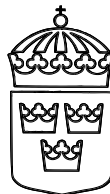


Kommittédirektiv



Begravningsfrågor

Dir.
2012:118

Beslut vid regeringssammanträde den 29 november 2012.

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över vissa frågor på begravningsområdet. Syftet med översynen är att utveckla en flexibel och modern begravningslagstiftning.

Utredaren ska analysera

- behovet av ändrad lagstiftning i syfte att uppnå en miljömässig hantering av metaller efter kremering, och
- hur ansökningsförfarande och prövning av nya begängelsemetoder skulle kunna gå till.

Utredaren ska föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2013.

Bakgrund

Det allmänna har ett ansvar för att det finns en fungerande begravningsverksamhet som omfattar alla som är folkbokförda i landet.

Begravningsverksamheten regleras i begravningslagen (1990:1144) och begravningsförordningen (1990:1147). Bestämmelser som rör begravningsverksamheten finns även i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. samt i plan- och bygglagen (2010:900).

Begravningslagen reglerar en rad olika frågor på begravningsområdet. Förutom övergripande bestämmelser om huvudmannaskap, begravningsplatser, begravningsombud och

begravningsavgift finns bestämmelser om bl.a. förfarandet i samband med dödsfall, upplåtelse av gravrätt, kremering och gravsättning samt utförsel från och införsel till landet av stoft och aska.

Svenska kyrkan har under lång tid varit huvudman för den övervägande delen av begravningsverksamheten i landet. Regeringen kan besluta att en kommun ska vara huvudman för begravningsverksamheten inom ett visst område. Detta gäller för Stockholms och Tranås kommuner som sedan 1886 respektive 1885 är huvudmän. Med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av de allmänna begravningsplatserna.

Huvudmannen ska utan kostnad tillhandahålla dödsboet ett antal tjänster såsom:

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år,
- gravsättning,
- kremering,
- vissa transporter av kistan eller urnan,
- lokal för förvaring och visning av stoftet, och
- lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

I huvudmannaskapet ligger också att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet samfund. I frågor som rör förvaltningen av sådana gravplatser bör samråd ske med företrädare för personer som inte tillhör till Svenska kyrkan.

Krematorier är tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken. Tillståndsplikten framgår av bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Återvinning och annan hantering av metaller efter kremering

Bakgrund

Begravningslagen definierar kremering som förbränning av stoftet efter en avliden person. Kremering får bara ske i krema-

torier. Krematorier får bara anordnas och hållas av den som har en allmän begravningsplats eller av en församling, det vill säga av någon som räknas som begravningshuvudman. Vidare klargör begravningslagen att den avlidnes önskan om kremation och gravsättning om möjligt bör följas av den som i egenskap av anhörig eller närstående eller annars ordnar med gravsättningen. Stoftet efter en avliden eller dödfödd ska kremeras eller gravsättas snarast och senast en månad efter dödsfallet. I avvaktan på gravsättning ska askan förvaras av en innehavare av krematorium. Askkan får även förvaras av en huvudman för begravningsverksamheten.

Efter kremering finns normalt i askkan en del metallrester av olika slag, t.ex. tandguld, metallimplantat och kistbeslag. Enligt 5 kap. 6 § begravningslagen ska sådana delar av stoftet som inte har förbränts vid kremering tillföras askurnan. Vidare framgår av paragrafen att om det inte kan ske, ska innehavaren av krematoriet låta förstöra delarna eller gravsätta dem inom en allmän begravningsplats.

Möjligheten att förstöra delarna om de inte kan tillföras askurnan infördes i begravningslagen 1990 (prop.1990/91:10). Av propositionen framgår att syftet med tillägget var att förhindra tillgrepp och handel av främst ädelmetaller samt att värna om pieteten och respekten för den avlidne. Ändringen innebär dock att överblivna metalldelar alltid permanent ska tas ur kretsloppet. Återvinning av dessa stoftdelar är således inte möjlig.

Utredningsbehov

Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF), Sveriges begravningsbyråers förbund, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation m.fl. har i en skrivelse (S2011/675/PBB) framfört att ca 22 ton metaller tas om hand och grävs ner i marken inom en allmän begravningsplats varje år som en följd av kremering av ca 70 000 avlidna per år. Mot denna bakgrund föreslår de en översyn av 5 kap. 6 § begravningslagen i syfte att möjliggöra återvinning av metaller efter kremering av avlidna.

Regeringen konstaterar att en hållbar hantering, inklusive återvinning av vissa metaller, är en del i arbetet för en hållbar utveckling. Normalt kan metallrester återvinnas ett oändligt antal gånger, vilket spar energi och minskar miljöpåverkan. Regeringen ser det som viktigt att i samhället eftersträva återvinning i allt högre grad. Frågan om att möjliggöra en miljömässig hantering av metaller efter kremering bör därför utredas.

Uppdraget

Utredaren ska analysera om det från etisk synpunkt är lämpligt att införa en från miljösynpunkt bra hantering av metaller efter kremering. I detta sammanhang ska utredaren överväga vad som är förenligt med en värdig behandling av de avlidna samt ta hänsyn till de etiska, miljömässiga och ekonomiska värdena. Om utredaren bedömer att det är lämpligt att återvinna metaller efter kremering ska utredaren se över behovet av dels att ändra begravningslagstiftningen för att införa en sådan möjlighet, dels behovet av andra åtgärder. Utredaren ska lämna förslag till behövliga författningsändringar.

Nya begängelsemetoder

Bakgrund

Begravningslagen utgår från att det finns två sätt att ta hand om kroppen efter döden. Antingen gravsätts stoftet av den avlidne i en kista (jordbegravning) eller så sker kremering av stoftet till aska. Några andra begängelsemetoder än kremering för att förbereda stoftet för gravsättning kan inte anses tillåtna.

Mot bakgrund av en skrivelse från Svenska kyrkans Församlingsförbund om en ny begängelsemetod gav regeringen 2008 en utredning (Begravningsutredningen) i uppdrag att se över bl.a. frågan om ny begängelsemetod. Begravningsutredningen fick i uppdrag att förutsättningslöst analysera den s.k. frystorkningsmetoden (promession) utifrån bl.a. juridiska, etiska, ekonomiska, tekniska och miljömässiga aspekter och

redovisa för- och nackdelar med metoden samt föreslå de eventuella författningsändringar som analysen skulle leda till.

I betänkandet Några begravningsfrågor (SOU 2009:79) redovisade utredningen att det inte hade varit möjligt att analysera den s.k. frystorkningsmetoden på det sätt som angivits i direktiven då det saknades resultat från försök med metoden. Utredningen föreslog därför att det skulle utformas en generell reglering för andra begängelsemetoder än kremering. Regeringen skulle bemyndigas att meddela tillstånd för en sådan metod och tillstånd skulle få sökas av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. Vidare föreslog utredningen att en tillståndsprövning enligt miljöbalken skulle ske av anläggningar ämnade för andra begängelsemetoder än kremering.

Utredningsbehov

Regeringen ser Begravningsutredningens förslag om införandet av tillståndsprövning av andra begängelsemetoder än kremering som intressant. Utredningens förslag har dock föranlett en rad frågor.

Utredningen föreslog att regeringen utifrån etiska, miljömässiga och ekonomiska hänsenden skulle pröva metoden som sådan. Därvid skulle regeringen inhämta yttranden från olika remissinstanser. En sådan prövning rymmer många viktiga och svårbedömda frågor. Det kan ifrågasättas om regeringen ensam bör göra denna prövning av metoden eller om prövningen i stället bör göras av en expertmyndighet. Frågan uppkommer då om en sådan expertmyndighet bör inhämta utlåtande från andra berörda myndigheter, från t.ex. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt länsstyrelserna.

Det är tänkbart att den som ansöker om att få en ny begängelsemetod godkänd även söker patent på sin metod. Frågan är då vad ett eventuellt patent skulle få för effekt på prövningen av begängelsemetoden och andras möjlighet att använda en sådan metod. Frågan är även hur ett patent förhåller sig till eventuell skyldighet att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken för den anläggning som ska användas.

När det gäller frågan om vem som ska få söka tillstånd eller godkännande för en ny begängelsemetod har utredningen föreslagit att denna möjlighet endast bör ges till den som innehar en allmän begravningsplats eller församling. Frågan är dock om denna begränsning är motiverad.

Slutligen har Begravningsutredningen föreslagit att samma regler som gäller vid kremering och aska efter kremering ska gälla för nya begängelsemetoder och de stoftrester som uppkommer efter processen. Vid närmare överväganden av utredningens förslag har det framkommit att en sådan lösning inte är genomförbar. I vissa fall kan det vara omöjligt eller direkt olämpligt att tillämpa de bestämmelser som gäller för kremering och aska. Det finns ett flertal bestämmelser i begravningslagen och begravningsförordningen om aska efter kremering, bl.a. vad som ska tillföras en askurna, förvaring och spridning av aska samt in- och utförsel av aska till och från Sverige. Exempelvis kan det vara olämpligt att sprida vissa stoftrester av sanitära skäl och av hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Detta kan dock vara svårt att bedöma, eftersom det inte på förhand går att förutse vilka nya begängelsemetoder som kan bli aktuella. Det går följaktligen inte heller att säga något om de stoftrester som uppkommer efter processen. Med anledning av att det är okänt vilka stoftrester som uppkommer har utredningen föreslagit att ett tillstånd för en ny begängelsemetod skulle kunna förenas med särskilda villkor, t.ex. att stoftrester inte får spridas utan måste grävas ned. Sådana frågor bör övervägas med beaktande av de straff- och vitesbestämmelser som finns i begravningslagen i fråga om kremering och aska.

Sammanfattningsvis konstaterar regeringen att frågan om hur en reglering av en prövning av nya begängelsemetoder ska utformas behöver utredas ytterligare.

Uppdraget

Utredaren ska analysera och redovisa dels hur ett ansökningsförfarande och en prövning av tillstånd för nya begängelsemetoder ska gå till, dels hur ett sådant ansökningsförfarande och en sådan prövning ska regleras. En analys av någon särskild

begängelsemetod ska inte göras utan utredaren ska lämna förslag på hur en ansökan om tillstånd för andra begängelsemetoder än kremering generellt kan prövas. Vid utformandet av ett ansökningsförfarande ska utredaren särskilt ta hänsyn till hur prövningen ska gå till avseende om metoden är förenlig med kraven på en värdig behandling av avlidna samt om den i övrigt är lämplig ur t.ex. etiska, miljömässiga och ekonomiska hänseenden. En bedömning måste också göras av huruvida den anläggning som ska användas för den nya begängelsemetoden ska prövas enligt miljöbalken. Utredaren ska lämna förslag till behövliga författningsändringar i begravningslagen och annan relevant lagstiftning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar som förslagen medför i enlighet med kommittéförförordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med bl.a. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna, Svenska kyrkan, Stockholms och Tranås kommuner, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, Sveriges kyrkogårds- och kremationsförbund samt andra berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2013.

(Socialdepartementet)