

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Den 21 december 1995 bemyndigade regeringen chefen för dåvarande Civildepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda den framtida begravningsverksamheten.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 2 januari 1996 riksdagsledamoten Anders Svärd (c) till ordförande i kommittén.

Till ledamöter i kommittén förordnades den 27 februari 1996 riksdagsledamoten Birgitta Carlsson (c), Ashraf El Khabiry (s), teologie studeranden Peter Englund (mp), specialpedagogen Marja Hillerström (v), församlingsassistenten Monica Karlsson (kd), fängelseprästen Lars Åke Lundberg (s), banktjänstemannen Ingvar Paulsson (s), politiska sekreteraren Eva Segerström (s), organisationschefen Susann Torgerson (fp) och riksdagsledamoten Anna Åkerhielm (m).

Samma dag förordnades som sakkunniga kanslichefen Ingvar Blomqwist, förbundsjuristen Bengt Erman, direktören Ulf Lagerström, förbundsjuristen Lena Sandström, kammarrättsassessorn Per Swahn och som experter kyrkogårdschefen Jan-Henrik Marinder, förvaltningschefen Anders Norsell och stiftsadjunkten Carina Wikman.

Den 13 februari 1996 förordnades hovrättsassessorn Elisabeth Grerot att såsom sekreterare biträda utredningen från och med den 1 mars 1996.

Kommittén har antagit namnet Begravningsverksamhetskommittén (Bvk).

Begravningsverksamhetskommittén får härmed överlämna betänkandet Staten och trossamfunden – Begravningsverksamheten. Arbetet är därmed avslutat.

Till betänkandet är fogat en reservation och ett särskilt yttrande.

Stockholm i april 1997

Anders Svärd

Birgitta Carlsson

Ashraf El Khabiry

Peter Englund

Marja Hillerström

Monica Karlsson

Lars Åke Lundberg

Ingvar Paulsson

Eva Segerström

Susann Torgerson

Anna Åkerhielm

/Elisabeth Grerot

Innehållsförteckning

Förkortningar	11
Ordlista	13
Sammanfattning	15
Författningsförslag	21
1 Inledning	47
1.1 Direktiven	47
1.2 Arbetets uppläggning	48
2 Bakgrund	49
3 Nuvarande ordning	53
3.1 Inledning	53
3.2 Huvudmannaskap	54
3.2.1 Allmänna begravningsplatser	54
De territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan	54
Kommunerna	54
Ansvaret för de särskilda gravplatserna	55
3.2.2 Enskilda begravningsplatser	56
3.3 Tillsyn och överprövning	56
3.4 Finansiering	56
3.4.1 Finansiering genom skattemedel	56
3.4.2 Finansiering genom avgifter	57
3.5 Clearing	57
3.6 Service till huvudmännen	58

4	Vad är begravningsverksamhet?	59
4.1	Inledning	59
4.2	Begreppets tillkomst - SOU 1978:3	59
4.3	Övriga utredningar	61
4.3.1	Utredningen om begravningsverksamheten - SOU 1981:36	61
4.3.2	Arbetsgruppen för översyn av begravnings- lagstiftningen - SOU 1987:16	62
4.3.3	Begravningskostnadsutredningen - SOU 1990:82	62
4.3.4	ERK-utredningen - SOU 1992:9	63
4.3.5	Kyrkoberedningen - SOU 1994:42	63
4.4	Överväganden	63
5	Vem är huvudman?	69
6	Finansiering	71
6.1	Inledning	72
6.2	Nuvarande ordning	72
6.3	Konsekvenser av finansiering via kyrkoavgiften vid kyrkligt huvudmannaskap	73
6.3.1	Överväganden	73
	Allmänna praktiska konsekvenser	73
	Praktiska konsekvenser för den enskilde kyrkotillhörige	73
	Ekonomiska konsekvenser	73
6.4	Konsekvenser av finansiering via kyrkoavgiften vid kommunalt huvudmannaskap	74
6.4.1	Överväganden	74
	Begravningsavgift vid kommunalt huvud- mannaskap	74
6.5	Medlemskap i icke-territoriella församlingar inom Svenska kyrkan	75
6.5.1	Nuvarande ordning	75
6.5.2	Överväganden	76
6.6	Fastställande av begravningsavgift för dem som inte tillhör Svenska kyrkan	77
6.6.1	Överväganden	77
	Pastoraten inom Svenska kyrkan fastställer avgiften	77
	Den borgerliga kommunen fastställer avgiften	78

6.7	Vad ingår i begravningsavgiften?	79
6.7.1	Överväganden	79
6.8	Redovisning av kostnader samt beräkning av begravningsavgift	80
6.8.1	Pastoratsförbundets utredning	80
6.8.2	Överväganden	82
6.9	Uppbörd	82
6.9.1	Hur uppbörd fungerar i dag	82
6.9.2	Skatteregisterlagen (1980:343)	83
6.9.3	Överväganden	83
	Uppbörd av begravningsavgiften	83
	Inkomstunderlag för begravningsavgiften	84
	Särredovisning på skattsedeln	84
6.10	Utjämnning av intäkter och kostnader	85
6.10.1	Regeringens förslag	85
6.10.2	Överväganden	86
7	Obligatorisk begravningsclearing	89
7.1	Nuvarande ordning	89
7.2	Pastoratsförbundets utredning	90
7.2.1	Tjänster som föreslås ingå i clearingen	90
7.2.2	Huvudmannens kostnadsansvar enligt Pastoratsförbundets förslag	91
7.3	Överväganden	91
7.3.1	Vilka huvudmän omfattas av clea- ringen?	91
7.3.2	Vilka tjänster föreslås ingå i clea- ringen?	92
7.3.3	Särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor	93
7.3.4	Clearingtaxan	95
7.3.5	Vem skall fastställa taxan?	95
8	Ansvar för de särskilda gravplatserna för dem som inte tillhör något kristet trossamfund	97
8.1	Tidigare förhållanden	97
8.2	Nuvarande ordning	98
8.2.1	Begravningslagens bestämmelser	98
8.2.2	Hur stiftssamfälligheternas ansvar full- gjorts i praktiken	99
8.2.3	Myndighetsutövning och överprövning	

	av beslut	101
8.3	Överväganden	101
8.3.1	Hur kan anordnandet och upplåtelsen av de särskilda gravplatserna förväntas gå till?	101
	Kommer några nya begravningsplatser att anläggas?	102
	Hur kommer upplåtelsen av den särskilda gravplatsen att gå till?	103
8.3.2	Delegation av myndighetsutövning samt instansordningsprincipen	104
8.3.3	Religionsfrihetsprincipen	107
8.3.4	Huvudmannen får ansvaret för de särskilda gravplatserna	109
8.3.5	Hur ansvaret skall fullgöras	111
9	Inflytande och insyn	113
9.1	Inledning	113
9.2	Överväganden	114
10	Överprövning och tillsyn	117
10.1	Nuvarande ordning	117
10.2	Överväganden	118
11	Konsekvenser av ordningen för huvudmannskapet	119
11.1	Inledning	119
11.2	Praktiska konsekvenser	119
11.3	Ekonomiska konsekvenser	121
11.4	Rättsliga konsekvenser	121
12	Ekonomiska konsekvenser av ordningen för huvudmannskapet och av kommitténs förslag	123
12.1	Inledning	123
12.2	Den obligatoriska finansieringen inom ramen för begravningsavgiften	123
12.3	Dissenterskatten	124
12.4	Clearingen	125
12.5	Insyn och inflytande	126
12.6	Uppbörd	126
13	Övriga frågor	127

14 Genomförande	131
15 Författningskommentar	133
Reservation	145
Särskilt yttrande	147

Bilagor

1. Direktiven
2. Rapport om Begravningsverksamhetens kostnadsredovisning och begravningsavgiftens beräkning
3. Rapport om obligatorisk begravningsclearing
4. Förteckning över vissa författningar som styr begravningsverksamheten

Förkortningar

ERK-utredningen	Utredningen om ekonomi och rätt i kyrkan
Kyrkogårdsförbundet	Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund
Pastoratsförbundet	Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund
prop.	proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

Ordlista

Begravningsavgift	Den avgift till begravningsverksamheten som de som inte betalar via kyrkoavgiften skall betala. Ordet används emellanåt i texten även om den del av kyrkoavgiften som är hänförlig till begravningsverksamheten. Av sammanhanget torde framgå vad som åsyftas.
Förvaltningsområde	Huvudmannens geografiskt avgränsade ansvarsområde, t.ex. en kommun eller ett territoriellt pastorat.
Kyrkoavgift	Den avgift som de som tillhör Svenska kyrkan skall betala till denna. Kyrkoavgiften innefattar avgift till begravningsverksamheten.
Pastorat	Territoriellt pastorat inom Svenska kyrkan eller, om ej annat framgår, kyrklig samfällighet.
Särskilda gravplatser	De gravplatser som hålls samlade och avskilda i t.ex. särskilda kvarter och är avsedda för dem som inte tillhör något kristet trossamfund.

Sammanfattning

Förslagen i korthet

Begreppet begravningsverksamhet

Kommittén har valt att ansluta sig till den definition av begreppet begravningsverksamhet som kommit till uttryck i såväl tidigare betänkan- den om begravningsverksamheten som praxis.

Enligt förslaget ingår i begravningsverksamheten t.ex. sådant som att anordna och hålla begravningsplatser med tillräckligt antal gravplat- ser, skötseln av begravningsplatsens allmänna ytor, ansvaret för de eko- nomiska förutsättningarna för verksamheten, myndighetsutövning samt den administration som hänger samman med verksamheten. Även så- dant som kremering, gravöppning, gravsättning och återfyllning samt lokal för begravningsceremoni och vissa transporter föreslås ingå i begravningsverksamheten.

Utanför begravningsverksamheten faller, enligt kommitténs förslag, sådant som t.ex. svepning, kista, gravsten, annonsering, begravnings- ceremoni, minnesstund med förtäring, gravskötsel samt tillhandahåll- lande av växter för den enskilda gravplatsen.

Huvudmannen

Enligt kommitténs definition är den som är skyldig att anordna och hålla allmänna begravningsplatser inom ett visst geografiskt avgränsat område (förvaltningsområdet) huvudman för begravningsverksamheten. För varje förvaltningsområde finns således endast en huvudman. De som inte är huvudmän i denna bemärkelse (t.ex. pastoraten inom Stockholms och Tranås kommuner) men likväl innehar en allmän be- gravningsplats är att anse som innehavare av allmän begravningsplats.

Finansieringen

Begravningsavgiften

Utgångspunkten för kommitténs förslag har varit att de som tillhör Svenska kyrkan skall betala sin del av kostnaderna för begravningsverksamheten genom den obligatoriska kyrkoavgiften.

Kommittén har haft att utarbeta ett förslag till hur de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala sin del av kostnaderna för begravningsverksamheten. En förutsättning har härvid varit att kostnaderna för verksamheten skall delas lika av alla i förhållande till den beskattningsbara inkomsten.

Förslaget innebär att alla som är folkbokförda inom Sverige och *inte tillhör Svenska kyrkan* skall betala begravningsavgift. Avgiften skall betalas till huvudmannen för det förvaltningsområde inom vilket den avgiftsskyldige är folkbokförd.

Begravningsavgift skall även betalas av *den som tillhör Svenska kyrkan och som är folkbokförd inom kommun som är huvudman för begravningsverksamheten*. Huvudmannen är skyldig att tillhandahålla gravplats till alla som är folkbokförda inom huvudmannens förvaltningsområde. Det är därför naturligt att huvudmannen uppbär medel till verksamheten från samtliga folkbokförda inom förvaltningsområdet. I de fall en kommun är huvudman för begravningsverksamheten bör således alla, oavsett kyrkotillhörighet, betala begravningsavgift till kommunen.

Enligt förslaget skall även den som tillhör Svenska kyrkan och som är *medlem i en icke-territoriell församling* betala begravningsavgift till det pastorat vari han eller hon är folkbokförd. Detta under förutsättning att han eller hon inte är folkbokförd inom kommun som är huvudman för begravningsverksamheten. Med nuvarande ordning kan det på sina håll vara så att ett organ uppbär medlen avsedda för begravningsverksamheten medan ett annat organ är skyldigt att tillhandahålla gravplats. Förslaget avser att ändra på detta förhållande.

Fastställandet av begravningsavgiften

Enligt kommitténs förslag skall huvudmannen för begravningsverksamheten fastställa begravningsavgiften. Huvudmannen är den som avgör hur verksamheten skall vara ordnad och vilken standard den skall hålla. Huvudmannen bär även det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Det är därför naturligt att huvudmannen, oavsett om denne är ett pasto-

rat eller en kommun, efter särredovisning av kostnaderna, fastställer den avgift som alla, oavsett samfundstillhörighet, skall betala till begravningsverksamheten. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har på uppdrag av kommittén utarbetat en metod för särredovisning av kostnaderna för begravningsverksamheten. Förbundets utredning bifogas betänkandet som bilaga.

Storleken på begravningsavgiften beror på verksamhetens utformning, som huvudmännen råder över. För den enskilde gör det därför knappast någon skillnad om någon annan än huvudmannen rent formellt fastställer avgiften. Om något annat organ än huvudmannen gavs en faktisk beslutanderätt skulle detta kunna gå ut över huvudmannens rätt att utforma verksamheten. I förlängningen skulle reglerna om huvudmannskapet kunna komma att sättas ur spel. Kommittén har av bl.a. dessa skäl valt att föreslå att huvudmännen får i uppgift att fastställa begravningsavgiften.

Vad ingår i begravningsavgiften?

Enligt kommitténs förslag skall huvudmannen tillhandahålla vissa åtgärder och tjänster inom ramen för finansieringen via begravningsavgiften och den del av kyrkoavgiften som är hänförlig till begravningsverksamheten. Vid dödsfall föreslås att dödsboet utan särskild debitering skall tillhandahållas

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats, i samband med gravsättning, under en tid om 25 år,
- gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav,
- transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning skett; dock med undantag för transport för gravsättning utanför huvudmannens förvaltningsområde, så vida den inte är beroende av avtal mellan huvudmännen för att tillhandahålla särskilda gravplatser,
- kremering,
- lokal för förvaring och visning av stoftet samt lokal för begravningsceremoni, belägna inom eget eller angränsande förvaltningsområde.

Till detta kommer att de mera allmänna åtgärderna inom begravningsverksamheten självfallet skall bekostas genom de medel som hör till begravningsverksamheten. Som exempel på sådant kan nämnas drift

och underhåll av begravningsplats, byggnader och inventarier samt den administration som krävs för att fullgöra uppgifterna.

Uppböörden

Genom att begravningsverksamheten är en samhällsangelägenhet bör det ankomma på samhället att även i framtiden svara för uppbörden av de medel som är hänförliga till denna verksamhet. Kommittén föreslår därför att nuvarande system i huvudsak bibehålls. Enligt förslaget skall pastorat som är huvudman för begravningsverksamheten före november månads utgång fastställa avgiftssatsen för begravningsavgiften samt därefter underrätta kommunen om fastställd avgiftssats. Kommunen underrättar härefter skatteförvaltningen om vilken avgiftssats som fastställts för de i kommunen ingående pastoraten. Skatteförvaltningen sköter sedan uppbörden och betalar ut medlen till pastoraten på samma sätt som i dag.

För de kommuner som är huvudmän för begravningsverksamheten har kommittén föreslagit att de skall underrätta skatteförvaltningen om avgiftssatsen för begravningsavgiften samtidigt med underrättelsen om kommunalskattesatsen. Kommunens begravningsavgiftsmedel betalas sedan ut samtidigt med kommunalskatten.

Kommittén har även föreslagit att den avgift som betalas till begravningsverksamheten skall redovisas särskilt på den enskildes skattsedel oavsett om det rör sig om begravningsavgiften eller del av kyrkoavgiften. Det är enligt kommitténs mening angeläget att det på detta sätt görs tydligt att alla betalar lika mycket till begravningsverksamheten, i proportion till sin beskattningsbara inkomst, oavsett tillhörighet till trossamfund.

Innehavare av allmän begravningsplats

I Stockholm och Tranås är kommunen huvudman för begravningsverksamheten. Samtidigt förekommer det i båda dessa kommuner allmänna begravningsplatser som innehas av något pastorat inom Svenska kyrkan. För att säkerställa att driften och underhållet av dessa allmänna begravningsplatser inte blir en fråga endast för de kyrkotillhöriga föreslår kommittén, att innehavare av allmän begravningsplats skall få rätt att lämna över förvaltningen av begravningsplatsen till huvudmannen för det förvaltningsområde där begravningsplatsen är belägen. I de fall innehavaren föredrar att ha kvar förvaltningen av den allmänna

begravningsplatsen skall huvudmannen i stället kunna ge ett skäligt bidrag till innehavaren.

Obligatorisk, riksomfattande clearing

Kommittén har föreslagit att clearingen skall omfatta de tjänster som tillhandahålls inom ramen för begravningsavgiften. Samma tjänster som huvudmannen för det förvaltningsområde där den avlidne var folkbokförd tillhandahåller skall alltså kunna fås av annan huvudman, i mån av plats hos denne. Kostnaden för tjänsterna skall ersättas av den huvudman inom vars förvaltningsområde den avlidne var folkbokförd. Dödsboet skall därmed inte debiteras för de tjänster som omfattas av clearingen. Ersättningen mellan huvudmännen föreslås utgå enligt taxa.

Enligt förslaget skall samma ersättning som utgår vid gravsättning m.m. hos annan huvudman utgå även när tjänsterna tillhandahålls av innehavare av enskild begravningsplats samt innehavare av allmän begravningsplats.

De särskilda gravplatserna för dem som inte tillhör något kristet trossamfund

Kommittén har föreslagit att huvudmännen för begravningsverksamheten ges det fulla ansvaret för att bereda dem som inte tillhör något kristet trossamfund tillgång till särskilda gravplatser. I huvudmannskapet som sådant ligger ett helhetsansvar för begravningsverksamheten. Den som åtar sig att vara huvudman tar på sig ansvaret för att det finns en fungerande begravningsverksamhet som omfattar alla folkbokförda inom förvaltningsområdet. Verksamheten skall, objektivt sett, kunna upplevas som tillfredsställande av alla. Redan av huvudmannskapet som sådant följer alltså en skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser för de icke-kristna som så önskar. Det framstår, mot bakgrund härav, som naturligt att huvudmannen för begravningsverksamheten, oavsett om denne är ett pastorat eller en kommun, ansvarar för de särskilda gravplatserna både i formell mening och rent praktiskt.

Huvudmännens ansvar för de särskilda gravplatserna kan även i framtiden fullgöras på samma sätt som i dag. Den enskilde huvudmannen skall alltså se till att det finns särskilda gravplatser på en allmän begravningsplats inom det egna förvaltningsområdet eller avtalsvägen ordna så att särskilda gravplatser finns tillgängliga inom närbeläget för-

valtningssområde. Det blir ytterst länsstyrelserna som får avgöra vad som kan anses vara ett godtagbart avstånd till närmaste ort med särskilda gravplatser.

Inflytande och insyn

För att stärka inflytandet över och insynen i begravningsverksamheten för dem som inte tillhör Svenska kyrkan har kommittén föreslagit att länsstyrelserna skall förordna särskilda ombud. Dessa ombud skall granska hur pastoraten tar tillvara deras intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. I händelse av att ombudet finner att det kan riktas någon anmärkning mot pastoraten skall ombudet rapportera detta till länsstyrelsen, som därefter avgör vilka åtgärder som skall vidtas.

Överprövning och tillsyn

Kommittén har föreslagit att begravningslagens bestämmelser om överklagande av beslut i enskilda ärenden samt länsstyrelsernas tillsynsansvar skall vara kvar.

Författningsförslag

Förslag till Lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Härigenom föreskrivs i fråga om begravningslagen (1990:1144)

dels att 7 kap. 8 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 9 kap. skall betecknas 11 kap.,

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 1 – 4 §§, 3 kap. 1 §, 5 kap. 3, 6, 9, 11 – 13, 16 och 18 §§, 6 kap. 2 och 3 §§, 7 kap. 20 §, 8 kap. 1 § samt 11 kap. 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det i 2 kap. skall införas två nya bestämmelser, 15 och 16 §§, samt i 7 kap. en ny bestämmelse, 9 a §, av följande lydelse,

dels att det skall införas ett nytt 9 kap. samt ett 10 kap. av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

I denna lag avses med

– *begravningsverksamhet: de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser,*

– *huvudman: församling inom Svenska kyrkan eller kommun, som är skyldig att anordna och hålla allmänna begravningsplatser inom visst geog-*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

rafiskt avgränsat förvaltningsområde,

– församling: församling eller sammanslutning av församlingar inom Svenska kyrkan,

– begravningsplatser: områden eller utrymmen som är behörigen anordnade för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som har tagits i anspråk för detta ändamål, främst kyrkogårdar eller andra gravområden, minneslundar, kolumbarier eller urnmurar,

– allmänna begravningsplatser: sådana begravningsplatser som är anordnade av *pastorat eller kyrkliga sälligheter inom svenska kyrkan*, av kommuner eller annars av det allmänna,

– allmänna begravningsplatser: sådana begravningsplatser som är anordnade av *församlingar*, av kommuner eller annars av det allmänna,

– enskilda begravningsplatser: andra begravningsplatser än allmänna,

– gravrätt: den rätt som uppkommer när en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts till någon för gravsättning,

– kremering: förbränning av stoftet efter en avliden person,

– gravsättning: placering av stoft eller aska inom en bestämd gravplats och placering eller utströende av aska i minneslund eller på någon annan plats än begravningsplats,

– gravanordningar: gravvårdar och andra gravöverbyggnader, stenramar, staket eller andra liknande anordningar på en gravplats,

– *kyrkogårdsmyndigheter: myndigheter som förvaltar allmänna begravningsplatser,*

– *krematoriemyndigheter: myndigheter som förvaltar krematorier.*

2 kap.

1 §

Allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanlägg

Allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanlägg

Nuvarande lydelse

ningar av allmänt förekommande slag skall anordnas och hållas av *de territoriella pastoraten inom svenska kyrkan*.

Regeringen får för särskilda fall besluta att en allmän begravningsplats skall anordnas och hållas av kommun i stället för *pastorat*.

Föreslagen lydelse

ningar av allmänt förekommande slag skall anordnas och hållas av *församlingarna inom Svenska kyrkan*.

Regeringen får för särskilda fall besluta att en allmän begravningsplats skall anordnas och hållas av kommun i stället för *församling*.

2 §

Allmänna begravningsplatser med särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund skall anordnas och hållas av stiftssamfälligheterna inom svenska kyrkan eller, i fall som avses i 1 § andra stycket, av kommunen.

Huvudmannen skall, inom det egna förvaltningsområdet eller inom närbeläget förvaltningsområde, tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund.

3 §¹

På allmän begravningsplats skall gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom *pastoratet, den kyrkliga samfälligheten* eller kommunen.

På allmän begravningsplats skall gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom *församlingen* eller kommunen.

Om tillgången på gravplatsmark medger det, får också andra beredas gravplats där.

¹ Senaste lydelse 1991:496.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4 §

Rätten till gravsättning på en allmän begravningsplats skall inte vara beroende av att den avlidne tillhörde visst trossamfund.

Detta gäller dock inte för rätten till gravsättning på en sådan *allmän begravningsplats* som avses i 2 §.

Detta gäller dock inte för rätten till gravsättning på en sådan *särskild gravplats* som avses i 2 §.

Innehav av allmän begravningsplats

15 §

Den som, utan att vara huvudman för begravningsverksamheten, innehar en eller flera allmänna begravningsplatser, har rätt att, utan kostnad för innehavaren, lämna över förvaltningen av en eller flera begravningsplatser till huvudmannen för begravningsverksamheten i det förvaltningsområde där begravningsplatsen är belägen.

16 §

Kommun som avses i 2 kap. 1 § andra stycket har rätt, att till församling som är belägen inom kommunen och som innehar allmän begravningsplats, lämna ett skäligt bidrag till förvaltningen av begravningsplatsen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Krematorier får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en *kyrklig samfällighet*.

Krematorier får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en *församling*.

5 kap.3 §²

Om de efterlevande inte kan enas om kremering skall ske eller om gravsättningen, skall *kyrkogårdsmyndigheten* på den ort där den avlidne senast var folkbokförd på begäran medla mellan parterna.

Om de efterlevande inte kan enas om kremering skall ske eller om gravsättningen, skall *huvudmannen för begravningsverksamheten* på den ort där den avlidne senast var folkbokförd på begäran medla mellan parterna.

Om parterna enas, skall *myndigheten* fastställa deras överenskommelse. Om enighet inte kan uppnås, skall *myndigheten* i stället med eget yttrande hänskjuta tvisten till länsstyrelsen.

Om parterna enas, skall *huvudmannen* fastställa deras överenskommelse. Om enighet inte kan uppnås, skall *huvudmannen* i stället med eget yttrande hänskjuta tvisten till länsstyrelsen.

6 §

Sådana delar av stoftet som inte har förbränts vid kremeringen skall tillföras askurnan.

Om det inte kan ske, skall *krematoriemyndigheten* låta förstöra delarna eller gravsätta dem inom en allmän begravningsplats.

Om det inte kan ske, skall *innehavaren av krematoriet* låta förstöra delarna eller gravsätta dem inom en allmän begravningsplats.

² Senaste lydelse 1991:496.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*9 §³

Stoft får inte kremeras eller gravsättas utan att ett sådant intyg som avses i 4 kap. 7 § har lämnats till *krematoriemyndigheten* eller den som förvaltar begravningsplatsen.

Regeringen får meddela föreskrifter om att kremering eller gravsättning i vissa fall får ske även utan ett sådant intyg.

Stoft får inte kremeras eller gravsättas utan att ett sådant intyg som avses i 4 kap. 7 § har lämnats till *innehavaren av krematoriet* eller den som förvaltar begravningsplatsen.

11 §

Askan efter en avliden som har kremerats i Sverige skall gravsättas inom ett år från kremeringen.

Den *myndighet* som förvarar askan får dock medge anstånd med gravsättningen, om det finns särskilda skäl för det.

Den *huvudman för begravningsverksamheten eller den innehavare av krematorium* som förvarar askan får dock medge anstånd med gravsättningen, om det finns särskilda skäl för det.

12 §

Om askan inte har gravsatts inom den tid som sägs i 11 §, skall den *myndighet* som förvarar askan låta gravsätta den.

Om askan inte har gravsatts inom den tid som sägs i 11 §, skall den *huvudman för begravningsverksamheten eller den innehavare av krematorium* som förvarar askan låta gravsätta den.

Dessförinnan skall den som skall ordna med gravsättningen lämnas tillfälle att själv låta gravsätta askan.

³ Senaste lydelse 1991:496.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*13 §⁴

I avvaktan på gravsättningen skall askan förvaras av en *krematoriemyndighet*.

Askan får även förvaras av *kyrkogårdsmyndigheten* på den ort där askan skall gravsättas eller, om platsen för gravsättningen inte är bestämd, av *kyrkogårdsmyndigheten* på den ort där den avlidne senast var folkbokförd.

I avvaktan på gravsättningen skall askan förvaras av en *innehavare av ett krematorium*.

Askan får även förvaras av *huvudmannen för begravningsverksamheten* på den ort där askan skall gravsättas eller, om platsen för gravsättningen inte är bestämd, av *huvudmannen för begravningsverksamheten* på den ort där den avlidne senast var folkbokförd.

16 §

Om det för den *myndighet* som förvarar askan är känt att det råder tvist om platsen för gravsättningen, får askan inte lämnas ut eller på annat sätt föras bort förrän tvisten är slutligt löst.

Om det för den *huvudman för begravningsverksamheten eller den innehavare av krematorium som förvarar askan*, är känt att det råder tvist om platsen för gravsättningen, får askan inte lämnas ut eller på annat sätt föras bort förrän tvisten är slutligt löst.

⁴ Senaste lydelse 1991:496.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

18 §

Askan skall gravsättas inom ett år från det att den fördes in.

Den *myndighet* som förvarar askan får dock medge anstånd med gravsättningen, om det finns särskilda skäl för det.

Den *huvudman för begravningsverksamheten eller den innehavare av krematorium* som förvarar askan får dock medge anstånd med gravsättningen, om det finns särskilda skäl för det.

Om askan inte har gravsatts inom den föreskrivna tiden, skall föreskrifterna i 12 § tillämpas.

6 kap.

2 §

Frågor om tillstånd enligt 1 § andra stycket prövas av *kyrkogårdsmyndigheten*, omflyttning skall ske från eller inom en allmän begravningsplats.

Frågor om tillstånd enligt 1 § andra stycket prövas av *huvudmannen för begravningsverksamheten eller den som annars innehar och förvaltar allmän begravningsplats*, om flyttning skall ske från eller inom en allmän begravningsplats.

I andra fall prövas frågor om tillstånd av länsstyrelsen, som därvid skall höra innehavaren av begravningsplatsen.

3 §

Trots det som sägs i 1 § får *kyrkogårdsmyndigheten* ta ut aska som har gravsatts i ett utrymme i ett kolumbarium eller en urnmur där gravrätten har upphört.

Trots det som sägs i 1 § får *huvudmannen för begravningsverksamheten eller den som annars innehar och förvaltar allmän begravningsplats* ta ut aska som har gravsatts i ett utrymme i ett kolumbarium eller en urnmur där gravrätten har upphört.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Askan skall i så fall grävas ned inom begravningsplatsen eller inom någon annan närbelägen begravningsplats.

7 kap.*9 a §*

Avgift får tas ut för förnyad upplåtelse av gravrätt om förnyelsen inte sker i samband med ny gravsättning.

20 §

När en gravrätt skall anses återlämnad enligt 19 § är upplåtaren skyldig att behålla gravplatsen under minst 15 år från gravsättningen till förmån för den som senast har gravsatts där.

När en gravrätt skall anses återlämnad enligt 19 § är upplåtaren skyldig att behålla gravplatsen under minst 25 år från gravsättningen till förmån för den som senast har gravsatts där.

Gravanordning behöver behållas bara om kostnaden för skötseln av gravplatsen betalas.

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 15 år.

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 §§. Med gravrättsinnehavare avses därvid den som ordnar med gravsättningen.

Nuvarande lydelse

Som villkor för att förse gravplatsen med en gravanordning får innehavaren av begravningsplatsen bestämma att *avgift för gravplatsen och kostnaderna för dess skötsel betalas.*

Föreslagen lydelse

Som villkor för att förse gravplatsen med en gravanordning får innehavaren av begravningsplatsen bestämma att kostnaderna för *gravplatsens* skötsel betalas.

9 kap. Begravningsavgift**Avgiftsskyldighet**

1 § Fysisk person som är folkbokförd i Sverige och som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala begravningsavgift.

Begravningsavgift skall även betalas av

den som tillhör Svenska kyrkan och som är folkbokförd inom sådan kommun som avses i 2 kap. 1 § andra stycket samt

den som, utan att vara folkbokförd i kommun som avses i 2 kap. 1 § andra stycket, tillhör Svenska kyrkan och som är medlem i sådan icke-territoriell församling som avses i lagen (1992:288) om medlemskap i icke-territoriella församlingar.

För dem som tillhör Svenska kyrkan och som inte avses i andra stycket gäller, att begravningsavgiften ingår i den kyrkoavgift de enligt lagen (0000:000) om avgift till trossamfund skall betala.

Fastställande av begravningsavgiften

2 § Huvudmannen för begravningsverksamheten fastställer den avgiftssats efter vilken begravningsavgiften skall utgå.

Avgiftssatsen bestäms enligt de grunder som anges i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m.

3 § Församling som är huvudman för begravningsverksamheten skall fastställa avgiftssatsen för begravningsavgiften före november månads utgång.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4 § Församling som är huvudman för begravningsverksamheten skall, när avgiftssatsen för det följande året fastställts, genast underrätta den kommun där församlingen är belägen om avgiftssatsen.

5 § Kommun som är huvudman för begravningsverksamheten skall underrätta skatteförvaltningen om den avgiftssats som bestämts för följande år, samtidigt med att underrättelse om kommunalskattesatsen sker enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

6 § Skatteförvaltningen beräknar begravningsavgiften på det underlag som den avgiftsskyldiges kommunala inkomstskatt beräknas på.

7 § Föreskrifter om utbetalning av begravningsavgift finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

8 § Vid beräkning, debitering, redovisning och betalning av avgiften gäller skattebetalningslagen (1997:000).

Åtgärder som ingår i begravningsavgiften

9 § För den som vid dödsfallet var folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde skall huvudmannen utan kostnad för dödsboet tillhandahålla

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

För det fall lämplig lokal för begravningsceremoni inte finns att tillgå inom det egna förvaltningsområdet får skyldigheten att tillhandahålla lokal fullgöras genom att lokal inom närbeläget förvaltningsområde anvisas. Kostnaden för anvisad lokal ingår i begravningsavgiften.

Kostnadsansvar vid gravsättning m.m. inom annat förvaltningsområde

10 § För den som vid dödsfallet var folkbokförd inom viss huvudmans förvaltningsområde har dödsboet rätt att kostnadsfritt inom annan huvudmans förvaltningsområde erhålla de tjänster som anges i 9 §.

Första stycket gäller under den förutsättning som anges i 2 kap. 3 § andra stycket.

11 § Huvudmannen inom det förvaltningsområde där den avlidne vid dödsfallet var folkbokförd skall ersätta den huvudman som tillhandahåller de tjänster som anges i 9 § med de belopp som i enlighet med 13 § fastställts för varje tjänst.

Huvudmannen inom det förvaltningsområde där tjänsterna tillhandahålls får inte ta ut någon ytterligare ersättning för tjänsterna.

12 § Om de tjänster som avses i 9 § tillhandahålls av den som innehar enskild begravningsplats eller den som, utan att vara huvudman för begravningsverksamheten, innehar och förvaltar allmän begravningsplats, skall huvudmannen inom det förvaltningsområde där den avlidne vid dödsfallet var folkbokförd ersätta innehavaren av begravningsplatsen med de belopp som avses i 11 §.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer årligen de belopp med vilka ersättning skall utgå för respektive tjänst.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap. Ombud

1 § När en församling är huvudman för begravningsverksamheten skall länsstyrelsen förordna ett eller flera ombud att granska hur församlingen tar till vara deras intressen som inte tillhör Svenska kyrkan.

2 § Församlingen skall bereda ombudet tillgång till samtliga handlingar som avser begravningsverksamheten.

3 § Ombudet har rätt att närvara samt ställa frågor och göra påpekanden vid det beredande och verkställande organets sammanträden då frågor avseende begravningsverksamheten behandlas.

4 § Om ombudet finner att det finns anledning att rikta någon anmärkning mot församlingens sätt att sköta begravningsverksamheten skall han underrätta länsstyrelsen om detta.

5 § Ombudet har rätt till skälig ersättning som bestäms av länsstyrelsen. Ersättningen betalas av församlingen och utgör en kostnad för begravningsverksamheten.

11 kap.

6 §⁵

Kyrkogårds- eller krematoriemyndighetens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut som den som innehar en allmän begravningsplats eller ett krematorium fattat enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Detsamma gäller

- polismyndighetens beslut om tillstånd till gravsättning eller kremering enligt 4 kap 6 §, och
- skattemyndighetens beslut om intyg för gravsättning eller kremering enligt 4 kap. 7 § eller anstånd enligt 5 kap 10 § andra stycket.

⁵ Senaste lydelse 1991:496.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i fråga om 9 kap. 2–8 §§ i kraft den 1 oktober 1999, och i övrigt den 1 januari 2000. Bestämmelserna i 9 kap 1–8 §§ tillämpas första gången i fråga om preliminär skatt för inkomståret 2000 och slutlig skatt enligt 2001 års taxering.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om dödsfall som inträffat före den 1 januari 2000.

Förslag till Lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. att 1, 3, 3 a, 3 b, 4 och 4 a §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Skattesatsen för kommuns och annan menighets uttag av skatt skall bestämmas i förhållande till det antal skattekrönor, som enligt skattemyndighetens beräkning kommer att påföras de *skattskyldiga* vid taxeringen det år *skattesatsen* skall fastställas.

Om enligt 8 kap. 9 § andra stycket kommunallagen (1991:900) eller 19 kap. 7 § tredje stycket kyrkolagen (1992:300) någon annan skattesats slutligt fastställts än den som har bestämts tidigare, skall den nya

Föreslagen lydelse

1 §¹

Skatte- och avgiftssatsen för kommuns, *församlings* och annan menighets uttag av skatt enligt 2 § kommunalskattelagen (1928:370) eller *begravningsavgift enligt 9 kap. begravningslagen (1990:1144)* skall bestämmas i förhållande till det antal skattekrönor, som enligt skattemyndighetens beräkning kommer att påföras de *skatte- eller avgiftskyldiga* vid taxeringen det år *skatte- och avgiftssatserna* skall fastställas.

Om enligt 8 kap. 9 § andra stycket kommunallagen (1991:900) någon annan skattesats slutligt fastställts än den som har bestämts tidigare, skall den nya skattesatsen om möjligt bestämmas med hänsyn till det

¹ Senaste lydelse 1993:1583

Nuvarande lydelse

skattesatsen om möjligt bestämmas med hänsyn till det antal skattekronor som har påförts de skattskyldiga vid taxeringen det år skattesatsen skall fastställas.

Föreslagen lydelse

antal skattekronor som har påförts de skattskyldiga vid taxeringen det år skattesatsen skall fastställas.

3 §²

Skattemyndigheten skall senast den 8 mars till kommuner, landsting, församlingar och *kyrkliga samfälligheter* redovisa den skatt för det föregående året som tillkommer kommunen, landstinget, församlingen eller *den kyrkliga samfälligheten*. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om sådan redovisning.

Skattemyndigheten skall senast den 10 september varje år lämna kommuner, landsting, församlingar och *kyrkliga samfälligheter* uppgift om det beräknade antalet skatte­kronor som avses i 1 § första stycket.

Skattemyndigheten skall senast den 8 mars till kommuner, landsting, församlingar och *sammanslutningar av församlingar* redovisa den skatt *eller begravningsavgift* för det föregående året som tillkommer kommunen, landstinget, församlingen eller *sammanslutningen av församlingar*. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om sådan redovisning.

Skattemyndigheten skall senast den 10 september varje år lämna kommuner, landsting, församlingar och *sammanslutningar av församlingar* uppgift om det beräknade antalet skatte­kronor som avses i 1 § första stycket.

² Senaste lydelse 1992:1583.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §³

När en kommun eller ett lands-
ting har fastställt budgeten,
skall kommunstyrelsen respek-
tive landstingsstyrelsen genast
underrätta skattemyndigheten
om den skattesats som har
bestämts för det följande året.

Om *skattesatsen* inte har
fastställts före oktober månads
utgång, skall styrelsen genast
underrätta skattemyndigheten
om styrelsens förslag till *skat-
tesats*. Har någon annan *skatte-
sats* än den föreslagna fast-
ställts, skall styrelsen genast
underrätta skattemyndigheten
och *riksskatteverket* om den
fastställda *skattesatsen*. Om
budgeten inte har fastställts fö-
re november månads utgång,
skall, så snart skattesatsen för
den preliminära skatten har
fastställts, skattemyndigheten
underrättas om *skattesatsen*.

När en kommun eller ett lands-
ting har fastställt budgeten,
skall kommunstyrelsen respek-
tive landstingsstyrelsen genast
underrätta skattemyndigheten
om den skattesats *och, i före-
kommande fall, avgiftssats för
begravningsavgift* som har be-
stämts för det följande året.

Om *skatte- eller avgiftssat-
sen* inte har fastställts före ok-
tober månads utgång, skall
styrelsen genast underrätta
skattemyndigheten om styrel-
sens förslag till *skatte- respek-
tive avgiftssats*. Har någon
annan *skatte- eller avgiftssats*
än den föreslagna fastställts,
skall styrelsen genast underrät-
ta skattemyndigheten och *Riks-
skatteverket* om den fastställda
skatte- respektive avgiftssatsen.
Om budgeten inte har fast-
ställts före november månads
utgång, skall, så snart skattesat-
sen för den preliminära skatten
*samt avgiftssatsen för begravn-
ningsavgiften* har fastställts,
skattemyndigheten underrättas
om *skatte- respektive avgifts-
satsen*.

³ Senaste lydelse 1992:341.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 b §⁴

Föreskrifterna i 3 a § om underrättelse om fastställd skattesats skall tillämpas på stiftssamfälligheter samt Stockholms territoriella församlingar och kyrkliga samfälligheter. Föreskrifterna om kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen skall därvid avse stiftsstyrelsen respektive kyrkorådet.

I andra kommuner än Stockholms kommun skall kommunstyrelsen underrätta skattemyndigheten om beslut av församlingar och *kyrkliga samfälligheter* inom kommunen om *skattesatsen* för det följande året.

I andra kommuner än Stockholms kommun skall kommunstyrelsen underrätta skattemyndigheten om beslut av församlingar och *sammanlutningar av församlingar* inom kommunen om *avgiftssatsen för begravningsavgiften* för det följande året.

4 §⁵

Vad som i denna paragraf sägs om kommun och kommunal-skattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstingsskattemedel.

Vad som i denna paragraf sägs om kommun och kommunal-skattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstingsskattemedel *samt i fråga om kommuns begravningsavgiftsmedel*.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje

⁴ Senaste lydelse 1992:341.

⁵ Senaste lydelse 1996:743.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret.

Senast i september varje år skall regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som skall svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena skall avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra skall avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret.

Innan skattemyndigheten betalar ut kommunalskattemedel till kommunerna skall avräkning göras enligt 52 § uppbördslagen (1953:272), 12 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, 10 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting och 2 § lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Vidare skall tillägg göras för bidrag enligt 10 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting samt för bidrag enligt 1 och 2 §§ lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting. Det belopp som framkommer skall betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföras med allmän helgdag inte skall medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari och februari grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i mars månad.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket skall skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året efter beskattningsåret. I motsatt fall skall skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året efter beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning skall göras

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

i januari andra året efter beskattningsåret.

En slutavräkning av kommunens begravningsavgiftsmedel skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den avgiftssats för begravningsavgiften som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga begravningsavgiftsmedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära begravningsavgiftsmedlen enligt andra stycket skall skillnaden betalas ut till kommunen. I motsatt fall skall skillnaden återbetalas av kommunen. Utbetalning eller återbetalning skall göras i januari andra året efter beskattningsåret.

4 a §⁶

Församling är berättigad att under visst år av staten uppbära *församlingsskatt* med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i församlingen enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) vid det föregående

Församling är berättigad att under visst år av staten uppbära *begravningsavgift enligt begravningslagen* med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i församlingen enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324)

⁶ Senaste lydelse 1994:964.

Nuvarande lydelse

årets (taxeringsåret) taxering, beräknat efter den *skattesats* som har bestämts för året före taxeringsåret. *Har skattskyldig enligt lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som inte tillhör Svenska kyrkan åtnjutit lindring i skattskyldigheten till församlingen, skall belopp, som församlingen annars skulle ha varit berättigad att uppbära av staten, nedsättas i motsvarande mån.*

Har enligt 19 kap. 7 § kyrkolagen (1992:300) någon annan skattesats slutligt fastställt än den som har bestämts tidigare, skall till grund för utbetalningen läggas den utdebitering som har bestämts i samband med att budgeten fastställdes.

Församling är berättigad att under ett visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den *skattesats* som har beslutats för året och det antal skattekronor och skatteören, som enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen rörande det föregående årets taxering till kommunal inkomstskatt har påförts de *skattskyldiga*. *Förskottet skall nedsättas i motsvarande mån som skattskyldiga i församlingen åtnjutit lindring i skatt*

Föreslagen lydelse

vid det föregående årets (taxeringsåret) taxering, beräknat efter den *avgiftssats* som har bestämts för året före taxeringsåret.

Församling är berättigad att under ett visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den *avgiftssats för begravningsavgiften* som har beslutats för året och det antal skattekronor och skatteören, som enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen rörande det föregående årets taxering till kommunal inkomstskatt har påförts de *avgiftsskyldiga*. Beloppet ingår i församlingens fordran hos staten vid ingången av året

Nuvarande lydelse

skyldigheten enligt lagen om viss lindring i skattskyldigheten för den som inte tillhör Svenska kyrkan. Det återstående beloppet ingår i församlingens fordran hos staten vid ingången av året efter det år, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den församlingsskatt, som församlingen har rätt att uppbära av staten på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i nästföljande stycke utanordnas.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör församlingens fordran hos staten enligt denna paragraf skall skattemyndigheten under samma år utanordna till församlingen med en tolfedel den 18 i varje kalendermånad. Är församlingens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall vid dessa tillfällen utbetalas samma belopp som har utbetalats i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Om något av de belopp som utbetalades i månaderna januari och februari inte motsvarar en tolfedel av församlingens fordran, skall den jämkning som föranleds härav ske i fråga om det belopp, som utbetalas i mars månad.

Vad som har sagts om församling tillämpas på motsvarande sätt i fråga om *kyrklig samfällighet*.

Föreslagen lydelse

efter det år, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den *begravningsavgift*, som församlingen har rätt att uppbära av staten på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i nästföljande stycke utanordnas.

Vad som har sagts om församling tillämpas på motsvarande sätt i fråga om *sammanslutning av församlingar*.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder så vitt avser 1 och 3 a – 3 b §§ i kraft den 1 oktober 1999 och i övrigt den 1 januari 2000.
2. Vid tillämpningen av 4 och 4 a §§ år 2000 gäller följande.
Är kommunens eller församlingens fordran avseende begravningsavgift inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och feb-

ruari skall utbetalningarna dessa månader ske med belopp som skattemyndigheten, med beaktande av till kommunen och församlingen utbetalt belopp i december månad föregående år, finner skäligt.

Förslag till Lag om ändring i lagen (1979:417) om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landsting och församlingar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1979:417) om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landsting och församlingar att 4 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Vad som har sagts i denna lag om kommun och kommunal-skatt skall gälla också för landsting och landstingsskatt. Bestämmelserna i 1 § skall gälla också för församling och *församlingsskatt*.

Vad som har sagts i denna lag om kommun och kommunal-skatt skall gälla också för landsting och landstingsskatt. Bestämmelserna i 1 § skall gälla också för församling och *begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144)*. Svenska kyrkan skall till Riksskatteverket anmäla förändringar i församlingsindelningen.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

¹ Senaste lydelse 1995:1520.

Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) att 8 kap. 9 och 11 §§ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. 9 §

Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, skall fullmäktige ändå fastställa skattesatsen inom denna tid.

Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Fullmäktige får då fastställa en annan *skattesats* än den som har bestämts tidigare, om det finns skäl till det.

Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, skall fullmäktige ändå fastställa skattesatsen *och, i förekommande fall, avgiftssatsen för begravningsavgiften enligt 9 kap. begravningslagen (1990:1144)* inom denna tid.

Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Fullmäktige får då fastställa en annan *skatte- eller avgiftssats* än den som har bestämts tidigare, om det finns skäl till det.

11 §

I lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. finns föreskrifter om skyldighet för styrelsen att underrätta vissa myndigheter om skattesatsen.

I lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. finns föreskrifter om skyldighet för styrelsen att underrätta vissa myndigheter om skattesatsen *och avgiftssatsen för begravningsavgiften.*

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1999.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Regeringen bemyndigade, i beslut den 21 december 1995, chefen för dåvarande Civildepartementet, numera chefen för Kulturdepartementet, att tillkalla en kommitté med uppgift att utreda den framtida begravningsverksamheten. Enligt de direktiv (Dir 1995:162) som lämnats kommittén är utgångspunkten, att ansvaret för såväl de befintliga som de framtida allmänna begravningsplatserna bör ligga på Svenska kyrkan. Samtidigt bör möjligheten för kommuner att anordna allmänna begravningsplatser samt för stiftelser och andra trossamfund än Svenska kyrkan att anordna enskilda begravningsplatser finnas kvar.

Kommittén har haft i uppdrag att utarbeta ett förslag till hur begravningsverksamheten skall finansieras efter relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Utgångspunkten har varit att de som tillhör Svenska kyrkan skall betala sin del av kostnaderna via den obligatoriska kyrkoavgiften, medan övriga skall betala sin del på ett annat sätt. Kommitténs uppgift har varit att utforma en enkel, lokalt förankrad och praktiskt hanterbar ordning för hur detta skall ske. En ordning som inte strider mot likställighetsprincipen och är godtagbar från religionsfrihetssynpunkt.

I kommitténs uppdrag har även ingått att utarbeta ett förslag till en obligatorisk, riksomfattande clearing, att tillämpas mellan de olika typerna av huvudmän samt vid gravsättning m.m. på judiska och muslimska begravningsplatser.

Kommittén har därjämte haft till uppgift att överväga de praktiska, ekonomiska och rättsliga konsekvenserna av ordningen för begravningsverksamhetens organisation.

I uppdraget har slutligen även ingått att analysera det behov av lagstiftning som kommitténs förslag ger upphov till samt att utarbeta dessa lagförslag.

1.2 Arbetets upplägning

De frågor som omfattas av utredningsuppdraget har i viss utsträckning behandlats av tidigare utredningar. Av dessa har främst ERK-utredningens samt Kyrkoberedningens betänkanden legat till grund för kommitténs diskussioner.

Som framgår av direktiven har kommitténs huvudsakliga uppgift varit att utarbeta ett förslag till finansiering av begravningsverksamheten för dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Kommittén har med anledning härav anlitat Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (nedan Pastoratsförbundet) som utformat dels ett förslag till särredovisning av kostnaderna för begravningsverksamheten, dels ett förslag till clearingsystem. De båda utredningarna bifogas betänkandet som bilaga.

Under arbetets gång gjordes bedömningen att det skulle vara värdefullt att genomföra en enkät angående de särskilda gravplatserna för icke-kristna. Syftet med denna har främst varit att kartlägga förekomsten av särskilda gravplatser samt hur det i de enskilda fallen rent praktiskt går till i samband med upplåtandet av en särskild gravplats.

I enlighet med direktiven har kommittén på olika sätt haft kontakt med företrädare för Svenska kyrkan samt med Riksskatteverket. Kommittén har även haft kontakter med företrädare för andra trossamfund.

Utredningsarbetet har bedrivits under samråd med övriga statliga och inomkyrkliga utredningar inom ämnesområdet.

2 Bakgrund

Frågan om statens och Svenska kyrkans inbördes förhållande har sedan 1950-talet utretts flera gånger. Under denna tid har även begravningsverksamheten, som genom det sätt på vilket huvudmannaskapet ordnats har ett nära samband med stat-kyrka-frågan, blivit föremål för ett flertal utredningar. Som exempel kan nämnas 1968 års beredning om stat och kyrka (SOU 1972:36), Begravningsutskottet (SOU 1978:3) och Utredningen om begravningsverksamheten (SOU 1981:36).

1968 års beredning om stat och kyrka hade till huvuduppgift att ta ställning till frågan om det framtida förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan. Beträffande begravningsverksamheten föreslog beredningen att huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna i princip skulle föras över från församlingarna till de borgerliga primärkommunerna. Enligt beredningen skulle kommunerna själva få avgöra hur de ville fullgöra sina förpliktelser. Det skulle t.ex. vara möjligt för kommunen att, mot ersättning, låta församlingarna fortsätta att sköta vissa begravningsplatser. År 1973 gav regeringen till känna att den inte avsåg att lägga fram någon proposition med anledning av beredningens förslag. Anledningen till detta var att redan tidigare existerande motsättningar fördjupats under remisstiden och att det inte fanns några förutsättningar för en bred samling i frågan.

I februari 1975 inleddes överläggningar om det framtida förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan mellan företrädare för parterna. Staten uttalade i samband med detta att utgångspunkten för överläggningarna måste vara att huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna skulle föras över till de borgerliga kommunerna. Begravningsutskottet, som behandlade frågorna om begravningsverksamheten, föreslog att huvudmannaskapet skulle föras över till kommunerna men att församlingarna skulle ges en lagfäst rätt att, mot ersättning av kommunerna, fortsätta att förvalta de begravningsplatser som de hade hand om vid övergångstillfället. Betänkandet som helhet fick

under remissbehandlingen ett starkt stöd från många håll, medan inställningen från församlingar och samfälligheter inom Svenska kyrkan var övervägande negativ. År 1979 lade regeringen fram förslag till principbeslut om relationerna mellan staten och Svenska kyrkan för kyrkomötet. Förslaget avvisades dock av kyrkomötet.

Därefter behandlades frågan om huvudmannaskapet av Utredningen om begravningsverksamheten. I betänkandet belystes de två alternativen kyrkligt respektive kommunalt huvudmannaskap. Därjämte behandlades ett tredje alternativ innebärande delat huvudmannaskap mellan Svenska kyrkan och de borgerliga kommunerna. Det delade huvudmannaskapet skulle i stort sett innebära att kyrkan behöll ansvaret för kyrkogårdarna, dvs. de begravningsplatser som var belägna på kyrkotomter, medan de borgerliga kommunerna skulle ansvara för nya begravningsplatser. Frågan om ansvaret för de befintliga, från kyrkobyggnaden friliggande, begravningsplatserna föreslogs lösas genom lokala överenskommelser.

De två därpå följande utredningarna om begravningsverksamheten, 1982 års kyrkokommitté (SOU 1985:1) och Arbetsgruppen för översyn av begravningslagstiftningen (SOU 1987:16), hade inte i uppdrag att behandla frågan om huvudmannaskapet.

ERK-utredningen (SOU 1992:9), som även behandlade begravningsverksamheten, fann att det knappast var någon framkomlig väg att helt kommunalisera verksamheten. Utredningen pekade i stället på möjligheten att dela huvudmannaskapet mellan de borgerliga kommunerna och pastoraten. Begravningsplatserna i nära anslutning till församlingskyrkan skulle falla under pastoratets ansvar medan friliggande begravningsplatser skulle handhas av kommunen. Den skatt som avsåg begravningsverksamheten skulle i första hand utdebiteras av kommunen, som också skulle ha det övergripande ansvaret för att det fanns ett tillräckligt antal begravningsplatser inom kommunen. Som en alternativ lösning angav ERK-utredningen möjligheten att låta kommunerna ha det övergripande ansvaret och utdebiteringsrätten i kombination med att kommunerna skulle kunna ge pastoraten i uppdrag att sköta begravningsplatserna. I varje kommun skulle dock finnas en begravningsplats som hölls av kommunen och där den som inte önskade begravning med kristen anknytning kunde begravas.

Kyrkoberedningen (SOU 1994:42) föreslog att nuvarande ordning för huvudmannaskapet skulle behållas oförändrad.

I propositionen om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80) angav regeringen att Svenska kyrkan skött förvaltningen av de allmänna begravningsplatserna på ett föredömligt sätt. Man hänvisade även till att ett fortsatt huvudmannaskap för Svenska kyrkan fått ett mycket starkt stöd av remissinstanserna. Regeringen föreslog därför att Svenska kyrkan även i fortsättningen skall vara huvudman för begravningsverksamheten samtidigt som den nuvarande möjligheten till kommunalt huvudmannaskap skall finnas kvar.

3 Nuvarande ordning

3.1 Inledning

Mänskligheten har tiderna igenom haft särskilda kulturella mönster och religiösa riter för omhändertagande och avsked av sina avlidna. I dag finns det en bred uppslutning kring uppfattningen att begravningsverksamheten är en samhällelig angelägenhet. Av såväl pietets- som miljöskäl anses det nödvändigt att samhället tar det yttersta ansvaret för att det finns en fungerande begravningsverksamhet som omfattar alla människor.

För många enskilda människor är det av mycket stor betydelse hur begravningsverksamheten sköts rent praktiskt. Detta kommer i Sverige till uttryck inte minst i att vi, i jämförelse med många andra länder, generellt sett har en mycket hög standard på begravningsplatserna. En väl fungerande begravningsverksamhet innebär också för många efterlevande ett stöd i sorgearbetet.

Samhällets ansvar för begravningsverksamheten fullgörs i dag i första hand genom anordnandet av allmänna begravningsplatser. Det är i huvudsak pastoraten inom Svenska kyrkan som är huvudmän för dessa begravningsplatser. Det förekommer emellertid också att kommuner (Stockholm och Tranås) är huvudmän för begravningsverksamheten inom sina respektive förvaltningsområden. Utöver allmänna begravningsplatser finns det också enskilda begravningsplatser. Sådana begravningsplatser kan anordnas av andra trossamfund än Svenska kyrkan samt stiftelser.

Enligt uppgifter som inhämtats från Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (nedan Kyrkogårdsförbundet) finns det mellan 3 250 och 3 275 begravningsplatser. Av dessa är cirka 2 400 kyrkogårdar, dvs. de är belägna intill en kyrka. Därutöver finns ödekyrkogårdar och kolerakyrkogårdar som inte sköts regelbundet samt enskilda begravningsplatser. Antalet gravplatser i Sverige kan uppskattas till cirka 20 miljoner.

På 74 av begravningsplatserna finns, enligt Kyrkogårdsförbundet, ett krematorium och antalet kolumbarier uppgår till totalt 17 st. I

Sverige avlider årligen cirka 94 000 personer. Av dessa kremeras cirka 61 000, varav drygt 13 000, dvs. cirka 21 procent, gravsätts i minneslund på krematorieorten. Kremationsandelen var för riket som helhet 64,7 procent år 1995, medan den för krematorieorter uppgick till 79,4 procent.

I detta sammanhang kan även nämnas att andelen som tillhör Svenska kyrkan i de territoriella församlingarna varierar mellan drygt 40 och knappt 100 procent. År 1994 uppgick andelen som tillhörde Svenska kyrkan till 86,5 procent av alla invånare. Räknat på svenska medborgare var andelen kyrkotillhöriga 90,9 procent.

3.2 Huvudmannaskap

3.2.1 Allmänna begravningsplatser

De territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan

Enligt begravningslagen åligger det de territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan att anordna och hålla allmänna begravningsplatser. Begravningsplatserna skall vara försedda med tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag. Antalet gravplatser får avpassas med hänsyn till att gravplats skall kunna tillhandahållas alla dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom pastoratet. I mån av utrymme får även annan beredas gravplats. Rätten till gravplats är inte beroende av att den döde tillhört något visst trossamfund. Däremot kan de som inte tillhör något kristet samfund inte kräva av pastoratet att deras gravplatser skall hållas samlade och avskilda från övriga platser. De olika slags gravanläggningar pastoraten är skyldiga att tillhandahålla bestäms av vad som från tid till annan är allmänt förekommande. Skyldigheten att tillhandahålla en viss typ av gravanläggning anses inträda när efterfrågan uppnått en beaktansvärd omfattning.

Kommunerna

Enligt begravningslagens bestämmelser får regeringen för särskilda fall besluta att en allmän begravningsplats skall anordnas och hållas av kommun i stället för pastorat. Så har skett beträffande Stockholms och

Tranås kommuner. I båda dessa kommuner förekommer även allmänna begravningsplatser som innehas av ett pastorat, men huvudmannaskapet, och den allt övervägande delen av begravningsverksamheten, handhas av kommunerna.

Stockholms kommun har varit huvudman för begravningsverksamheten inom kommunen sedan år 1886. I samband med stadens befolkningsmässiga expansion fick innerstadsförsamlingarna svårigheter med att tillgodose behovet av mark till begravningsplatser. Gemensamma begravningsplatser för flera församlingar anlades därvid i stadens utkanter, långt från befolkningens bostäder, och det föll sig naturligt att staden ålades förvaltningen för dessa. Under 1900-talets senare del har även ansvaret för ett antal kyrkogårdar i staden överförts från respektive församling till staden.

I Tranås kommun anlades den första kommunala begravningsplatsen år 1885, i samband med en kraftig befolkningsökning i tätorten Tranås. Invånarna i Tranås önskade en begravningsplats som var belägen på närmare håll än den befintliga församlingskyrkogården vid Säby kyrka.

I detta sammanhang kan även nämnas att Solna kommun, utan att vara huvudman för begravningsverksamheten i kommunen, innehar och i viss mån förvaltar en allmän begravningsplats.

Ansvaret för de särskilda gravplatserna

Sedan den 1 januari 1993 är stiftssamfälligheterna skyldiga att anordna allmänna begravningsplatser med särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. I praktiken har denna skyldighet fullgjorts genom att stiftssamfälligheterna ingått avtal med ett antal pastorat om att dessa skall tillhandahålla särskilda gravplatser på befintliga allmänna begravningsplatser. Motsvarande avtal har stiftssamfälligheten i Stockholms stift ingått med Stockholms kommun.

De kommuner som är huvudmän för begravningsverksamheten är också, enligt begravningslagen, skyldiga att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet samfund.

3.2.2 Enskilda begravningsplatser

Vid sidan av de allmänna begravningsplatserna finns även enskilda begravningsplatser. Sådana får, efter länsstyrelsens tillstånd, anordnas och hållas av trossamfund eller stiftelser.

3.3 Tillsyn och överprövning

Tillsynen över att den som innehar en allmän eller enskild begravningsplats fullgör sina skyldigheter enligt begravningslagen, eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag, utövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan i samband med detta meddela vitesföreläggande för att få rättelse till stånd.

Beslut som fattats av en kyrkogårdsmyndighet enligt begravningslagen, eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får, med vissa undantag, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

3.4 Finansiering

3.4.1 Finansiering genom skattemedel

Begravningsverksamheten är i huvudsak offentligt finansierad, dvs. genom skattemedel. Att det förhåller sig så ter sig naturligt mot bakgrund av att det är en samhällelig angelägenhet att anordna och hålla begravningsplatser. För Svenska kyrkans del sker finansieringen genom församlingsskatten och den s.k. dissenterskatten, och för kommunernas del genom kommunalskatten. Stiftssamfälligheterna täcker sina kostnader för begravningsverksamheten i första hand genom egen uttaxering.

Församlingsskatt betalas av dem som tillhör Svenska kyrkan. De som inte tillhör Svenska kyrkan betalar för närvarande dissenterskatt som utgör 25 procent av församlingsskatten. Dissenterskatten motiveras med att även de som inte tillhör Svenska kyrkan skall bidra till kostnaderna för begravningsverksamheten, dock har det förekommit invändningar mot dissenterskattens konstruktion.

De enskilda begravningsplatserna omfattas inte av den offentliga finansieringen. Den som önskar bli begravd på en sådan begravningsplats har ju emellertid alltid såväl möjlighet som rätt till en gravplats på en allmän begravningsplats och kan på så sätt få del av den offentliga finansieringen. I Stockholm får de katolska och judiska begravningsplatserna visst ekonomiskt stöd från kommunen, vilket ytterst bekostas av kommunalskatten. Det förekommer även på sina håll att pastoraten inom Svenska kyrkan lämnar bidrag till judiska begravningsplatser.

3.4.2 Finansiering genom avgifter

Begravningsverksamheten finansieras även i viss utsträckning via avgifter som debiteras dödsboet. Omfattningen av avgiftsfinansiering, i förhållande till skattefinansiering, varierar från huvudman till huvudman. Som exempel på tjänster inom begravningsverksamheten som kan vara avgiftsbelagda kan nämnas gravrättsupplåtelse, gravöppning och kremering.

3.5 Clearing

Flertalet pastorat inom Svenska kyrkan tillämpar sedan länge ett frivilligt clearingsystem som avser dels tjänster inom begravningsverksamheten, dels tjänster inom det vidare området begravningsväsendet. Huvudprincipen i systemet är att begravningsceremoni och gravsättning kan äga rum på annan ort än där den döde var folkbokförd, utan extra kostnad för dödsboet. De kostnader som uppstår i gravsättningspastoratet kompenseras av folkbokföringspastoratet. Clearingsystemet omfattar endast allmänna begravningsplatser. Anslutningen till clearingsystemet är omfattande även om alla pastorat inte deltar. I augusti 1996 var drygt 90 procent av landets alla församlingar anslutna till systemet. Av de båda kommunala huvudmännen har Tranås kommun anslutit sig till clearing, medan Stockholms kommun inte gjort det.

De som deltar i clearingsystemet kan välja mellan rikstäckande clearing, clearing inom stiftet, kontraktet eller kommunen. I stor utsträckning har de som anslutit sig valt att delta i den rikstäckande clearing. De som ansluter sig kan också välja mellan clearing avseende samtliga kostnader, dvs. även kostnad för officiant, kyrkomusi-

ker och liknande, eller en clearing där någon kostnad bortfaller. Det pastorat som exempelvis inte bekostar kremering vid begravning inom det egna pastoratet gör det givetvis inte heller vid begravning inom ett annat pastorat.

Pastoratsförbundet utarbetar årligen rekommendationer till taxor för de olika tjänsterna i clearingsystemet. De som anslutit sig till clearingsystemet är inte bundna av dessa taxor.

3.6 Service till huvudmännen

De territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan får genom Pastoratsförbundet samt Kyrkogårdsförbundet service och rådgivning inom begravningsverksamhetsområdet.

Pastoratsförbundet, som även är en arbetsgivarorganisation, och Kyrkogårdsförbundet är båda ideella föreningar med frivilligt medlemskap. Pastoratsförbundets medlemmar är Svenska kyrkans församlingar, pastorat och övriga samfälligheter. Kyrkogårdsförbundet, vars medlemmar främst är kyrkogårds- och krematorieförvaltande myndigheter, är en bransch- och serviceorganisation även för medlemmar utanför Svenska kyrkan, t.ex. för kommuner och andra trossamfund.

4 Vad är begravningsverksamhet?

Vi föreslår att

- till begreppet begravningsverksamhet hänförs de åtgärder och tjänster som har direkt samband med huvudmannskapet för de allmänna begravningsplatserna så som de angetts i tidigare betänkanden om begravningsverksamheten och kommit till uttryck i praxis.

4.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ligger bl.a. att ta ställning till frågorna om begravningsverksamhetens framtida finansiering samt de praktiska, ekonomiska och rättsliga konsekvenserna av ordningen för huvudmannskapet för verksamheten. Det är på grund härav angeläget att utreda vilka tjänster som bör omfattas av en gemensam finansiering baserad på den enskildes inkomst samt dra en gräns gentemot de tjänster inom begravningsväsendet som inte har direkt anknytning till verksamheten vid begravningsplatserna. Den närmare innebörden av begreppet begravningsverksamhet blir därvid av betydelse.

4.2 Begreppets tillkomst – SOU 1978:3

I februari 1975 inleddes överläggningar mellan företrädare för staten och Svenska kyrkan om det framtida förhållandet mellan staten och kyrkan. Deltagarna enades om att bedriva arbetet i fyra arbetsutskott vilka skulle behandla olika ämnesområden. Ett av utskotten, begravningsutskottet, skulle arbeta med frågan om huvudmannskapet för de allmänna begravningsplatserna.

Begravningsutskottet redovisade resultatet av sitt arbete i betänkandet Stat-Kyrka (SOU 1978:3). Utskottet hade i sitt arbete funnit det

nödvändigt att skapa viss fasthet i terminologin och uppehöll sig därför i betänkandet bl.a. vid begreppet begravningsverksamhet.

Utskottet konstaterade att det i den allmänna debatten talades om huvudmannaskapet för begravningsväsendet. Detta begrepp innefattade emellertid enligt utskottets mening de mest skilda företeelser som har samband med omhändertagandet av den avlidnes kropp. Hit hör t.ex. såväl begravningsakt av religiös eller icke religiös art som gravsättning. Även begravningsentreprenörverksamhet och bårhusväsende samt verksamheten på enskilda begravningsplatser hänfördes till begreppet begravningsväsende.

Mot denna bakgrund ansåg utskottet begreppet begravningsväsende vara alltför vidsträckt för att kunna användas som benämning på huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser. Utskottet införde därför begreppet begravningsverksamhet som sammanfattande benämning på de olika åtgärder som hade direkt samband med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser. Uttrycket ges härmed en snävare innebörd än begreppet begravningsväsende, vilket kan anses omfatta många skilda företeelser som har samband med omhändertagandet av den döde.

I sitt betänkande utvecklade utskottet begreppet begravningsverksamhet närmare. Enligt utskottet innefattade det en skyldighet att hålla allmän begravningsplats med erforderligt antal gravplatser av vedertagen typ. Även åligganden i övrigt enligt författningsbestämmelser ansågs höra till begravningsverksamheten. Som exempel på sådana skyldigheter nämndes bl.a. att hålla begravningsplatsen i ett ordnat och värdigt skick samt att upprätta gravkarta och föra gravbok.

Till de obligatoriska angelägenheterna hörde enligt utskottets mening även uppgifter som inte reglerades i en författning men som fick anses som oundgängligen nödvändiga för att huvudmannen skulle kunna fullgöra sina skyldigheter. Utskottet angav som exempel på sådana uppgifter att anskaffa och underhålla byggnader och inventarier som är nödvändiga för verksamheten på begravningsplatsen.

Begravningsutskottet pekade dessutom på att en huvudman frivilligt kunde åta sig olika uppgifter vilka fick anses ingå i begravningsverksamheten. De frivilliga uppgifterna bestämdes av de kompetensregler som gällde för huvudmannen. Utskottet var dock inte berett att närmare gå in på hur långt kompetensen sträckte sig.

Utskottet konstaterade vidare att själva begravningsakten inte kunde räknas till begravningsverksamheten. Jordfästning i Svenska kyrkans ordning ansågs utgöra en inomkyrklig angelägenhet. Man pekade dock på att kommunerna, vilka föreslogs överta huvudmannaskapet för de

allmänna begravningsplatserna, hade att räkna med att det skulle finnas praktiska möjligheter att före gravsättning anordna en akt av religiös eller icke religiös natur.

Utskottet erinrade även om att huvudmannens förvaltningsuppgifter brukade indelas i faktisk förvaltning och rättslig förvaltning. Till den faktiska förvaltningen hänfördes de åtgärder av administrativ och praktisk natur som krävdes för verksamheten och hade direkt samband med denna. Den faktiska förvaltningen omfattade således vård av begravningsplatsen med tillhörande särskilda byggnader och anläggningar samt all den verksamhet som rörde de enskilda gravplatserna. Till den faktiska förvaltningen hänfördes även ansvaret för de personalresurser som behövdes för verksamheten, anskaffande och underhåll av inventarier och förbrukningsmateriel, ombesörjande av transporter inom begravningsplats, bisättning, kremering och gravsättning.

Den rättsliga förvaltningen omfattade enligt utskottet huvudsakligen myndighetsutövning enligt gravrättslagen och begravningskungörelsen, dvs. sådana beslut gentemot enskilda som hade samband med gravrättsupplåtelser.

I början av år 1978 avgav deltagarna i stat-kyrka-överläggningarna sina betänkanden Stat-kyrka, ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, varefter dessa remissbehandlades. Remissvaren redovisades i SOU 1978:76. Det kan i detta sammanhang konstateras att begreppet begravningsverksamhet, som det beskrivits i betänkandet, ej ifrågasattes av remissinstanserna.

4.3 Övriga utredningar

4.3.1 Utredningen om begravningsverksamheten – SOU 1981:36

I augusti 1979 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att göra en kompletterande undersökning av ansvaret för och organisationen av begravningsverksamheten samt utforma alternativa förslag till lösning på frågan.

Utredningen lämnade i juni 1981 sitt betänkande, Begravningsverksamheten (SOU 1981:36). I betänkandet uppehöll man sig bl.a. vid begreppet begravningsverksamhet och använde härvid samma definition av begreppet som i betänkandet Stat-kyrka (SOU 1978:3). Med begravn-

ningsverksamhet avsågs således de olika åtgärder som hade direkt samband med huvudmannskapet för allmänna begravningsplatser.

4.3.2 Arbetsgruppen för översyn av begravningslagstiftningen – SOU 1987:16

I juni 1983 tillsattes inom Civildepartementet en arbetsgrupp med uppgift att göra en översyn av jordfästningslagen (1957:585), gravrättslagen (1963:537) och begravningskungörelsen (1963:540) samt anslutande författningar.

Arbetsgruppen uttalade i sitt betänkande, Begravningslag (SOU 1987:16), att den med begreppet begravningsverksamhet avsåg verksamhet som i huvudsak hade sin grund i bestämmelserna i gravrättslagen och begravningskungörelsen, dvs. i stort sett den verksamhet som gällde begravningsplatserna och deras förvaltning samt kremering, gravsättning och upplåtelse av gravrätt. Till begravningsverksamheten räknades däremot inte jordfästning och andra begravningsceremonier. Inte heller bårhusväsendet och begravningsentreprenörernas verksamhet hänfördes dit.

4.3.3 Begravningskostnadsutredningen – SOU 1990:82

Begravningskostnadsutredningen, som bl.a. hade till syfte att få en samlad bild av de kostnader som förekommer i samband med begravning, gjorde i sitt betänkande Vad kostar begravningar – vem betalar? (SOU 1990:82) åtskillnad mellan begravningsverksamhet och det vidare begreppet begravningsväsende. Till det förra hänfördes i huvudsak upplåtelse av gravrätt, kremering och gravsättning samt de delar av förvaltningen av begravningsplatsen som hade direkt samband med dessa tjänster. Däremot ansågs den fortlöpande skötseln av de enskilda gravarna inte ingå i begravningsverksamheten.

4.3.4 ERK-utredningen – SOU 1992:9

ERK-utredningen anslöt sig i sitt betänkande, Ekonomi och rätt i kyrkan, (SOU 1992:9) till ovan nämnda utredningars uppfattning om begreppet begravningsverksamhet.

4.3.5 Kyrkoberedningen – SOU 1994:42

Även Kyrkoberedningen behandlade i sitt betänkande begreppet begravningsverksamhet och pekade på vikten av att avgränsa detta. Kyrkoberedningen konstaterade att hållandet av begravningsplats och krematorium, öppnandet och igenfyllandet av grav samt upplåtelse av lokal för begravningsakten torde utgöra en del av begravningsverksamheten medan sådana tjänster som svepning, anskaffandet av kista, annonsering, begravningsakt, minnesstund och utsmyckning av gravplatsen inte kunde anses ingå i begravningsverksamheten.

4.4 Överväganden

Begreppet begravningsverksamhet har stor praktisk betydelse. Alla inom huvudmannens förvaltningsområde folkbokförda har, oavsett kyrkotillhörighet, rätt till de tjänster som är hänförliga till begravningsverksamheten. Härigenom aktualiseras frågan om vilka tjänster som inryms i begreppet. Som framgår av redovisningen ovan har den angivna definitionen av begreppet begravningsverksamhet godtagits allmänt. Med begravningsverksamhet avses sålunda de olika åtgärder och tjänster som har direkt samband med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser. I detta sammanhang kan nämnas att inom dagens system för begravningsclearing innefattar begreppet begravningsverksamhet tjänsterna bisättning, upplåtelse av kapell, upplåtelse av gravrätt, öppning av kist- och urngrav samt kremering. Begreppet bisättning har ofta kommit att omfatta såväl sådana tjänster som bekostas av det enskilda dödsboet som sådana som är föremål för offentlig finansiering. Då det enligt uppdraget ankommit på kommittén att klargöra vad som följer av huvudmannaskap för begravningsplats samt utarbeta en lösning på finansieringsfrågan och frågan om begravningsclearing finns emellertid behov av att utveckla begreppet begravningsverksamhet ytterligare något.

Huvudmannen har ett administrativt, ekonomiskt och rättsligt ansvar för uppgifterna inom begravningsverksamheten, vilket i huvudsak har sin grund i bestämmelserna i begravningslagen och begravningsförordningen. Begravningsverksamheten kan delas in i obligatoriska och fakultativa uppgifter. De obligatoriska uppgifterna kan i sin tur delas in i anordnande och hållande av allmän begravningsplats samt faktisk och rättslig förvaltning.

Huvudmannen skall se till att det finns ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag samt att begravningsplatsen får sådan utformning och vårdas på ett sätt som stämmer överens med gällande bestämmelser och därigenom hålls i ett ordnat och värdigt skick. Härtill kommer att huvudmannen har att svara för de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten.

Den faktiska förvaltningen består av skötsel, drift och underhåll av begravningsplatsen, vari även innefattas vård av allmänna ytor. Huvudmannen har vidare att anskaffa samt svara för drift och underhåll av de byggnader och inventarier som är nödvändiga för verksamheten på begravningsplatsen. Även tjänster som mottagande av stoft för förvaring och visning, kremering, gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav samt tillsyn av gravanordningar och kontakter med gravrättsinnehavare i samband med detta får räknas till den faktiska förvaltningen. Som exempel på byggnader som kan vara nödvändiga för begravningsverksamheten kan nämnas gravkapell, krematorium, lokal för förvaring och visning samt ekonomibyggnader inklusive utrymmen för personal i enlighet med vad som framgår av arbetsmiljölagen. Genom bestämmelserna i kyrkolagen har möjligheten respektive skyldigheten att upplåta kyrkobyggnaden för begravningsceremoni i annan ordning än den som gäller för Svenska kyrkan begränsats. På grund härav kan den som önskar en begravningsceremoni i annan ordning än den som gäller för Svenska kyrkan inte utan vidare påräkna att kyrkan upplåts för detta ändamål. Det bör därför åligga huvudmannen att som en del av begravningsverksamheten tillhandahålla eller kunna anvisa någon lokal som lämpar sig även för begravningsceremoni i annan ordning än Svenska kyrkans. Slutligen kan även erinras om att den administration som krävs för begravningsverksamheten självfallet är en del av denna.

Den rättsliga förvaltningen består av myndighetsutövning i form av fullgörandet av de skyldigheter som föreskrivs i begravningslagen liksom övriga åligganden enligt begravningslagen som exempelvis att upprätta gravkartor, föra gravbok, upplåta gravrätt, utfärda gravbrev samt svara för medling i tvister om kremering och gravsättning.

De fakultativa uppgifterna inom begravningsverksamheten består av tjänster som i och för sig på grund av sin karaktär kan hänföras till begravningsverksamheten men likväl inte hör till de obligatoriska uppgifterna. Hit hör i dagsläget exempelvis transporter av skilda slag. Kommittén anser att man, mot bakgrund av samhällets ansvar för en väl fungerande begravningsverksamhet, bör överväga att låta kostnadsansvaret för vissa transporter ingå i de obligatoriska uppgifterna. Till de obligatoriska uppgifterna bör, enligt kommitténs mening, hänföras de transporter av stoftet eller askan, t.ex. i samband med kremering, som är nödvändiga från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning skett. Transporter för gravsättning i annat förvaltningsområde bör däremot inte ingå, så vida de inte är beroende av avtal mellan huvudmännen för att tillhandahålla särskilda gravplatser.

Utanför begravningsverksamheten faller sådant som skötselåtaganden, tillhandahållande av växter, plantering och annan utsmyckning avseende den enskilda gravplatsen. Detta är uppgifter som huvudmannen inom ramen för gällande kompetensregler frivilligt kan åta sig. Även sådana tjänster som det omedelbara omhändertagandet av den avlidne, svepning, anskaffande av kista och gravsten samt annonsering och liknande åtgärder föreslås falla utanför begravningsverksamheten. Ej heller föreslås begravningsceremoni med därtill hörande officiant, musiker, bärare m.m. eller minnesstund med förtäring ingå i begravningsverksamheten. Den som tillhör Svenska kyrkan kommer självfallet även fortsättningsvis att, om så önskas, erhålla kyrklig begravning. Kostnaden för begravningsgudsjänst, vari ingår bl.a. präst och kyrkomusiker, kommer dock i framtiden inte att finansieras via begravningsavgiften utan genom den kyrkoavgift som den som tillhör Svenska kyrkan har att betala.

Vid bedömningen av vilka åtgärder och tjänster som är att hänföra till begravningsverksamheten måste beaktas att seder och bruk förändras. Någon för all framtid gällande uppräkningslista är därför inte möjlig att göra. Nedanstående förteckningar upptar dock exempel på vad som, enligt kommittén, i dag är att hänföra till begravningsverksamheten respektive inte kan hänföras dit.

Uppgifter som föreslås ingå i begravningsverksamheten

- Hålla tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag.

- Utforma och vårda begravningsplatsen på ett sätt som stämmer överens med gällande bestämmelser.
- Svara för de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten.
- Sköta, driva och underhålla begravningsplatsen inklusive vård av allmänna ytor.
- Anskaffa och underhålla byggnader och inventarier som är nödvändiga för verksamheten på begravningsplatsen.
- Ta emot stoft för förvaring i bisättningsutrymme.
- Tillhandahålla eller kunna anvisa någon form av lokal som lämpar sig för begravningsceremoni i annan ordning än Svenska kyrkans.
- Kremering.
- Gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav.
- Transporter inom begravningsplatsen, till och från krematorium samt för gravsättning som beror på avtal mellan huvudmän om särskilda gravplatser.
- Myndighetsutövning och åligganden enligt begravningslagen, såsom att upprätta gravkartor, föra gravbok, upplåta gravrätt, utfärda gravbrev samt svara för medling i tvister om kremering och gravsättning.
- Tillsyn av gravanordningar och kontakter med gravrättsinnehavare i samband med detta.
- Den administration som krävs för att fullgöra uppgifterna inom begravningsverksamheten.
- Underhåll av kulturhistoriskt intressanta gravanläggningar.

Som exempel på byggnader som kan vara nödvändiga för begravningsverksamheten kan nämnas lokal för gudstjänst alternativt annan ceremoni, krematorium, särskild byggnad för bisättning samt ekonomibyggnader inklusive utrymmen för personal.

Uppgifter som föreslås inte ingå i begravningsverksamheten

- Svepning.
- Anskaffande av kista och gravsten.
- Annonsering.
- Begravningsceremoni med officiant, musiker, bärare m.m.
- Minnesstund med förtäring.
- Transport för gravsättning i annat förvaltningsområde, så vida den inte är beroende av avtal mellan huvudmännen om särskilda gravplatser.

- Skötselåtaganden.
- Tillhandahållande av växter, plantering och annan utsmyckning av den enskilda gravplatsen.

5 Vem är huvudman?

Vi föreslår

- att huvudmannen definieras som den som är skyldig att anordna och hålla allmänna begravningsplatser inom visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde.

I nu gällande begravningslag anges under rubriken "Huvudmannaskapet" att det åligger de territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan eller, för de fall regeringen så beslutat, en kommun att anordna och hålla allmänna begravningsplatser.

Det är, enligt kommitténs mening, önskvärt att begreppet huvudmannaskap förtydligas ytterligare något. Huvudmannaskapet bör därför ses som ett ansvar att anordna och hålla allmänna begravningsplatser inom ett visst geografiskt avgränsat område. Detta innebär att det för varje område endast finns en huvudman för begravningsverksamheten. Att så är fallet är naturligt mot bakgrund av det totala ansvar denne huvudman har för verksamheten, jämte det sätt på vilket verksamheten finansieras. Med huvudmannaskapet följer således en skyldighet att på allmän begravningsplats bereda gravplats åt alla dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom huvudmannens förvaltningsområde. Huvudmannen har, genom sitt övergripande ansvar, även ett ansvar för att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att den kan upplevas som tillfredsställande av alla, oavsett trosinriktning.

Där kommunen är huvudman för begravningsverksamheten förekommer jämväl allmänna begravningsplatser som innehas av territoriella pastorat inom Svenska kyrkan. Det finns också på ett antal orter enskilda begravningsplatser som anordnats av andra trossamfund än Svenska kyrkan eller av stiftelser. I inget av dessa fall är innehavaren huvudman för begravningsverksamheten.

6 Finansiering

Alla som är folkbokförda inom Sverige skall betala begravningsavgift. Den som tillhör Svenska kyrkan skall enligt riksdagens beslut betala sin begravningsavgift som en del av den obligatoriska kyrkoavgiften.

Vi föreslår att

- alla som är folkbokförda inom Sverige och *inte tillhör Svenska kyrkan* skall betala begravningsavgift,
- begravningsavgift skall betalas även av den som tillhör Svenska kyrkan och som är *folkbokförd inom kommun som är huvudman* för begravningsverksamheten,
- begravningsavgift skall betalas även av den som tillhör Svenska kyrkan och som är *medlem i icke-territoriell församling* och som inte är folkbokförd inom kommun som är huvudman för begravningsverksamheten,
- huvudmannen fastställer begravningsavgiften,
- ett visst basutbud av tjänster obligatoriskt skall finansieras genom begravningsavgiften och tillhandahållas dödsboet utan särskild debitering,
- nuvarande uppördssystem bibehålls efter smärre förändringar
- den avgift som är hänförlig till begravningsverksamheten skall redovisas särskilt på skattsedeln för alla,
- den som, utan att vara huvudman för begravningsverksamheten, innehar en eller flera allmänna begravningsplatser får rätt att, utan kostnad för innehavaren, överlämna förvaltningen av en eller flera begravningsplatser till huvudmannen för begravningsverksamheten för det förvaltningsområde i vilket begravningsplatsen är belägen,
- kommun som är huvudman för begravningsverksamheten ger ett skäligt bidrag till driften av allmän begravningsplats som innehas av pastorat inom kommunen och vars förvaltning inte överlämnats till kommunen.

6.1 Inledning

Begravningsverksamheten har hittills i huvudsak varit offentligt finansierad. Den offentliga finansieringen har omfattat de allmänna begravningsplatserna. Vid en förändrad relation mellan staten och Svenska kyrkan, i enlighet med principbeslutet i frågan, kommer skattskyldigheten till Svenska kyrkan att upphöra. Svenska kyrkans verksamhet kommer i stället att finansieras genom en obligatorisk kyrkoavgift. De som tillhör Svenska kyrkan förutsätts betala sin del av kostnaderna för begravningsverksamheten inom ramen för kyrkoavgiften. Kommitténs uppgift är i denna del att överväga de ekonomiska och praktiska frågor som kan uppstå med en sådan ordning.

Redan genom tidigare utredningar har slagits fast den näst intill självklara slutsatsen att en fungerande begravningsverksamhet är en allmän samhällelig uppgift. Det är då också en självklarhet att alla – oavsett tillhörighet till trossamfund – efter förmåga bidrar till kostnaderna för denna verksamhet. Kommittén har fått i uppdrag att ta fram ett system för hur de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala sin del av kostnaderna för begravningsverksamheten. Systemet skall vara lokalt förankrat, enkelt och praktiskt hanterbart samt förenligt med likställighetsprincipen och godtagbart från religionsfrihetssynpunkt.

6.2 Nuvarande ordning

Hur finansieringen av begravningsverksamheten för närvarande är ordnad framgår av avsnitt 3.4.

6.3 Konsekvenser av finansiering via kyrkoavgiften vid kyrkligt huvudmannaskap

6.3.1 Överväganden

Allmänna praktiska konsekvenser

Den bärande principen i finansieringssystemet är att kostnaderna för begravningsverksamheten skall delas av alla som har beskattningsbar inkomst.

Principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan förutsätter att begravningsverksamheten för dem som tillhör Svenska kyrkan finansieras via den obligatoriska kyrkoavgiften. Detta innebär, att det faktiska beslutsutrymmet för något annat organ än Svenska kyrkan – där Svenska kyrkans pastorat är huvudmän för begravningsverksamheten – att bestämma storleken på begravningsavgiften, blir obefintligt. Motsvarande förhållande gäller givetvis där kommunen är huvudman för begravningsverksamheten. Om något annat organ än den som är huvudman för begravningsverksamheten skall fastställa begravningsavgiften kommer detta att kunna ske endast rent formellt. Beslutet kommer inte att kunna föregås av någon egentlig prövning.

Praktiska konsekvenser för den enskilde kyrkotillhörige

Några praktiska konsekvenser för dem som tillhör Svenska kyrkan torde inte uppstå genom den nya ordningen. Kostnaden för begravningsverksamheten kommer, precis som i dag, att utgöra en del av vad den enskilde betalar till Svenska kyrkan. Det finns anledning att anta att kostnaden för själva begravningsgudstjänsten, vilken inte ingår i begravningsverksamheten, i framtiden kommer att ingå i kyrkoavgiften. På så sätt medför förslaget inte någon förändring för den enskilde.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget att de som tillhör Svenska kyrkan skall bekosta sin del av begravningsverksamheten via kyrkoavgiften innebär inte något avsteg

från vad som gäller i dag. Det torde därmed inte uppstå några ökade kostnader hänförliga till denna ordning.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget som helhet behandlas under avsnitt 12.

6.4 Konsekvenser av finansiering via kyrkoavgiften vid kommunalt huvudmannaskap

6.4.1 Överväganden

I Stockholms och Tranås kommuner är det de borgerliga kommunerna som är huvudmän för begravningsverksamheten. Samtidigt förekommer i båda dessa kommuner även allmänna begravningsplatser som något pastorat inom Svenska kyrkan ansvarar för. Det är angeläget att man i det nya finansieringssystemet säkerställer driften och underhållet av de allmänna begravningsplatserna som innehas av pastoraten i dessa kommuner. Dessa begravningsplatser måste, genom att de är allmänna begravningsplatser, anses vara ett ansvar för alla och inte bara dem som tillhör Svenska kyrkan.

I den proposition (prop. 1995/96:80 s. 34) som föregick principbeslutet i stat-kyrka-frågan anges, att förvaltningen av de allmänna begravningsplatser som Svenska kyrkan är huvudman för, bör kunna finansieras genom kyrkoavgiften för dem som tillhör Svenska kyrkan, medan olika modeller får prövas i övrigt. Kommittén har från denna utgångspunkt övervägt alternativa finansieringsmöjligheter. Resonemang är tillämpligt även på de borgerliga kommuner som i framtiden kan tänkas bli huvudmän för begravningsverksamheten inom sina förvaltningsområden.

Begravningsavgift vid kommunalt huvudmannaskap

På det sättet samhället organiserat ansvaret för begravningsverksamheten är det naturligt att respektive huvudman tar ett övergripande ansvar för verksamheten inom hela sitt förvaltningsområde. Denna helhetssyn på huvudmannaskapet bör komma till uttryck bl.a. på det sättet att huvudmannen beslutar om avgiften samt uppbär densamma från samtliga

som är folkbokförda inom förvaltningsområdet. Kostnaderna för begravningsverksamheten i de kommuner som är huvudmän för verksamheten bör således finansieras genom en begravningsavgift. Denna begravningsavgift skall betalas av alla dem som är folkbokförda inom kommunen, oavsett samfundstillhörighet.

Emellertid kvarstår frågan hur de allmänna begravningsplatser som pastoraten i dessa kommuner innehar skall finansieras. Det bör därför i begravningslagen införas en bestämmelse om att den som, utan att vara huvudman för begravningsverksamheten, innehar en eller flera allmänna begravningsplatser skall ha rätt att, utan kostnad för innehavaren, överlämna förvaltningen av en eller flera begravningsplatser till huvudmannen. På detta sätt får pastoraten, och därmed de i dessa pastorat som tillhör Svenska kyrkan, möjlighet att slippa att ensamma bära kostnaden för de allmänna begravningsplatserna inom pastoratet. Samtidigt förstärks synen på huvudmannaskapet som ett övergripande ansvar för begravningsverksamheten.

Det kan emellertid finnas pastorat som av olika skäl anser det vara värdefullt att ha kvar förvaltningen av sina allmänna begravningsplatser. För sådana fall bör den kommunale huvudmannen ge pastoratet ett skäligt bidrag till driften av begravningsplatsen. Bidraget kan motiveras av att det rör sig om allmänna begravningsplatser, som alla har ett gemensamt ansvar för, samt att dessa i viss mån avlastar de kommunala begravningsplatserna.

6.5 Medlemskap i icke-territoriella församlingar inom Svenska kyrkan

6.5.1 Nuvarande ordning

I Sverige finns följande icke-territoriella församlingar: Karlskrona amiralitetsförsamling, Göteborgs tyska församling, Tyska S:ta Gertruds församling, Finska församlingen och Hovförsamlingen, de tre sistnämnda i Stockholms kommun.

Den som är medlem i en icke-territoriell församling betalar församlingsskatt till denna församling. Samtidigt följer av begravningslagen att alla folkbokförda inom ett pastorat, en kyrklig samfällighet eller borgerlig kommun har rätt till gravplats inom respektive huvudmans förvaltningsområde. Det organ som uppbär skatten och det

som är skyldigt att tillhandahålla gravplats m.m. är alltså i dessa fall inte det samma.

För medlemskap i Karlskrona amiralitetsförsamling krävs bl.a. att personen är folkbokförd inom Karlskrona kommun. I Karlskrona finns sedan år 1950 en begravningsamfällighet som består av amiralitetsförsamlingen, Karlskrona stadsförsamling och Aspö församling. Karlskrona kommun omfattar emellertid flera församlingar som inte deltar i begravningsamfälligheten. Det kan därför förekomma att personer är folkbokförda och har rätt till gravplats i ett visst pastorat utanför begravningsamfälligheten, medan deras skattemedel avseende begravningsverksamheten går till begravningsamfälligheten.

Göteborgs tyska församling ingår i Göteborgs kyrkliga samfällighet. I samfälligheten ingår även samtliga pastorat belägna i Göteborgs kommun. En förutsättning för medlemskap i församlingen är att man är folkbokförd i Göteborgs kommun. Detta innebär att det för Göteborgs tyska församlings del är samma organ, dvs. samfälligheten, som uppbär skattemedlen och är prestationsskyldigt med avseende på begravningsverksamheten.

Tyska S:ta Gertruds församling och Finska församlingen har Stockholms kommun som upptagningsområde. Medlemmar i dessa båda församlingar kommer, med kommitténs förslag, att betala begravningsavgift till kommunen. Här uppstår således inte heller någon bristande överensstämmelse mellan den som uppbär avgiften och den som är prestationsskyldig.

Hovförsamlingens medlemmar utgörs av medlemmarna av Kungliga Huset, de som tjänstgör vid Kungliga Hovstaterna och Kungliga Staberna samt de som har tjänstgjort vid dessa, och som vid tidpunkten för anställningens upphörande uppbär pension. Dessutom är make och hemmavarande barn samt efterlevande make och hemmavarande barn till någon som tjänstgör eller tjänstgjort vid Kungliga Hovstaterna eller Kungliga Staberna medlemmar i Hovförsamlingen.

6.5.2 Överväganden

Det kan alltså konstateras att det i vissa fall i icke-territoriella församlingar kan förekomma att det organ som uppbär skattemedel inte är identiskt med det som är skyldigt att tillhandahålla gravplats m.m. I samband med översynen av finansieringen av begravningsverksamheten bör detta förhållande ändras. Det bör då införas en bestämmelse

som innebär att den som är medlem i en icke-territoriell församling, och inte är folkbokförd inom kommun som är huvudman för begravningsverksamheten, skall betala begravningsavgift till det pastorat inom vilket han är folkbokförd. Denna bestämmelse kommer att omfatta endast dem som är medlemmar i en icke-territoriell församling *och* tillhör Svenska kyrkan. För övriga gäller bestämmelserna om begravningsavgift automatiskt.

6.6 Fastställande av begravningsavgift för dem som inte tillhör Svenska kyrkan

När det gäller frågan om vilket organ som skall fastställa begravningsavgiften för dem som inte tillhör Svenska kyrkan visar direktiven på några alternativa lösningar. Avgiften anges antingen kunna fastställas av pastoraten eller kommunerna; i båda fallen efter det att kostnaderna för begravningsverksamheten särredovisats hos pastoraten. Däremot utesluts att kostnaden tas upp i den kommunala budgeten.

Nedanstående resonemang är tillämpligt när ett pastorat inom Svenska kyrkan är huvudman för begravningsverksamheten. Vid kommunalt huvudmannaskap ankommer det givetvis på kommunen att fastställa begravningsavgiften för alla och därmed även dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

6.6.1 Överväganden

Pastoraten inom Svenska kyrkan fastställer avgiften

Huvudmannen bär det ekonomiska ansvaret för att begravningsverksamheten fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det är också huvudmannen som avgör hur verksamheten rent praktiskt skall vara ordnad och vilken standard den skall hålla. Det är därför naturligt att huvudmannen, oavsett om denne är ett pastorat eller en kommun, efter särredovisning av kostnaderna, fastställer den avgift som alla, oavsett samfundstillhörighet, skall betala till begravningsverksamheten. På detta sätt säkerställs att finansieringen av verksamheten är lokalt förankrad. Genom att den som är skyldig att tillhandahålla tjänsterna också fastställer avgiften löper man vidare inte någon risk för att det uppstår en sådan skillnad mellan intäkter och kostnader att ordningen

för huvudmannaskapet riskerar att sättas ur spel. Det uppkommer inte heller någon risk för konflikter mellan huvudmannen och det organ som annars skulle fastställa avgiften.

Nackdelen med denna ordning är att även de som inte tillhör Svenska kyrkan blir beroende av pastoratens beslut. Tidigare utredningar beträffande begravningsverksamheten har emellertid visat att denna nackdel inte är av någon avgörande betydelse. Redan det förhållandet att samhället anförtrött Svenska kyrkan huvudmannaskapet för begravningsverksamheten medför att den som inte tillhör Svenska kyrkan blir beroende av pastoratens beslut om verksamheten. Begravningsavgiftens storlek beror på verksamhetens utformning, som huvudmannen bestämmer över. Det skulle därför knappast göra någon skillnad för den enskilde om något annat organ än huvudmannen rent formellt fastställde avgiften. Frågan om inflytande/insyn bör också kunna få en sådan lösning att det inte möter något hinder att pastoraten fastställer begravningsavgiften för sina respektive förvaltningsområden.

Den borgerliga kommunen fastställer avgiften

I linje med vad som anförts ovan under avsnitt 6.3.1 skulle en uppgift för den borgerliga kommunen att fastställa begravningsavgiften endast omfatta att rent formellt fatta beslut om den avgift pastoraten redan bestämt till beloppet. Om kommunen gavs någon faktisk beslutanderätt skulle denna, om kommunen inte godtog pastoratens beräkningsunderlag, gå ut över pastoratens rätt att utforma begravningsverksamheten. Detta skulle i förlängningen kunna leda till att kommunerna i praktiken blev de egentliga huvudmännen för verksamheten, medan pastoraten endast hade att utföra arbetet inom de ekonomiska ramar kommunen fastställt. På så sätt skulle även det förhållandet att de som tillhör Svenska kyrkan betalar sin del av begravningsverksamheten via kyrkoavgiften sättas ur spel. En sådan utveckling skulle strida mot de beslut riksdagen fattat.

Därtill skall beaktas att en ordning där kommunen fastställer avgiften för vissa kommunmedlemmar är tveksam från likställighets-synpunkt.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang föreslår kommittén att de pastorat som är huvudmän för begravningsverksamheten får till uppgift att fastställa begravningsavgiften även för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

6.7 Vad ingår i begravningsavgiften?

6.7.1 Överväganden

Ett av skälen till finansiering av begravningsverksamheten via begravningsavgift är att det standardutbud av tjänster som huvudmannen för begravningsverksamheten svarar för och som typiskt sett erfordras för gravsättning av den avlidne skall tillhandahållas dödsboet utan särskild debitering. Huvudmannen skall således, utan kostnad för dödsboet, tillhandahålla

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats, i samband med gravsättning, under en tid om 25 år,
- gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav,
- transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning skett; dock med undantag för transport för gravsättning utanför huvudmannens förvaltningsområde, så vida den inte är beroende av avtal mellan huvudmännen för att tillhandahålla särskilda gravplatser,
- kremering,
- lokal för förvaring och visning av stoftet samt lokal för begravningsceremoni, belägna inom eget eller angränsande förvaltningsområde.

Storleken på den gravplats som skall tillhandahållas dödsboet utan debitering skall svara mot vid gravsättningen aktuellt behov. Vid förnyad upplåtelse, utan samband med ny gravsättning, kan huvudmannen besluta att en avgift skall utgå.

Med lokal för begravningsceremoni avses kyrka, gravkapell eller lokal lämplig för ceremoni i annan ordning än Svenska kyrkans. Om huvudmannen inte själv har tillgång till en lokal som lämpar sig för begravningsceremoni i annan ordning än Svenska kyrkans skall han kunna anvisa sådan lokal inom eget eller närbeläget förvaltningsområde. Kostnad för anvisad lokal täcks av begravningsavgiften. Det samma gäller för lokal för förvaring och visning.

Till detta kommer att de mera allmänna åtgärderna inom begravningsverksamheten självfallet skall bekostas via begravningsavgiften och den del av kyrkoavgiften som är hänförlig till begravningsverksamheten. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas drift och

underhåll av begravningsplats, byggnader och inventarier, fullgörande av åligganden enligt begravningslagen och andra lagar och förordningar samt den administration som krävs för att fullgöra uppgifterna.

6.8 Redovisning av kostnader samt beräkning av begravningsavgift

6.8.1 Pastoratsförbundets utredning

Pastoratsförbundet har på uppdrag av kommittén utarbetat ett förslag till särredovisning av kostnaderna för begravningsverksamheten. Detta i syfte att möjliggöra framräkandet av den begravningsavgift de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala. Pastoratsförbundets utredning bifogas betänkandet som bilaga. Nedan redogörs i korthet för huvuddragen i förslaget.

Pastoratens redovisning består dels av en extern redovisning, dels av en intern sådan. Den externa redovisningen visar den totala sammanställda ekonomiska utvecklingen och ställningen. Denna redovisning regleras i dag genom kyrkolagens bestämmelser om att årsredovisningen skall upprättas med iakttagande av god redovisningssed. Kyrkolagen ställer också krav på att kyrkofullmäktige eller, i förekommande fall, kyrkostämman meddelar närmare föreskrifter om redovisningen.

Med intern redovisning avses t.ex. driftbudgetens indelning på olika verksamhetsgrenar, intern kostnadsfördelning mellan olika verksamheter och beräkning av kapitalkostnaderna. För denna redovisning saknas motsvarande tvingande regler som finns för den externa redovisningen. Pastoratsförbundet har emellertid utfärdat rekommendationer för pastoraten.

Pastoratsförbundets förslag utgår från följande grundförutsättningar:

- Fastighetsförvaltningen och begravningsverksamheten redovisas var för sig. Driftkostnader för byggnader med anknytning till begravningsverksamheten redovisas under denna verksamhet. Personalkostnader för anställda vars tjänster delas mellan begravningsverksamheten och andra verksamhetsgrenar fördelas mellan verksamheterna på ett rättvist sätt.
- Försäkringspremier redovisas under rubriken "generellt" för att sedan internt fördelas till begravningsverksamheten med den del som hänför sig dit.

- Kostnader med anknytning till församlingsverksamheten redovisas under huvudverksamheten "församlingsverksamhet". Detta gäller också arvoden till förtroendevalda i församlingsskyrkoråd. Församlingsbladet, som ju även kan innehålla information om begravningsverksamheten, redovisas under "gemensam administration".
- Interna tjänster till andra förvaltningar internredovisas som intäkt för begravningsverksamheten och kostnad för den andra förvaltningen. Motsatt förhållande kan också gälla, t.ex. om begravningsverksamheten tar i anspråk annan förvaltnings tjänster. Internpriset baseras på självkostnad.

Vid valet av metod att fördela kostnaderna för den gemensamma administrationen har en hög grad av detaljering med åtföljande exakthet avvägts gentemot en enkel beräkningsmetod. Det konstateras att en hög grad av exakthet rent allmänt medför en hög administrativ belastning. I enlighet med kommitténs direktiv, att ordningen för hur de som inte tillhör Svenska kyrkan ska betala sin del av kostnaderna för begravningsverksamheten skall vara enkel och praktiskt hanterbar, har Pastoratsförbundet valt att föreslå en enkel fördelningsmetod för dessa kostnader. Utgångspunkten är att det föreligger ett nära samband mellan respektive verksamhetsgrens andel i kostnaden för den gemensamma administrationen och dess andel av de totala direkta verksamhetskostnaderna. Förslaget innebär att begravningsverksamhetens andel av de externa bruttokostnaderna enligt driftbudgeten beräknas och att motsvarande andel av den totala nettokostnaden på huvudverksamheten "gemensam administration" fördelas till begravningsverksamheten.

Posten personalomkostnader omfattar lagstadgade och avtalsenliga sociala avgifter samt kalkylerad kompletteringspension (avtalspension).

Begravningsverksamheten påförs periodiserade investeringsutgifter i form av kapitalkostnader, för sitt utnyttjande av investeringarna. De interndebiterade kapitalkostnaderna består dels av avskrivningar, dels av intern ränta.

Begravningsavgiften räknas fram på så sätt att den totala nettokostnaden för begravningsverksamheten divideras med det totala skatteunderlaget, dvs. skatteunderlaget för både dem som tillhör och dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Resultatet av räkneoperationen blir begravningsavgiftens storlek per skattekrone.

6.8.2 Överväganden

Kommittén delar Pastoratsförbundets uppfattning om vilka uppgifter som skall ingå i begravningsverksamheten och hur kostnaderna för dessa bör redovisas.

6.9 Uppbörd

6.9.1 Hur uppbörden fungerar i dag

Enligt nu gällande kyrkolag skall kyrkorådet, så snart budgeten fastställts, underrätta den kommun där församlingen eller den kyrkliga samfälligheten är belägen om den skattesats som bestämts för det följande året. Om budgeten inte fastställts före oktober månads utgång, skall kyrkorådet genast underrätta kommunen om rådets förslag till skattesats. Har budgeten inte fastställts före november månads utgång skall kommunen underrättas om skattesatsen så snart den bestämts.

Budgeten fastställs av kyrkofullmäktige, eller i förekommande fall kyrkostämman, före november månads utgång. Innan budgetförslaget görs upp skall kyrkorådet samråda med kommunstyrelsen. Om budgeten på grund av särskilda förhållanden inte kan fastställas före november månads utgång skall fullmäktige eller stämman ändå fastställa skattesatsen inom denna tid. Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Fullmäktige eller stämman får då fastställa en annan skattesats än den som bestämts tidigare, om det finns särskilda skäl för det.

Det åligger sedan kommunstyrelsen att underrätta skatteförvaltningen om den skattesats respektive församling inom kommunen fastställts. För de territoriella församlingarna och kyrkliga samfälligheterna i Stockholms kommun gäller dock att dessa själva skall underrätta skatteförvaltningen.

Under beskattningsåret betalar skatteförvaltningen förskottsvis, enligt vissa bestämda regler, ut de belopp församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna slutligen kan beräknas vara berättigade till.

6.9.2 Skatteregisterlagen (1980:343)

Det centrala skatteregistret innehåller bl.a. uppgift om folkbokföringsförhållandena för fysiska personer som är folkbokförda inom Sverige. Med folkbokföringsförhållandena avses i detta fall i vilken territoriell församling folkbokföring skett. Registret innehåller även uppgift om eventuell tillhörighet till Svenska kyrkan. Riksskatteverket förfogar över registret. Skatteförvaltningen i respektive län förfogar över vissa av de registeruppgifter som hänför sig till länet, däribland uppgift om folkbokföringsförhållandena.

Svenska kyrkans centralstyrelse är enligt lag skyldig att, till skatteförvaltningen, lämna de uppgifter om kyrkotillhörighet som behövs för debitering och uppbörd av församlingsskatt.

6.9.3 Överväganden

Uppbörd av begravningsavgiften

Begravningsverksamheten är, som redan konstaterats, en samhällelig uppgift. Det bör därför ankomma på samhället att även i framtiden svara för uppbörden av de medel som är hänförliga till denna verksamhet. En förutsättning för en lokalt förankrad finansiering av begravningsverksamheten är, att skatteförvaltningen har kännedom om i vilken församling varje individ är folkbokförd, samt vilken avgiftssats som fastställts för respektive församling.

Uppgift om i vilken församling en person är folkbokförd bör därför även i framtiden finnas i centrala skatteregistret. Det bör således inte ankomma på Svenska kyrkan att föra register över dem i varje församling som inte tillhör Svenska kyrkan.

Församlingsindelningen kommer, enligt vad kommittén erfarit, att bli en inomkyrklig angelägenhet. Svenska kyrkan bör därför i lag åläggas en skyldighet att till Riksskatteverket meddela de ändringar av församlingsgränserna som kommer till stånd.

Skatteförvaltningen behöver vidare tillgång till uppgift om den avgiftssats som bestämts för begravningsavgiften i respektive församling. Den nuvarande ordningen bör därför finnas kvar på så sätt att varje pastorat åläggs att senast viss dag underrätta den borgerliga kommunen om den begravningsavgiftssats som fastställts för varje i pastoratet ingående församling. Det ankommer sedan på kommunen att underrätta

skatteförvaltningen om respektive församlings avgiftssats. På detta sätt får skatteförvaltningen tillgång till uppgift om personnummer, territoriell församling samt begravningsavgiftssats för varje enskild. Dessa uppgifter kan sedan samordnas med de uppgifter Svenska kyrkan lämnar om vilka som tillhör denna och därigenom skall betala kyrkoavgift. De som skall betala kyrkoavgift till en territoriell församling inom Svenska kyrkan, som inte är belägen inom kommun där huvudmannskapet för begravningsverksamheten handhas av kommunen, tas sedan bort från dem som skall betala begravningsavgift. Detta då motsvarande belopp för deras del skall ingå i kyrkoavgiften. Skatteförvaltningen sköter därefter uppbörden i vanlig ordning samt betalar ut medlen förskottsvis till respektive pastorat.

Den kommun som är huvudman för begravningsverksamheten underrättar skatteförvaltningen om begravningsavgiftssatsen i samband med underrättelsen om kommunalskattesatsen.

Inkomstunderlag för begravningsavgiften

Kommittén har erfarit att Riksskatteverkets utredning om formerna för kyrkoavgift avser att föreslå att den kommunalt beskattningsbara inkomsten skall utgöra underlag för beräkningen av kyrkoavgiften. Med hänsyn till det nära samband som finns mellan begravningsavgift och kyrkoavgift bör inkomstunderlaget vid beräkningen vara detsamma, oavsett om detta är den statligt eller den kommunalt beskattningsbara inkomsten. Mot bakgrund av att finansieringen av begravningsverksamheten även i framtiden skall vara lokalt förankrad finner kommittén emellertid att det är naturligt om inkomstunderlaget utgörs av den kommunalt beskattningsbara inkomsten.

Särredovisning på skattsedeln

Det är angeläget att det även av den enskildes skattsedel framgår att avgiften till begravningsverksamheten är lika för alla i förhållande till inkomsten och oavsett om man tillhör Svenska kyrkan eller inte. På skattsedeln för dem som tillhör Svenska kyrkan bör därför anges "kyrkoavgift (antal ören per skattekrona), varav avgift till begravningsverksamheten (antal ören per skattekrona)". För dem som inte tillhör Svenska kyrkan anges på motsvarande sätt "begravningsavgift (antal ören per skattekrona)". Den enskilde kan därigenom, på ett enkelt sätt,

förvissa sig om att avgiften till begravningsverksamheten, för dem som bor inom samma pastorat, är lika stor i förhållande till inkomsten oavsett tillhörighet till trossamfund.

6.10 Utjämning av intäkter och kostnader

6.10.1 Regeringens förslag

Kyrkoutjämningsutredningen konstaterade i sitt betänkande "Utjämning av intäkter och kostnader inom Svenska kyrkan" (SOU 1995:144) att storleken och karaktären av kostnaderna för kyrkogårdsförvaltningen är sådana att kostnaden – oavsett hur den löses på sikt – inte kan lämnas utanför utjämningen. Enligt undersökningar som redovisats av Kyrkoutjämningsutredningen är driftskostnaderna för kyrkogårdsförvaltning den största enskilda posten i den samlade redovisningen för samtliga kyrkokommuner på lokal nivå. Det framkom även att begravningsplatserna inte alltid är relaterade till pastoratens nuvarande invånarantal och behov. I avfolkningsbygder kan det förekomma att ett förhållandevis litet antal invånare får bekosta stora och långt från varandra belägna begravningsplatser, som dimensionerats för gångna tiders behov. Sådana strukturella kostnader är svåra att påverka annat än på lång sikt. Även för en begravningsplats som inte längre används kvarstår en underhållsskyldighet under många år.

Kyrkoutjämningsutredningen föreslog att man inom Svenska kyrkan skulle bibehålla en inkomstutjämning som i princip bygger på det enskilda pastoratets skattekraft jämfört med genomsnittet för riket. Pastorat med lägre skattekraft ges ett tillskott av skatteunderlag, upp till en viss nivå. Bidraget eller avgiften för varje enskilt pastorat beräknas genom att under- respektive överskottet av skattekraft per invånare, jämfört med medeltalet, multipliceras med antalet invånare. Skatteunderlaget som man på detta sätt fått fram multipliceras med en fastställd utdebitering och den kompensationsgrad man bestämt. Resultatet blir bidraget eller avgiften i kronor. Systemet blir självjusterande och följer utvecklingen av skattekraften. Alla beräkningar som baserar sig på skattekraft baserar sig på skattekraften för de kyrkotillhöriga.

Med avseende på begravningsverksamheten föreslog Kyrkoutjämningsutredningen att pastorat som har färre invånare per begravningsplats än medeltalet i landet skall erhålla ett bidrag som finansieras med

en avgift för de pastorat som har fler invånare per begravningsplats än medeltalet. Bidragen och avgifterna justeras för varje begravningsplats med hänsyn till dess storlek, om den ligger invid en kyrka och om det finns ett krematorium på den. Beloppen beräknas med hjälp av den genomsnittliga kostnaden för kyrkogårdsförvaltning per tillhörig i landet. Utjämningskomponenten avseende begravningsplatserna kan göras självfinansierad och lyftas ut ur systemet om så skulle anses lämpligt. Systemet omfattar de allmänna begravningsplatserna i de pastorat som är huvudmän för begravningsverksamheten.

Regeringen lade inför riksdagen fram förslag (prop. 1996/97:35) om utjämning avseende kostnaderna för begravningsverksamheten i enlighet med Kyrkoutjämningsutredningens förslag. I samband härmed anförde regeringen att de kostnader som förslaget avser att utjämna är en mindre del av kostnaderna för begravningsplatserna, och i huvudsak de kostnader som avser den löpande skötseln, samt att utjämningen skall avse även sådana begravningsplatser där nya gravsättningar inte sker.

Riksdagen har den 27 november 1996 antagit förslaget som trätt i kraft den 1 januari 1997.

6.10.2 Överväganden

Den del av utjämningsystemet som berör begravningsverksamheten består i huvudsak av faktorn antal invånare i ett pastorat ställt i relation till antalet begravningsplatser i pastoratet. Faktorn är självfinansierad i så måtto att de avgifter som debiteras för detta ändamål skall balansera mot beviljade bidrag. Avgift och bidrag knyter däremot inte an till om pastoratet har hög eller låg kyrkotillhörighet. Detta innebär att andelen kyrkotillhöriga påverkar avgiften/bidraget även för begravningsverksamheten, trots att denna verksamhet inte är inomkyrklig utan omfattar alla i landet folkbokförda.

Härtill kommer att det nuvarande utjämningsystemet inte omfattar alla allmänna begravningsplatser. Eftersom utjämningsystemet är inomkyrkligt deltar varken Stockholms eller Tranås kommuner. De pastorat som, utan att vara huvudmän, innehar en eller flera allmänna begravningsplatser omfattas inte heller av systemet.

De faktorer som för närvarande beaktas i utjämningsystemet torde i och för sig vara av så liten finansiell betydelse att de kan förbises. Det nuvarande utjämningsystemet är emellertid redan i dagsläget tekniskt komplicerat. Om ytterligare faktorer med anknytning till be-

gravningsverksamheten förs in i systemet blir detta än mer svåröverskådligt och kommer inte längre att kunna betraktas som rättvist.

För det fall det anses nödvändigt med en utjämning av intäkter och kostnader avseende begravningsverksamheten bör ett särskilt utjämningsystem för denna verksamhet införas. Detta utjämningsystem bör vara så konstruerat att det omfattar samtliga allmänna begravningsplatser. Det bör vidare vara uppbyggt på så sätt att andelen kyrkotillhöriga i ett pastorat inte påverkar avgiften/bidraget. En utjämning som tar sikte på en allmän samhällelig angelägenhet som begravningsverksamheten bör inte vara beroende av en inomkyrklig faktor som andelen kyrkotillhöriga.

Även mot bakgrund av att begravningsverksamhetens ambitionsnivå, och därmed dess kostnader, skall beslutas på lokal nivå finns anledning att ifrågasätta behovet av utjämning avseende denna verksamhet.

Enligt kommitténs mening bör begravningsverksamheten inte bli föremål för utjämning inom nuvarande inomkyrkliga utjämningsystem.

7 Obligatorisk begravningsclearing

Vi föreslår att

- huvudmannen för det förvaltningsområde där den avlidne vid dödsfallet var folkbokförd skall svara för kostnaderna för de tjänster som ryms inom begravningsavgiften även när dessa tillhandahålls av annan huvudman,
- ersättningen till den huvudman som tillhandahåller tjänsterna skall utgå enligt en gemensam rikstaxa som för varje år fastställs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer,
- samma ersättning skall utgå vid gravsättning m.m. på enskild begravningsplats eller på allmän begravningsplats som innehas och förvaltas av den som inte är huvudman för begravningsverksamheten.

7.1 Nuvarande ordning

Sedan mitten av 1970-talet tillämpar ett flertal pastorat inom Svenska kyrkan ett frivilligt clearingsystem. I augusti 1996 var drygt 90 procent av landets församlingar anslutna till clearingen. Även Tranås kommun har anslutit sig.

Ordet clearing har under årens lopp kommit att bli ett inarbetat begrepp men utgör egentligen inte någon korrekt benämning på företeelsen. Systemet bygger inte på någon avräkning mellan de olika pastoraten, utan faktureringar sker och pengar betalas ut i samband med förrättningarna.

Den frivilliga begravningsclearingen innebär att huvudmannen för begravningsverksamheten utfäster sig att svara för vissa kostnader som annars skulle ha debiterats dödsboet, när den avlidne gravsätts inom annan huvudmans förvaltningsområde. Det är huvudmannen i det förvaltningsområde där den avlidne var folkbokförd vid dödsfallet som avgör vilka kostnader huvudmannen skall svara för. Pastoratsförbundet

räknar varje år fram olika taxor för clearingen, men huvudmännen är inte bundna av taxorna.

Pastoratsförbundet har på uppdrag av kommittén utarbetat ett förslag till en obligatorisk clearing som kan omfatta jämväl gravsättning på enskilda begravningsplatser. Utredningen bifogas betänkandet som bilaga. Nedan redogörs i korthet för huvuddragen i förslaget. För närmare redogörelse för detaljerna i dagens clearingsystem samt förslaget till framtida clearingsystem hänvisas till bilagan.

7.2 Pastoratsförbundets utredning

7.2.1 Tjänster som föreslås ingå i clearingen

De tjänster som föreslås ingå i clearingen är gravplats och gravöppning, lokal för begravningsceremoni, kremering, transporter samt mottagande och förvaring av stoft.

Enkelgravplats under en tid av 25 år, jämte gravöppning och återfyllning av gravplatsen föreslås ingå i clearingen. För anhöriga som önskar gravplats med dubbel bredd eller annan storlek föreslås dödsboet få svara för merkostnaden. Syftet med förslaget är att hushålla med gravmark. Det är nämligen inte ovanligt att extra gravar som reserverats aldrig kommer till användning.

Lokal för begravningsceremoni föreslås ingå i clearingen, även om sådan inte kan anses oundgängligen nödvändig för att gravsättning skall kunna ske. Om huvudmannen inte kan tillhandahålla lämplig lokal ska hänvisning till annan lokal kunna ske. Kostnaden för denna föreslås inte ingå i clearingen.

Även kremering föreslås ingå i clearingen. Inte heller denna tjänst är oundgängligen nödvändig för gravsättning men bör, mot bakgrund av att kremering förekommer vid mer än 60 procent av samtliga dödsfall, omfattas av clearingen.

I förslaget anges även att mottagande, förvaring och visning av stoft samt transport till närmaste krematorium bör ingå i clearingen, liksom förvaring och transport av aska. Ansvar för transporter föreslås dock uppkomma först när stoftet överlämnats till huvudmannen.

7.2.2 Huvudmannens kostnadsansvar enligt Pastoratsförbundets förslag

I Pastoratsförbundets utredning föreslås huvudmannen få hela kostnadsansvaret för de tjänster som ingår i clearingen. Ansvaret omfattar, med ett undantag, samtliga som var folkbokförda inom pastoratet eller kommunen vid tidpunkten för dödsfallet. Clearingen begränsas till tjänster som utförs inom landet. Betalningen för de olika tjänsterna föreslås ske enligt taxa.

Det undantag som föreslås gälla inom clearingen avser dem som enligt beslut av socialnämnd placerats i särskild boendeform för äldre människor. Förslaget innebär, att det pastorat som den avlidne var folkbokförd i före vistelsen i det särskilda boendet får ett kvardröjande kostnadsansvar, under en tid om fem år. När denna tid gått ut övergår ansvaret till den huvudman där den särskilda boendeformen är belägen.

7.3 Överväganden

7.3.1 Vilka huvudmän omfattas av clearingen?

Enligt de direktiv kommittén fått skall finansieringen av begravningsverksamheten kunna inrymma en obligatorisk och riksomfattande clearing. Denna clearing bör även omfatta begravning på judiska och muslimska begravningsplatser.

Kommittén föreslår, mot bakgrund av detta, att huvudmannen, i det förvaltningsområde inom vilket den avlidne vid dödsfallet var folkbokförd, åläggs att svara för vissa kostnader vid gravsättning m.m. inom annan huvudmans förvaltningsområde. Detta kostnadsansvar vilar på så sätt på varje huvudman inom begravningsverksamheten. På motsvarande sätt gäller att den som tillhandahåller tjänsterna inom clearingsystemet inte får ta ut någon ersättning för dessa av dödsboet.

Den ersättning som på detta sätt betalas ut till annan huvudman, skall utgå även till den som innehar enskild begravningsplats eller den som, utan att vara huvudman, innehar och förvaltar allmän begravningsplats. Anledning att begränsa clearingen till gravsättning på vissa enskilda begravningsplatser, som t.ex. judiska eller muslimska, saknas.

Clearingen föreslås avse endast tjänster som utförs inom landet.

7.3.2 Vilka tjänster föreslås ingå i clearingen?

De tjänster som, inom ramen för begravningsavgiften, tillhandahålls dödsboet inom det egna pastoratet eller den egna kommunen, bör även omfattas av clearingsystemet. Kommittén föreslår därför att följande tjänster skall ingå i clearingsystemet:

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats, i samband med gravsättning, under en tid om 25 år,
- gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav,
- transporter inom det förvaltningsområde vari tjänsterna tillhandahålls samt transport till och från krematorium under den tid huvudmannen ansvarar för stoftet,
- kremering,
- lokal för förvaring och visning av stoftet samt lokal för begravningsceremoni.

Storleken på den gravplats som skall tillhandahållas dödsboet utan debitering skall svara mot behovet vid aktuell gravsättning.

Förslaget gäller i tillämpliga delar även vid gravsättning på enskild begravningsplats samt allmän begravningsplats som innehas av pastorat som inte är huvudman för begravningsverksamheten.

Kommitténs förslag innebär, att samma tjänster som tillhandahålls dödsboet inom det egna pastoratet eller kommunen utan särskild debitering, tillhandahålls hos annan huvudman inom ramen för clearingsystemet. Kostnaden för transport av stoftet till den huvudman där clearingtjänsterna tillhandahålls får dödsboet själv svara för, så vida den inte är beroende av avtal mellan huvudmännen för att tillhandahålla särskilda gravplatser.

För samtliga tjänster utom transporter kan ersättning förväntas utgå enligt en taxa som fastställts för varje enskild tjänst. Med utgångspunkt från volymmässiga uppskattningar kan huvudmannen därmed på ett enkelt sätt göra en ungefärlig beräkning av de kostnader som kan tänkas uppkomma.

Med ersättningen för transporter förhåller det sig annorlunda. Taxan för transporter kan antingen beräknas till ett schablonbelopp per mil eller till ett enhetsbelopp per transport, oavsett avstånd.

De transporter som krävs inom respektive huvudmans förvaltningsområde är beroende av hur huvudmannen har inrättat verksamheten. På vissa orter kan såväl förvaringslokal, ceremonilokal, krematorium som

begravningsplats finnas på samma ställe. Inom andra förvaltningsområden kan det bli fråga om avsevärda transportsträckor. Detta särskilt om det är aktuellt med kremering. Redan i dag förekommer det på sina håll, särskilt i Norrland, att närmaste krematorium är beläget kanske 25 mil från huvudmannen. Med hänsyn till de ökade miljökraven vad gäller rökgasrening, kan det finnas skäl att anta att sträckorna till krematorierna i framtiden kommer att öka även i de södra delarna av landet. De skiftande förhållandena över landet medför att det vid användandet av en miltaxa kan vara svårt för huvudmannen att beräkna vilka kostnader clearingfallen kommer att föra med sig. Användandet av en enhetstaxa kan å andra sidan drabba de huvudmän som har långa transportsträckor till t.ex. krematoriet oskäligt hårt.

De kostnader för transporter som kan uppkomma i det enskilda fallet måste dock, sett ur huvudmannens kostnadsperspektiv som helhet, betraktas som marginella. Detta särskilt mot bakgrund av att kostnaderna för clearingen svarar för mindre än fem procent av huvudmannens kostnader för begravningsverksamheten. Det är dessutom av stor vikt för den enskildes anhöriga att den avlidne behandlas lika hos den överlämnande och mottagande huvudmannen. På grund härav föreslår kommittén alltså att även kostnaden för vissa transporter skall bli föremål för ersättning inom clearingsystemet. De transporter som avses är transporter inom den mottagande huvudmannens förvaltningsområde samt transporter till och från krematorium som sker under den tid huvudmannen ansvarar för stoftet.

Med hänsyn till de varierande avstånden mellan respektive huvudman och närmaste krematorium föreslår kommittén att denna tjänst ersätts enligt en avståndsrelaterad taxa.

7.3.3 Särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor

Kommittén har genom skrivelse från Pastoratsförbundet, vilken överlämnats av regeringen (Ku96/1718/Ky), uppmärksammats på frågan om vilken inverkan de särskilda boendeformerna för service och omvårdnad för äldre människor kan ha på clearingkostnaderna i vissa pastorat.

Inom de flesta kommuner i Sverige finns det flera pastorat som var för sig är huvudmän för begravningsverksamheten. Det förekommer att kommuner inrättar särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor i ett av de pastorat som är belägna i kommunen.

I detta pastorat kommer sedan äldre människor från hela kommunen att bosätta sig samt, i många fall, också bli folkbokförda. Det torde i sådana fall vara mycket vanligt att de anhöriga efter dödsfallet önskar att den avlidne skall gravsättas i sin tidigare hemförsamling. I dagsläget innebär detta att det pastorat där den särskilda boendeformen är belägen kan åsamkas relativt stora kostnader för clearingen. Kostnader som inte motsvaras av några tidigare skatteintäkter. Om pastoratet, av detta eller andra skäl, valt att stå utanför clearingsystemet får dödsboet svara för kostnaderna. Det saknas för närvarande laglig möjlighet för det tidigare hempastoratet att utföra tjänsterna utan betalning.

Kommittén har erfarit att det finns pastorat för vilka de clearingbegravningar som beror på den särskilda boendeformen utgör mellan 50 och 60 procent av det totala antalet begravingar i pastoratet. Merkostnaden kan framför allt för ett mindre pastorat uppgå till betydande belopp.

Hittills har de huvudmän som fått en särskild boendeform för äldre människor placerad inom sitt förvaltningsområde kunnat avstå från att delta i clearingen. Vid en obligatorisk clearing blir detta inte möjligt. Ett sätt att undvika att dessa huvudmän belastas med alltför höga clearingkostnader vore att införa en bestämmelse om kvardröjande kostnadsansvar. Denna bestämmelse kunde utformas så att huvudmannen för det förvaltningsområde som den avlidne sist var folkbokförd inom, innan han eller hon flyttade till sådan särskild boendeform som avses i 20 § socialtjänstlagen, blev skyldig att under en tid om fem år, utan ersättning, tillhandahålla de tjänster som normalt ryms inom begravningsavgiften.

Kommittén har, under arbetets gång kunnat konstatera att kostnaderna i ett obligatoriskt clearingsystem kan bli en tung börda för många pastorat. Det har emellertid även framskymtats att ett kvardröjande kostnadsansvar, som skisserats ovan, skulle kunna ge upphov till nya problem och frågeställningar. Kommittén har ej haft möjlighet att mer ingående studera denna problematik. Frågan har emellertid stor betydelse för många av de pastorat som kommer att delta i clearingen. Enligt kommitténs mening bör frågan därför bli föremål för en särskild utredning och vara löst när stat-kyrka-reformen träder i kraft den 1 januari 2000.

7.3.4 Clearingtaxan

Ersättningen för de tjänster som ingår i clearingen bör utgå enligt en i förväg fastställd, för hela landet gemensam, taxa. En gemensam taxa medför den väsentliga fördelen att det gör clearingkostnaderna förutsebara för huvudmännen. Den enskilde huvudmannen kan på ett enkelt sätt göra en uppskattning av sina kostnader för clearingen, genom att multiplicera den andel av de avlidna som normalt blir gravsatta inom annan huvudmans förvaltningsområde med taxebeloppen för de tjänster som kan tänkas komma i fråga.

Den omständighet som talar mot användandet av gemensamma riktstaxor är att huvudmannen i vissa fall kan lida förlust, alternativt göra vinst, genom taxebeloppen. Det är rimligt att anta att det kommer att finnas ett antal huvudmän, vars kostnader för de olika tjänsterna inom clearingen över- respektive understiger taxan. Detta måste emellertid sättas i relation till att det, enligt den utredning Pastoratsförbundet gjort, i normalfallet är mindre än fem procent av huvudmännens kostnader för begravningsverksamheten som påverkas av clearingen. Därtill kommer att huvudmännen, genom de fastställda beloppen, på ett enkelt sätt kan räkna fram de clearingkostnader som kan förväntas uppkomma. Dessa kostnader kan då få genomslag i den begravningsavgift som utdebiteras.

Mot bakgrund av vad som anförts finner kommittén att clearingsättningen bör ske efter gemensam taxa.

7.3.5 Vem skall fastställa taxan?

För närvarande utarbetar Pastoratsförbundet varje år taxorna i det i dag frivilliga clearingsystemet. Eftersom clearingtaxorna i framtiden, enligt kommitténs förslag, till skillnad från i dag kommer att bli tvingande bör det ankomma på regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att fastställa taxorna. En lämplig myndighet för detta uppdrag kan, enligt kommitténs mening, vara Kammarkollegiet. Förslag till taxor, som underlag för Kammarkollegiets beslut om fastställande av taxor bör utarbetas av en delegation, som knyts till Kammarkollegiet. Delegationen föreslås bestå av företrädare för Kyrkogårdsförbundet och Pastoratsförbundet.

8 Ansvar för de särskilda gravplatserna för dem som inte tillhör något kristet trossamfund

Vi föreslår att

- skyldigheten för stiftssamfälligheterna att anordna och hålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund upphävs,
- det i lag kommer till uttryck att denna skyldighet vilar på de territoriella pastorat inom Svenska kyrkan vilka är huvudmän för begravningsverksamheten
- motsvarande skyldighet för de kommuner vilka är huvudmän för begravningsverksamheten kvarstår oförändrad.

8.1 Tidigare förhållanden

I betänkandet "Framtid i samverkan" (SOU 1986:17 och 18) föreslog 1982 års kyrkokommitté att ansvaret för att bereda dem som inte tillhör något kristet trossamfund tillgång till särskilda gravplatser skulle läggas på stiftssamfälligheterna. Framför allt judiska och muslimska trosbekännare hade i olika sammanhang fört fram krav på särskilda begravningsplatser. Kyrkokommittén konstaterade att det icke-kristna befolkningsunderlaget i de enskilda pastoraten i allmänhet var för lågt för att motivera att man anlade särskilda begravningsplatser för dessa befolkningsgrupper. Det ansågs därför rimligt och naturligt att uppgiften gjordes till en angelägenhet för församlingarna gemensamt i stiftet.

Genom att ansvaret lades på stiftssamfälligheterna menade kyrkokommittén att detta lyftes upp till stiftsplanet, medan pastoratens kompetens begränsades i motsvarande mån. Ansvaret för att icke-kristna bereddes tillgång till särskilda gravplatser synes därmed tidigare ha legat hos det enskilda pastoratet. Enligt vad som framgår av be-

tänkandet ifrågasatte kyrkokommittén inte att ansvaret för de särskilda gravplatserna låg hos ett kyrkligt organ. Av ordalydelsen att döma har något alternativ till stiftssamfälligheterna heller aldrig övervägts.

8.2 Nuvarande ordning

8.2.1 Begravningslagens bestämmelser

Enligt huvudregeln i begravningslagen är de territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan skyldiga att hålla allmänna begravningsplatser av tillräcklig omfattning. Den som vid dödsfallet var folkbokförd inom ett visst pastorat har rätt till gravsättning på allmän begravningsplats inom pastoratet. Denna rätt gäller oavsett om man tillhör något visst samfund. Motsvarande gäller för det fall en kommun är huvudman för begravningsverksamheten.

De som inte tillhör något kristet samfund har alltså samma rätt till gravplats på allmän begravningsplats som alla andra. De kan emellertid inte med stöd av huvudregeln kräva att få sina gravplatser samlade eller avskilda från andra gravplatser. För att bereda dem tillgång till sådana gravplatser har stiftssamfälligheterna, i 2 kap. 3 § begravningslagen, ålagts att anordna och hålla allmänna begravningsplatser med särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. Samma skyldighet vilar även på de kommuner som fått tillstånd att anordna allmän begravningsplats.

Av uttalandena i förarbetena till begravningslagen (prop. 1990/91:10 s. 80) framgår att stiftssamfälligheterna kan fullgöra sin skyldighet på annat sätt än genom att själva anordna allmänna begravningsplatser. En möjlig lösning är att stiftssamfälligheterna träffar avtal med ett pastorat om att det skall tillhandahålla särskilda gravplatser på befintlig allmän begravningsplats. Stiftssamfälligheterna kan dock inte delegera den myndighetsutövning, exempelvis upplåtande av gravrätt, som är förknippad med begravningsverksamheten till pastoratet. Sådan delegation är möjlig endast till person som anställts av stiftssamfälligheten, t.ex. chefen för begravningsplatsen.

8.2.2 Hur stiftssamfälligheternas ansvar fullgjorts i praktiken

Stiftssamfälligheterna är, som ovan nämnts, skyldiga att anordna och hålla allmänna begravningsplatser med särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. I praktiken har denna skyldighet kommit att fullgöras genom att stiftssamfälligheterna träffat avtal med ett antal pastorat.

Kommittén har genomfört en enkät som ställts till stiftssamfälligheterna samt de pastorat som stiftssamfälligheterna, enligt kommitténs kännedom, slutit avtal om särskilda gravplatser med. Enkäten sändes ut till stiftssamfälligheterna i samtliga 13 stift samt till 41 pastorat. Svar erhöles från samtliga utom en stiftssamfällighet och ett pastorat. Nedanstående redogörelse är en sammanfattning av de svar som inkommit.

För närvarande finns drygt 40 avtal om särskilda gravplatser. Bland avtalen kan urskiljas två huvudtyper. I den ena typen har pastoratet påtagit sig ett ansvar för samtliga personer som inte tillhör något kristet trossamfund. I den andra begränsas ansvaret till muslimer. När avtal ingåtts i enlighet med den senare varianten har i regel bestämts att förhandlingar om särskilda gravplatser för andra icke-kristna skall tas upp vid behov.

Samtliga stiftssamfälligheter har slutit avtal om särskilda gravplatser. Antalet pastorat som respektive stiftssamfällighet ingått avtal med varierar mellan ett (Visby stift) och sex stycken (Luleå stift). De särskilda gravplatserna finns över hela landet men tyngdpunkten ligger på området söder om Dalälven samt kusten norr därom. Denna fördelning synes i stor utsträckning stämma överens med vad som framkommit om efterfrågan i olika delar av landet.

Det stora flertalet av dem som besvarat enkäten har uppgett att tillgången på särskilda gravplatser motsvarar efterfrågan samt att det varken förekommit någon ökning eller minskning av efterfrågan. Enskilda pastorat har i vissa fall uppgett att antalet platser varit för stort, men för stiftet som helhet har, med ett undantag, inte något sådant kunnat iaktas. Från detta mönster avviker några pastorat. I Norrköping och Malmö har efterfrågan ökat under de senaste åren. Detta antas bero på att antalet muslimska flyktingar blivit fler med anledning av kriget i det forna Jugoslavien. En ökning av efterfrågan har också märkts i Trollhättan, Skövde, Örebro, Växjö, Ronneby, Göteborg och Umeå medan en minskning däremot skett i Borås och Lycksele. För-

ändringarna avser muslimer. Härnösands stift skiljer sig något från övriga stift genom att antalet särskilda gravplatser uppgetts vara för stort. Generellt sett ger svaren också vid handen att efterfrågan på särskilda gravplatser är större ju längre söderut i landet man kommer.

Enligt en mycket stor majoritet av de svarande finns det ingen efterfrågan på särskilda gravplatser från den grupp som inte tillhör något trossamfund alls. Visby domkyrkoförsamling uppger sig ha haft två förfrågningar under en tid om tre år. Tre pastorat har uppgett att efterfrågan är mycket liten respektive ringa; dock utan att närmare precisera sig.

De särskilda gravplatserna är belägna både på mark som vigts i Svenska kyrkans ordning och på ovidd mark. I de fall gravplatserna ligger på vidd mark har de svarande, med ett undantag, uppgett att varken kristna eller icke-kristna har haft något att invända mot detta. Undantaget består av ett pastorat som i sitt svar uppgett att kristna haft invändningar mot att de särskilda gravplatserna placerats på vidd jord.

När det är fråga om nyanläggning av särskilda gravplatser framför de icke-kristna i så gott som samtliga fall sina önskemål direkt till pastoratet och inte via stiftssamfälligheten. Ett pastorat har uppgett att önskemålen framförs båda vägarna och tre pastorat har uppgett att önskemålen framställs genom stiftssamfälligheten. Dessa uppgifter motsägs emellertid av stiftssamfälligheternas egna svar. Stiftssamfälligheterna har uppgett att önskemålen framförs direkt till pastoraten.

Vid upplåtelse av gravplats i det enskilda fallet har samtliga svarande uppgett att kontakten sker mellan de anhöriga/begravningsbyrå och pastoratet. Endast två pastorat har uppgett att anhöriga i något fall kontaktat stiftssamfälligheten. För Örebros del gäller att kontakten oftast sker mellan Islamiska Kulturcentret och pastoratet.

På frågan om kontakten med Svenska kyrkan i dess egenskap av huvudman för begravningsverksamheten verkat upplevas som kränkande av de icke-kristna har samtliga svarande utom en uppgett att något sådant inte framkommit. Anledningen till att något sådant inte synes ha förekommit torde vara att, som det anges i ett enkätsvar, "kyrkogårdsavd uppträder som ett för alla medborgare gemensamt serviceorgan, utan inblandning av huvudmannens anknytning till Svenska kyrkan såsom samfund". Endast i ett fall har ett pastorat uppgett att kontakten verkat upplevas kränkande av de icke-kristna. Detta tog sig uttryck i att muslimer begärde att få överta de särskilda gravplatserna på den allmänna begravningsplatsen för att driva dessa som en enskild begravningsplats. Ärendet har behandlats av regeringen (Ku96/1279/KY) som avslagit begäran.

8.2.3 Myndighetsutövning och överprövning av beslut

Med stiftssamfällighetens skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser för icke-kristna följer samma rättsliga befogenheter och skyldigheter som för innehavare av allmän begravningsplats. Stiftssamfälligheterna skall alltså fullgöra den myndighetsutövning och de övriga åligganden som föreskrivs i begravningslagen. Beslut som stiftssamfälligheten fattat enligt begravningslagen, eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av begravningslagen, får överklagas hos länsstyrelsen. Stiftssamfälligheterna kan, som tidigare nämnts, inte delegera myndighetsutövningen till pastoraten.

8.3 Överväganden

Det finns i dag, liksom när kyrkokommittén utarbetade sitt betänkande, önskemål från vissa icke-kristna om att de skall beredas tillgång till särskilda gravplatser. I direktiven sägs att ansvaret för att bereda icke-kristna trosbekännare tillgång till särskilda begravningsplatser, vilket i dag vilar på stiftssamfälligheterna, i framtiden inte längre bör ligga på ett kyrkligt organ. Kommittén har därför övervägt möjligheterna att föra över ansvaret för de särskilda gravplatserna från stiftssamfälligheterna till olika organ, däribland länsstyrelser, kommuner och landstingskommuner. Kommittén har därefter stannat för att föreslå, att huvudmännen för begravningsverksamheten ges fullt ansvar även för dessa gravplatser. Som en del av arbetet har utretts om det av religionsfrihetsskäl möter hinder mot att pastoraten inom Svenska kyrkan ansvarar för de särskilda gravplatserna. Även frågan om delegation av myndighetsutövning har behandlats.

8.3.1 Hur kan anordnandet och upplåtelsen av de särskilda gravplatserna förväntas gå till?

De särskilda gravplatser som finns i dag är belägna på huvudmännens för begravningsverksamheten allmänna begravningsplatser. Detta innebär att flertalet av de särskilda gravplatserna finns på allmänna be-

gravningsplatser som innehas av ett pastorat. Vid bedömningen av vilket organ som bör ansvara för de särskilda gravplatserna är det av stor betydelse hur anordnandet av gravplatserna kan förväntas gå till i framtiden. Kommittén har bedömt dels om det kan antas att några nya begravningsplatser med endast särskilda gravplatser kommer att anläggas, dels – om så ej blir fallet – hur upplåtelsen av de särskilda gravplatserna kan förväntas komma att gå till.

Kommer några nya begravningsplatser att anläggas?

Kostnaderna för begravningsverksamheten, och därigenom de allmänna begravningsplatserna, kommer i framtiden att finansieras genom begravningsavgiften. För dem som tillhör Svenska kyrkan är kostnaden inräknad i kyrkoavgiften. Dessa medel kommer att betalas ut till den som bär det övergripande ansvaret för begravningsverksamheten, dvs. huvudmannen inom respektive förvaltningsområde. Det är inte praktiskt hanterbart att i förväg låta en viss del av pengarna föras över till något annat organ, i syfte att bereda detta organ möjlighet att anlägga begravningsplatser med bara särskilda gravplatser. Huvudmannen för begravningsverksamheten är skyldig att se till att det finns tillräckligt med gravplatser för alla som är folkbokförda inom förvaltningsområdet. Denna skyldighet omfattar även dem som inte tillhör något kristet trossamfund, och finns kvar även om någon väljer att gravsättas på en annan begravningsplats. Genom sitt totalansvar för ett visst geografiskt avgränsat område har huvudmannen ett naturligt underlag för verksamheten. Motsvarande underlag beträffande icke-kristna som önskar gravplats på särskild gravplats finns inte, eftersom dessa alltid också har rätt till gravplats på en allmän begravningsplats inom den egna huvudmannens förvaltningsområde. Det är den enskilde icke-kristnes val som avgör.

Att låta en viss del av begravningsavgiften gå till någon annan än huvudmannen bygger med nödvändighet på mycket osäkra beräkningar och kan leda till felsatsningar både hos huvudmannen och det andra organet. Endast om de icke-kristna uteslöts från huvudmannens allmänna begravningsplats, och hänvisades till de särskilda gravplatser som tillhandahölls av något annat organ, skulle någorlunda säkra beräkningar av begravningsplatsens befolkningsunderlag kunna göras. Det är emellertid inte önskvärt att ta bort den valmöjlighet som de icke-kristna nu har. Att göra så skulle dessutom kunna innebära en icke godtagbar särbehandling på grund av trosinriktning.

Till detta kommer att det för ett enskilt organ är vanskligt att göra bedömningar av det framtida behovet av särskilda gravplatser. Efterfrågan påverkas av storleken på invandringen samt i hur stor grad invandrarna, och deras ättlingar, efter hand ansluter sig till svenska begravnings seder. Huvudmannen för verksamheten har lättare att anpassa sig till variationer i efterfrågan, än vad den som driver begravningsverksamhet i begränsad skala, och utan eget ekonomiskt underlag, har.

Det är med de krav som ställs på anläggningen mycket kostsamt att anordna en begravningsplats. Ett anläggande av en begravningsplats innebär också ett ekonomiskt åtagande för lång tid framöver. Mot bakgrund av att tillgången på gravplatser i landet som helhet (uppskattningsvis finns cirka 20 miljoner gravplatser) får anses vara god, kan det inte heller anses samhällsekonomiskt försvarbart att anlägga begravningsplatser med endast särskilda gravplatser.

I detta sammanhang skall även beaktas att det i kommitténs direktiv sägs att pastoraten inom Svenska kyrkan bör ha ansvaret för såväl de befintliga som de framtida allmänna begravningsplatserna. Detta tyder på att något anläggande av allmänna begravningsplatser i annans regi inte varit avsett.

Hur kommer upplåtelsen av den särskilda gravplatsen att gå till?

Av de skäl som redovisats ovan är det alltså sannolikt att de särskilda gravplatserna även i framtiden kommer att tillhandahållas på huvudmannens för begravningsverksamheten allmänna begravningsplatser. Det torde då falla sig naturligt för såväl den enskilde som huvudmannen, att kontakten angående den enskilda gravplatsen sker direkt mellan dem, och inte via tredje part. På detta sätt sköts kontakten redan i dag, vilket framgår av den enkät som kommittén utfört. De enskilda tar i dag kontakt direkt med huvudmannen, i stället för stiftssamfälligheten. Det finns knappast någon anledning att räkna med att de i framtiden skulle föredra att gå omvägen via något annat organ. Skulle detta inträffa torde ifrågavarande organ i så fall, av praktiska skäl, endast komma att hänvisa den enskilde till en viss huvudman.

Det alternativa scenariot bygger på att samtliga kontakter mellan den enskilde och huvudmannen sker genom det organ som ålagts ansvaret för de särskilda gravplatserna. De kontakter som kan komma i fråga är t.ex. besök på begravningsplatsen för att välja ut en gravplats, bokning av tid för att nyttja gravkapell eller motsvarande och bokning

av gravsättningstid. Det kan även röra sig om kontakter med personal i samband med nyttjandet av förvaringsutrymmen, samt i samband med begravningsceremonin och gravsättningen. I ett senare skede tillkommer även kontakter rörande gravens skötsel och tillsynen av gravvården. Det rör sig alltså om en mängd kontakter av skiftande slag, som ofta kräver personliga sammanträffanden på begravningsplatsen. Med hänsyn till detta förefaller det som en mycket otymplig ordning att låta dessa kontakter ske via en tredje part. En sådan ordning kan dessutom befaras leda till en väsentlig fördröjning av de enskilda ärendena samtidigt som risken för missförstånd ökar betydligt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns skäl att anta, att de särskilda gravplatserna även under överskådlig framtid kommer att vara belägna på huvudmännens allmänna begravningsplatser, samt att kontakten mellan den enskildes anhöriga och huvudmannen angående den enskilda gravplatsen torde komma att gå till på samma sätt som i dag.

8.3.2 Delegation av myndighetsutövning samt instansordningsprincipen

I samband med att frågan om vilket organ som bör ansvara för de särskilda gravplatserna utretts, har kommittén även övervägt möjligheterna att delegera den myndighetsutövning som hör samman med begravningsverksamheten. Detta mot bakgrund av att det, vilket utvecklats ovan, inte är troligt att den som eventuellt skulle få ansvaret för de särskilda gravplatserna kommer att anlägga nya begravningsplatser.

Av begravningslagen följer att den som är huvudman för begravningsverksamheten är skyldig att fullgöra vissa åligganden som innebär myndighetsutövning. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas att upplåta gravrätt, utfärda gravbrev, föra gravkartor och gravböcker samt medla i tvister om gravsättning och kremering.

Staten kan, enligt regeringsformen, under vissa förutsättningar överlämna en förvaltningsuppgift åt kommuner eller andra organ. Om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning får den överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ endast med stöd av lag. Möjligheten för den som blivit anförtrodd myndighetsutövande uppgifter att lämna dessa vidare är emellertid starkt begränsade.

I dagens läge är församlingarna inom Svenska kyrkan kyrkokommuner. Vid relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan upphör emellertid den kyrkokommunala statusen. Enligt vad kommittén erfarit kommer Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering att föreslå en sådan ändring av regeringsformen att det även i framtiden blir möjligt att överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till församlingarna inom Svenska kyrkan. Någon ändring med avseende på pastoratens myndighetsutövning vad gäller begravningsverksamheten uppkommer således inte.

För det fall ansvaret för de särskilda gravplatserna åläggs något annat organ än huvudmännen för begravningsverksamheten är det knappast troligt att detta organ kommer att anlägga egna begravningsplatser som bara består av särskilda gravplatser. Det finns, vilket utvecklas närmare under avsnitt 8.3.1, all anledning att räkna med att behovet av sådana gravplatser kommer att tillgodoses på samma sätt som i dag, dvs. genom avtal med olika huvudmän. Vid detta förhållande uppkommer frågan om det är möjligt för det organ som har ansvaret för de särskilda gravplatserna att delegera myndighetsutövningen till huvudmännen. För stiftssamfälligheterna är detta, som nämnts, inte möjligt.

De organ som, utöver Svenska kyrkans pastorat, rent teoretiskt skulle kunna komma i fråga som ansvariga för de särskilda gravplatserna är två slags förvaltningsmyndigheter – kommunala, till vilka även landstingen hör, samt statliga.

En kommunal nämnd kan, under vissa förutsättningar, delegera beslutanderätten i ett visst ärende, eller en grupp av ärenden, till ett utskott, en ledamot eller en anställd hos kommunen. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda får emellertid inte delegeras om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Kommunallagen medger även att vården av en kommunal angelägenhet i vissa fall överlämnas till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk eller ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Om vården av angelägenheten innefattar myndighetsutövning får överlämnade dock bara ske med stöd av lag. Därtill kommer att kommunen, innan angelägenheten överlämnas, på de olika sätt som anges i kommunallagen, skall tillförsäkra sig en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelserna tar emellertid, enligt förarbetena, endast sikte på kommunal företagsbildning och avser enbart hel- eller delägda kommunala företag. Entreprenadavtal med utomstående omfattas inte. Om ansvaret för de särskilda gravplatserna skulle läggas på kommunerna kan dessa alltså inte, om de ingår avtal med ett

pastorat om att tillhandahålla sådana gravplatser, delegera myndighetsutövningen till pastoratet. Samma regler gäller för landstingskommunerna.

Med hänsyn bl.a. till reglerna om delegation av myndighetsutövning bör ansvaret för de särskilda gravplatserna inte läggas på kommunerna eller landstingen.

När det gäller länsstyrelserna, som är statliga myndigheter, ställer sig frågan om delegation något annorlunda. Av länsstyrelseinstruktionen (1990:1510) framgår att länsstyrelserna inte har någon generell rätt att delegera myndighetsutövning vidare till utomstående organ. Länsstyrelsen är emellertid en myndighet som är direkt underställd regeringen. Det förekommer t.ex. i utsädeslagen (1976:298) en bestämmelse om att regeringen får överlämna viss beskriven myndighetsutövning till en juridisk person som regeringen godkänt för uppgiften, samt att regeringen får överlåta åt en förvaltningsmyndighet att besluta om sådant överlämnande eller godkännande. Sådana bestämmelser är emellertid mycket sällsynt förekommande och har närmast karaktären av undantagsfall vid mycket konkreta och begränsade uppgifter. Det råder alltså en påfallande restriktivitet när det är fråga om att ge den som anförtrodd myndighetsutövande uppgifter möjlighet att lämna dessa vidare. Mot bakgrund av det anförda torde det dock vara teoretiskt möjligt att, via regeringen, överlämna de myndighetsutövande uppgifter som är förbundna med begravningsverksamheten till länsstyrelsen, med rätt för denna att delegera vidare.

När det gäller länsstyrelserna skall emellertid beaktas att deras uppgift är att kontrollera dem som rent praktiskt bedriver begravningsverksamhet. De skall utöva tillsyn över dem som innehar begravningsplatser och de kan, vid äventyr av vite, förelägga dem att fullgöra sina skyldigheter. De skall även ta ställning till frågor om tillstånd för trosamfund och stiftelser att bedriva enskilda begravningsplatser samt pröva överklagade beslut. Länsstyrelserna har alltså i dag en mycket klar och tydlig roll som kontroll- och tillståndsorgan. För det fall länsstyrelserna skulle få i uppgift att ansvara för de särskilda gravplatserna, på annat sätt än genom nuvarande tillsyn, skulle detta innebära att man även blev praktisk utövare inom begravningsverksamheten. Länsstyrelserna skulle på detta sätt ha två roller som står i direkt motsatsställning till varandra. För att undvika detta finge någon annan myndighet inrättas som tillsynsmyndighet över den begravningsverksamhet länsstyrelserna bedrev i form av särskilda gravplatser. Även om så skedde torde det vara svårt för länsstyrelserna, och även gemene man, att hålla i sär de båda rollerna.

Därtill kommer att det med hänsyn till instansordningsprincipen inte är lämpligt att låta länsstyrelserna ansvara för de särskilda gravplatserna. Genom bestämmelserna i begravningslagen har länsstyrelserna till uppgift att pröva överklagade beslut. I dag kan kyrkogårds- eller krematoriemyndigheternas beslut överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan sedan överklagas till länsrätten. Det skulle strida mot instansordningsprincipen att låta de beslut som fattas av länsstyrelserna, i deras egenskap av ansvariga för de särskilda gravplatserna, överklagas direkt till länsrätten. En förutsättning för att låta länsstyrelserna få ansvaret för de särskilda gravplatserna vore därför att det inrättades ett organ dit länsstyrelsernas beslut som rörde de särskilda gravplatserna kunde överklagas. Detta skulle innebära att en ny rättslig instans fick inrättas, vilket skulle förändra rättsväsendets struktur. En sådan lösning kan inte anses lämplig.

Länsstyrelserna har alltså en klar och tydlig roll som tillsynsorgan och rättslig instans vad avser begravningsverksamheten. Det är därför inte lämpligt att låta dem ägna sig åt praktiskt utövande av denna verksamhet.

8.3.3 Religionsfrihetsprincipen

Vid bedömningen av om det strider mot religionsfrihetsprincipen, att pastoraten ansvarar för de särskilda gravplatserna, är det av betydelse vilken innebörd begreppet religionsfrihet har. Till grund för tolkningen av begreppet bör läggas lagtexten i regeringsformen samt uttalandena i förarbetena till denna. Viss betydelse bör också tillmätas hur senare tiders kyrka-stat-utredningar tolkat begreppet.

I regeringsformens 2 kap. 1 § 6 p. tillförsäkras varje medborgare, gentemot det allmänna, frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Enligt 2 § samma kapitel är varje medborgare också, gentemot det allmänna, skyddad mot tvång att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning för religiös åskådning, eller att ge till känna sin åskådning i dylika frågor. Utlänning är, enligt 22 § samma kapitel, likställd med svensk medborgare i fråga om religionsfrihet, om ej annat följer av särskilda föreskrifter i lag. Dessa bestämmelser har sin motsvarighet i 1 och 4 §§ religionsfrihetslagen (1951:680).

Friheten att utöva sin religion och att sammansluta sig med andra för religiös gemenskap innefattar, enligt förarbetena till ändring av regeringsformen (prop. 1975/76:209 s. 114), normalt inte bara en fri-

het att hysa en viss religiös övertygelse och att enskilt utöva religion. Den innefattar även en frihet att sprida och ta del av religiös förkun- nelse, att anordna och delta i gudstjänster samt att bilda och medverka i religiösa sammanslutningar.

I betänkandet, Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75), som föregick prop. 1975/76:209, slog 1973 års fri- och rättighetsutred- ning fast följande. Grundlagsskyddet av religionsfriheten innebär ett förbud mot be- stämmelser som uttryckligen riktar sig mot någon viss religionsutövning, eller som uppenbart syftar till att motverka en viss religiös riktning. Religionsfrihetsprincipen innebär, att den enskilde har rätt att bekänna sig till annan religion än den som omfattas av folkets flertal, eller att ställa sig utanför varje religiös gemenskap, utan att detta medför någon förlust av medborgerliga rättigheter. Religions- friheten inbegriper också en rätt att ordna offentliga sammankomster för religionsutövning. Utredningen konstaterade att det är en förhål- landevis begränsad innebörd av begreppet religionsfrihet som reglerats i grundlagen. Detta medför att det stora flertalet av de företeelser som diskuterats från religionsfrihetssynpunkt, i samband med frågan om sta- tens förhållande till Svenska kyrkan, inte kan anses utgöra begräns- ningar av den religionsfrihet regeringsformen skyddar.

ERK-utredningen tog i samband med sin kyrka-stat-utredning ställ- ning till om de existerande relationerna mellan staten och Svenska kyrkan stred mot religionsfrihetsprincipen. Utredningen konstaterade att frågan om relationen mellan staten och Svenska kyrkan är förenlig med religionsfriheten bör bedömas formellt mot bakgrund av gällande rätt. En mera vidsträckt bestämning av begreppet lämnar alltför stort utrymme för subjektiva och ibland ovidkommande värderingar, som egentligen inte har med religionsfriheten att göra. ERK-utredningen fann att Svenska kyrkans i olika hänseenden favoriserade ställning inte innebar något intrång i religionsfriheten. Utredningen fann också att det inte heller strider mot religionsfriheten att Svenska kyrkan fullgör vissa samhällsliga funktioner såsom begravningsverksamheten.

Stiftssamfälligheternas ansvar för de särskilda gravplatserna behand- lades av Kyrkoberedningen i betänkandet Staten och trossamfunden (SOU 1994:42). Kyrkoberedningen konstaterade att någon kritik mot begravningsverksamhetens kvalité knappast förekommit, och att Svenska kyrkan därför även i fortsättningen borde ha hand om denna verksamhet. Samtidigt ifrågasattes att just stiftssamfälligheterna skulle ha till uppgift att anordna allmänna begravningsplatser för dem som inte tillhör något kristet samfund. Anledningen till detta var bl.a. att ingen stiftssamfällighet i praktiken anordnat någon sådan begravnings-

plats. Det framfördes emellertid inga invändningar om att det av religionsfrihetsskäl skulle vara olämpligt att Svenska kyrkan ansvarade för de särskilda gravplatserna. Kyrkoberedningen uppgav tvärtom att ett bibehållet huvudmannaskap framstod som en lämplig väg att, med beaktande av religionsfrihetens krav, på ett rättvist och rationellt sätt anordna begravningsverksamheten.

Kommittén kan konstatera att innebörden av begreppet religionsfrihet växlat från tid till annan, och att olika människor tolkar begreppet på olika sätt. Av regeringsformen framgår att religionsfriheten ger var och en rätt att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion, samt att ingen är tvungen att vara med i något trossamfund eller att ge till känna sin religiösa åskådning. Den närmare innebörden av detta har angetts i förarbetena till regeringsformen, vilka redovisats ovan.

Varken av lagtexten eller förarbetena till denna kan utläsas att det av religionsfrihetsskäl skulle möta hinder mot att samhället anförtror en samhällsuppgift till ett trossamfund. Tidigare utredningar har också funnit att det är förenligt med religionsfrihetsprincipen att pastoraten inom Svenska kyrkan är huvudmän för begravningsverksamheten. Detta ställningstagande har godtagits av riksdagen och lagts till grund för det fortsatta utredningsarbetet. Det får alltså anses förenligt med religionsfrihetsprincipen att den enskilde, när han eller hon nyttjar den samhällsservice som trossamfundet fått i uppdrag att tillhandahålla, kommer i kontakt med trossamfundet i dess egenskap av serviceorgan beträffande just denna verksamhet.

Mot bakgrund av det anförda finner kommittén att det saknas anledning att, av religionsfrihetsskäl, flytta ansvaret för de särskilda gravplatserna till något organ utanför Svenska kyrkan.

8.3.4 Huvudmannen får ansvaret för de särskilda gravplatserna

Innan ansvaret för de särskilda gravplatserna lades på stiftssamfundeterna fanns inte någon lagstadgad skyldighet att anordna särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. Kyrkokommitténs ordval – att ansvaret lyftes upp till stiftsplanet, medan pastoratens kompetens begränsades i motsvarande mån – tyder dock på att man i praktiken ansett att det åvilat pastoraten att tillgodose även denna grups särskilda behov.

I förarbetena till begravningslagen (prop. 1990/91:10 s. 25) uttalade departementschefen, att pastoraten, genom huvudmannaskapet, har ett ansvar för att de avlidnas önskemål om begravning såvitt möjligt tillgodoses. Hon konstaterade samtidigt att det kan vara svårt att åstadkomma tillfredsställande lokala lösningar, varför det låg närmast till hands att Svenska kyrkans regionala organ fick ansvaret för denna del av begravningsverksamheten (dvs. de särskilda gravplatserna).

Kommittén kan alltså konstatera att det ansetts att huvudmannaskapet i sig ger pastoraten ett ansvar för samtliga avlidna, men att detta beträffande de icke-kristna som önskat särskilda gravplatser fullgjorts på regional nivå.

I huvudmannaskapet ligger ett helhetsansvar för begravningsverksamheten. Den som åtar sig att vara huvudman tar på sig ansvaret för att det finns en fungerande begravningsverksamhet, som omfattar alla som är folkbokförda inom förvaltningsområdet. Detta åtagande innebär att begravningsverksamheten skall bedrivas på ett sådant sätt att den, objektivt sett, kan upplevas som tillfredsställande av alla. Det är därvid naturligt att huvudmannen tar hänsyn till de olika behov som kan finnas samt söker tillmötesgå önskemål från alla samhällsmedlemmar, oavsett samfundstillhörighet. Redan av huvudmannaskapet som sådant följer alltså en skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser för de icke-kristna som så önskar. Det framstår, mot bakgrund härav, som naturligt att huvudmannen för begravningsverksamheten, oavsett om denne är ett pastorat eller en kommun, ansvarar för de särskilda gravplatserna både i formell mening och rent praktiskt.

En sådan ordning innebär flera fördelar. De särskilda gravplatserna är belägna på huvudmannens allmänna begravningsplatser och det finns all anledning att tro att de kommer att vara det även i framtiden. Det praktiska tillhandahållandet av gravplatserna sker i dag vid direkt kontakt mellan de anhöriga/begravningsbyrå och huvudmannen. Att låta huvudmannen få det formella ansvaret för de särskilda gravplatserna skulle alltså bekräfta den praxis som redan i dag råder mellan parterna. Några brister med avseende på behörigheten att utöva myndighet uppkommer inte, och beslut som fattas av huvudmannen har sin naturliga plats i instansordningen.

De särskilda gravplatserna kommer i praktiken att tillhandahållas inom clearingsystemet. Det blir på detta sätt huvudmannen där gravsättningen sker som blir det enskilda dödsboets avtalspart. Upplåtelsen av gravplatsen sker alltså inom huvudmannens ordinarie verksamhet. Huvudmannen där gravsättningen sker har det fulla ansvaret för samtliga clearingåtgärder. Häri ingår även den myndighetsutövning som

krävs. Något kvardröjande ansvar för den huvudman i vars område den avlidne var folkbokförd finns inte, utöver skyldigheten att betala ut clearingsättning. På så sätt finns inte heller något behov av att delegera någon myndighetsutövning, lika lite som i dagens clearingsystem.

Till detta kommer att det när huvudmannen ansvarar även för de särskilda gravplatserna blir möjligt att kontrollera att det inte förekommer någon olikabehandling, utan att alla behandlas lika med avseende på begravningsverksamheten.

Kommittén finner således att övervägande skäl talar för att huvudmännen för begravningsverksamheten, även rent formellt, åläggs ansvaret för att de som inte tillhör något kristet trossamfund bereds tillgång till särskilda gravplatser.

8.3.5 Hur ansvaret skall fullgöras

Huvudmännens ansvar för de särskilda gravplatserna bör även i framtiden kunna fullgöras på samma sätt som i dag. Den enskilde huvudmannen skall alltså se till att det finns särskilda gravplatser på en allmän begravningsplats inom det egna förvaltningsområdet, eller avtalsvägen ordna så att särskilda gravplatser finns tillgängliga inom närbeläget förvaltningsområde.

Med hänsyn till att tillhörigheten till Svenska kyrkan varierar i hög grad, kan det inte ställas krav på att varje huvudman skall reservera mark och anlägga särskilda gravplatser oavsett efterfrågan. Tillhållandet av särskilda gravplatser bör därför, som i dag, bli föremål för regionalt samarbete. Varje huvudman, som inte kan erbjuda särskilda gravplatser inom det egna förvaltningsområdet, skall alltså vara skyldig att avtalsvägen ordna sådana platser inom närbeläget förvaltningsområde.

Frågan om en huvudman skall anlägga särskilda gravplatser, eller kan nöja sig med att sluta avtal om sådana platser med annan huvudman, får avgöras med utgångspunkt från det icke-kristna befolkningsunderlaget samt avståndet till närmaste ort där särskilda gravplatser kan erbjudas. Ett stort icke-kristet befolkningsunderlag kan medföra att det är motiverat med särskilda gravplatser inom vart och ett av flera förvaltningsområden som sinsemellan ligger nära varandra. På de orter där efterfrågan är låg kan man i gengäld få acceptera ett något längre avstånd. Å andra sidan kan ett i och för sig litet icke-kristet befolkningsunderlag i ett antal förvaltningsområden inom samma region

motivera att någon av huvudmännen anordnar särskilda gravplatser. Så kan vara fallet om avståndet till befintliga särskilda gravplatser annars skulle bli alltför stort. Efterfrågan torde vara den faktor som har störst betydelse för om det bör finnas särskilda gravplatser inom ett visst område.

När huvudmännen sluter avtal med varandra om särskilda gravplatser, och vilken ersättning som skall utgå för dessa, bör de beakta att ersättning i samband med gravsättning kommer att utgå via clearing.

Kommittén vill även betona att det är angeläget att huvudmannen, oavsett om det är ett pastorat eller en kommun, bedriver verksamheten på ett sådant sätt att alla kan känna sig nöjda med den service som erbjuds. Samråd bör därför ske med berörda grupper inför anläggande/utvidgning av begravningsplats samt anläggande av särskilda gravplatser. Det åligger härvid huvudmännen att söka beakta de önskemål som framställs. Även andra typer av önskemål, som t.ex. att gravsättning skall ske inom 24 timmar från dödsfallet, bör beaktas i största möjliga mån.

Länsstyrelserna skall, genom sitt tillsynsansvar, kontrollera att huvudmännen fullgör alla sina skyldigheter. Med den föreslagna ordningen kommer länsstyrelserna automatiskt att utöva tillsyn även över de särskilda gravplatserna. Det ankommer därför på länsstyrelserna att vaka över att huvudmännen tillhandahåller särskilda gravplatser, antingen inom det egna förvaltningsområdet eller i annat förvaltningsområde inom rimligt avstånd. De olika länsstyrelserna har därvid möjlighet att anpassa kraven på huvudmännen i förhållande till behovet av särskilda gravplatser inom det egna länet. Det blir på detta sätt ytterst länsstyrelsernas ansvar att avgöra vad som kan anses vara ett godtagbart avstånd till närmaste ort med särskilda gravplatser. Länsstyrelserna skall även se till att huvudmännen i rimlig omfattning beaktar de önskemål som framställs, samt att verksamheten i sin helhet bedrivs på ett sådant sätt att den kan upplevas som tillfredsställande av alla, oavsett trosinriktning.

9 Inflytande och insyn

Vi föreslår att

- för att tillse att deras intressen som inte tillhör Svenska kyrkan tas tillvara, länsstyrelserna skall förordna ombud med uppgift att granska den begravningsverksamhet pastoraten bedriver.

9.1 Inledning

Begravningsverksamheten styrs av en mängd lagar och förordningar. Det är därmed ytterst riksdagen som beslutar om ramarna för verksamheten. I viss utsträckning har rätten att meddela föreskrifter delegerats till regeringen, med möjlighet för denna att delegera rätten till myndighet. Genom andra lagar har t.ex. den borgerliga kommunen i viss omfattning erhållit rätt att meddela föreskrifter om sådan verksamhet som bedrivs på begravningsplatser.

I begravningslagen och begravningsförordningen finns bestämmelser om hur begravningsverksamheten skall vara anordnad. Länsstyrelserna övervakar att de som innehar begravningsplatser fullgör sina skyldigheter enligt begravningslagen, eller enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Länsstyrelserna kan vid vite förelägga den som innehar en begravningsplats att fullgöra sina skyldigheter.

Begravningsverksamheten lyder också under flera andra lagar och föreskrifter som meddelats med stöd av dessa lagar. Som exempel kan nämnas miljöskyddslagen, arbetsmiljölagen, hälsoskyddslagen, förvaltningslagen, plan- och bygglagen, kulturminneslagen och ordningslagen. Begravningsverksamheten är således en tämligen reglerad verksamhet, vilket begränsar den enskilda huvudmannens handlingsfrihet.

Till denna omfattande reglering kommer att det, enligt kommitténs förslag, slås fast i lag vilka tjänster som skall ingå i den avgift som betalas till begravningsverksamheten. Dessa tjänster skall då tillhandahållas dödsboet, lika för alla, utan särskild debitering.

9.2 Överväganden

Den som inte tillhör Svenska kyrkan saknar rösträtt vid de kyrkliga valen och har därmed inte samma möjlighet att påverka begravningsverksamheten som den som tillhör Svenska kyrkan. Dock kan påverkan ske exempelvis på lokalplanet genom framförande av önskemål till huvudmannen samt genom opinionsbildning.

Det är enligt kommitténs uppfattning angeläget att möjligheten till inflytande/insyn över verksamheten ökas för dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Nedanstående resonemang avser de pastorat inom Svenska kyrkan som är huvudmän för begravningsverksamheten.

För att stärka inflytandet/insynen över begravningsverksamheten för dem som inte tillhör Svenska kyrkan, bör länsstyrelsen få till uppgift att utse ombud att granska begravningsverksamheten, i de pastorat som är huvudmän för verksamheten. Denna granskning skall göras med avseende på hur deras intressen som inte tillhör Svenska kyrkan tas tillvara. Ombudet skall kontrollera att pastoratet samråder med berörda grupper i samband med nyanläggning eller utvidgning av begravningsplats och vid anordnandet av särskilda gravplatser, samt även innan beslut av mera principiell art fattas. I de pastorat där kontakter mellan olika grupper av dem som inte tillhör Svenska kyrkan och pastoratet inte redan förekommer bör ombudet även förmedla sådan kontakt.

För att ombudet skall kunna fullgöra sitt uppdrag skall han ha rätt att få tillgång till samtliga handlingar som rör begravningsverksamheten. Ombudet skall även ha rätt att närvara under de delar av det beredande och verkställande organets sammanträden då frågor om begravningsverksamheten behandlas. I samband med detta skall han ha rätt att ställa frågor och göra påpekanden.

Genom ombudets återkommande kontroller av begravningsverksamheten stärks länsstyrelsens möjligheter att utöva tillsyn över hur deras intressen som inte tillhör Svenska kyrkan tas tillvara. För det fall ombudets granskning leder till att anmärkning bör riktas mot pastoratet skall ombudet, enligt förslaget, underrätta länsstyrelsen om detta. Med den organisatoriska uppbyggnad begravningsverksamheten fått är det ju länsstyrelsen som ytterst ansvarar för att huvudmännen ordnar verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Länsstyrelsen kan efter en sådan underrättelse vidta de åtgärder som bedöms vara nödvändiga.

Ombudet bör, som nämnts, utses av länsstyrelsen. Detta faller sig naturligt mot bakgrund av att länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över begravningsverksamheten.

Vid valet av ombud skall länsstyrelsen beakta att ombudets uppgift i första hand är att bevaka deras intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Till ombud bör länsstyrelsen utse en person som har kunskap om, och förståelse för, olika religioner och deras begravnings seder, men även i övrigt har en allsidig kompetens inom verksamhetsområdet. Frågan om vem som är mest lämpad att vara ombud får avgöras av länsstyrelsen men såväl förtroendevalda som tjänstemän bör kunna komma i fråga.

Något krav på att ombudet skall vara bosatt på viss ort bör inte uppställas. Det bör i stället vara möjligt för en person att vara ombud i flera pastorat. På så sätt ökar länsstyrelsens möjligheter att finna en kompetent person. Den som utses att vara ombud i flera pastorat får också goda möjligheter att ytterligare bygga upp sin kompetens.

Ombudets granskning utgör en ständigt återkommande kontroll av att pastoratet på bästa sätt fullgör sina åligganden även gentemot dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Genom denna ordning får de som inte tillhör Svenska kyrkan en väsentligt stärkt insyn i begravningsverksamheten och en utökad möjlighet att, via ombudet, påverka verksamheten. Länsstyrelsens möjligheter att utöva en effektiv tillsyn förstärks i väsentlig mån. Det blir härigenom svårt för ett pastorat att bedriva begravningsverksamhet utan att söka beakta allas önskemål.

Efter relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan kan staten inte längre bestämma hur Svenska kyrkan skall bygga upp sin organisation. Den föreslagna ordningen innebär att möjligheten till inflytande/insyn i begravningsverksamheten ökas samtidigt som Svenska kyrkans rätt att bygga upp sin egen organisation inte träds för när. Ordningen kan tvärtom anses positiv för pastoraten, eftersom ombudet genom sin rådgivande funktion kan utgöra en tillgång för pastoraten.

Den som utses till ombud bör vara berättigad till ersättning för sitt arbete. Ersättning för arbete och resekostnad samt traktamente bör bestämmas av länsstyrelsen och utbetalas av respektive pastorat. Ersättningen bör utgöra en kostnad för begravningsverksamheten.

Kommittén vill i detta sammanhang peka på det lämpliga i att pastoraten, i så stor utsträckning som möjligt, skiljer ut de ärenden som rör begravningsverksamheten till att handläggas av en separat nämnd/styrelse. Om Svenska kyrkan väljer en sådan organisationsform för begravningsverksamheten uppnår man den fördelen, att det blir tydligt för alla och envar att de som har hand om begravningsverksamheten

är särskilt utsedda för att sköta verksamheten på ett sätt som är tillfredsställande för alla samt att risken för sammanblandning av olika verksamhetsområden inom Svenska kyrkan minimeras.

10 Överprövning och tillsyn

Vi föreslår att

- begravningslagens bestämmelser om överklagande av beslut i enskilda ärenden samt länsstyrelsernas tillsynsansvar över begravningsverksamheten får vara kvar.

10.1 Nuvarande ordning

Alla som är folkbokförda i en församling har, enligt nu gällande kyrkolag, rätt att få prövat om församlingens beslut är fattade i enlighet med lag och författning, genom att överklaga dem till länsrätten. Ett överklagat beslut skall upphävas om det inte tillkommit i laga ordning, beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för församlingen, det organ som fattat beslutet överskridit sina befogenheter eller beslutet strider mot lag eller annan författning. Om beslutet inte är lagligt kan länsrätten upphäva det. Länsrätten får däremot inte sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe.

Begravningslagen innehåller bestämmelser om överklagande av beslut i enskilda ärenden. Kyrkogårds- eller krematoriemyndighetens beslut enligt begravningslagen, eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Länsstyrelsens beslut i andra frågor får, med viss inskränkning, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol eller, i vissa fall, till regeringen. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att den som berörs av ett beslut har rätt att överklaga det.

Tillsynen över att den som innehar en allmän eller enskild begravningsplats eller ett krematorium fullgör sina skyldigheter enligt begravningslagen, eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, utövas av länsstyrelsen. För att åstadkomma rättelse har länsstyrelsen möjlighet att använda sig av vitesföreläggande.

10.2 Överväganden

Laglighetsprövningen, som tidigare benämndes kommunalbesvär, avser att säkerställa att kommunala organ inte överskrider de befogenheter de tilldelats av staten. Genom relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan kommer församlingarnas status som kommunalrättsliga organ att upphöra. En följd av detta blir att laglighetsprövningsinstitutet inte längre omfattar de beslut som fattas inom Svenska kyrkan. Att så blir fallet ter sig naturligt mot bakgrund av att staten inte längre råder över Svenska kyrkans angelägenheter. Beslut inom Svenska kyrkan kommer att fattas i enlighet med den ordning som bestäms inom Svenska kyrkan. Därigenom kommer det inte att finnas något av staten fastställt regelsystem att göra laglighetsprövningen mot.

Enligt vad kommittén erfarit kommer Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering att föreslå att det i lagen om Svenska kyrkan tas in en bestämmelse innebärande att beslut inom Svenska kyrkan får överklagas i den utsträckning kyrkomötet bestämmer. Möjligheten att överklaga beslut inom Svenska kyrkan torde emellertid komma att förbehållas dem som tillhör Svenska kyrkan.

Starka skäl talar emellertid för att det även i framtiden bör vara möjligt för alla att, oavsett tillhörighet till trossamfund, få beslut som rör begravningsverksamheten prövade. De regler som redan i dag finns i begravningslagen om överklagande av beslut i enskilda ärenden bör därför finnas kvar. Likaså bör länsstyrelsernas tillsynsansvar över verksamheten kvarstå oförändrat.

Mot bakgrund av att det vore otillfredsställande med en ordning där ett beslut skulle kunna överklagas i två olika överprövningssystem, vilka sinsemellan kunde komma till olika slut, ankommer det på Svenska kyrkan att tillse att de beslut som rör begravningsverksamheten inte kan bli föremål för överprövning den inomkyrkliga vägen.

11 Konsekvenser av ordningen för huvudmannskapet

11.1 Inledning

Genom principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan har bestämts att de territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan även i framtiden skall vara huvudmän för begravningsverksamheten. Det skall också, precis som i dag, vara möjligt för en kommun att bli huvudman för verksamheten. Likaså skall ett annat trossamfund än Svenska kyrkan, eller en stiftelse, kunna få tillstånd att anlägga en enskild begravningsplats.

Kommittén har fått till uppgift att analysera de praktiska, ekonomiska och rättsliga konsekvenserna av denna ordning för huvudmannskapet.

11.2 Praktiska konsekvenser

Det fortsatta huvudmannskapet för pastoraten inom Svenska kyrkan innebär att begravningsverksamheten efter relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan kommer att åvila ett nytt rättssubjekt. Enligt vad kommittén erfarit kommer det att i lag anges att Svenska kyrkan i framtiden skall bestå av församlingar och stift samt en central nivå. Svenska kyrkans organisation i övrigt kommer att vara en inomkyrklig angelägenhet. Detta gäller även pastoratens sätt att organisera begravningsverksamheten. Staten kommer således inte att ha något inflytande över hur pastoratet i detalj organiserar begravningsverksamheten. Självfallet kommer staten även i framtiden att kunna ställa krav på hur verksamheten bedrivs, så som i dag sker genom t.ex. begravningslagen och begravningsförordningen. Denna styrning innebär emellertid bara att staten föreskriver hur verksamheten ska bedrivas i form av vilka åtgärder och tjänster som skall ingå, vilken kvalitet dessa skall hålla och liknande. Vid relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan

upphör statens rätt att bestämma i vilken ordning eller i vilket forum pastoraten skall fatta beslut om begravningsverksamheten.

Huvudmannaskapet för begravningsverksamheten innebär även ett ekonomiskt ansvarstagande. Huvudmännen bestämmer över verksamhetens utformning samt har ansvaret för finansieringen. Enligt kommitténs förslag skall kostnaderna för begravningsverksamheten delas av alla som har beskattningsbar inkomst. De som inte tillhör Svenska kyrkan skall svara för sin del av kostnaderna genom en begravningsavgift. Denna avgift fastställs och uppbärs av huvudmannen för verksamheten. De som inte tillhör Svenska kyrkan kommer således på många orter att betala en begravningsavgift till Svenska kyrkan. En följd av att detta blir att huvudmannen måste skilja ut kostnaderna för begravningsverksamheten och redovisa dessa för sig. För många huvudmän kan detta innebära att de måste lägga om sin redovisning för att kunna uppfylla kraven på särredovisning. Det är viktigt att det görs tydligt att den begravningsavgift som de som inte tillhör Svenska kyrkan betalar bara går till begravningsverksamheten. På samma sätt är det angeläget att de som tillhör Svenska kyrkan kan se att de pengar de betalar till den inomkyrkliga verksamheten inte används till begravningsverksamheten.

Ordningen för huvudmannaskapet ställer alltså krav på att kostnaderna för begravningsverksamheten synliggörs. Detta innebär, utöver att kostnaderna för verksamheten måste särredovisas, även ett krav på information. Enligt kommitténs förslag kommer det att vara obligatoriskt för huvudmännen att tillhandahålla vissa tjänster inom ramen för begravningsavgiften. Ett av skälen till detta är att man skall uppnå en enhetlig behandling av alla avlidna/dödsbon. I samband med att de nya reglerna införs är det viktigt att allmänheten får kännedom om vilka tjänster som tillhandahålls utan särskild debitering och vilka tjänster som dödsboet måste betala.

Den bibehållna ordningen för huvudmannaskapet leder även till vissa förändringar i lagstiftningen. Dessa förändringar kan under ett övergångsskede antas medföra ett ökat utbildningsbehov hos huvudmännen.

11.3 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av ordningen för huvudmannaskapet samt av förslagen i stort berörs i avsnitt 12.

11.4 Rättsliga konsekvenser

Efter relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan kommer begravningsverksamheten att ha om hand av ett helt nytt rättssubjekt, dvs. de territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan. Detta innebär att den myndighetsutövning som är förknippad med begravningsverksamheten kommer att utföras av det nya rättssubjektet. Genom ändringar i regeringsformen blir det möjligt att i begravningslagen delegera myndighetsutövningen direkt till pastoraten.

Eftersom församlingarna inom Svenska kyrkan inte längre kommer att ha någon kommunalrättslig status försvinner den s.k. laglighetsprövningen. Detta är naturligt mot bakgrund av att besluten inom Svenska kyrkan kommer att fattas i den ordning Svenska kyrkan bestämmer. Det finns därigenom inte något bakomliggande regelsystem att göra laglighetsprövningen mot.

Med hänsyn till att taxorna, i det förslag till obligatorisk clearing som kommittén tagit fram, blir tvingande, är det fråga om myndighetsutövning att fastställa dessa. Detta innebär att taxorna måste fastställas av en myndighet, förutsatt att uppgiften inte, med stöd av ändringarna i regeringsformen, delegeras till något centralt organ inom Svenska kyrkan. Enligt kommitténs mening bör taxorna fastställas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, förslagsvis Kammarkollegiet.

12 Ekonomiska konsekvenser av ordningen för huvudmannskapet och av kommitténs förslag

12.1 Inledning

Principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan innebär att den nuvarande ordningen för huvudmannskapet bibehålls. Detta torde inte i sig själv medföra några ekonomiska konsekvenser.

Kommitténs förslag leder emellertid till vissa förändringar av finansieringssystemet. Dessa förändringar kan i sin tur föra med sig olika ekonomiska konsekvenser, t.ex. i form av att vissa avgifter i samband med dödsfallet, för tjänster som ingår i begravningsverksamheten, slopas och ersätts med finansiering via begravningsavgiften.

12.2 Den obligatoriska finansieringen inom ramen för begravningsavgiften

Den ordning som föreslagits för finansieringen innebär att huvudmännen för begravningsverksamheten skall tillhandahålla ett basutbud av åtgärder och tjänster inom ramen för begravningsavgiften samt den del av kyrkoavgiften som hänför sig till begravningsverksamheten. Därmed bortfaller vissa avgifter som nu debiteras dödsboet. Några totalt sett ökade kostnader skall därför inte uppkomma. Förslaget innebär i stället en ökad förutsebarhet och enhetlighet för den enskilde samt även en ökad ekonomisk trygghet för denne.

För huvudmännen innebär förslaget att vissa åtgärder och tjänster som nu bekostas av dödsboet i stället skall finansieras via begravningsavgiften samt den del av kyrkoavgiften som avser begravningsverksamheten. Ändringarna i finansieringssystemet skall i sig inte påverka

huvudmännens ekonomi. Förslaget innebär endast att samma belopp tas ut, men delvis i annan form.

Begravningsverksamheten i Stockholms kommun finansieras i dag till hälften genom kommunalskatten och till hälften genom avgifter från dödsbona. Kommitténs förslag innebär att den del av kommunalskatten som avser begravningsverksamheten samt de avgifter som debiteras dödsbona ersätts med en begravningsavgift. De avgifter som avses bortfalla är de som nu debiteras för tjänster som enligt förslaget skall tillhandahållas inom ramen för begravningsavgiften. Begravningsavgiften i Stockholms kommun kan således antas bli något högre än begravningsverksamhetens andel av dagens kommunalskatt. Detta skall dock ses mot bakgrund av att avgifter från dödsbona bortfaller med motsvarande belopp. Därtill kommer att kommunalskatten kan sänkas med det antal ören per skattekrona som nu går till begravningsverksamheten. Förslaget innebär härigenom ingen kostnadsökning för stockholmarna.

12.3 Dissenterskatten

I samband med stat-kyrka-reformen försvinner den s.k. dissenterskatten. Skatten har, som tidigare nämnts, motiverats av att även de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala sin del av kostnaderna för begravningsverksamheten. Enligt förslaget kommer de som inte tillhör Svenska kyrkan i stället att betala till begravningsverksamheten genom begravningsavgiften. Denna avgift är inte procentuellt beräknad som dissenterskatten utan baserar sig på de verkliga kostnaderna för verksamheten.

Det förhållandet att dissenterskatten ersätts med en begravningsavgift som beräknas på de verkliga kostnaderna för begravningsverksamheten innebär att begravningsavgiften på sina håll kan förväntas bli högre än dagens dissenterskatt, medan den på andra ställen kan antas bli lägre. Utslaget över landet som helhet torde införandet av begravningsavgiften inte innebära några större kostnadsförändringar för dem som inte tillhör Svenska kyrkan och som är folkbokförda inom pastorat som är huvudmän för begravningsverksamheten.

För dem som inte tillhör Svenska kyrkan och som är folkbokförda inom kommun som är huvudman för begravningsverksamheten innebär borttagandet av dissenterskatten och införandet av begravningsavgiften emellertid likabehandling. Med dagens skattelagstiftning betalar de

nämligen dels dissenterskatt till den församling de är folkbokförda i, dels till begravningsverksamheten via kommunalskatten.

12.4 Clearingen

Den obligatoriska clearingen innebär att samma tjänster som tillhandahålls vid gravsättning inom den egna huvudmannens förvaltningsområde skall tillhandahållas dödsboet, utan särskild debitering, vid gravsättning hos annan huvudman. Detta medför en ökad ekonomisk trygghet och en ökad valfrihet för den enskilde. För de dödsbon vilka annars skulle ha fakturerats kostnaderna innebär den obligatoriska clearingen en påtaglig ekonomisk fördel.

För vissa huvudmän kan clearingsystemet, såsom närmare utvecklats under avsnitt 7.3.3, innebära en stor ekonomisk påfrestning. För det stora flertalet torde dock intäkter och kostnader inom systemet på sikt komma att jämna ut sig. En ökning av clearingkostnaderna, som har sin grund i att antalet avlidna som lämnar huvudmannen är större än det antal huvudmannen tar emot, medför ju även att huvudmannens behov av och kostnader för nyanläggningar och personal minskar.

Den utformning som clearingen fått i kommitténs förslag innebär en ekonomisk förbättring för dem som innehar enskilda begravningsplatser. Innehavarna av dessa begravningsplatser får i samband med gravsättningar via clearingen del av de medel som är avsedda för begravningsverksamheten. För huvudmännen för begravningsverksamheten kan detta antas medföra att kostnaden ökar något. Gravställningar på enskilda begravningsplatser innebär å andra sidan en avlastning av de allmänna begravningsplatserna.

En stor andel av dem som är folkbokförda inom t.ex. Stockholmsområdet väljer i dag att gravsättas inom någon annan huvudmans förvaltningsområde. Eftersom anslutningen till clearingsystemet inom Stockholmsområdet är låg innebär detta att dödsbona faktureras kostnaderna för gravsättningen och övriga tjänster. Den obligatoriska clearingen kan därför komma att leda till ökade kostnader för huvudmännen, vilket i sin tur påverkar begravningsavgiften. För de enskilda dödsbona innebär clearingen emellertid mycket stora fördelar. En något högre begravningsavgift bör därför mer än väl uppvägas av att de dödsbon som nyttjar tjänsterna inom clearingen inte faktureras för tjänsterna. I detta sammanhang skall även beaktas att ett ökat antal

clearingfall ger ett minskat behov av gravplatser hos huvudmännen, vilket har en kostnadsdämpande effekt.

Enligt kommitténs förslag bör clearingtaxorna fastställas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Den myndighet kommittén närmast har i åtanke är Kammarkollegiet. En ny arbetsuppgift för Kammarkollegiet kan förvisso förväntas ge något ökade kostnader hos myndigheten. Det finns emellertid redan i dag inarbetade metoder för att fastställa taxor av den här arten. Enligt kommitténs förslag bör företrädare för Kyrkogårdsförbundet och Pastoratsförbundet utarbeta förslag till taxor som underlag för Kammarkollegiets beslut. Mot bakgrund härav torde kostnaderna hos Kammarkollegiet bli försumbara.

12.5 Insyn och inflytande

Kommittén har föreslagit att länsstyrelserna skall förordna ombud med uppgift att granska hur deras intressen som inte tillhör Svenska kyrkan tas tillvara inom begravningsverksamheten. Ersättningen till dessa ombud skall vara en kostnad för begravningsverksamheten. Med hänsyn till att ett enda ombud kan utöva granskning av ett mycket stort antal pastorat torde kostnaden för varje pastorat komma att bli försumbar.

12.6 Uppbörd

Kommittén har föreslagit att uppbörden av medlen till begravningsverksamheten skall skötas på i stort sett samma sätt som i dag. Några ekonomiska konsekvenser avseende uppbörden torde därmed inte uppstå i anledning av förslaget.

13 Övriga frågor

Under utredningsarbetets gång har det framkommit vissa frågor som inte ligger inom ramen för kommitténs arbete men som det likväl kan finnas anledning att utreda närmare. Nedanstående redogörelse är en kortfattad sammanställning av dessa frågor.

Bårhus

Enligt vad kommittén erfarit förekommer det på sina håll att de bårhus som finns inom sjukvården inte har tillräcklig kapacitet för att förvara den avlidne till dess begravningsceremoni kan äga rum. Detta leder till ett tryck på de anhöriga/begravningsentreprenören att hämta den avlidne snarast möjligt. Det förekommer med anledning av bl.a. detta att huvudmännen för begravningsverksamheten anordnar egna bårhus/kylrum för förvaring av de avlidna. Bårhuskapaciteten är emellertid ojämnt fördelad över landet. Detta kan i sin tur antas leda till ett ökat antal transporter.

Det kan, enligt kommitténs mening, finnas anledning att närmare utreda kapaciteten hos och verksamheten vid bårhusen samt även göra en tydlig gränsdragning mellan sjukvårdens och huvudmännens för begravningsverksamheten såväl praktiska som finansiella ansvar i denna fråga.

Rätten att förfoga över stoftet

Vid begravningslagens tillkomst föreslog Arbetsgruppen för översyn av begravningslagstiftningen i sitt betänkande Begravningslag (SOU 1987:16) att frågan om vem som skall ordna begravningen skulle kunna bli föremål för medling. Regeringen ansåg emellertid (prop. 1990/91:10 s. 43) att det var tillräckligt att tvistefrågor angående kremering och gravsättning kunde bli föremål för medling. Någon lag-

reglering av vem som har rätt att förfoga över ett stoft kom därför inte till stånd.

Sedan begravningslagen kom till torde andelen avlidna med flera olika familjebildningar bakom sig ha blivit fler. Det finns anledning att anta att denna ökning kommer att bestå. I vissa fall torde det ökade antalet familjebildningar leda till tvister om vem som skall ordna begravningen. Det kan därför inte anses tillfredsställande att det saknas bestämmelser om vem som har rätt att förfoga över den avlidnes stoft. Enligt kommitténs mening bör denna fråga få sin lösning. Detta kan ske genom att begravningslagen kompletteras med bestämmelser om rätten att förfoga över ett stoft eller genom att lagen ändras så att frågan om vem som skall ordna begravningen kan bli föremål för medling.

Tillstånd till utströende av aska

Enligt 30 § begravningsförordningen (1990:1147) kan askan efter en avliden, efter länsstyrelsens tillstånd, få strös ut på någon annan plats än begravningsplats. Ansökan om tillstånd skall, enligt 32 § begravningsförordningen, göras av den som ordnar med gravsättningen.

Det har kommit till kommitténs kännedom att det finns människor som i livstiden önskar få tillstånd till att deras aska skall få strös ut på annan plats än begravningsplats. Med nuvarande bestämmelser är det inte möjligt för länsstyrelsen att i förväg ge sådant tillstånd. Kommittén anser att en ändring av begravningsförordningen, på så sätt att det i livstiden blir möjligt att erhålla tillstånd till utströende av aska, bör övervägas.

Krematorieverksamhet

Verksamheten vid krematorierna står för närvarande inför en relativt genomgripande omvandling. Det förekommer t.ex. på sina håll att det finns relativt många krematorier inom ett och samma område. Krematorier vars kapacitet utnyttjas i förhållandevis låg grad. Miljöhänsyn har lett till att det numera ställs krav på rening av rökgaserna från krematorieugnarna. Kravet på rökgasrening leder till ökade kostnader för krematorierna. Denna kostnadsökning lär medföra ett ökat behov av strukturell omvandling av verksamheten, vilket torde bli mest påtagligt för de krematorier vars kapacitet inte utnyttjas till fullo. Å andra

sidan måste, vid en strukturrationalisering, även beaktas att färre krematorier ökar transportbehovet, vilket kan ha effekter på miljön.

Enligt kommitténs uppfattning kan det av såväl miljö- som kostnadsskäl finnas anledning att ta ett mera samlat grepp om krematorieverksamheten. Förekomsten av krematorier, utnyttjandet av deras kapacitet, transportavstånd, krematoriernas totala effekt på miljön samt verksamhetens totala kostnader bör därför bli föremål för närmare analyser.

Forskning och utveckling

Begravningsverksamheten spänner över vitt skilda områden, från rökgasrening i krematorierna till urval av växter för stomplantering. För skötseln av begravningsplatserna utvecklas och används maskiner som behöver prövas från såväl ergonomisk som kapacitetsmässig synpunkt. Ett område som hittills, så vitt känt är, inte har varit föremål för undersökning är allmänhetens attityder till begravningsverksamheten i allmänhet och vilken betydelse gravplatsens placering och utformning har för sorgearbetet.

Exempel på konkreta projekt inom ämnesområdet är en tidsfaktorlista för kyrkogårdsarbete, utveckling av nyckeltal, sluten askhantering på krematorierna, miljöchecklista vid upphandling, åtgärder för att minska behovet av säsongsanställd personal, gemensam nomenklatur, återanvändning av kyrkogårdsmark och utveckling av datastrategier för små och stora kyrkogårdsförvaltningar.

Kommittén har lämnat förslag till hur den framtida finansieringen av begravningsverksamheten skall ske. Det är, enligt kommitténs mening, rimligt att även utreda möjligheterna att skapa resurser för forskning och utveckling. En sådan utredning bör omfatta en total behovsinventering av forskning och utveckling inom området. Den bör även ge förslag på hur och av vem medel skall tillskjutas samt hur förvaltning och fördelning av medel bör ske.

14 Genomförande

Kommitténs förslag bygger, så som direktiven föreskrivit, på att den nuvarande ordningen för begravningsverksamheten bibehålls i stor utsträckning.

De förändringar som förslaget för med sig, i förhållande till vad som nu gäller, avser i huvudsak finansieringen med den obligatoriska clearingen, de särskilda gravplatserna samt inflytandet för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

Kommitténs förslag till finansiering av begravningsverksamheten innebär att varje huvudman i sin redovisning måste särskilja de kostnader som hänför sig till begravningsverksamheten från övriga kostnader. Denna särredovisning måste vara genomförd i god tid innan det budgetår då lagändringarna träder i kraft. Detta är nödvändigt för att huvudmannen skall kunna fastställa rätt avgiftssats för begravningsavgiften samt i tid underrätta kommunen om denna.

Enligt kommitténs förslag flyttas ansvaret för de särskilda gravplatserna från stiftssamfälligheterna. Samtliga stiftssamfälligheter har fullgjort sitt ansvar att tillhandahålla särskilda gravplatser genom att sluta avtal med olika huvudmän för begravningsverksamheten. Avtalen har utformats på olika sätt avseende den ekonomiska compensationen. Någon övergång av äganderätten till den mark gravplatserna är belägna på har emellertid inte skett. När stiftssamfälligheternas ansvar för de särskilda gravplatserna upphör får det ankomma på avtalsparterna att på det sätt som lämpar sig med hänsyn till det enskilda avtalet upphäva detta.

Det är vidare väsentligt att allmänheten informeras om de tänkta förändringarna inom begravningsverksamheten. Detta informationsarbete bör starta så snart det står klart vilka förändringar som kommer att ske. Särskilda informationsinsatser torde därvid behövas avseende vilka åtgärder och tjänster som ingår i finansieringen genom begravningsavgiften och vilka kostnader som debiteras dödsboet samt även vad den obligatoriska clearingen innebär. Kommittén vill därför förorda att det närmare övervägs vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att sprida kännedom om den nya lagstiftningen.

Under arbetets gång har kommittén erfarit att vissa huvudmän begränsat de dagar begravningsceremoni kan hållas till en eller ett par dagar per vecka. Samtidigt har det framkommit att det finns önskemål om att begravningar skall kunna hållas på olika veckodagar, t.ex. lördagar. Det är, enligt kommitténs uppfattning, angeläget att huvudmännen för begravningsverksamheten verkar för att begravningsplatserna och lokalerna för begravningsceremoni blir tillgängliga i så stor utsträckning som möjligt samt att tillgängligheten inte begränsas till någon eller några dagar per vecka.

I detta sammanhang vill kommittén även peka på vikten av att huvudmännen även fortsättningsvis lämnar upplysningar, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör begravningsverksamheten. Som exempel på sådana upplysningar kan nämnas information om var officiant för begravningsceremoni i annan ordning än Svenska kyrkans finns att tillgå.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

1 kap.

1 §

Paragrafen har utökats med definitioner av begreppen begravningsverksamhet, huvudman och församling. Eftersom ordet pastorat, enligt vad kommittén erfarit, inte kommer att användas i lagstiftningen om Svenska kyrkan, och inte heller kommer att nyttjas av Svenska kyrkan själv, har ordet genomgående ersatts med begreppet församling. Någon ändring av den organisatoriska nivån för begravningsverksamheten är inte avsedd. Begreppet församling i lagförslaget motsvarar sålunda begreppen pastorat och kyrklig samfällighet i nuvarande begravningslag.

Eftersom församlingarnas status som myndigheter kan förväntas upphöra vid de ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan har definitionerna av begreppen kyrkogårdsmyndigheter och krematoriemyndigheter tagits bort.

2 kap.

1 §

Se kommentaren till 1 kap. 1 §.

2 §

Bestämmelsen innebär att stiftssamfälligheternas skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser upphör. Denna skyldighet kommer i stället att åvila varje enskild huvudman. Skyldigheten kan fullgöras antingen genom att särskilda gravplatser tillhandahålls i egen regi eller via avtal med annan huvudman. Med begreppet särskilda gravplatser skall även i fortsättningen förstås gravplatser som hålls samlade och avskilda från övriga gravplatser.

3 §

Se kommentaren till 1 kap. 1 §.

4 §

Andra stycket i paragrafen har ändrats till följd av ändringen av 2 §.

15 §

Bestämmelsen avser att göra det möjligt för den som, utan att vara huvudman för begravningsverksamheten, innehar en eller flera allmänna begravningsplatser att, utan att avhända sig äganderätten till marken, lämna över förvaltningen av en eller flera begravningsplatser till huvudmannen för det förvaltningsområde vari begravningsplatsen är belägen. På detta sätt öppnas en möjlighet att låta kostnaderna för samtliga allmänna begravningsplatser finansieras via de medel som är avsedda för begravningsverksamheten. Någon övergång av äganderätten, med eventuellt åtföljande svårigheter från fastighetsreglerings-synpunkt, är inte nödvändig.

16 §

Paragrafen avser att göra det möjligt för kommun som är huvudman för begravningsverksamheten att bidra till församlings förvaltning av allmän begravningsplats som innehas av församlingen. Denna bestämmelse blir aktuell för det fall församlingen inte överlämnat förvaltningen av den allmänna begravningsplatsen till kommunen.

3 kap**1 §**

Begreppet kyrklig samfällighet har ersatts med ordet församling, vilket enligt definitionen i 1 kap. 1 § även innefattar sammanslutning av församlingar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

5 kap**3 §**

Kyrkogårdsmyndigheten har, av skäl som framgår av kommentaren till 1 kap. 1 §, ersatts med begreppet huvudmannen för begravningsverksamheten. Någon ändring i sak avses inte.

6 §

Krematoriemyndigheten har, av skäl som framgår av kommentaren till 1 kap. 1 §, ersatts med begreppet innehavaren av krematoriet. Någon ändring i sak avses inte.

9 §

Se kommentaren till 5 kap. 6 §.

11-13, 16 och 18 §§

Av skäl som framgår av kommentaren till 1 kap. 1 § har begreppen myndighet samt kyrkogårds- och krematoriemyndighet ersatts med huvudmannen för begravningsverksamheten respektive innehavaren av krematoriet. Någon ändring i sak är inte avsedd.

6 kap.**2 §**

I denna bestämmelse har begreppet innehavaren av begravningsplatsen ersatt begreppet kyrkogårdsmyndigheten i stället för begreppet huvudmannen för begravningsverksamheten, vilket kommit till användning i t.ex. 5 kap. 3 §. Anledningen till detta är att det finns församlingar inom Svenska kyrkan som, utan att vara huvudmän för begravningsverksamheten, innehar och förvaltar en eller flera allmänna begravningsplatser. Dessa innehavare bör även i fortsättningen själva kunna pröva frågor om flyttning.

3 §

Se kommentaren till 6 kap. 2 §.

7 kap.**8 §**

Gravplatsen finansieras i förslaget via de medel som utdebiteras till begravningsverksamheten genom begravningsavgiften och en del av kyrkoavgiften. Möjligheten att ta ut särskild avgift för gravrätten upphör därför.

9 a §

I förslaget ingår gravplats under en tid om 25 år i de tjänster som, utan särskild debitering, skall tillhandahållas vid dödsfall. Vid gravsättning i befintlig grav kan denna rätt tillgodoses genom förlängning eller förnyelse av gravrätten.

Vid förnyad upplåtelse, utan samband med ny gravsättning, bör det däremot vara möjligt för huvudmannen att ta ut ersättning för de kostnader som är hänförliga till den förnyade upplåtelsen. Sådan förnyad upplåtelse kan, enligt 7 kap. 5 § första stycket, ske för viss tid, minst 15 och högst 50 år, eller för alltid.

20 §

I förslaget ingår gravplats under en tid om 25 år i de tjänster som, utan särskild debitering, skall tillhandahållas vid dödsfall. Paragrafen har ändrats för att överensstämma med 9 kap. 9 §.

8 kap**1 §**

Första stycket: se kommentaren till 7 kap. 20 §.

Andra stycket har ändrats som en följd av att möjligheten att ta ut särskild avgift för gravrätten upphör.

9 kap.**1 §**

I paragrafen definieras den personkrets som skall betala begravningsavgift. De som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala begravningsavgift, oavsett folkbokföringsort. Därjämte skall samtliga kyrkotillhöriga som är folkbokförda inom kommun som är huvudman för begravningsverksamheten betala begravningsavgift. Begravningsavgift skall även betalas av dem som är medlemmar i icke-territoriella församlingar, tillhör Svenska kyrkan och inte är folkbokförda inom kommun som är huvudman för begravningsverksamheten. För dem som tillhör Svenska kyrkan ingår kostnaden för begravningsverksamheten i kyrkoavgiften.

2 §

Avgiftssatsen för begravningsavgiften skall fastställas av huvudmannen för begravningsverksamheten inom respektive förvaltningsområde. Detta innebär att huvudmannen i sin redovisning måste hålla isär kostnaderna för begravningsverksamheten från övriga kostnader. I paragrafen hänvisas till lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., vari anges hur avgiftssatsen skall bestämmas.

3 §

Efter relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan upphör församlingarnas inom Svenska kyrkan kommunstatus. Svenska kyrkan kommer inte heller att vara ett offentligrättsligt organ i nuvarande bemärkelse. Eftersom Svenska kyrkans organisation blir en inomkyrklig fråga bör det inte i begravningslagen tas in några bestämmelser som tar sikte på när t.ex. budgetarbetet skall vara klart. Av denna anledning finns någon motsvarighet till 19 kap. 7 § tredje stycket kyrkolagen (1992:300) och 8 kap. 9 § andra stycket kommunallagen (1991:900) inte med i förslaget. För att begravningsverksamheten skall fungera måste emellertid skatteförvaltningen få kännedom om den fastställda avgiftssatsen viss tid innan kommande beskattningsår. Bestämmelsen avser, tillsammans med 9 kap. 4 § begravningslagen och 3 b § andra stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., att säkerställa att skatteförvaltningen underrättas.

4 §

Bestämmelsen motsvarar 21 kap. 2 § första stycket kyrkolagen. Kommunen skall därefter enligt 3 b § andra stycket lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. underrätta skatteförvaltningen om avgiftssatsen för respektive i kommunen ingående församling.

5 §

Kommun som är huvudman för begravningsverksamheten skall underrätta skatteförvaltningen om begravningsavgiftssatsen samtidigt med underrättelsen om kommunalskattesatsen. Bestämmelsen avser att förenkla för kommunen och skatteförvaltningen genom att rapportering av avgiftssats och skattesats sker vid ett tillfälle.

6 §

Paragrafen riktar sig till skatteförvaltningen och anger att begravningsavgiften skall beräknas på den kommunalt beskattningsbara inkomsten.

7 §

De utbetalningsbestämmelser som finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. skall tillämpas även avseende den begravningsavgift som skall betalas ut till församlingar och kommuner.

8 §

Paragrafen anger att den skattebetalningslag som är under utarbetande kommer att bli tillämplig även på begravningsavgiften.

9 §

I paragrafen anges de tjänster som skall tillhandahållas dödsboet utan särskild debitering. Utöver de uppräknade tjänsterna ingår, inom ramen för begravningsavgiften, även sådana åtgärder som är nödvändiga för att huvudmannen skall kunna fullgöra sin skyldighet att tillhandahålla gravplatser och andra gravanläggningar. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas underhåll av byggnader och inventarier som är nödvändiga för verksamheten på begravningsplatsen, skötsel av allmänna ytor och nödvändig administration.

10 §

Genom bestämmelsen införs en obligatorisk, riksomfattande clearing mellan huvudmännen för begravningsverksamheten. Detta innebär att en avliden kan komma i åtnjutande av de tjänster som omfattas av begravningsavgiften hos vilken huvudman som helst, utan att dödsboet debiteras. Någon ovillkorlig rätt till gravsättning m.m. inom annan huvudmans förvaltningsområde föreligger dock inte. Den inskränkning som 2 kap. 3 § andra stycket begravningslagen innebär gäller alltjämt.

11 §

Paragrafen innebär att den huvudman där den avlidne var folkbokförd vid dödsfallet får ett kostnadsansvar för de tjänster som tillhandahålls inom clearingsystemet. Någon ersättning för dessa tjänster får inte debiteras dödsboet.

12 §

Denna bestämmelse medför att clearingsystemet blir tillämpligt även vid gravsättning m.m. på enskilda begravningsplatser och på allmänna begravningsplatser som innehas och förvaltas av någon som inte är huvudman för begravningsverksamheten. Ersättningen skall erläggas av huvudmannen för det förvaltningsområde där den avlidne var folkbokförd vid dödsfallet och utgå med samma belopp som om tjänsterna tillhandahållits av annan huvudman.

13 §

Genom att deltagandet i clearingsystemet blir obligatoriskt och clearingtaxan tvingande är fastställandet av taxan att betrakta som myndighetsutövning. Det bör därför ankomma på regeringen eller någon central myndighet att fastställa taxan.

10 kap.**1 §**

Genom bestämmelsen skall insynen och inflytandet över begravningsverksamheten för dem som inte tillhör Svenska kyrkan öka. Ombudet skall granska hur de kyrkliga huvudmännen tar tillvara deras intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Konstruktionen innebär att insynen, och därigenom inflytandet, ökar för dem som inte tillhör Svenska kyrkan samtidigt som något intrång i Svenska kyrkans organisation inte sker.

2 – 3 §§

Dessa båda bestämmelser gör det möjligt för ombuden att granska begravningsverksamheten samt förmedla önskemål från dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Ombudet har rätt att ställa frågor och göra påpekanden när frågor om begravningsverksamheten behandlas vid sammanträde i församlingen. Någon beslutanderätt tillkommer däremot inte ombudet.

4 §

Bestämmelsen avser att stärka länsstyrelsernas tillsynsmöjligheter genom ombudets skyldighet att rapportera missförhållanden till länsstyrelsen. Efter en sådan rapport ankommer det på länsstyrelsen att ta ställning till om åtgärder skall vidtas.

5 §

Ersättningen till ombudet utgör en kostnad för begravningsverksamheten. Det bör ankomma på länsstyrelsen att bestämma ersättningen för ombudet, eftersom denne kommer att vara förordnad av länsstyrelsen och utgöra en del av länsstyrelsens tillsynsverksamhet. Länsstyrelserna bör samråda med varandra vid bestämmandet av ersättningsnivån.

11 kap.**6 §**

Kyrkogårds- och krematoriemyndigheternas status som myndigheter upphör genom relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Dessa begrepp har därför ersatts med begreppen innehavare av allmän begravningsplats respektive krematorium. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen om ändring i begravningslagen avses träda i kraft den 1 januari 2000, utom så vitt avser 9 kap. 2 – 8 §§ som avses träda i kraft den 1 oktober 1999. Skälet till att dessa bestämmelser bör träda i kraft tidigare är att sådana åtgärder som fastställandet av avgiftssatsen för begravningsavgiften måste ske viss tid innan lagändringarna i dess helhet kan börja tillämpas.

För dödsfall som inträffat före den 1 januari 2000 bör lagen i dess äldre lydelse tillämpas.

15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

1 §

I samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan upphör rätten att ta ut församlingsskatt. Avgiftssatsen för begravningsavgiften skall emellertid bestämmas på samma sätt den nuvarande församlingsskatten, dvs. i förhållande till det antal skattekronor, som

enligt skattemyndighetens beräkning kommer att påföras de avgiftsskyldiga vid taxeringen det år avgiftssatsen skall fastställas.

I andra stycket har hänvisningen till kyrkolagen strukits. Enligt 9 kap. begravningslagen skall församling som är huvudman för begravningsverksamheten fastställa avgiftssatsen för begravningsavgiften före november månads utgång. Någon möjlighet att vid senare tidpunkt fastställa annan avgiftssats finns inte.

3 §

Begreppet kyrkliga samfälligheter har bytts ut mot sammanslutningar av församlingar för att korrespondera mot begreppet församling i begravningslagen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

3 a §

Ändringen av bestämmelsen innebär att kommun som är huvudman för begravningsverksamheten skall underrätta skattemyndigheten om den avgiftssats för begravningsavgiften som fastställts för det kommande året samtidigt med underrättelsen om kommunalskattesatsen.

3 b §

I kommitténs förslag behålls nuvarande uppbördssystem i stor utsträckning. Ändringarna i bestämmelsen medför att nuvarande rapporteringssystem vad gäller församlingsskattesatsen blir tillämpligt beträffande avgiftssatsen för begravningsavgiften. Församlingarna skall således underrätta kommunen om fastställd avgiftssats för begravningsavgiften, varefter kommunen skall vidarebefordra dessa uppgifter till skattemyndigheten.

4 §

Bestämmelsen har ändrats för att bli tillämplig även avseende kommuns medel till begravningsverksamheten. Då medlen till begravningsverksamheten skall hållas avskilda från övriga kommunala medel är det emellertid inte lämpligt att de blir föremål för den kollektiva slutavräkning som gäller för kommunalskattemedlen. Det sjunde stycket avser säkerställa att medlen till begravningsverksamheten blir föremål för individuell slutavräkning till respektive kommun.

4 a §

Bestämmelsen har omarbetats på så sätt att begreppet begravningsavgift fått ersätta begreppet församlingsskatt. Detta innebär att församlingars begravningsavgiftsmedel från uppbörds- och utbetalnings-

synpunkt behandlas på samma sätt som den nuvarande församlingsskatten.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagen om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. avses träda i kraft den 1 januari 2000, utom så vitt avser 1, 3 a och 3 b §§ som avses träda i kraft den 1 oktober 1999. Skälet till att dessa bestämmelser bör träda i kraft tidigare är att sådana åtgärder som fastställandet av avgiftssatsen för begravningsavgiften måste ske viss tid innan lagändringarna i dess helhet kan börja tillämpas.

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:417) om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landsting och församlingar.

4 §

Paragrafen har ändrats så att lagens 1 § om indelningsändringars betydelse för bestämmande av skattesats blir tillämplig även på begravningsavgiften.

Vid relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan blir församlingsindelningen en inomkyrklig fråga. Samtidigt är det nödvändigt för uppbörden av en lokalt förankrad begravningsavgift att skatteförvaltningen får kännedom om församlingsindelningen och de förändringar som sker i denna. I paragrafen har därför tillkommit en bestämmelse om att Svenska kyrkan är skyldig att till Riksskatteverket anmäla de ändringar som sker i församlingsindelningen.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagen om ändring i lagen (1979:417) om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landsting och för-

samlingar träder i kraft den 1 januari 2000 samtidigt med reformen i stat-kyrka-frågan.

15.4 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

8 kap.

9 och 11 §§

När kommun är huvudman för begravningsverksamheten bör tidpunkten för fastställandet av avgiftssatsen för begravningsavgiften vara den samma som för kommunalskatten. Bestämmelserna har ändrats i syfte att möjliggöra gemensam rapportering av kommunal-skattesats och avgiftssats.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagen om ändring i kommunallagen (1991:900) bör träda i kraft den 1 oktober 1999. Fastställandet av avgiftssatsen och underrättelsen om denna måste ske viss tid innan reformen i stat-kyrka-frågan träder i kraft.

Reservation av ledamoten Susann Torgerson (fp)

avseende **kapitel 8 Ansvaret för de särskilda gravplatserna för dem som inte tillhör något kristet trossamfund.**

I direktiven till Begravningsverksamhetskommittén (BVK) anger statsrådet att ansvaret att anordna och hålla särskilda gravplatser för icke kristna trosbekännare inte längre bör ligga på Svenska kyrkan. Av det skälet har BVK prövat olika lösningar, bland annat att lägga ansvaret på kommunerna eller länsstyrelserna. Utredningens majoritet har kommit till slutsatsen att det trots de uttryckliga direktiven på denna punkt ändå är bäst att föreslå att pastoraten skall ha ansvaret för att anordna särskilda gravplatser för denna grupp. Jag anser att det av religionsfrihetsskäl hade varit bättre om utredningen hade kommit fram till en lösning i enlighet med utredningsdirektiven.

Enligt min uppfattning kan det inte vara rimligt att staten uppdrar åt Svenska kyrkan efter relationsändringen vid tusenårsskiftet att fortsätta ansvara för att ordna avskilda begravningsplatser för personer som valt att stå utanför varje kristet samfund. Av respekt för de människor det här gäller borde utredningen mer aktivt ha sökt en lösning för att finna en lämplig huvudman utanför Svenska kyrkan. Det har inte funnits intresse för detta inom utredningen.

Jag reserverar mig mot utredningens förslag på denna punkt och lämnar öppet för remissinstanserna att komma med förslag till hur frågan kan lösas.

Särskilt yttrande av ledamöterna Eva Segerström (s), Lars Åke Lundberg (s), Ingvar Paulsson (s), Ashraf El Khabiry (s) och Marja Hiller- ström (v)

Vi ställer oss bakom kommitténs förslag. Vi anser dock att kommittén inte i tillräcklig utsträckning beaktat demokratiaspekten.

Demokrati innebär att staten och kommunerna skall göra det som medborgarna bestämmer att de skall göra. För att detta skall fungera krävs en vital demokrati och en ständigt pågående dialog.

Kommunsammanläggningarna minskade radikalt antalet förtroendevalda. Den nu pågående trenden att avskaffa kommunala nämnder betyder också i sig färre förtroendevalda. På sikt kan vi riskera att effektivitetssträvandena i förvaltningen av gemensamma uppgifter gör att vi glömmer bort människorna – människorna för vars skull samhället har påtagit sig att utföra de gemensamma uppgifterna.

Parallellt med den utvecklingen pågår ett intensivt utredande, tänkande och konkreta projekt som går ut på att förändra den demokratiska infrastrukturen för att underlätta för medborgarna att vara delaktiga och ha inflytande.

Viljan att ha inflytande och vara delaktig i samhällsutvecklingen är något som växer fram hos den enskilde utifrån hans eller hennes egna erfarenheter. Det är en viktig uppgift för samhället som helhet att undanröja de hinder som finns och riskerar uppstå, hinder som motverkar medborgarnas möjlighet att påverka.

För oss är det mycket oroväckande om samhället kan tänka sig att för en särskild samhällsuppgift med myndighetsutövning som berör oss alla, ska endast ett begränsat antal människor, dvs. medlemmar i ett trossamfund ha rätt till inflytande. Människor med annan trosuppfattning ställs utanför möjligheten att påverka besluten.

Det är banalt att påpeka, men nödvändigt i detta sammanhang; begravningsverksamheten är en uppgift som med bestämdhet kommer att beröra oss alla.

Vi respekterar riksdagsbeslutet att Svenska kyrkan även efter år 2000 ska vara huvudman för begravningsverksamheten. Det betyder att Svenska kyrkans medlemmar kommer att kunna delta i en naturlig demokratisk process där beslutsfattarna väljs utifrån väljarnas prioriteringar. I dag är det ca 15 % av befolkningen som står utanför Svenska kyrkan. Med erfarenhet från andra länder är det troligt att fler väljer att inte ingå i Svenska kyrkan efter relationsändringen. Därmed ställs ännu fler utanför möjligheten till inflytande och delaktighet.

De slutsatser som hittills dragits av erfarenheterna av Svenska kyrkans handhavande av begravningsverksamheten är i stort sett positiva. I den pågående snabba samhällsförändringen och ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan så är det ingalunda självklart att den uppfattningen kommer att bestå.

Genom kommitténs förslag kommer en rad väsentliga frågor att regleras i lag. Viktiga beslut såsom fastställande av begravningsavgift, policyfrågor gentemot andra religioner och trosuppfattningar, planering av begravningsplatsernas utformning och inriktning kommer av naturliga skäl att fattas på lokal nivå.

Man kan räkna med att just besluten som ska fattas på lokal nivå kommer att inrymma olika uppfattningar mellan tillhöriga och icke-tillhöriga Svenska kyrkan. Det finns en risk att t.ex. beslut om begravningsavgiften kan uppfattas så att den också innefattar medel för den inomkyrkliga verksamheten. Huruvida begravningsplatsen ska vara vigd jord eller inte, att de redan invigda begravningsplatserna bör avsakraliseras (av-vigas), är principfrågor som kan komma att behöva vägas för att olika intressegrupper ska känna sig behandlade med respekt.

Med utgångspunkt i samhällets och medborgarnas ambitioner om ökat inflytande och delaktighet på alla nivåer anser vi att kommitténs förslag om ombud utsedd av länsstyrelsen inte uppfyller kravet på demokrati.

En möjlig väg att uppfylla samtliga medborgares rättmätiga krav på delaktighet och insyn är att bilda en nämnd vars uppgift är att sköta begravningsverksamheten. Nämnden bör bestå av representanter från Svenska kyrkan och kommunen. Representationen fördelas så att Svenska kyrkan tillsätter platser i relation till antalet medlemmar och kommunen företräder de som inte tillhör Svenska kyrkan. Först när samtliga folkbokförda genom val har möjlighet att påverka representa-

tionen och därmed inriktningen och utformningen av verksamheten, kommer besluten att kunna uppfattas som objektiva.

En utökad representation i beslutsfattandet är än viktigare då kommittén – mot direktiven – föreslår att Svenska kyrkan även ska vara huvudman för de särskilda begravningsplatserna.

Bilaga 1

Direktiv
Se SOU 1997:47

Bilaga 2 och 3

finns endast i den tryckta versionen

Förteckning över vissa författningar som styr begravningsverksamheten

Begravningslagen

Enligt begravningslagen åligger det huvudmannen för begravningsverksamheten att

- tillhandahålla ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag,
- bereda dem som är folkbokförda inom pastoratet eller, i förekommande fall, kommunen gravplats,
- upprätta gravkarta och föra gravbok eller gravregister enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer,
- utfärda gravbrev,
- hålla begravningsplatsen i ordnat och värdigt skick och tillse att den helgd som tillkommer de dödas vilorum alltid iakttas,
- tillse att det vid gravsättningen inte förekommer något som strider mot förrättingens helgd och allvarliga innebörd,
- inte öppna en grav på ett sådant att stoft eller aska skadas samt
- medla i tvister mellan efterlevande om dessa inte kan enas om kremering skall ske eller om gravsättningen.

Huvudmannen är skyldig att gå med på förnyad upplåtelse av gravrätten om gravplatsen är väl vårdad, upplåtelsen inte medför något synnerligt men för begravningsplatsens ändamålsenliga ordnande och skötsel samt gravrättsinnehavaren dessförinnan anmält att han vill få upplåtelsen förnyad. Huvudmannen är skyldig att i god tid innan upplåtelsestiden går ut underrätta gravrättsinnehavaren om förutsättningarna för en ny upplåtelse.

Gravrätten får inte återlämnas till huvudmannen mot betalning, dvs. denne får inte köpa tillbaka gravplatsen.

Om en gravrätt återlämnats är huvudmannen skyldig att behålla gravplatsen under minst 15 år från den senaste gravsättningen.

Huvudmannen är skyldig att bevara gravanordningar som tillfallit huvudmannen och är av kulturhistoriskt värde eller av annat skäl bör bevaras för framtiden.

Gravrättsinnehavaren bestämmer utseendet och beskaffenheten hos gravanordningen samt gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. Huvudmannen får dock besluta om de begränsningar som är nödvändiga för att tillgodose en god gravkultur. Huvudmannen får göra ändringar på gravplatsen bara om gravrättsinnehavaren går med på det. Ändringar som är nödvändiga för att tillgodose kraven på miljöskydd, hälsoskydd och arbetarskydd får dock genomföras även om gravrättsinnehavaren motsätter sig det.

Området som skall tas i anspråk för begravningsplats får inte vara belastat av panträtt, nyttjanderätt, servitut eller andra rättigheter. Huvudmannen får inte heller under den tid begravningsplatsen är begravningsplats belasta området med panträtt eller annan rättighet som kan inskrivas enligt jordabalken.

Huvudmannen får överlåta begravningsplatsen eller använda den för annat ändamål endast efter länsstyrelsens tillstånd.

Huvudmannen får lägga ned en begravningsplats först efter länsstyrelsens tillstånd. Länsstyrelsen får förena tillståndet med villkor för nedläggningen och för områdets framtida användning.

Regeringen får meddela de föreskrifter om gravsättning som behövs med hänsyn till hälsoskyddet.

Krematorium får anordnas och hållas endast av den som innehar allmän begravningsplats eller av en kyrklig samfällighet. Stoft får inte kremeras eller gravsättas utan intyg från skattemyndigheten. Vid krematorierna skall kremationsjournaler föras enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.

Krematoriemyndigheten skall förvara askan i avvaktan på gravsättningen. Askan får även förvaras av viss kyrkogårdsmyndighet. Om askan inte gravsatts inom ett år från kremeringen skall den myndighet som förvarar askan låta gravsätta den, om inte anstånd med gravsättningen medgetts. Den myndighet som förvarar askan, skall se till att den lämnas ut endast om det finns betryggande säkerhet för att den kommer att hanteras på ett pietetsfullt sätt. Askan får inte lämnas ut om det är känt att det råder tvist om platsen för gravsättningen.

Begravningsförordningen

Enligt begravningsförordningen föreligger följande skyldigheter.

På gravkartan skall samtliga gravplatser anges med nummer.

Gravbok/gravregister skall för varje upplåten gravplats innehålla uppgift om

1. gravplatsnummer enligt gravkartan
2. gravrättsinnehavarens namn, personnummer och adress
3. tiden för upplåtelsen
4. namn och personnummer på den som gravsatts samt dödsdag och hemort vid dödsfallet
5. datum för gravsättning samt stoftets eller askans läge inom gravplatsen
6. datum när gravrätten återlämnats, förverkats eller på annat sätt upphört.

Gravbrev skall innehålla uppgift om

1. vem eller vilka gravrätten upplåtits till
2. vilken gravplats som upplåtelsen avser
3. upplåtelse tiden
4. de villkor som gäller för upplåtelsen
5. vem eller vilka gravrätten skall gå över till, om det bestämts vid upplåtelsen
6. upplysning om den anmälningskyldighet som avliden gravrättsinnehavares dödsbo har angående ny gravrättsinnehavare.

Kremationsjournal skall i löpande nummerföljd innehålla uppgift om

1. de avlidnas fullständiga för- och efternamn, personnummer, dödsdag och hemort vid dödsfallet
2. datum för utfärdande av intyg för kremering
3. datum för kremeringen
4. datum för gravsättningen eller när och till vem askan översänts eller lämnats ut.

Djupet på en kistgrav skall vara sådant att en nedsatt kista täcks av ett jordlager på minst en meter över kistans högsta del, gravkullen oräknad.

Följande meddelandeskyldighet föreskrivs:

1. När medling begärts skall kyrkogårdsmyndigheten genast meddela detta till skattemyndigheten. Om intyg för gravsättning och kremering redan utfärdats skall kyrkogårdsmyndigheten meddela även de förvaltare av begravningsplatser och krematoriemyndigheter som kan bli berörda.

2. När medlingen lett till enighet eller ärendet återkallats eller blivit slutbehandlat i länsstyrelse eller domstol, skall kyrkogårdsmyndigheten meddela detta till alla dem som meddelats om det pågående ärendet.
3. När stoftet kremerats, eller när askan eller stoftet gravsatts, skall krematoriemyndigheten eller den som förvaltar begravningsplatsen genast meddela detta till skattemyndigheten.
4. När aska lämnats ut för att gravsättas på en begravningsplats i Sverige skall krematoriemyndigheten genast underrätta den som förvaltar begravningsplatsen.

Miljöskyddslagen

Miljöskyddslagen är tillämplig på bl.a. utsläppande av avloppsvatten från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde. Den är också tillämplig vid användning av mark, byggnad eller anläggning som på annat sätt kan medföra förorening av mark, vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller grundvatten. I lagen sägs särskilt att med avloppsvatten avses även vatten som avleds för avvattning av begravningsplats.

Hälsoskyddslagen

Varje kommun svarar för hälsoskyddet inom kommunen. Med hälsoskydd avses i lagen åtgärder för att hindra uppkomsten av sanitära olägenheter och för att undanröja sådana olägenheter. Kommunen skall samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vars verksamhet berör miljö- och hälsoskyddsområdet.

Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagens bestämmelser är tillämpliga även på den verksamhet som bedrivs vid begravningsplatserna.

Ordningslagen

Ordningslagens regler kan vara tillämpliga även på begravningsverksamheten. En begravningsplats räknas som offentlig plats om detta

anges i detaljplanen eller om regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen föreskrivit att den skall jämföras med offentlig plats.

Som exempel på skyldigheter som lagen medför kan nämnas följande:

- Brister på byggnader, ställningar, skyltar och liknande anordningar som medför risk för skada på personer eller egendom på offentlig plats, skall avhjälpas utan oskäligt dröjsmål.
- Snö och is som kan rasa ned och skada personer eller egendom på offentlig plats skall utan oskäligt dröjsmål avlägsnas från tak, rännor och liknande anordningar.
- Den som gräver, schaktar eller utför liknande arbete skall vidta de åtgärder som med hänsyn till platsen för arbetet och övriga omständigheter behövs för att förhindra att personer eller egendom kommer till skada.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får meddela föreskrifter för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.

Kulturminneslagen

Kyrkobyggnader och kyrkotomter skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

I vården av en begravningsplats skall dess betydelse som en del av vår kulturmiljö beaktas. Begravningsplatserna skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas. I fråga om en begravningsplats som anlagts före utgången av år 1939 krävs tillstånd av länsstyrelsen

1. för att utvidga eller på något annat sätt väsentligt ändra begravningsplatsen och
2. för att där uppföra någon ny byggnad eller fast anordning eller riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad eller fast anordning.

Om riksantikvarieämbetet bestämmer det, skall reglerna om länsstyrelsens tillståndsgivning tillämpas också i fråga om en begravningsplats som tillkommit efter utgången av år 1939, om begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.

Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagens bestämmelser om bygglov gäller även för begravningsplatser.