

# Några begravningsfrågor

*Betänkande av Begravningsutredningen*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2009:79

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på

<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23277-4  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

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

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 september 2008 advokatfiskalen Karin Granberg, chefsjuristen Karin Bergkvist, förvaltningsdirektören Mats Larsson, stf. generalsekreteraren Anders Lindberg, förbundsjuristen Karin de Fine Licht, verkställande direktören Jan Olov Andersson och departementssekreteraren Jakob Kihlberg.

Hovrättsassessorn Anna Kramer anställdes som utredningens sekreterare fr.o.m. den 1 september 2008. Gunnel Hultner har varit utredningens assistent. Textredigering har utförts av Henrik Levin.

Utredningen har antagit namnet Begravningsutredningen (Ku 2008:01). Genom tilläggsdirektiv den 28 maj 2009 (dir. 2009:51) gavs utredningen i uppdrag att förutsättningslöst även se över frågan om tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering. Rådmannen Lars Bjurstam har för utredningens räkning analyserat den frågan.

Härmed överlämnas betänkandet *Några begravningsfrågor* (SOU 2009:79). Uppdraget är med detta slutfört.

Jönköping i september 2009

*Kathrin Flossing*

*/Anna Kramer*

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Förkortningar</b> .....   | <b>15</b> |
| <b>Sammanfattning</b> .....  | <b>17</b> |
| <b>Författningsförslag</b> .....   | <b>29</b> |
| <b>1 Uppdraget och dess genomförande</b> .....                               | <b>65</b> |
| 1.1 Utredningens uppdrag.....  | 65        |
| 1.2 Utredningsarbetet.....   | 66        |
| 1.3 Betänkandets disposition.....  | 68        |
| <b>2 Begravningsombuden</b> .....  | <b>69</b> |
| 2.1 Bakgrund, uppdrag och upplägg .....                                      | 71        |
| 2.2 Begravningsombud – allmänt.....  | 71        |
| 2.2.1 Bakgrunden till systemet med begravningsombud.....                     | 71        |
| 2.2.2 Hur begravningsombuden utses och vem som ska<br>utses.....             | 72        |
| 2.2.3 Begravningsombudens uppgifter .....                                    | 73        |
| 2.3 Begravningsombudens verksamhet.....                                      | 74        |
| 2.3.1 Riksrevisionens granskning av<br>begravningsombuden.....               | 74        |
| 2.3.2 Vår granskning av begravningsombudens<br>årsberättelser för 2007 ..... | 76        |
| 2.3.3 Våra slutsatser om ombudens årsberättelser.....                        | 79        |
| 2.3.4 Enkätundersökning bland begravningsombuden .....                       | 80        |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 2.3.5  | Begravningsombudens yttranden över<br>huvudmännens förslag till begravningsavgift .....                          | 82  |
| 2.4    | Begravningsombudens kompetens .....  | 83  |
| 2.5    | Våra överväganden och förslag .....  | 85  |
| 2.5.1  | Bör systemet med begravningsombud finnas<br>kvar? .....  | 85  |
| 2.5.2  | Antalet begravningsombud .....   | 87  |
| 2.5.3  | Bör beslut om förordnande av begravningsombud<br>kunna överklagas? .....   | 90  |
| 2.5.4  | Formella behörighetskrav på<br>begravningsombuden? .....   | 91  |
| 2.5.5  | Bör ett begravningsombud få vara medlem i<br>Svenska kyrkan? .....   | 92  |
| 2.5.6  | En generell regel om vem som bör förordnas som<br>begravningsombud .....   | 94  |
| 2.5.7  | Kommunens roll vid förordnande av<br>begravningsombud .....  | 96  |
| 2.5.8  | Bör andra grupper ha rätt att nominera<br>begravningsombud? .....  | 98  |
| 2.5.9  | Förordnandetiden .....   | 101 |
| 2.5.10 | Begravningsombudens kontroll av<br>särredovisningen .....  | 102 |
| 2.5.11 | Bör granskningen av särredovisningen handhas av<br>lekmän? .....   | 103 |
| 2.5.12 | Samverkan mellan revisor och begravningsombud ...  | 104 |
| 2.5.13 | Revisorsintyg .....  | 106 |
| 2.5.14 | Ombudets redovisning .....   | 107 |
| 2.5.15 | Begravningsombudens skyldighet att informera<br>dem som inte tillhör Svenska kyrkan,<br>samrådsfrågan m.m. ....  | 108 |
| 2.5.16 | Begravningsombudens skyldighet att kontrollera<br>tillgång på ceremonilokaler och särskilda<br>gravplatser ..... | 110 |
| 2.5.17 | Kort om utbildningen av begravningsombuden .....   | 111 |
| 2.5.18 | Ersättningen till begravningsombuden .....   | 112 |
| 2.5.19 | Ersättningsnivån .....   | 117 |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>3</b> | <b>Länsstyrelsernas tillsyn över begravnings-<br/>verksamheten .....</b>  | <b>119</b> |
| 3.1      | Bakgrund, uppdrag och upplägg .....   | 120        |
| 3.2      | Något om begreppet tillsyn .....  | 120        |
| 3.3      | Allmänt om länsstyrelsernas tillsynsansvar på<br>begravningsområdet.....  | 121        |
| 3.3.1    | Länsstyrelsernas tillsynsansvar som det uttrycks i<br>förarbetena till begravningslagen.....                      | 121        |
| 3.3.2    | Riksrevisionens granskning av länsstyrelsernas<br>tillsynsansvar.....   | 122        |
| 3.3.3    | Länsstyrelsernas egen syn på tillsynansvaret.....   | 122        |
| 3.3.4    | Har det skett någon förändring sedan<br>Riksrevisionens rapport?.....   | 123        |
| 3.3.5    | Nuvarande utbildningsordning för<br>begravningsombud.....   | 125        |
| 3.4      | Våra överväganden och förslag beträffande<br>länsstyrelsernas tillsyn och ansvaret för<br>begravningsombuden..... | 126        |
| 3.4.1    | Omfattningen av tillsynansvaret – behöver<br>förtydligande ske?.....  | 126        |
| 3.4.2    | Hur ska länsstyrelserna utöva tillsyn?.....   | 129        |
| 3.4.3    | Länsstyrelsernas ansvar för begravningsombuden<br>och deras kompetens .....                                       | 130        |
| 3.4.4    | Typ av utbildning.....  | 131        |
| 3.4.5    | Bör utbildningen vara obligatorisk? .....   | 133        |
| 3.4.6    | Komplettering av årsberättelser.....  | 134        |
| 3.4.7    | Entledigande av ombud.....  | 134        |
| 3.5      | Den framtida organisationen av landets länsstyrelser .....  | 136        |
| 3.5.1    | Koncentration av länsstyrelseverksamhet<br>(Ds 2007:28) .....   | 136        |
| 3.5.2    | Beredningen efter Koncentrationsutredningens<br>förslag.....  | 137        |
| 3.5.3    | Rapporten ”Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge,<br>möjliga förbättringar, framtidsutsikter”.....                  | 139        |
| 3.6      | Våra överväganden och förslag – hur många<br>länsstyrelser bör handlägga begravningsfrågor?.....                  | 140        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>4</b> | <b>Begravningsavgifterna .....</b>   | <b>143</b> |
| 4.1      | Bakgrund, uppdrag och upplägg.....   | 144        |
| 4.2      | Begravningsavgift – allmänt.....   | 144        |
| 4.2.1    | Fastställandet av begravningsavgiften.....   | 144        |
| 4.2.2    | Särredovisning av begravningsverksamhetens<br>kostnader .....  | 145        |
| 4.2.3    | Vad ingår i begravningsavgiften? .....   | 145        |
| 4.2.4    | Något om begravningsavgifternas storlek och<br>variation .....   | 146        |
| 4.3      | Orsaker till variationer i begravningsavgiftssatserna .....  | 147        |
| 4.3.1    | Utredningar gjorda under 2005.....   | 147        |
| 4.3.2    | Begravningsrådets utredning från 2008 .....  | 148        |
| 4.4      | Utgångspunkter och tankar om en framtida reglering av<br>begravningsavgiftssatserna.....                       | 154        |
| 4.4.1    | Bör något göras åt de varierande<br>begravningsavgiftssatserna?.....   | 154        |
| 4.4.2    | Antalet begravningshuvudmän – och betydelsen<br>för begravningsavgiftssatsernas storlek och<br>variation ..... | 155        |
| 4.4.3    | Hur skulle antalet huvudmän kunna begränsas? .....   | 157        |
| 4.4.4    | Något om Folkbokföringsutredningen .....   | 161        |
| 4.4.5    | Exempel på hur begravningsavgiftssatserna<br>förändras vid en ordning med en huvudman per<br>kommun.....       | 162        |
| 4.5      | Våra överväganden och förslag .....  | 170        |
| 4.5.1    | Bör det inom en kommun finnas endast en<br>begravningshuvudman? .....  | 170        |
| 4.5.2    | Hur kan man åstadkomma en förändring av<br>begravningsavgiftssatserna?.....                                    | 172        |
| 4.5.3    | Hur bör en gemensam begravningsavgiftssats<br>inom en kommun uppnås? .....                                     | 175        |
| 4.5.4    | Uppbördens .....   | 179        |
| 4.5.5    | Krav på samverkan och samråd mellan olika<br>huvudmän inom en kommun .....                                     | 180        |
| 4.5.6    | Något om den skatterättsliga problematiken vid<br>samverkan .....  | 181        |
| 4.5.7    | Begravningsavgift och kyrkoavgift .....  | 183        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 4.6      | Ytterligare överväganden och förslag om fastställandet av begravningsavgiftssatser och kravet på särredovisning...                  | 184        |
| 4.6.1    | Bakgrund .....  | 184        |
| 4.6.2    | Kammarkollegiets roll .....   | 184        |
| 4.6.3    | Bör Kammarkollegiets roll vad gäller fastställandet av begravningsavgiftssatser förändras? .....                                    | 186        |
| 4.6.4    | Bör Kammarkollegiets granskning utökas eller förändras? .....   | 187        |
| 4.6.5    | Bör Kammarkollegiet ges ökade möjligheter att ändra huvudmännens förslag till begravningsavgift? .....                              | 188        |
| <b>5</b> | <b>Begravningsclearing .....</b>  | <b>193</b> |
| 5.1      | Bakgrund, uppdrag och upplägg .....   | 193        |
| 5.2      | Begravningsclearing – en beskrivning av gällande regelverk och bakgrunden till detta .....  | 194        |
| 5.3      | Taxa för begravningsclearing.....   | 195        |
| 5.4      | Enkätundersökning om begravningsclearing .....  | 197        |
| 5.4.1    | Allmänna frågor om systemet med begravningsclearing .....   | 197        |
| 5.4.2    | Frågor om clearingtaxan.....  | 199        |
| 5.5      | Utredning om clearing av kyrkliga handlingar.....   | 200        |
| 5.6      | Våra överväganden och förslag.....  | 201        |
| 5.6.1    | Finns det behov av att förändra systemet för begravningsclearing?.....  | 201        |
| 5.6.2    | Särskilt om clearing inom en kommun.....  | 202        |
| 5.6.3    | Bör det göras någon förändring när det gäller vilka tjänster som bör ingå i begravningsclearingsystemet?.....                       | 206        |
| 5.6.4    | Systemet med en gemensam taxa för begravningsclearing – behov av förändringar?.....   | 208        |
| 5.6.5    | Avtalssituation eller clearingsituation? – Något om tillämpning av clearingbeloppen vid tecknande av avtal med annan huvudman ..... | 211        |
| 5.6.6    | Övrigt – vikten av information.....   | 212        |



|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>6</b> | <b>Begrepp inom begravningsverksamheten .....</b>                        | <b>213</b> |
| 6.1      | Bakgrund, uppdrag och upplägg.....                                       | 214        |
| 6.2      | Något om begreppsfrågan .....  | 215        |
| 6.3      | Allmänt om skyldigheten att tillhandahålla gravplatser.....              | 216        |
| 6.4      | Gravrätt.....  | 216        |
| 6.4.1    | Bakgrunden till begreppet gravrätt .....                                 | 216        |
| 6.4.2    | Gravrättens uppkomst och gravrättsinnehavare .....                       | 217        |
| 6.4.3    | Gravrättstiden samt rätten till förlängning och förnyelse .....          | 218        |
| 6.4.4    | Gravrättsinnehavarens ställning.....                                     | 219        |
| 6.5      | En beskrivning av de gravskick som förekommer i begravningslagen .....   | 220        |
| 6.5.1    | Stoft eller aska på en bestämd gravplats .....                           | 220        |
| 6.5.2    | Placering eller utströende av aska i minneslund.....                     | 220        |
| 6.5.3    | Spridning av aska på annan plats än begravningsplats.....                | 221        |
| 6.6      | En beskrivning av gravskick som inte förekommer i begravningslagen ..... | 221        |
| 6.6.1    | Askgravlund eller asklund .....  | 222        |
| 6.6.2    | Askgravplats .....   | 223        |
| 6.6.3    | Kistminneslund .....   | 223        |
| 6.6.4    | Kistmur.....   | 224        |
| 6.7      | Våra överväganden och förslag.....                                       | 224        |
| 6.7.1    | Tidigare undersökningar vad gäller nya gravskick ....                    | 224        |
| 6.7.2    | Kort om huvudmännens villkor för olika gravskick ....                    | 225        |
| 6.7.3    | Vedertagna begrepp som saknar definitioner i lag eller förordning .....  | 226        |
| 6.7.4    | Behovet av en rättslig reglering .....                                   | 226        |
| 6.7.5    | Benämningen av gravskicken.....  | 228        |
| 6.7.6    | Rättslig reglering av olika gravskick .....                              | 229        |
| 6.7.6.1  | Kistgravplats .....  | 230        |
| 6.7.6.2  | Urnggravplats.....   | 231        |
| 6.7.6.3  | Kolumbarium och urnmur.....  | 232        |
| 6.7.6.4  | Kistmur .....  | 233        |
| 6.7.6.5  | Minneslund.....  | 235        |
| 6.7.6.6  | Kistminneslund .....   | 236        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 6.7.6.7  | Askgravlund .....   | 237        |
| 6.7.6.8  | Askgravplats – och särskilt om begreppet<br>begränsad gravrätt.....   | 238        |
| 6.8      | Överväganden och förslag beträffande andra frågor som<br>rör gravskicken.....   | 241        |
| 6.8.1    | Bevis om gravsättning i minneslund,<br>kistminneslund eller askgravlund .....   | 241        |
| 6.8.2    | Informationsskyldighet m.m. ....  | 243        |
| 6.8.3    | Återlämnade av gravrätt m.m.....  | 245        |
| <b>7</b> | <b>Andra begängelsemetoder än kremering.....</b>  | <b>249</b> |
| 7.1      | Bakgrund, uppdrag och upplägg .....   | 250        |
| 7.2      | Promession – en översiktlig beskrivning.....  | 250        |
| 7.3      | Något om kravet på miljöprovningstillstånd för vissa<br>verksamheter .....  | 251        |
| 7.4      | Jönköpings kyrkliga samfällighets ansökan om<br>miljöprovning av en promessionsanläggning .....                               | 252        |
| 7.5      | Tillåts och tillämpas promession i andra länder? .....  | 253        |
| 7.6      | Resomation – en översiktlig beskrivning .....   | 255        |
| 7.7      | Våra överväganden och förslag.....  | 255        |
| 7.7.1    | Några utgångspunkter.....   | 255        |
| 7.7.2    | Kan andra metoder än kremering anses tillåtna<br>enligt gällande lagstiftning?.....   | 257        |
| 7.7.3    | Bör lagstiftningen öppnas för andra metoder än<br>kremering? .....  | 258        |
| 7.7.4    | Tillståndsprövningen av en ny begängelsemetod .....   | 260        |
| 7.7.5    | Krav som ska vara uppfyllda innan tillstånd får<br>meddelas enligt begravningslagen.....                                      | 262        |
| 7.7.6    | Vilka bör yttra sig inom ramen för en<br>tillståndsprocess? .....   | 265        |
| 7.7.7    | Vem ska få anordna och hålla en anläggning för<br>andra begängelsemetoder och vilka skyldigheter<br>bör innehavaren ha? ..... | 268        |
| 7.7.8    | Miljöprovning av andra begängelseanläggningar<br>än krematorier.....  | 269        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 7.7.9    | Förhållandet mellan miljöprövning och prövningen enligt begravningslagen .....                            | 271        |
| 7.7.10   | Sekretessfrågan vid tillståndsprövningen av en ny begängelsemetod .....                                   | 272        |
| 7.7.11   | Vissa lagtekniska frågor som är förknippade med att öppna lagstiftningen för andra begängelsemetoder..... | 273        |
| <b>8</b> | <b>Tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering .....</b>                                       | <b>277</b> |
| 8.1      | Bakgrund, uppdrag och upplägg.....  | 277        |
| 8.2      | Gällande bestämmelser m.m.....  | 278        |
| 8.3      | Bakgrunden till vårt uppdrag .....  | 279        |
| 8.4      | Omhändertagande av avlidna.....   | 280        |
| 8.5      | Skatteverkets uppgifter .....   | 282        |
| 8.6      | Uppgifter för huvudmannen för begravningsverksamheten.....  | 283        |
| 8.7      | Begravningen ur den enskildes perspektiv.....   | 283        |
| 8.8      | Statistikuppgifter.....   | 285        |
| 8.8.1    | Antalet avlidna .....   | 285        |
| 8.8.2    | Undersökningar av tiden mellan dödsfall och begravnin g .....   | 286        |
| 8.8.2.1  | Professor Göran Gustafssons undersökning.....   | 286        |
| 8.8.2.2  | Stiftsprosten Eva Brunnes undersökning .....  | 288        |
| 8.8.2.3  | Sveriges Begravningsbyråers Förbunds undersökning.....  | 289        |
| 8.8.2.4  | Övriga inhämtade uppgifter .....  | 290        |
| 8.9      | Vissa internationella förhållanden .....  | 291        |
| 8.10     | Våra överväganden och förslag .....   | 292        |
| 8.10.1   | Kravet på att gravsättning eller kremering ska ske snarast möjligt kvarstår.....                          | 292        |
| 8.10.2   | Tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering bör förkortas .....                                | 293        |

|                 |  |            |
|-----------------|--|------------|
| <b>9</b>        | <b>Ekonomiska konsekvenser m.m.</b> .....  | <b>297</b> |
| 9.1             | Konsekvenser för staten .....  | 297        |
| 9.2             | Konsekvenser för kommunerna.....   | 300        |
| 9.3             | Konsekvenser för Svenska kyrkan .....  | 300        |
| 9.4             | Konsekvenser för enskilda .....  | 303        |
| 9.5             | Övriga konsekvenser .....  | 304        |
| <b>10</b>       | <b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser</b> .....  | <b>305</b> |
| 10.1            | Tidpunkt för ikraftträdande .....  | 305        |
| 10.2            | Behovet av övergångsbestämmelser.....  | 305        |
| <b>11</b>       | <b>Författningskommentar</b> .....   | <b>307</b> |
| 11.1            | Förslaget till lag om ändring i begravningslagen<br>(1990:1144).....   | 307        |
| 11.2            | Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:291) om<br>avgift till registrerat trossamfund .....   | 330        |
| 11.3            | Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med<br>särskilda bestämmelser om kommuns och annan<br>menighets utdebitering av skatt, m.m..... | 330        |
|                 | <b>Referenser</b> .....  | <b>333</b> |
| <b>Bilagor</b>  |  |            |
| <i>Bilaga 1</i> | Direktiv .....   | 339        |
| <i>Bilaga 2</i> | Tilläggsdirektiv .....   | 347        |
| <i>Bilaga 3</i> | Enkät till landets begravningsombud.....   | 349        |
| <i>Bilaga 4</i> | Gemensamt uttalande av Svenska kyrkan, Svenska<br>kyrkans Församlingsförbund och Sveriges<br>kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) .....      | 357        |

|                 |   |     |
|-----------------|---|-----|
| <i>Bilaga 5</i> | Enkät om begravningsclearing till begravnings-<br>huvudmän och innehavare av enskilda begravnings-<br>platser. .... | 359 |
|-----------------|---|-----|

# Förkortningar

|                      |   |
|----------------------|---|
| a.                   | anförd, anförda   |
| bet.                 | betänkande  |
| dir.                 | kommittédirektiv  |
| dnr                  | diarienummer  |
| Ds                   | departementsserien  |
| Europakonventionen   | Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna               |
| f.                   | följande sida   |
| ff.                  | följande sidor  |
| Fi                   | Finansdepartementet   |
| Församlingsförbundet | Svenska kyrkans Församlingsförbund  |
| HSL                  | Hälsa- och sjukvårdslagen (1982:763)  |
| KAMFS                | Kammarkollegiets författningssamling  |
| KOB                  | Svenska kyrkans kollekt- och betalsystem  |
| Ks                   | Kyrkostyrelsen  |
| Ku                   | Kulturdepartementet   |
| KU                   | Konstitutionsutskottet  |
| MKB                  | Miljökonsekvensbeskrivning  |
| MKB-direktivet       | Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata subjekt, EGT L 175/40 |
| MPD                  | Miljöprövningsdelegationen  |
| prop.                | proposition   |
| rskr.                | riksdagsskrivelse   |
| s.                   | sidan   |
| SBF                  | Sveriges Begravningsbyråers Förbund   |
| SCB                  | Statistiska centralbyrån  |

|       |   |
|-------|---|
| SFS   | Svensk författningssamling                    |
| SIFO  | SIFO Research International                   |
| SKKF  | Sveriges kyrkogårds- och<br>krematorieförbund |
| SLU   | Sveriges lantbruksuniversitet                 |
| SMER  | Statens medicinsk-etiska råd                  |
| SOSFS | Socialstyrelsens författningssamling          |
| SOU   | Statens offentliga utredningar                |
| SST   | Nämnden för statligt stöd till<br>trossamfund |

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att se över vissa frågor på begravningsområdet. I översynen har ingått att behandla länsstyrelsernas tillsyn och begravningsombudens roll, begravningsavgiftssatsernas variation och frågor om s.k. begravningsclearing, nya begrepp inom begravningsverksamheten samt en alternativ begravningsmetod. Genom tilläggsdirektiv den 28 maj 2009 gavs utredningen i uppdrag att därutöver förutsättningslöst se över frågan om tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering.

## Våra överväganden och förslag

### Begravningsombuden – Avsnitt 2

Systemet med begravningsombud infördes i samband med statkyrkareformen år 2000. Begravningsombudens uppgift är att granska hur de kyrkliga huvudmännen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan samt företräda dessa personer i begravningsfrågor. Riksrevisionen riktade i en rapport 2006 kritik mot begravningsombudens verksamhet. Vi kan efter våra granskningar i allt väsentligt ställa oss bakom Riksrevisionens slutsatser. I vårt uppdrag har inte legat att överväga om systemet med begravningsombud ska avskaffas. Vår utgångspunkt har därför varit att systemet ska finnas kvar men reformeras.

Ett av problemen är det stora antalet begravningsombud, för närvarande 303 stycken. Vi föreslår att länsstyrelsen för huvudmannen eller huvudmännen inom en kommun ska förordna ett begravningsombud. Endast om det finns särskilda skäl får fler än ett ombud förordnas. Om länsstyrelsen förordnar fler än ett ombud för samma huvudman ska den enligt våra förslag besluta om



arbetsfördelningen mellan ombuden. Som tidigare kan länsstyrelsen också förordna ett ombud för flera kommuner.

Begravningsombudens kompetens behöver förbättras och det måste ställas tydligare krav på dem. Vi föreslår en ny generellt utformad bestämmelse i begravningslagen där det framgår att till begravningsombud ska utses en för uppdraget lämplig och kvalificerad person. Genom regeln markeras att länsstyrelserna, innan en person förordnas som begravningsombud, måste göra en aktiv lämplighets- och jävsprövning.

Uppdraget som begravningsombud ställer krav på kunskaper inom många områden. Vi har ansett det lämpligt att i lagtext lyfta fram vissa områden där kunskaper kan vara särskilt värdefulla. Vid bedömningen av en persons lämplighet för uppdraget som begravningsombud ska således särskilt beaktas kunskaper inom ekonomi samt kunskaper om och förståelse för olika religioner och livsåskådningar och dessas begravnings seder.

Innan länsstyrelsen förordnar ett begravningsombud ska den ge kommunen tillfälle att föreslå lämpliga personer. Denna förslagsrätt ska finnas kvar. Ett problem i dag är dock att uppdraget som begravningsombud av många kommuner kommit att ses som ett politiskt uppdrag. Vi föreslår därför ett krav på att de förslag på lämpliga begravningsombud som lämnas av kommunen ska vara skriftligt motiverade utifrån de kvalifikationer som anges i begravningslagen. För att ytterligare bredda underlaget vid rekryteringen av begravningsombud föreslår vi dessutom att andra trossamfund än Svenska kyrkan samt livsåskådningsorganisationer som är verksamma inom kommunens område ska ges tillfälle att nominera ombud. Även dessa förslag ska vara skriftligt motiverade.

Vår bedömning är att kontrollen av särredovisningen måste förbättras, liksom begravningsombudens kompetens på det ekonomiska området. Vi föreslår en ökad samverkan mellan begravningsombuden och huvudmannens revisorer. Vårt förslag går ut på att begravningsombudet ska samråda med huvudmannens godkända eller auktoriserade revisor eller, om flera finns, med en av dem. Samrådet ska särskilt avse huvudmannens årsredovisning och hur kravet på särredovisning har uppfyllts. Begravningsombudet ska i sin årsberättelse till länsstyrelsen lämna en redogörelse för samrådet.

Begravningsombuden behöver bättre utbildning. Vi anser att det är självklart att alla nyutnämnda ombud ska få en grundläggande introduktion samt att de även i övrigt ska få den utbildning de

behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Vi föreslår också ett ökat erfarenhetsutbyte ombuden emellan samt att ombuden av länsstyrelserna ska få det stöd och de råd som de behöver för att kunna göra ett gott arbete.

Begravningsombuden har rätt till skälig ersättning för sitt arbete och sina kostnader. Enligt dagens regler ska begravningsombuden begära ersättning hos var och en av huvudmännen inom verksamhetsområdet. Vi föreslår att reglerna ändras så att länsstyrelsen ska fastställa ombudets ersättning i beslut, och att huvudmannen därefter verkställer utbetalningen.

Även kostnader för begravningsombudens utbildning ska betalas av huvudmännen. Länsstyrelsen ska kunna fakturera huvudmännen för kostnader hänförliga till begravningsombudens utbildning. Även kostnader för förlorad arbetsförtjänst som uppkommer för begravningsombuden i samband med utbildningstillfällen ska ge rätt till ersättning.

Begravningsombuden har rätt till ett årligt grundarvode samt ett arvode för de sammanträden ombudet deltar i. Ersättningsnivåerna har varit oförändrade sedan systemet med begravningsombud infördes år 2000. Vi föreslår att ombudens årliga grundarvode och sammanträdesarvodet höjs med ungefär 15 procent.

När det gäller begravningsombudens kontrollerande uppgifter föreslår vi förtydliganden i ytterligare ett par avseenden. Huvudmannen har en skyldighet att tillhandahålla en lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler. Vi anser att det redan i dag faller inom begravningsombudens uppgifter att kontrollera hur huvudmannen uppfyller det kravet. För att tydliggöra vikten av att sådana kontroller utförs, något som inte alltid görs, föreslår vi att begravningsombudens kontrollskyldighet kommer till uttryck i begravningslagen. Vi föreslår också att begravningsombudens skyldighet att kontrollera tillgången på gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund ska framgå av begravningslagen.

### **Länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten – Avsnitt 3**

Begravningsfrågorna handläggs i dag av samtliga 21 länsstyrelser. År 2006 sysselsatte begravningsverksamheten inte mer än totalt 3,6 årsarbetskrafter vid samtliga länsstyrelser och några större

ändringar torde inte ha skett sedan dess. Att upprätthålla hög kompetens och engagemang när så liten tid kan ägnas åt en viss fråga är som vi ser det knappast möjligt. Vår bedömning är att begravningsfrågorna i framtiden bör handläggas av ett väsentligt färre antal länsstyrelser än i dag. Antalet bör inte överstiga sju, vilket Koncentrationsutredningens förslag (Ds 2007:28) går ut på, utan snarare vara färre.

Länsstyrelsernas tillsynsansvar för begravningsverksamheten är i dag otydligt. Vi föreslår att det införs en ny bestämmelse i begravningslagen där det framgår att länsstyrelsen har tillsyn över begravningsverksamheten. Begravningsombuden ska ses som en förstärkning av länsstyrelsernas tillsynsansvar och inte som en ersättning för det.

Länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten är i dag i allt väsentligt händelsestyrd. Den typen av tillsyn kommer även i fortsättningen att utgöra en viktig del i tillsynsarbetet. Flera av våra förslag syftar också till att förbättra underlaget för länsstyrelsens bedömning av om en tillsynsåtgärd kan vara befogad. Därutöver kan det i vissa fall finnas behov av mer generella tillsynsåtgärder. Vi föreslår att länsstyrelserna ges en lagstadgad rätt att inspektera begravningsverksamhet som står under deras tillsyn samt en rätt att inhämta upplysningar och ta del av handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

I begravningsförordningen klargörs att länsstyrelserna har ansvar för begravningsombudens utbildning. Hur utbildningen ska utformas överläts åt länsstyrelserna att bestämma. Vi föreslår också att det införs en skyldighet för länsstyrelserna att med råd stödja begravningsombuden i deras verksamhet samt främja erfarenhetsutbyte mellan ombuden.

De årsberättelser som begravningsombuden varje år ska lämna in till länsstyrelsen håller generellt sett en låg kvalitet. Den granskning som länsstyrelserna utför av årsberättelserna är också många gånger bristfällig och måste enligt vår uppfattning göras betydligt mer omsorgsfullt än i dag. Vi föreslår att länsstyrelsen åläggs att granska begravningsombudens årsberättelser och, om de är bristfälliga, förelägga om komplettering.

Vi föreslår också att länsstyrelserna ges möjlighet att entlediga ett begravningsombud inte bara då denne inte sköter uppdraget på ett tillfredsställande sätt, utan också om ombudet i övrigt inte längre kan anses lämplig för uppdraget eller på ombudets egen begäran.

## Begravningsavgifterna – Avsnitt 4

Begravningsverksamheten finansieras genom en obligatorisk begravningsavgift som betalas av alla folkbokförda i landet. Den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift betalas varierar kraftigt mellan olika huvudmän. År 2008 var den lägsta begravningsavgiftssatsen för de kyrkliga huvudmännen 0,09 procent och den högsta 1,08 procent. För en person med en genomsnittlig inkomst kunde begravningsavgiften det året variera mellan 198 kr och 2 376 kr beroende på huvudmannatillhörighet. För ett hushåll med två genomsnittsinkomster kan skillnaden i ett livsinkomstperspektiv (40 år) uppgå till närmare 175 000 kr. För taxeringsåret 2008 uppgick den genomsnittliga begravningsavgiftssatsen bland de kyrkliga huvudmännen till 0,31 procent.

Orsakerna till varför begravningsavgiftssatserna varierar kan sammanfattningsvis hänföras till följande faktorer: befolkningsunderlag, skattekraft, kvoten avlidna, transportavstånd, avskrivningskostnader och administrationskostnader. Av dessa är befolkningsunderlaget och skattekraften de viktigaste faktorerna. Resultaten i de utredningar som har gjorts talar för att – generellt sett – ju större befolkningsunderlaget är desto lägre är begravningsavgiftssatsen.

Staten har ett ansvar för att begravningsverksamheten bedrivs på ett bra och effektivt sätt. Med detta följer ett ansvar att se till att medborgarna inte betalar begravningsavgifter vars storlek inte är sakligt motiverade. Det finns också ett missnöje med de varierande avgiftssatserna, särskilt inom närområden där inte geografiska faktorer kan tjäna som förklaring. Vi har ansett det särskilt angeläget att försöka åstadkomma en förändring av avgiftssatserna inom en kommun.

I dag finns det 787 kyrkliga huvudmän för begravningsverksamheten. En ordning med en begravningshuvudman per kommun är enligt vår uppfattning det bästa sättet att åstadkomma en enhetlig begravningsavgiftssats inom en kommun samtidigt som förutsättningar skapas för en rationell och effektiv begravningsverksamhet. Detta är en uppfattning som delas såväl av Svenska kyrkan som av Svenska kyrkans Församlingsförbund (Församlingsförbundet) och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF), något som framgår av ett gemensamt dokument som organisationerna ställt sig bakom i juni i år. De problem, bl.a. tidsmässiga, som är förknippade med genomförandet av ett förslag om en begravnings-

huvudman per kommun gör dock att vi har valt att inte redan nu lägga fram ett konkret sådant förslag.

I stället föreslår vi att det införs en regel i begravningslagen om att den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift ska betalas ska vara densamma inom en kommun. Enligt våra förslag ska detta uppnås genom att en avgiftssats, precis som i dag, fastställs för varje huvudman, baserat på vilka kostnader huvudmannen behöver få täckta genom begravningsavgiften. Enligt våra förslag ska Kammarkollegiet, på förslag av huvudmännen, fastställa avgiftssatsen både för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan och dem som inte är det. Efter att Kammarkollegiet har fastställt en avgiftssats för varje huvudman ska Skatteverket fastställa en gemensam avgiftssats för varje kommun. De avgiftsskyldiga kommer med vårt förslag att betala begravningsavgift enligt den för kommunen gemensamma avgiftssatsen.

Vårt förslag är tänkt som en övergångslösning som ska gälla till dess att en ordning med en huvudman per kommun kan införas. En sådan ordning bör kunna vara genomförd senast 2018. Vi föreslår att regeringen tar initiativ till en överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan där det framgår att målsättningen är en organisation med en huvudman per kommun samt att en avstämning för att garantera att arbetet bedrivs i rätt riktning bör göras senast vid utgången av 2015.

Det bör betonas att en ordning med en huvudman per kommun inte har något samband med ett kommunalt huvudmannaskap.

Under övergångsperioden är det viktigt att samverka mellan huvudmännen utökas och förbättras. Detta skapar i sig förutsättningar för rationalisering och effektivisering. Vi föreslår därför en skyldighet för huvudmännen inom en kommun att varje år samråda med varandra i frågor som rör deras förslag till avgiftssats. Till samrådet ska även begravningsombuden kallas. Utfallet av samrådet ska varje år rapporteras till Svenska kyrkan.

För dem som är medlemmar i Svenska kyrkan ska begravningsavgiften enligt nu gällande regler räknas in i kyrkoavgiften. Vi föreslår att detta ska ändras så att begravningsavgiften blir fristående från kyrkoavgiften. En sådan åtskillnad markerar tydligare att begravningsverksamheten är fristående från kyrkans övriga verksamhet. Kammarkollegiet fastställer enligt dagens regler avgiftssatsen för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan, medan huvudmännen själva fastställer avgiftssatserna för medlemmar. I fortsättningen ska Kammarkollegiet, på förslag av huvudmännen,

fastställa avgiftssatserna även för medlemmar i Svenska kyrkan. På så sätt upphör den risk som finns i dag för att det fastställs olika avgiftssatser för medlemmar och icke-medlemmar i Svenska kyrkan.

Att huvudmännen ska ha ett avgörande inflytande på begravningsavgiftssatsernas storlek är en given utgångspunkt. Huvudmännens förslag till begravningsavgiftssats måste dock vara upprättat i enlighet med kraven i begravningslagen. Vi föreslår att det införs en bestämmelse i begravningsförordningen där det framgår att Kammarkollegiet får frånga huvudmannens förslag om detta inte grundas på en särredovisning av verksamhetens intäkter och kostnader eller i övrigt inte kan anses förenligt med bestämmelserna i begravningslagen.

### **Begravningsclearing – Avsnitt 5**

Gravsättning kan i vissa fall ske på en annan ort än den avlidnes hemort. Den huvudman som i sådana fall utför gravsättningen, eller vissa i lag angivna tjänster, har då rätt till ersättning av huvudmannen för begravningsverksamheten på den avlidnes hemort. Ersättningen mellan huvudmännen regleras i en taxa för begravningsclearing som fastställs varje år av Kammarkollegiet. Våra undersökningar visar att det nuvarande systemet för s.k. begravningsclearing överlag fungerar bra. Någon genomgripande förändring av systemet som sådant finns det därför inte skäl att överväga.

När det gäller clearingtransaktioner inom en kommun anser vi dock att det finns skäl för en förändring. En följd av en ordning med endast en huvudman för begravningsverksamheten per kommun blir att clearingtransaktionerna mellan huvudmännen inom en kommun kommer att upphöra. Vi anser dock att det finns skäl för en reglering som går ut på att clearingtransaktioner mellan huvudmännen inom en kommun ska upphöra redan nu. Vi föreslår därför att någon ersättning inte ska utgå för tjänster som tillhandahålls av en huvudman som har sitt förvaltningsområde inom samma kommun som folkbokföringshuvudmannen. Många huvudmän som har ett äldreboende inom sitt förvaltningsområde upplever det i dag som orättvist att de får betala gravsättning för en person som kort tid före sin död flyttat till äldreboendet och där begravningsavgifterna under personens livstid tillfallit en annan huvudman. Våra förslag kommer bidra till att lösa den problematiken.

Vi anser att Kammarkollegiet också i fortsättningen varje år bör fastställa en taxa för begravningsclearing. Vi anser att huvudmännens roll vid fastställandet av taxan bör bli större. Vi föreslår därför att huvudmännen gemensamt varje år ska lämna ett förslag till taxa till Kammarkollegiet. Ett organ som i dagsläget ligger nära till hands för uppgiften att lämna förslag till taxa är Begravningsrådet, som består av representanter för Svenska kyrkan, Församlingsförbundet och SKKF.

Våra undersökningar visar att det finns vissa tillämpningsproblem när det gäller taxan för begravningsclearing. Det finns därför ett behov av riktlinjer och tillämpningsanvisningar. Vi föreslår att Kammarkollegiet ges i uppdrag att utfärda allmänna råd om tillämpningen av taxan för begravningsclearing.

### **Begrepp inom begravningsverksamheten – Avsnitt 6**

Utöver de gravskick som framgår av begravningslagen har nya gravskick börjat växa fram. Dessa är inte rättsligt reglerade och villkoren skiljer sig åt från en huvudman till en annan. Detta leder till begreppsförvirring och oklarheter. Vi föreslår därför att de nya gravskick som har vuxit fram, t.ex. askgravlund och askgravplats, definieras rättsligt. Också många av de mer vedertagna gravskicken, t.ex. minneslund, saknar en definition i dag. Vi anser att även dessa bör definieras i författning.

Vi föreslår att det införs rättsliga definitioner av kistgravplats, urngravplats, kolumbarium och urnmur, kistmur, minneslund, kistminneslund, askgravlund och askgravplats. Vi är medvetna om att dessa gravskick inte är de enda som tillämpas utan vi har valt att utgå från de vanligast förekommande gravskicken. Reglerna tar sikte på nyanläggningar av gravplatser och nya upplåtelser som sker. Av definitionerna framgår t.ex. om upplåtelsen sker med gravrätt, utan gravrätt eller med en begränsad gravrätt. Det är viktigt att ett system med definitioner av gravskick blir flexibelt och anpassningsbart till ändrade förhållanden. Vi föreslår därför att definitionerna förs in i begravningsförordningen, medan en hänvisning till förordningen görs i begravningslagen.

Vid vissa gravskick, t.ex. upplåtelser av askgravplatser och urnnischer i kolumbarier, är den gravrätt som upplåts begränsad på olika sätt. Det rör sig om inskränkningar i gravrättsinnehavarens rätt att bestämma över gravplatsens smyckning och över grav-

anordningen samt i skyldigheten att vårda gravplatsen. Vi föreslår att det införs en definition av begränsad gravrätt i begravningslagen.

Vi föreslår också att vissa frågor som rör gravsättning i minneslund, kistminneslund, askgravlund och askgravplats ytterligare regleras i begravningsförordningen. Det gäller t.ex. frågan om närvarorätt vid gravsättningen. Beträffande gravsättning i kistmur föreslås särskilda regler beträffande bl.a. den typ av kista som får användas vid gravsättningen.

Vid en upplåtelse som sker med gravrätt föreligger det en skyldighet för upplåtaren att utfärda ett gravbrev. När det gäller de gravskick som upplåts utan gravrätt föreligger i dag inte någon motsvarande skyldighet att utfärda ett bevis över gravsättningen. Vi föreslår att det införs en skyldighet för upplåtaren att utfärda ett sådant bevis. Av beviset ska framgå vilken typ av gravsättning det gäller, vem eller vilka som gravsatts, dödsdatum och datum för gravsättningen samt de villkor som gäller för gravsättningen.

Att bestämmanderätten över utformningen av en minneslund, kistminneslund eller askgravlund måste ligga hos upplåtaren är naturligt och följer av gravskickens kollektiva karaktär. Det är dock rimligt att anhöriga, som har gjort sina val av gravskick utifrån vissa förutsättningar, informeras om väsentliga ändringar som sker. Det kan t.ex. vara fråga om ändringar av en gemensam gravanordning i en askgravlund. Vi föreslår en skyldighet för upplåtaren att, inför väsentliga ändringar av en minneslund, kistminneslund eller askgravlund, på lämpligt sätt informera om förändringen och bakgrunden till denna.

En gravrättsinnehavare kan när som helst välja att återlämna sin gravrätt till upplåtaren. I dag finns det inte någon uttrycklig bestämmelse om rätten att återfå en gravrätt som har återlämnats till upplåtaren. Vi föreslår att det införs en sådan rätt. Endast den som står i särskild relation till den avlidne, till någon som är gravsatt inom gravplatsen eller till gravrättsinnehavaren kan få överta gravrätten. I de fall gravrätten återupptas och övergår till sökanden sker det enligt de regler som gäller vid tidpunkten för återfåendet. En ansökan måste göras inom den s.k. fredningstiden, dvs. inom 25 år från den senaste gravsättningen.



## Andra begängelsemetoder än kremering – Avsnitt 7

I dag används i princip bara två sätt att ta hand om kroppen efter döden. Antingen gravsätts stoftet efter den avlidne i en kista (jordbegravning) eller så sker kremering av stoftet till aska. Några andra metoder än kremering för att förbereda stoftet för gravsättning kan inte anses tillåtna i dag. Vi föreslår att lagstiftningen öppnas också för andra metoder än kremering. Vi har valt att kalla sådana metoder för ”andra begängelsemetoder”. Vilka metoder som kan bli aktuella går inte att säga i dagsläget. Ett utvecklingsarbete har dock pågått under flera år när det gäller promession, eller frystorkning, som metod. Vi vet också att den s.k. resomationsmetoden tillämpas i en delstat i USA.

Våra förslag innebär att en ny begängelsemetod inte får användas innan regeringen har meddelat tillstånd till metoden som sådan. Ett tillstånd får meddelas endast om *metoden* är förenlig med kravet på en värdig behandling av avlidna samt även i övrigt framstår som lämplig ur bl.a. etiska, miljömässiga och ekonomiska hänseenden.

I dag sker det en obligatorisk tillståndsprovning enligt miljöbalken av krematorier. Vi föreslår att det också beträffande *anläggningar* som ska användas för andra begängelsemetoder införs en obligatorisk tillståndsprovning enligt miljöbalken. Vi har valt att kalla sådana anläggningar för ”andra begängelseanläggningar”. Miljöprovningen av sådana anläggningar ska enligt våra förslag utföras av länsstyrelserna.

Våra förslag innebär alltså att det skapas två olika former av tillståndsprovning, en regeringsprovning av metoden som sådan och en miljöprovning av länsstyrelserna avseende den anläggning som ska användas. Processerna tar sikte på olika aspekter. Vi har inte ställt krav på att t.ex. länsstyrelsens miljöprovning ska ske först eller vice versa.

I sin tillståndsprovning behöver regeringen tillgång till sakkunskap inom olika områden. Sådan kunskap kan inhämtas på olika sätt, t.ex. genom yttranden från bl.a. Socialstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Statens medicinsk-etiska råd (SMER), Svenska kyrkan, andra trossamfund, företrädare för begravningsbyråerna och för huvudmännen samt från begravningsombuden.

Prövningen av om en metod kan anses förenlig med kravet på en värdig behandling av avlidna innefattar många svåra etiska frågeställningar. Sådana frågeställningar kan t.ex. gälla det sätt på vilket

man enligt metoden ska åstadkomma att stoftet sönderfaller eller upplöses.

När det gäller regeringens prövning av de miljömässiga aspekterna så är det fråga om andra sådana än de som ska prövas inom ramen för den miljöprövning som enligt våra förslag ska ske av den anläggning som ska användas. Exempelvis kan nämnas eventuella risker för mark, människor eller djur som kan uppkomma i samband med gravsättning av de stoftrester som blir kvar efter hantering enligt en viss metod.

När det gäller de ekonomiska aspekterna så är utgångspunkten att den huvudman som uppför en ny begängelseanläggning även ska kunna ta hand om avlidna från andra förvaltningsområden. Eventuella ökade transportkostnader och deras miljöpåverkan måste därför beaktas. En ekonomisk analys bör tas fram där finansiering, kostnader och andra ekonomiska konsekvenser redovisas.

Enligt våra förslag är utgångspunkten att när en ny begängelsemetod har godkänts så ska samma regler gälla för den som för kremering. De stoftrester som uppkommer bör också behandlas på samma sätt som aska efter kremering. Regeringen har dock alltid möjlighet att besluta om särskilda villkor för en metod eller för gravsättning av stoftrester som hanterats enligt metoden. Ett sådant villkor kan vara att stoftresterna bara får grävas ned men inte spridas. Ett annat kan vara att gravsättning får ske på ett annat djup än vad som gäller för kistgravar.

Behöriga att ansöka om tillstånd till en ny begängelsemetod är enligt våra förslag den som innehar en allmän begravningsplats eller en församling.

En annan begängelseanläggning än ett krematorium får endast anordnas och hållas av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling, dvs. samma krets som för krematorier. En innehavare av en annan begängelseanläggning ska enligt våra förslag ha samma skyldigheter som en innehavare av ett krematorium har enligt begravningslagen och begravningsförordningen.

## **Tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering – Avsnitt 8**

Vi har konstaterat att tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering ökar. Detta beror på en mängd samverkande faktorer, t.ex. inom vilken tid begravningsceremonin kan erbjudas, anhörigas

önskemål om tidpunkt och plats för begravningen och vem som ska leda den samt tillgången till lokal för minnesstund efter begravningsceremonin. Under den närmaste 10-årsperioden kommer antalet personer som avlider sannolikt att öka jämfört med föregående 10-årsperiod. Om inga åtgärder vidtas för att förkorta tiderna mellan dödsfall och gravsättning eller kremering, kommer med all sannolikhet en utbyggnad av antalet bårhusplatser och platser i bisättningslokaler att bli nödvändig. En begravning utgör vidare ett viktigt steg i sorgearbetet, vilket talar för att tiden mellan dödsfall och begravning inte bör vara för lång.

Vår bedömning är att tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering inte får fortsätta att öka utan att den i stället bör förkortas. Vi föreslår att begravningslagen ändras så att den längsta tillåtna tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering bestäms till en månad. Förslaget innebär en halvering av den tid som gäller i dag.

Vi anser att det också i fortsättningen ska vara möjligt att få anstånd från tidsfristen för gravsättning eller kremering. Vi föreslår att huvudmannen för begravningsverksamheten ska få medge anstånd med gravsättning eller kremering, om det finns skäl för det, i upp till två månader efter dödsfallet. Ytterligare anstånd ska, precis som i dag, kunna medges av Skatteverket om det finns särskilda skäl för det.

## **Ikraftträdande**

Vi föreslår att de nya bestämmelser som föreslås i begravningslagen och andra författningar ska träda i kraft den 1 januari 2011. Vår bedömning är att några särskilda övergångsbestämmelser inte är nödvändiga.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Härigenom föreskrivs i fråga om begravningslagen (1990:1144)

*dels* att 9 kap. 2 § andra stycket ska upphöra att gälla,

*dels* att nuvarande 10 kap. 2–3, 5 och 7 §§ ska betecknas 10 kap. 3–4, 6 och 8 §§,

*dels* att nuvarande 10 kap. 1, 4 och 6 §§ ska betecknas 10 kap. 2, 5 och 7 §§,

*dels* att de nya 10 kap. 2, 5 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att 1 kap. 1 §, 2 kap. 1 och 3 §§, 3 kap. 1 och 4 §§, 5 kap. 10 §, 6 kap. 3 §, 7 kap. 3, 12, 20 och 26 §§, 9 kap. 2, 4, 6, 10 och 14 §§, 11 kap. 7 och 8 §§ samt rubrikerna till 1, 3 och 10 kap. ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 3 a kap., av följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas tio nya paragrafer, 1 kap. 1 a och 1 b §§, 3 kap. 1 a §, 3 a kap. 1–3 §§, 9 kap. 4 a och 4 b §§, 10 kap. 1 och 2 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap. Definitioner**

**1 kap. Definitioner *m.m.***

1 §<sup>1</sup>

I denna lag avses med

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

– *församling*: församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan,

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1999:306.

- *huvudman*: församling inom Svenska kyrkan eller kommun som *skall* anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde,
- *huvudman*: församling inom Svenska kyrkan eller kommun som *ska* anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde,
- *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 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 av den som förvaltar begravningsplatsen till någon för gravsättning,
- *begränsad gravrätt*: en gravrätt som upplåts med de begränsningar av gravrättsinnehavarens rättigheter och skyldigheter som framgår av 7 kap. 3 § och 26 § denna lag,
- *kremering*: förbränning av stoftet efter en avliden person,
- *kremering*: förbränning av stoft eller stoftrester efter en avliden person,
- *andra begängelsemetoder*: andra processer än kremering genom vilka stoftet efter den avlidne förbereds för gravsättning,
- *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,
- *gravsättning*: placering av stoft eller aska inom en bestämd gravplats eller inom ett gemensamt gravområde utan bestämda gravplatser eller utströende av aska i minneslund eller på någon annan plats än begravningsplats,
- *gravanordningar*: gravvårdar och andra gravöverbyggnader, stenramar, staket eller andra liknande anordningar på en gravplats.

*1 a §*

*Definitioner av olika gravskick finns i begravningsförordningen (1990:1147).*

*1 b §*

*Länsstyrelsens uppgifter enligt denna lag ska fullgöras av den länsstyrelse som regeringen bestämmer.*

**2 kap.****1 §<sup>2</sup>**

Allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag *skall* anordnas och hållas av *de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan*.

Regeringen får för särskilda fall besluta att en kommun i stället *skall* anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom kommunen.

Allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag *ska* anordnas och hållas av *huvudmannen för begravningsverksamheten*.

Regeringen får för särskilda fall besluta att en kommun i stället *ska* anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom kommunen.

**3 §<sup>3</sup>**

På en allmän begravningsplats ska gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom *församlingen eller kommunen*. Där ska gravplats också beredas en dödfödd som avlidit efter utgången av tjuogoandra havandeskapsveckan, om kvinnan är folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde. Detsamma gäller i

På en allmän begravningsplats ska gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom *huvudmannens förvaltningsområde*. Där ska gravplats också beredas en dödfödd som avlidit efter utgången av tjuogoandra havandeskapsveckan, om kvinnan är folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde. Detsamma

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1999:306.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2008:208.

fråga om en dödfödd som avlidit före utgången av tjuogoandra havandeskapsveckan, om kvinnan begär det och ett läkarintyg om dödsfallet lämnas till huvudmannen.

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

### 3 kap. Krematorier

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

Vid krematorierna skall föras kremationsjournaler enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.

gäller i fråga om en dödfödd som avlidit före utgången av tjuogoandra havandeskapsveckan, om kvinnan begär det och ett läkarintyg om dödsfallet lämnas till huvudmannen.

### 3 kap. Krematorier och andra begängelseanläggningar

#### 1 §<sup>4</sup>

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

*Krematorier och andra begängelseanläggningar ska prövas enligt miljöbalken. Andra bestämmelser om tillstånd finns i 3 a kap.*

#### 1 a §

*En innehavare av en annan begängelseanläggning än ett krematorium har samma skyldigheter som en innehavare av ett krematorium har enligt denna lag och enligt begravningsförordningen (1990:1147).*

#### 4 §

Vid krematorier och andra begängelseanläggningar ska föras journaler enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1999:306.

### *3 a kap. Tillstånd till andra begängelsemetoder än kremering*

#### *1 §*

*En annan begängelsemetod än kremering får inte användas innan regeringen har meddelat tillstånd till metoden. Tillstånd får sökas av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling.*

#### *2 §*

*Regeringen får meddela tillstånd till en sådan metod som avses i 1 § endast om metoden är förenlig med kravet på en värdig behandling av avlidna samt den även i övrigt framstår som lämplig ur bl.a. etiska, miljömässiga och ekonomiska hänseenden.*

*Ett tillstånd får förenas med särskilda villkor både för metoden som sådan och för gravsättningen av stoftrester.*

#### *3 §*

*Vad som sägs i denna lag och begravningsförordningen (1990:1147) om kremering och aska efter kremering ska äga motsvarande tillämpning för en sådan metod som avses i 1 § samt för de stoftrester som uppkommer efter hantering enligt metoden. Om annat inte beslutas får stoftrester också gravsättas i en kista.*



**5 kap.**10 §<sup>5</sup>

Stoftet efter en avliden eller en dödfödd som avses i 2 kap. 3 § första stycket *skall* kremeras eller gravsättas snarast möjligt och senast *två månader* efter dödsfallet.

*Skatteverket får dock medge anstånd med kremeringen eller gravsättningen, om det finns särskilda skäl för det.*

Om stoftet inte har kremerats eller gravsatts inom *föreskriven tid*, *skall* Skatteverket undersöka anledningen till dröjsmålet och, om det behövs, underrätta den kommun som anges i 2 §.

Stoftet efter en avliden eller en dödfödd som avses i 2 kap. 3 § första stycket *ska* kremeras eller gravsättas snarast möjligt och senast *en månad* efter dödsfallet.

*Den huvudman för begravningsverksamheten inom vars område den avlidne var folkbokförd får medge anstånd med kremeringen eller gravsättningen i upp till två månader efter dödsfallet, om det finns skäl för det. Ytterligare anstånd med kremeringen eller gravsättningen kan medges av Skatteverket, om det finns särskilda skäl för det.*

Om stoftet inte har kremerats eller gravsatts inom *två månader*, *ska* Skatteverket undersöka anledningen till dröjsmålet och, om det behövs, underrätta den kommun som anges i 2 §.

**6 kap.**3 §<sup>6</sup>

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

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2003:699.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1999:306.

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

Askan *eller stoftet ska* i så fall grävas ned inom begravningsplatsen eller inom någon annan närbelägen begravningsplats.

## 7 kap.

### 3 §

Innehavaren av gravrätten *skall* hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick.

Innehavaren av gravrätten *ska* hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick. *Vid upplåtelse av en begränsad gravrätt har upplåtaren ansvaret för att gravplatsen hålls i ordnat och värdigt skick. Regler om upplåtarens rätt att debitera en avgift för skötseln finns i begravningsförordningen (1990:1147).*

### 12 §

Gravrätten får återlämnas till upplåtaren.

Gravrätten får återlämnas till upplåtaren. *Den som vill ansöka om att återfå gravrätten ska göra det hos upplåtaren inom den tid som anges i 20 §. Efter ansökan prövar upplåtaren om gravrätten ska återupptas och övergå till sökanden enligt de regler som finns i 11 och 14 §§.*

### 20 §<sup>7</sup>

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.

När en gravrätt *ska* anses återlämnad enligt 19 § *eller har återlämnats enligt 12 §* är upplåtaren skyldig att behålla gravplatsen under minst 25 år från gravsättningen till förmån för den som senast har gravsatts där (*fredningstid*).

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1999:306.

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

## 26 §

Gravrättsinnehavaren bestämmer gravanordningens utseende och beskaffenhet. Detsamma gäller gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. *Upplåtare*n får dock besluta de begränsningar i gravrättsinnehavarens bestämmanderätt som är nödvändiga för att tillgodose en god gravkultur.

Gravrättsinnehavaren bestämmer gravanordningens utseende och beskaffenhet. Detsamma gäller gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. *Vid upplåtelse av en begränsad gravrätt är det dock upplåtaren som bestämmer gravanordningens utseende och beskaffenhet samt gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. Även i övrigt får upplåtaren* besluta de begränsningar i gravrättsinnehavarens bestämmanderätt som är nödvändiga för att tillgodose en god gravkultur.

## 9 kap.

2 §<sup>8</sup>

Begravningsavgiften *skall* betalas till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd.

*Om församlingen är huvudman skall avgiften för den som tillhör Svenska kyrkan enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund räknas in i kyrkoavgiften.*

Begravningsavgiften *ska* betalas till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd.

4 §<sup>9</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver på förslag av

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver på förslag av

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1999:306.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 1999:1268.

huvudmannen den avgiftssats enligt vilken *de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala begravningsavgift*. Huvudmannen fastställer avgiftssats för dem som tillhör Svenska kyrkan. I de fall en kommun är huvudman fastställer kommunen dock alltid avgiftssatsen. Avgiftssatsen skall grundas på en särredovisning av verksamhetens intäkter och kostnader.

Avgiftssatsen *skall* bestämmas på grundval av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för de avgiftsskyldiga på det sätt som anges i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. I den lagen finns också bestämmelser om beräkning och utbetalning av begravningsavgiften till huvudmännen.

huvudmannen den avgiftssats enligt vilken *begravningsavgift ska betalas*. I de fall en kommun är huvudman fastställer kommunen dock alltid avgiftssatsen. Avgiftssatsen *ska* grundas på en särredovisning av verksamhetens intäkter och kostnader.

Avgiftssatsen *ska* bestämmas på grundval av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för de avgiftsskyldiga på det sätt som anges i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. I den lagen finns också bestämmelser om beräkning och utbetalning av begravningsavgiften till huvudmännen.

#### 4 a §

*Den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift ska betalas ska vara densamma inom en kommun.*

#### 4 b §

*Om det finns fler än en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun ska huvudmännen senast den 15 oktober varje år samråda med varandra i frågor som rör förslag till begravningsavgiftssats. Till samrådet ska även det eller de begravningsombud som är verk-*

*samma inom huvudmännens förvaltningsområden kallas.*

6 §<sup>10</sup>

- |  |  |
|--|--|
| <p>För den som vid dödsfallet var folkbokförd inom en huvudmans förvaltningsområde <i>skall</i> huvudmannen utan kostnad för dödsboet tillhandahålla</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år,</li> <li>– gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav,</li> <li>– transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett, med undantag av transport för gravsättning utanför huvudmannens område, om inte transporten beror på ett avtal om tillhandahållande av särskilda gravplatser,</li> <li>– kremering</li> <li>– lokal för förvaring och visning av stoftet, samt</li> <li>– lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.</li> </ul> | <p>För den som vid dödsfallet var folkbokförd inom en huvudmans förvaltningsområde <i>ska</i> huvudmannen utan kostnad för dödsboet tillhandahålla</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kremering <i>och andra begängelsemetoder enligt 3 a kap.,</i></li> </ul> |
|--|--|

10 §<sup>11</sup>

- |   |   |
|---|---|
| <p>En huvudman som avses i 6 § <i>skall</i> ersätta den som har tillhandahållit tjänster enligt 7 §. Ersättningen <i>skall</i> betalas med de belopp som fastställs för varje tjänst i enlighet med 12 §.</p> | <p>En huvudman som avses i 6 § <i>ska</i> ersätta den som har tillhandahållit tjänster enligt 7 §, <i>dock inte om tjänsterna har tillhandahållits av en huvudman vars förvaltningsområde är beläget inom samma kommun som den huvudman som avses i 6 §.</i> Ersättningen <i>ska</i> betalas med de belopp som fastställs för varje tjänst i enlighet med 12 §.</p> |
|---|---|

<sup>10</sup> Senaste lydelse 1999:306.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 1999:306.

14 §<sup>12</sup>

Svenska kyrkan *skall* på medium för automatisk databehandling underrätta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om de avgiftssatser som föreslås gälla för det följande inkomståret. Sedan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställt avgiftssatserna *för dem som inte tillhör Svenska kyrkan skall* Svenska kyrkan på samma sätt underrätta Skatteverket om de avgiftssatser som *skall* gälla för det följande inkomståret. På samma sätt *skall* Svenska kyrkan till Skatteverket lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att beräkna, debitera, redovisa och ta in avgifterna. Svenska kyrkan *skall* till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa en avgiftssats.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om när och hur uppgifterna *skall* lämnas.

Bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter när kommun är huvudman finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Svenska kyrkan *ska* på medium för automatisk databehandling underrätta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om de avgiftssatser som föreslås gälla för det följande inkomståret. Sedan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställt avgiftssatserna *ska* Svenska kyrkan på samma sätt underrätta Skatteverket om de avgiftssatser som ska gälla för det följande inkomståret. På samma sätt *ska* Svenska kyrkan till Skatteverket lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att beräkna, debitera, redovisa och ta in avgifterna. Svenska kyrkan *ska* till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa en avgiftssats.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om när och hur uppgifterna *ska* lämnas.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2003:699.

## 10 kap. Ombud

1 §<sup>13</sup>

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

## 10 kap. Tillsyn och ombud

## 1 §

Länsstyrelserna har tillsyn över begravningsverksamheten. Länsstyrelserna har rätt att inspektera verksamhet som står under deras tillsyn och får inhämta de upplysningar och ta del av handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

## 2 §

För huvudmannen eller huvudmännen för begravningsverksamheten inom en kommun ska länsstyrelsen förordna ett begravningsombud som ska granska hur huvudmannen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. När en kommun är huvudman för begravningsverksamheten ska något ombud inte förordnas.

Om det föreligger särskilda skäl får fler än ett ombud förordnas inom en kommun. Om fler än ett ombud förordnas för samma huvudman ska länsstyrelsen besluta om arbetsfördelningen mellan ombuden.

## 2 a §

Till begravningsombud ska förordnas en för uppdraget lämplig och kvalificerad person. Vid bedömningen av en persons lämplighet ska särskilt beaktas kunskaper inom ekonomi samt

---

<sup>13</sup> Senaste lydelse 1999:306.

*kunskap om och förståelse för olika religioner och livsåskådningar samt dessas begravnings seder.*

4 §<sup>14</sup>

Ombudet *skall* kontrollera att sådant samråd som avses i 2 kap. 2 § andra stycket andra meningen sker. Ombudet *skall* verka för att församlingen även i övrigt samråder med och informerar företrädare för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

## 5 §

Ombudet *ska* kontrollera att sådant samråd som avses i 2 kap. 2 § andra stycket andra meningen sker. Ombudet *ska* verka för att *huvudmannen* även i övrigt samråder med och informerar företrädare för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

*Begravningsombudet ska också kontrollera hur huvudmannen uppfyller dels sin skyldighet att tillhandahålla begravningsceremonilokaler utan religiösa symboler, dels sin skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund.*

6 §<sup>15</sup>

Ombudet har rätt till skälig ersättning för sitt arbete och sina kostnader. Ersättningen betalas av *församlingen* och utgör en kostnad för begravningsverksamheten.

## 7 §

Ombudet har rätt till skälig ersättning för sitt arbete och sina kostnader. Ersättningen *fastställs av länsstyrelsen*, betalas av *huvudmannen* och utgör en kostnad för begravningsverksamheten. *Också kostnader för ombudets utbildning ska betalas av huvudmannen.*

<sup>14</sup> Senaste lydelse 1999:306.

<sup>15</sup> Senaste lydelse 1999:306.



**11 kap.****7 §<sup>16</sup>**

Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Den enskildes motpart *skall* därvid vara den som fattat beslut enligt 6 §.

Även länsstyrelsens beslut

- i ärende som avses i 5 kap. 4 §,
- om förfarande med aska enligt 5 kap. 5 § andra stycket,
- om flyttning av gravsatt stoft eller aska enligt 6 kap. 2 § andra stycket, *och*

– om överflyttning eller upphörande av gravrätt enligt 7 kap. 34 § *får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Den enskildes motpart *ska* därvid vara den som fattat beslut enligt 6 §.

– om flyttning av gravsatt stoft eller aska enligt 6 kap. 2 § andra stycket,

– om överflyttning eller upphörande av gravrätt enligt 7 kap. 34 § *och*

*– beslut om ersättning till begravningsombud enligt 10 kap. 7 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**8 §**

Länsstyrelsens beslut att förelägga vite enligt 2, 3 eller 4 § får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut att förelägga vite enligt 2, 3 eller 4 § får inte överklagas. *Inte heller länsstyrelsens beslut om förordnande av begravningsombud enligt 10 kap. 2 § får överklagas.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2003:699.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund att 2 § ska upphöra att gälla.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 §

*För den som tillhör Svenska kyrkan skall begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144) räknas in i kyrkoavgiften. Detta gäller dock inte för den som är folkbokförd i en församling där kommunen är huvudman för begravningsverksamheten.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

### 3 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 4 a § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 4 a §<sup>17</sup>

Ett registrerat trossamfund som avses i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund är berättigat att under visst år av staten uppbära avgift som avses i den lagen med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för de avgiftsskyldiga i trossamfundet enligt Skatteverkets beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) vid det föregående årets (taxeringsåret) taxering, beräknat efter den eller de avgiftssatser som har bestämts för året före taxeringsåret.

Trossamfund som avses i första stycket är berättigat att under ett visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den eller de avgiftssatser som har beslutats för året och de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster, som enligt Skatteverkets beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen rörande det föregående årets taxering till kommunal inkomstskatt har påförts de avgiftsskyldiga. Förskottet avräknas mot de avgifter, som trossamfundet 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 trossamfundets fordran hos staten enligt denna paragraf *skall* Skatteverket under samma år utanordna till trossamfundet med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden,

Belopp, som vid ingången av ett år utgör trossamfundets fordran hos staten enligt denna paragraf *ska* Skatteverket under samma år utanordna till trossamfundet med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden,

---

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2003:679.

varvid vardag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföras med allmän helgdag inte *skall* medräknas. Är trossamfundets 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 Skatteverket 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 trossamfundets fordran, *skall* den jämkning som föranleds härav ske i fråga om det belopp, som utbetalas i mars månad.

Vad som har sagts om avgift till registrerat trossamfund tillämpas på motsvarande sätt i fråga om begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144), om den inte enligt 3 § lagen om avgift till registrerat trossamfund *skall räknas in i kyrkoavgiften*. Det som sägs om trossamfund *skall* dock i stället gälla den församling eller kyrkliga samfällighet som är huvudman för begravningsverksamheten.

varvid vardag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföras med allmän helgdag inte *ska* medräknas. Är trossamfundets fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, *ska* vid dessa tillfällen utbetalas samma belopp som har utbetalats i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalning *ska* ske med annat belopp. Om något av de belopp som utbetalades i månaderna januari och februari inte motsvarar en tolfedel av trossamfundets fordran, *ska* den jämkning som föranleds härav ske i fråga om det belopp, som utbetalas i mars månad.

Vad som har sagts om avgift till registrerat trossamfund tillämpas på motsvarande sätt i fråga om begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144). Det som sägs om trossamfund *ska* dock i stället gälla den församling eller kyrkliga samfällighet som är huvudman för begravningsverksamheten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

#### 4 Förslag till förordning om ändring i begravningsförordningen (1990:1147)

Härigenom föreskrivs i fråga om begravningsförordningen (1990:1147)

*dels* att 57 § ska upphöra att gälla,

*dels* att nuvarande 3–5, 7–9, 13–16, 18, 20, 22–24, 27–28, 30–31, 33, 36, 38–41, 43–45, 48, 51, 53 och 56 §§ ska betecknas 4–6, 8–10, 15–18, 20, 22, 24–26, 29–30, 32–33, 35, 38, 40–43, 45–47, 50, 54, 57 och 60 §§,

*dels* att nuvarande 6, 10–12, 17, 19, 21, 25–26, 29, 32, 34–35, 37, 42, 46–47, 49–50, 52, 54–55 och 58–59 §§ ska betecknas 7, 11–13, 19, 21, 23, 27–28, 31, 34, 36–37, 39, 44, 48–49, 52–53, 55, 58–59 och 61–62 §§,

*dels* att de nya 7, 11–13, 19, 21, 23, 27–28, 31, 34, 36–37, 39, 44, 48–49, 52–53, 55, 58–59 och 61–62 §§ samt rubriken närmast före 61 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i förordningen ska införas 13 nya paragrafer, 3, 13 a–13 d<sup>18</sup>, 14, 14 a, 51, 51 a, 56, 56 a, 61 a, och 61 b §§, samt närmast före 3 §, 13 a §, 51 § och 56 § rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### *Definitioner av gravskick*

##### *3 §*

*I begravningslagen (1990:1144) och i denna förordning avses med:*

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

*– Urngravplats: en bestämd gravplats, inritad på gravkarta, med plats för en eller flera urnor som upplåts med gravrätt.*

---

<sup>18</sup> Tidigare 13 a–13 c §§ upphävda genom 1996:541.

– *Kolumbarium och urnmur*: utrymmen med slutna urnnicher för förvaring av askurnor. Varje urnnich upplåts med en begränsad gravrätt.

– *Kistmur*: utrymme med slutna kistnicher för förvaring ovan jord av kistor med avlidnas stoft. Varje kistnisch upplåts med en begränsad gravrätt.

– *Minneslund*: ett gemensamt gravområde inom vilket askor efter avlidna grävs ned eller strös ut utan att bestämda gravplatser avskiljs, utan att namnuppgifter lämnas på platsen och utan att gravrätt upplåts.

– *Kistminneslund*: ett gemensamt gravområde inom vilket kistor grävs ned utan att bestämda gravplatser avskiljs, utan att namnuppgifter lämnas på platsen och utan att gravrätt upplåts.

– *Askgravlund*: ett gemensamt gravområde inom vilket askor efter avlidna grävs ned utan att bestämda gravplatser avskiljs och utan att gravrätt upplåts.

– *Askgravplats*: ett gravområde inom vilket askor efter avlidna grävs ned med avskiljande av bestämda gravplatser, som ritas in på gravkartan och upplåts med en begränsad gravrätt.

## 6 §

I fråga om en minneslund skall gravboken eller gravregistret innehålla uppgifter om

## 7 §

I fråga om en minneslund, en kistminneslund eller en askgravlund ska gravboken eller gravregistret innehålla uppgifter om

1. namn och personnummer på den som har gravsatts inom *minneslunden* samt dödsdag och hemort vid dödsfallet, och
2. datum för gravsättning.

## 10 §

En kistgrav *skall* vara så djup att en kista som sätts ned i graven täcks av ett jordlager på minst en meter över kistans högsta del, gravkullen oräknad.

11 §<sup>19</sup>

Ett stoft får gravsättas i en kyrka, ett gravkor eller något annat särskilt anordnat gravrum bara om stoftet är balsamerat på ett lämpligt sätt och de ytterligare åtgärder har vidtagits som den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet kan komma att besluta till skydd mot olägenheter för människors hälsa med stöd av 2, 9 och 26 kap. miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Stoftet *skall* vara inneslutet i en lufttät metallkista, när stoftet *skall* gravsättas i en kyrka där

1. namn och personnummer på den som har gravsatts inom *lunden* samt dödsdag och hemort vid dödsfallet, och
2. datum för gravsättning.

## 11 §

En kistgrav *ska* vara så djup att en kista som sätts ned i graven täcks av ett jordlager på minst en meter över kistans högsta del, gravkullen oräknad.

*Av 3 a kap. 2 § andra stycket begravningslagen (1990:1144) följer att regeringen kan besluta att gravsättning får ske på ett annat djup än vad som anges i första stycket.*

## 12 §

Ett stoft får gravsättas i en kyrka, ett gravkor, *en kistmur* eller något annat särskilt anordnat gravrum bara om stoftet är balsamerat på ett lämpligt sätt och de ytterligare åtgärder har vidtagits som den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet kan komma att besluta till skydd mot olägenheter för människors hälsa med stöd av 2, 9 och 26 kap. miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Stoftet *ska* vara inneslutet i en lufttät metallkista, när stoftet *ska* gravsättas i en kyrka där

<sup>19</sup> Senaste lydelse 1999:882.

gudstjänst brukar hållas eller i ett gravkor som står i omedelbar förbindelse med en sådan kyrka.

#### 12 §

Före en gravsättning som avses i 11 § *skall* den som ordnar med gravsättningen visa att de åtgärder har vidtagits som krävs för gravsättningen.

gudstjänst brukar hållas eller i ett gravkor som står i omedelbar förbindelse med en sådan kyrka *eller i en kistmur.*

#### 13 §

Före en gravsättning som avses i 12 § *ska* den som ordnar med gravsättningen visa att de åtgärder har vidtagits som krävs för gravsättningen.

#### *Minneslundar, kistminneslundar, askgravlundar och askgravplatser*

##### 13 a §

*Vid gravsättning i en minneslund ombesörjs nedgrävning eller spridning av aska av upplåtaren utan närvaro av anhöriga. Upplåtaren svarar för minneslundens underhåll och skötsel. Över gravsättningen ska upplåtaren utfärda ett bevis om gravsättning i minneslund.*

##### 13 b §

*Vid gravsättning i en kistminneslund ombesörjs nedgrävning av kistan av upplåtaren utan närvaro av anhöriga. Upplåtaren svarar för kistminneslundens underhåll och skötsel. Över gravsättningen ska upplåtaren utfärda ett bevis om gravsättning i kistminneslund.*



*13 c §*

*Vid gravsättning i en askgravlund får den gravsattes namn samt födelse- och dödsdatum, mot en avgift för dödsboet, sättas upp på det sätt upplåtaren anger på en för askgravlundens gemensam plats. Namnuppgifter får av upplåtaren tas bort efter 25 år. Upplåtaren svarar för askgravlundens underhåll. Över gravsättningen ska upplåtaren utfärda ett bevis om gravsättning i askgravlund.*

*13 d §*

*Vid gravsättning i en askgravplats ska upplåtaren tillhandahålla och vid gravplatsen montera en platta, sten eller liknande anordning med den gravsattes namn samt födelse- och dödsdatum. För detta samt för det skötselansvar upplåtaren har enligt 7 kap. 3 § begravningslagen (1990:1144) får upplåtaren debitera gravrättsinnehavaren en avgift enligt den av kyrkofullmäktige fastställda taxan. Vid ny gravsättning får ny avgift debiteras.*

*14 §*

*Ett bevis över gravsättning i minneslund, kistminneslund eller askgravlund ska innehålla uppgifter om*

*1. vilken gravsättning som är i fråga,*

*2. vem eller vilka som har gravsatts, med angivande av personnummer,*

3. dödsdatum och datum för  
gravsättningen samt

4. de villkor som gäller för  
gravsättningen.

Upplåtaren ska lämna eller  
skicka beviset till den eller dem  
som ordnar med begravningen.

#### 14 a §

Inför en väsentlig förändring  
av en minneslund, kistminnes-  
lund eller askgravlund ska upp-  
låtaren på lämpligt sätt informera  
om förändringen och bakgrunden  
till denna.

#### 17 §<sup>20</sup>

Skatteverket *skall* lämna de  
uppgifter som Socialstyrelsen  
behöver för att, om intyget om  
dödsorsaken inte har kommit in  
inom den tidsgräns som anges i  
16 §, kunna uppmana den som  
*skall* lämna intyget att genast  
göra det.

#### 19 §

Skatteverket *ska* lämna de  
uppgifter som Socialstyrelsen  
behöver för att, om intyget om  
dödsorsaken inte har kommit in  
inom den tidsgräns som anges i  
18 §, kunna uppmana den som  
*ska* lämna intyget att genast göra  
det.

#### 19 §<sup>21</sup>

Socialstyrelsen får efter sam-  
råd med Skatteverket, Rikspolis-  
styrelsen och Rättsmedicinal-  
verket

1. meddela föreskrifter om  
de undersökningar och den ut-  
redning i övrigt som dödsbevis  
och intyg om dödsorsaken *skall*  
grundas på,

#### 21 §

Socialstyrelsen får efter sam-  
råd med Skatteverket, Rikspolis-  
styrelsen och Rättsmedicinal-  
verket

1. meddela föreskrifter om  
de undersökningar och den ut-  
redning i övrigt som dödsbevis  
och intyg om dödsorsaken *ska*  
grundas på,

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2003:947.

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2003:947.

2. meddela ytterligare föreskrifter om vad dödsbevis och intyg om dödsorsaken *skall* innehålla samt fastställa formulär för dessa handlingar, och

3. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten inom hälso- och sjukvården av 4 kap. 2–5 §§ begravningslagen (1990:1144) och 14–16 §§ denna förordning.

#### 21 §<sup>22</sup>

En polismyndighet som meddelat tillstånd till gravsättning eller kremering *skall* sända tillståndet till Skatteverket.

Polismyndigheten *skall* sända sådana intyg som avses i 20 § till Socialstyrelsen.

#### 25 §<sup>23</sup>

Om medlingen leder till enighet mellan parterna eller ärendet återkallas hos huvudmannen för begravningsverksamheten, *skall* denne meddela detta till dem som har underrettats enligt 24 §.

#### 26 §<sup>24</sup>

När länsstyrelsens beslut enligt 5 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144) har vunnit laga kraft, *skall* länsstyrelsen genast sända beslutet till den huvudman som har hänskjutit

2. meddela ytterligare föreskrifter om vad dödsbevis och intyg om dödsorsaken *ska* innehålla samt fastställa formulär för dessa handlingar, och

3. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten inom hälso- och sjukvården av 4 kap. 2–5 §§ begravningslagen (1990:1144) och 16–18 §§ denna förordning.

#### 23 §

En polismyndighet som meddelat tillstånd till gravsättning eller kremering *ska* sända tillståndet till Skatteverket.

Polismyndigheten *ska* sända sådana intyg som avses i 22 § till Socialstyrelsen.

#### 27 §

Om medlingen leder till enighet mellan parterna eller ärendet återkallas hos huvudmannen för begravningsverksamheten, *ska* denne meddela detta till dem som har underrettats enligt 26 §.

#### 28 §

När länsstyrelsens beslut enligt 5 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144) har vunnit laga kraft, *ska* länsstyrelsen genast sända beslutet till den huvudman som har hänskjutit

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2003:947.

<sup>23</sup> Senaste lydelse 1999:882.

<sup>24</sup> Senaste lydelse 1999:882.

ärendet. Om länsstyrelsens beslut har överklagats, *skall* i stället den domstol som senast handlagt ärendet sända beslutet.

Huvudmannen *skall* därefter meddela dem som har underrettats enligt 24 § att ärendet är slutbehandlat.

#### 29 §

Den som har tagit emot utdraget ur kremationsjournalen eller läkarintyget enligt 28 § *skall* se till att askan utan dröjsmål blir gravsatt eller omhändertagen för förvaring.

#### 32 §

Ansökan om tillstånd enligt 30 eller 31 § *skall* göras av den som ordnar med gravsättningen.

#### 34 §

Den som har fått tillstånd enligt 30 eller 31 § *skall* inom den tid som länsstyrelsen bestämmer lämna in ett intyg till länsstyrelsen om att det har förfarits med askan i enlighet med beslutet om tillstånd.

#### 35 §<sup>25</sup>

När ett intyg som avses i 34 § har kommit in till länsstyrelsen, *skall* länsstyrelsen genast meddela det till Skatteverket.

ärendet. Om länsstyrelsens beslut har överklagats, *ska* i stället den domstol som senast handlagt ärendet sända beslutet.

Huvudmannen *ska* därefter meddela dem som har underrettats enligt 26 § att ärendet är slutbehandlat.

#### 31 §

Den som har tagit emot utdraget ur kremationsjournalen eller läkarintyget enligt 30 § *ska* se till att askan utan dröjsmål blir gravsatt eller omhändertagen för förvaring.

#### 34 §

Ansökan om tillstånd enligt 32 eller 33 § *ska* göras av den som ordnar med gravsättningen.

#### 36 §

Den som har fått tillstånd enligt 32 eller 33 § *ska* inom den tid som länsstyrelsen bestämmer lämna in ett intyg till länsstyrelsen om att det har förfarits med askan i enlighet med beslutet om tillstånd.

#### 37 §

När ett intyg som avses i 36 § har kommit in till länsstyrelsen, *ska* länsstyrelsen genast meddela det till Skatteverket.

---

<sup>25</sup> Senaste lydelse 2003:947.

37 §<sup>26</sup>

Passersedel får utfärdas bara om

1. intyg för gravsättning av stoft eller kremering kan utfärdas enligt 4 kap. 7 § begravningslagen (1990:1144), och

2. ett intyg från begravningsentreprenör visar

– att föreskrifterna i 40, 41 och 43 §§ är uppfyllda, och

– att kistan inte innehåller något annat än stoftet och sådana personliga tillhörigheter som *skall* gravsättas eller kreras tillsammans med det.

Första stycket 2 gäller dock inte vid utförsel till Danmark, Finland, Island eller Norge.

## 42 §

Vid transport till Danmark, Finland, Island eller Norge tillämpas föreskrifterna i 40 och 41 §§ bara om

1. den som sköter transporten kräver det, eller

2. dödsfallet har orsakats av en smittsam sjukdom och en läkare bestämmer att föreskrifterna *skall* tillämpas.

Kistan *skall* dock vara tät och tillräckligt solid.

46 §<sup>27</sup>

Kammarkollegiet *skall* årligen fastställa en taxa enligt vilken ersättning skall betalas för tjänster som avses i 9 kap.

## 39 §

Passersedel får utfärdas bara om

1. intyg för gravsättning av stoft eller kremering kan utfärdas enligt 4 kap. 7 § begravningslagen (1990:1144), och

2. ett intyg från begravningsentreprenör visar

– att föreskrifterna i 42, 43 och 45 §§ är uppfyllda, och

– att kistan inte innehåller något annat än stoftet och sådana personliga tillhörigheter som *ska* gravsättas eller kreras tillsammans med det.

Första stycket 2 gäller dock inte vid utförsel till Danmark, Finland, Island eller Norge.

## 44 §

Vid transport till Danmark, Finland, Island eller Norge tillämpas föreskrifterna i 42 och 43 §§ bara om

1. den som sköter transporten kräver det, eller

2. dödsfallet har orsakats av en smittsam sjukdom och en läkare bestämmer att föreskrifterna *ska* tillämpas.

Kistan *ska* dock vara tät och tillräckligt solid.

## 48 §

Kammarkollegiet *ska* årligen, *efter förslag av huvudmännen gemensamt*, fastställa en taxa enligt vilken ersättning *ska*

<sup>26</sup> Senaste lydelse 1991:802.

<sup>27</sup> Senaste lydelse 1999:882.

6 § begravningslagen (1990:1144) när en huvudman enligt 9 kap. 10 och 11 §§ begravningslagen *skall* ersätta någon som tillhandahållit dessa tjänster.

betalas för tjänster som avses i 9 kap. 6 § begravningslagen (1990:1144) när en huvudman enligt 9 kap. 10 och 11 §§ begravningslagen *ska* ersätta någon som tillhandahållit dessa tjänster. *Förslaget från huvudmännen ska lämnas till Kammarkollegiet senast den 1 april varje år. Kammarkollegiet utfärdar också allmänna råd om tillämpningen av taxan.*

47 §<sup>28</sup>

Taxan *skall* grundas på ett underlag som visar den beräknade kostnaden för de olika tjänsterna. *Kammarkollegiet skall samråda med huvudmännen i fråga om underlaget.*

Om den faktiska kostnaden för en viss tjänst regelmässigt överstiger den beräknade kostnaden i väsentlig mån till följd av geografiska faktorer, särskilda begravningsseder eller andra förhållanden, får detta beaktas när taxan för tjänsten fastställs.

49 §

Taxan *ska* grundas på ett underlag som visar den beräknade kostnaden för de olika tjänsterna.

Om den faktiska kostnaden för en viss tjänst regelmässigt överstiger den beräknade kostnaden i väsentlig mån till följd av geografiska faktorer, särskilda begravningsseder eller andra förhållanden, får detta beaktas när taxan för tjänsten fastställs.

#### *Fastställande av begravningsavgiftssatser*

51 §

*Kammarkollegiet ska varje år på förslag av huvudmännen fastställa en begravningsavgiftssats för varje huvudman inom Svenska kyrkan.*

<sup>28</sup> Senaste lydelse 1999:882.

*Kammarkollegiet får frånga huvudmannens förslag i de fall förslaget inte grundas på en särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader eller i övrigt inte kan anses förenligt med bestämmelserna i begravningslagen (1990:1144).*

#### 51 a §

*Efter att Kammarkollegiet har fastställt avgiftssatser enligt 51 § ska Skatteverket varje år, om det finns fler än en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun, för varje kommun fastställa en gemensam avgiftssats enligt vilken invånarna i kommunen ska betala begravningsavgift.*

#### 49 §<sup>29</sup>

Grundläggande bestämmelser om ett ombuds uppgifter finns i 10 kap. begravningslagen (1990:1144). Vid fullgörande av sitt uppdrag *skall* ett ombud inom sitt verksamhetsområde

1. skaffa sig kännedom om hur begravningsverksamheten är organiserad och utförs för dem som inte tillhör Svenska kyrkan och om deras önskemål rörande verksamheten,

2. informera dem som inte tillhör Svenska kyrkan om sin verksamhet och hålla kontakt med företrädare för andra trosamfund än Svenska kyrkan och andra berörda parter,

#### 52 §

Grundläggande bestämmelser om ett ombuds uppgifter finns i 10 kap. begravningslagen (1990:1144). Vid fullgörande av sitt uppdrag *ska* ett ombud inom sitt verksamhetsområde

1. skaffa sig kännedom om hur begravningsverksamheten är organiserad och utförs för dem som inte tillhör Svenska kyrkan och om deras önskemål rörande verksamheten,

2. informera dem som inte tillhör Svenska kyrkan om sin verksamhet och hålla kontakt med företrädare för andra trosamfund än Svenska kyrkan och andra berörda parter,

---

<sup>29</sup> Senaste lydelse 1999:882.

3. hos huvudmannen för begravningsverksamheten föreslå de åtgärder som behövs för att tillgodose beaktansvärda önskemål som kommer till ombudets kännedom,

4. skriftligen meddela Kammarkollegiet om han eller hon tillstyrker eller avstyrker huvudmannens förslag till begravningsavgift. Meddelandet *skall* lämnas i omedelbar anslutning till att Svenska kyrkan lämnat underrättelse om avgiftssatser för begravningsavgift enligt 3 § första stycket förordningen (1999:729) om begravningsavgift. Om förslaget avstyrks *skall* ombudet skriftligen motivera det och lämna ett eget förslag till begravningsavgift.

3. hos huvudmannen för begravningsverksamheten föreslå de åtgärder som behövs för att tillgodose beaktansvärda önskemål som kommer till ombudets kännedom,

4. skriftligen meddela Kammarkollegiet om han eller hon tillstyrker eller avstyrker huvudmannens förslag till begravningsavgift. Meddelandet *ska* lämnas i omedelbar anslutning till att Svenska kyrkan lämnat underrättelse om avgiftssatser för begravningsavgift enligt 3 § första stycket förordningen (1999:729) om begravningsavgift. Om förslaget avstyrks *ska* ombudet skriftligen motivera det och lämna ett eget förslag till begravningsavgift.

*5. senast den 15 maj varje år samråda med den av huvudmannen utsedde godkände eller auktoriserade revisorn i frågor som rör huvudmannens årsredovisning och kravet på särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader. Om huvudmannen har utsett två eller flera godkända eller auktoriserade revisorer är det tillräckligt att samrådet sker med en av dessa.*

*Av 10 kap. 2 § andra stycket begravningslagen (1990:1144) följer att om det förordnas fler än ett begravningsombud för samma huvudman ska länsstyrelsen besluta om arbetsfördelningen mellan ombuden.*



50 §<sup>30</sup>

Verksamhetsområdet för ett ombud omfattar församlingarna inom en kommun. Länsstyrelsen får besluta om ett annat verksamhetsområde om det finns skäl för det.

Länsstyrelsen *skall* ge kommunen tillfälle att föreslå personer som är lämpliga för uppdraget som ombud.

52 §<sup>31</sup>

Om ett ombud inte fullgör sin uppgift på ett tillfredsställande sätt får länsstyrelsen entlediga ombudet.

## 53 §

Verksamhetsområdet för ett ombud omfattar församlingarna inom en kommun. Länsstyrelsen får besluta om ett annat verksamhetsområde om det finns skäl för det.

Länsstyrelsen *ska* ge kommunen tillfälle att föreslå personer som är lämpliga för uppdraget som ombud. *Länsstyrelsen ska också ge andra trossamfund än Svenska kyrkan samt livsåskådningsorganisationer som är verksamma inom kommunens område tillfälle att föreslå lämpliga personer.*

*De förslag på lämpliga ombud som lämnas till länsstyrelsen ska vara skriftligt motiverade utifrån vad som anges i 10 kap. 2 a § begravningslagen (1990:1144).*

## 55 §

Om ett ombud inte fullgör sin uppgift på ett tillfredsställande sätt får länsstyrelsen entlediga ombudet.

*Länsstyrelsen får också entlediga ombudet om denne i övrigt inte längre kan anses lämplig för uppdraget eller efter dennes egen begäran.*

---

<sup>30</sup> Senaste lydelse 1999:882.

<sup>31</sup> Senaste lydelse 1999:882.

*Utbildning av ombud m.m.*

## 56 §

*Länsstyrelsen har ansvar för utbildningen av begravningsombuden. Länsstyrelsen ska också med råd stödja begravningsombuden i deras verksamhet samt främja erfarenhetsutbyte mellan ombuden.*

## 56 a §

*Länsstyrelsen får fakturera huvudmannen för kostnader som är hänförliga till utbildning av begravningsombud som är verksamma inom huvudmannens förvaltningsområde.*

54 §<sup>32</sup>

Det årliga grundarvodet betalas i förhållande till folkmängden den 1 januari i den kommun eller annat verksamhetsområde som ombudet utsetts i enligt följande.

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| Folkmängd den 1 januari |        |
| Grundarvode, kronor     |        |
| –24 999                 | 7 500  |
| 25 000–74 999           | 10 000 |
| 75 000–                 | 15 000 |

Sammanträdesarvodet skall vara 400 kronor per sammanträde som ombudet är närvarande vid.

## 58 §

Det årliga grundarvodet betalas i förhållande till folkmängden den 1 januari i den kommun eller annat verksamhetsområde som ombudet utsetts i enligt följande.

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| Folkmängd den 1 januari |        |
| Grundarvode, kronor     |        |
| –24 999                 | 8 500  |
| 25 000–74 999           | 11 500 |
| 75 000–                 | 17 000 |

Sammanträdesarvodet ska vara 450 kronor per sammanträde som ombudet är närvarande vid.

<sup>32</sup> Senaste lydelse 1999:882.

## 55 §

Ett ombud som får vidkännas löneavdrag eller annan inkomstförlust på grund av sammanträden som anges i 53 § har rätt till ersättning för sådan inkomstförlust

Ersättning till den som driver egen verksamhet betalas högst med det belopp per sammanträdesdag som motsvarar 75 procent av egenföretagarens enligt 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring fastställda sjukpenninggrundande inkomst, delad med 365.

*Ombudets redovisning*58 §<sup>33</sup>

Ombudet *skall* senast den 31 mars varje år ge in en årsberättelse till länsstyrelsen. Årsberättelsen *skall* innehålla en redogörelse för verksamheten under det närmast föregående kalenderåret *samt en redovisning dels av den tid som lagts ned på sammanträden och annat arbete, dels av den tid som lagts ned på arbete för olika huvudmän. Av berättelsen skall även kostnaderna för ombudets arbete för olika huvudmän framgå.*

## 59 §

Ett ombud som får vidkännas löneavdrag eller annan inkomstförlust på grund av sammanträden som anges i 57 § *eller på grund av utbildning* har rätt till ersättning för sådan inkomstförlust.

Ersättning till den som driver egen verksamhet betalas högst med det belopp per sammanträdesdag *eller utbildningsdag* som motsvarar 75 procent av egenföretagarens enligt 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring fastställda sjukpenninggrundande inkomst, delad med 365.

*Ombudets redovisning och fastställande av ersättning*

## 61 §

Ombudet *ska* senast den 31 maj varje år ge in en årsberättelse till länsstyrelsen. *Om ombudet har flera huvudmän ska en årsberättelse ges in för varje huvudman. Om det finns flera ombud för en huvudman ska varje ombud ge in en egen årsberättelse.*

Årsberättelsen *ska* innehålla en redogörelse för verksamheten under det närmast föregående kalenderåret. *Till årsberättelsen ska fogas en redogörelse för det samråd som ombudet enligt 52 § har haft med*

<sup>33</sup> Senaste lydelse 1999:882.

*huvudmannens revisor. Av redogörelsen ska särskilt framgå hur kravet på särredovisning har uppfyllts.*

*Årsberättelsen ska också innehålla en redovisning av den tid som lagts ned på sammanträden och annat arbete, uppgift om genomgången utbildning samt kostnaderna för ombudets arbete.*

#### 61 a §

*Länsstyrelsen ska kontrollera att ombudets årsberättelse är fullständig och uppfyller de krav som anges i begravningslagen (1990:1144) och i denna förordning. Om årsberättelsen är bristfällig ska länsstyrelsen förelägga ombudet att inkomma med komplettering.*

#### 61 b §

*Efter att årsberättelsen har godkänts ska länsstyrelsen fastställa ombudets ersättning i beslut.*

*Om det föreligger särskilda skäl får länsstyrelsen besluta om förskott till ombudet.*

#### 59 §<sup>34</sup>

Skatteverkets beslut om passersedel enligt 36 § får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

#### 62 §

Skatteverkets beslut om passersedel enligt 38 § får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

---

<sup>34</sup> Senaste lydelse 2003:947.

## 5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:729) om begravningsavgift

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:729) om begravningsavgift

*dels* att nuvarande 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det införs en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Kammarkollegiet *skall* fastställa *avgiftssatserna* för begravningsavgift enligt 9 kap. 14 § begravningslagen (1990:1144) *för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.*

Kammarkollegiet *ska* fastställa *en avgiftssats* för begravningsavgift *för varje huvudman* enligt 9 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144).

### 3 §<sup>35</sup>

Svenska kyrkan *skall* senast den 1 november underrätta Kammarkollegiet om de avgiftssatser för begravningsavgift som föreslås gälla för det följande inkomståret *för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.* Om en församling eller kyrklig samfällighet vid denna tidpunkt inte beslutat om förslag till avgiftssats *skall* Svenska kyrkan i stället underrätta Kammarkollegiet om den avgiftssats som framgår av upprättat förslag till budget. I sådana fall *skall* Svenska kyrkan senast den 15 november underrätta Kammarkollegiet om den beslutade avgiftssatsen, om denna avviker

Svenska kyrkan *ska* senast den 1 november underrätta Kammarkollegiet om de avgiftssatser för begravningsavgift som föreslås gälla för det följande inkomståret. Om en församling eller kyrklig samfällighet vid denna tidpunkt inte beslutat om förslag till avgiftssats *ska* Svenska kyrkan i stället underrätta Kammarkollegiet om den avgiftssats som framgår av upprättat förslag till budget. I sådana fall *ska* Svenska kyrkan senast den 15 november underrätta Kammarkollegiet om den beslutade avgiftssatsen, om denna avviker från den som framgår av förslaget till budget.

<sup>35</sup> Senaste lydelse 2003:1008.

från den som framgår av förslaget till budget.

Kammarkollegiet *skall* senast den 1 december underrätta Svenska kyrkan om de avgiftssatser som Kammarkollegiet fastställt *för dem som inte tillhör Svenska kyrkan*.

Svenska kyrkan *skall* senast den 3 december underrätta Skatteverket om de avgiftssatser för begravningsavgiften som *skall* gälla för det följande inkomståret.

Kammarkollegiet *ska* senast den 1 december underrätta Svenska kyrkan om de avgiftssatser som Kammarkollegiet fastställt.

Svenska kyrkan *ska* senast den 3 december underrätta Skatteverket om de avgiftssatser för begravningsavgiften som *ska* gälla för det följande inkomståret.

### 3 a §

*Skatteverket ska, om det finns flera huvudmän för begravningsverksamheten inom en kommun, senast den 10 december varje år, fastställa den gemensamma avgiftssats enligt vilken invånarna i kommunen ska betala begravningsavgift.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

# 1 Uppdraget och dess genomförande

## 1.1 Utredningens uppdrag

Enligt våra direktiv ska vi se över vissa frågor på begravningsområdet. En fråga som har ingått i översynen är länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten och begravningsombudens roll. I den delen har uppdraget gått ut på att kartlägga och analysera begravningsombudens verksamhet och kompetens, föreslå åtgärder för att förtydliga ombudens roll och förbättra möjligheterna för dem att utöva sitt uppdrag samt analysera tillsynsansvaret och lämna förslag till förtydliganden och effektivisering.

I vårt uppdrag har också ingått att kartlägga och analysera begravningsavgiftssatsernas variation och orsakerna till det samt lämna de förslag som analysen leder fram till. Vidare har det ingått att göra en analys av hur de nuvarande reglerna om s.k. begravningsclearing fungerar och föreslå förenklingar. Uppdraget har också innefattat att göra en kartläggning och analys av nya begrepp inom begravningsverksamheten samt överväga om det finns behov av ytterligare analys av frågor som rör bl.a. innehav av gravrätt. Att vid behov lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder har också ingått i uppdraget. Slutligen har det ingått i uppdraget att förutsättningslöst analysera den s.k. frystorkningsmetoden utifrån ett antal aspekter, redovisa för- och nackdelar med metoden samt föreslå eventuella förändringar i lagstiftning och annat regelverk.

Våra direktiv fastställdes genom beslut vid regeringssammanträde den 10 april 2008 (dir. 2008:39, bilaga 1). Regeringen beslutade den 28 maj 2009 om tilläggsdirektiv (dir. 2009:51, bilaga 2). Genom tilläggsdirektiven fick vi i uppdrag att förutsättningslöst se över frågan om tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering. Uppdraget ska vara slutfört senast den 1 september 2009.

## 1.2 Utredningsarbetet

### *Sammanträden m.m.*

Vi höll vårt första sammanträde den 29 september 2008 och har därefter hållit ytterligare åtta sammanträden, varav ett skett i internatform. Sekreteraren har under arbetets gång haft löpande kontakter med experterna.

### *Möten och samråd med myndigheter, företag och organisationer*

Genom utredningens experter har samråd skett med Kammarkollegiet, länsstyrelserna, Svenska kyrkan, Stockholms kommun, Svenska kyrkans Församlingsförbund (Församlingsförbundet) samt Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF). Därutöver har följande samråd och möten skett.

Den 10 februari 2009 deltog utredningens sekreterare i ett möte med länsstyrelsernas chefsjurister.

Den 24 februari 2009 ordnade vi, i samarbete med Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST), ett möte till vilket samtliga statsbidragsberättigade trossamfund bjöds in. Från utredningens sida medverkade den särskilda utredaren och utredningens sekreterare. Samma dag träffade utredaren och sekreteraren också representanter för livsåskådningsorganisationen Humanisterna.

Den 10 mars 2009 deltog utredaren och sekreteraren i ett länsrådsmöte.

Den 17 mars 2009 deltog utredaren och sekreteraren i ett möte med Södra Vätterbygdens församlingar.

Den 2 april 2009 träffade utredaren och sekreteraren representanter för miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Jönköpings län.

Den 6 maj 2009 höll utredningens sekreterare ett telefonmöte med en representant för Tranås kommun.

Utredningens sekreterare hade vidare den 13 respektive 20 maj 2009 telefonmöten med representanter för Fonus och Sveriges Begravningsbyråers Förbund (SBF).

Den 2 juni 2009 deltog utredaren i ett sammanträde med Regeringens råd för kontakt med trossamfunden.



*Övriga kontakter med företag, myndigheter och organisationer m.fl.*

Företaget Promessa Organic AB genom bl.a. Susanne Wiigh-Mäsak var närvarande vid delar av utredningens möte den 3 november 2008. Vidare hade utredaren och sekreteraren ett telefonmöte med Susanne Wiigh-Mäsak den 13 augusti 2009.

Ordföranden och sekreteraren i Svenska kyrkans strukturutredning (dnr Ks 2007:867) var närvarande vid delar av utredningens möte den 27 april 2009. Vi har också haft kontakt med ordföranden i Svenska kyrkans utredning om clearing för kyrkliga handlingar (dnr Ks 2007:873).

Utredningens sekreterare har haft kontakt med ordföranden och sekreteraren i Statens medicinsk-etiska råd (SMER) samt även med Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).

Utredarens sekreterare har haft kontakt med Svenska ambassaden i Berlin som har bistått med viss information om rättsläget vad gäller olika begravningsmetoder i Tyskland.

Vissa kontakter har också tagits med Skatteverket samt med Folkbokföringsutredningen (Fi 2007:11).

Utredningen har haft en hemsida där det funnits möjlighet att lämna synpunkter och förslag. Vi har också haft kontakter med vissa begravningsombud samt med allmänheten, per telefon och e-post.

*Särskilda uppdrag*

Rådmannen Lars Bjurstam har haft uppdraget att för utredningens räkning analysera den fråga som omfattas av tilläggsdirektiven. Inom ramen för detta arbete har Lars Bjurstam haft kontakt med bl.a. Församlingsförbundet, SKKF, SBF, Stockholms läns landsting, Skatteverket samt stiftsprosten i Stockholms stift, Eva Brunne. Kontakt har också tagits med bl.a. Svenska ambassaden i Paris.

*Utredningar och undersökningar*

Vi har utfört en enkätundersökning bland landets 303 begravningsombud. Enkäten innehöll dels frågor om begravningsombudens bakgrund, utbildning och erfarenhet, dels frågor om uppdragets utförande. Vidare fanns möjlighet för ombuden att lämna egna synpunkter.

För vår räkning har SIFO Research International (SIFO) utfört en enkätundersökning om begravningsclearing bland landets begravningshuvudmän och innehavare av enskilda begravningsplatser. Enkäten innehöll bl.a. frågor om systemet med begravningsclearing samt frågor om taxan för begravningsclearing.

Strategihuset AB har hjälpt oss att analysera hur begravningsavgiftssatsen förändras vid en ordning med en huvudman per kommun. Undersökningen innehåller en fördjupad analys utifrån underlag som ingick i en tidigare undersökning som Strategihuset AB utförde för SKKF:s räkning under 2004.

### 1.3 Betänkandets disposition

Vårt uppdrag kan delas in i sju olika frågor. Vi har valt att behandla varje fråga i ett eget avsnitt. Betänkandet inleds med ett allmänt avsnitt om uppdraget och dess genomförande (avsnitt 1). Därefter följer de avsnitt som rör begravningsombuden (avsnitt 2) och länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten (avsnitt 3). I avsnitt 4 behandlar vi begravningsavgifterna och avsnitt 5 handlar om begravningsclearing. Frågor om begrepp inom begravningsverksamheten behandlas i avsnitt 6. Andra metoder än kremering för hantering av stoft efter avlidna (andra begängelsemetoder) behandlas i avsnitt 7. Avsnitt 8 handlar om tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering. De sista avsnitten i betänkandet behandlar konsekvenser av förslagen (avsnitt 9), ikraftträdande och frågan om övergångsbestämmelser (avsnitt 10) samt författningskommentarer (avsnitt 11).

## 2 Begravningsombuden

### Sammanfattning av våra förslag:

- För huvudmannen eller huvudmännen för begravningsverksamheten inom en kommun ska länsstyrelsen förordna ett begravningsombud, dock inte för de kommunala huvudmännen. Endast om det föreligger särskilda skäl får fler än ett ombud förordnas inom en kommun. Om fler än ett ombud förordnas för samma huvudman ska länsstyrelsen besluta om arbetsfördelningen mellan ombuden. Länsstyrelsens beslut om förordnande av begravningsombud ska inte kunna överklagas.
- Till begravningsombud ska utses en för uppdraget lämplig och kvalificerad person. Genom regeln markeras att länsstyrelserna innan en person förordnas som begravningsombud måste göra en aktiv lämplighets- och jävsprövning. Vid bedömningen av en persons lämplighet ska särskilt beaktas kunskaper inom ekonomi samt kunskaper om och förståelse för olika religioner och livsåskådningar samt dessas begravnings seder.
- Länsstyrelserna ska även i fortsättningen, innan ett begravningsombud förordnas, ge kommunerna tillfälle att lämna förslag på personer som är lämpliga för uppdraget. Därutöver föreslås att länsstyrelserna ska ge andra trossamfund än Svenska kyrkan samt livsåskådningsorganisationer som är verksamma inom kommunens område tillfälle att lämna förslag på lämpliga personer innan ett begravningsombud förordnas. De förslag på begravningsombud som lämnas till länsstyrelserna ska vara skriftligt motiverade utifrån vad som anges i begravningslagen.
- Den nuvarande förordnandetiden för begravningsombuden, fyra år, behålls oförändrad.

- För att förstärka kontrollen av hur huvudmannen särredovisar begravningsverksamhetens intäkter och kostnader föreslås en ökad samverkan mellan begravningsombud och revisor. Begravningsombudet åläggs en skyldighet att senast den 15 maj varje år samråda med huvudmannens godkända eller auktoriserade revisor eller, om flera sådana finns, med en av dem. Samrådet ska särskilt avse huvudmannens årsredovisning och hur kravet på särredovisning uppfyllts.
- När det gäller ombudens redovisning till länsstyrelserna klargörs att om ett ombud har flera huvudmän ska en årsberättelse lämnas för varje huvudman. Om det finns flera ombud för samma huvudman ska varje ombud lämna en egen berättelse. Tidpunkten för när årsberättelsen ska lämnas in förskjuts till den 31 maj varje år. Till årsberättelsen ska fogas en redogörelse över det samråd som ombudet har haft med revisorn. Av redogörelsen ska särskilt framgå hur kravet på särredovisning har uppfyllts.
- I begravningslagen införs ett krav på begravningsombuden att särskilt kontrollera hur huvudmannen uppfyller dels sin skyldighet att tillhandahålla begravningsceremonilokaler utan religiösa symboler, dels sin skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund.
- Den nuvarande regleringen om att begravningsombuden själva ska begära ersättning hos respektive huvudman upphävs. I stället ska länsstyrelserna, efter att ombudens årsberättelser har godkänts, fastställa ersättningen i beslut. Länsstyrelsens beslut om ersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ersättningen ska även fortsättningsvis betalas av huvudmännen för begravningsverksamheten.
- Det klargörs att huvudmännen även ska betala kostnader för begravningsombudens utbildning. Länsstyrelserna får fakturera huvudmännen sådana utbildningskostnader.
- Ersättningsnivåerna avseende begravningsombudens årliga grundarvode samt sammanträdesarvodet föreslås höjas. Ändringarna föreslås mot bakgrund av de förändringar av konsumentprisindex som skett sedan år 2000 då de nuvarande ersättningsnivåerna infördes.

## 2.1 Bakgrund, uppdrag och upplägg

I samband med stat-kyrkareformen skapades särskilda regler för att ta till vara intressena i begravningsfrågor hos dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Bland annat skapades systemet med begravningsombud. Riksrevisionen har i rapporten "Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?" (RiR 2006:7) granskat de inslag i den statliga kontrollen och tillsynen över begravningsverksamheten som kom till i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. I rapporten riktas skarp kritik både mot begravningsombuden och mot länsstyrelserna. I vårt uppdrag har ingått att kartlägga och analysera begravningsombudens verksamhet och kompetens. Vidare har ingått i uppdraget att föreslå åtgärder för att förtydliga ombudens roll och förbättra möjligheterna för ombuden att utöva sitt uppdrag. I uppdraget har också ingått att analysera tillsynsansvaret över begravningsverksamheten samt lämna förslag till förtydliganden och effektivisering. Tillsynsfrågan har vi valt att behandla i avsnitt 3.

I avsnitt 2.2 beskrivs bakgrunden till systemet med begravningsombud, hur de utses samt kort om deras uppgifter. I avsnitt 2.3 går vi sedan djupare in på begravningsombudens verksamhet. I det avsnittet ingår bl.a. en sammanfattning av de synpunkter Riksrevisionen redovisade i sin rapport såvitt avser begravningsombuden. Vidare redogörs också för dels vår egen granskning av ombudens årsberättelser för 2007, dels för den enkätundersökning vi genomfört bland begravningsombuden. I avsnitt 2.4 behandlas begravningsombudens kompetens. Även i det avsnittet kommer vi in på den tidigare nämnda enkätundersökningen. I avsnitt 2.5 redovisar vi våra överväganden och förslag.

## 2.2 Begravningsombud – allmänt

### 2.2.1 Bakgrunden till systemet med begravningsombud

Den 1 januari 2000 förändrades relationen mellan staten och Svenska kyrkan. Reformen innebar inte någon förändring av kyrkans ställning som huvudman för begravningsverksamheten. Med begravningsverksamhet avses enligt begravningslagen (1990:1144) åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av

de allmänna begravningsplatserna, t.ex. att anordna och tillhandahålla gravplatser, ta emot stoft för förvaring och visning, sköta gravsättning och kremering, tillhandahålla eller anvisa lokaler för begravningsceremoni samt hålla personal, maskiner och byggnader som behövs, se vidare prop. 1998/99:38 s. 98 f. Med undantag för Stockholms och Tranås kommuner, där huvudmannaskapet sedan lång tid tillbaka varit kommunalt, kom därmed huvudansvaret för begravningsfrågorna även efter reformen att ligga på Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter. År 2009 uppgår antalet kyrkliga huvudmän för begravningsverksamheten till 787 stycken.

I lagstiftningsärendet (prop. 1998/99:38 s. 103 ff. och s. 126 ff.) diskuterades om det fortsatta kyrkliga huvudmannaskapet kunde anses förenligt med kraven på religionsfrihet och demokratisk styrning. Det konstaterades bl.a. att de som inte tillhör Svenska kyrkan saknar rösträtt vid de kyrkliga valen och är inte valbara till förtroendeuppdrag inom kyrkan. Dessa personer hade därmed, enligt regeringen, inte samma möjligheter som dem som tillhör Svenska kyrkan att påverka eller delta i beslut om t.ex. begravningsavgiften eller om planering eller utbyggnad av särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. För att stärka inflytandet och möjligheten till insyn i begravningsverksamheten för dem som inte tillhör Svenska kyrkan skapades systemet med begravningsombud.

### **2.2.2 Hur begravningsombuden utses och vem som ska utses**

När en församling är huvudman för begravningsverksamheten ska länsstyrelserna förordna ett eller flera begravningsombud. Ombudens verksamhet regleras i begravningslagen och begravningsförordningen (1990:1147). Länsstyrelserna ska, innan begravningsombuden utses, ge kommunerna möjlighet att föreslå personer som är lämpliga för uppdraget. Några formella krav på den som ska utses till begravningsombud har inte ställts upp. Däremot nämns i förarbetena att länsstyrelserna bör förordna personer som har kunskap om och förståelse för olika religioner och begravnings seder, god kunskap om ekonomiska och administrativa frågor samt även i övrigt har en allsidig kompetens inom verksamhetsområdet. En person kan förordnas att vara begravningsombud i flera församlingar och såväl förtroendevalda som tjänstemän kan komma i fråga (SOU 1997:42 s. 115 och prop. 1998/99:38 s. 128). Ombuden

uteses för en tid av fyra kalenderår, räknat från och med den 1 januari året efter det år då det hållits val till kommunfullmäktige (51 § begravningsförordningen).

### 2.2.3 Begravningsombudens uppgifter

Begravningsombudens uppgift är att företräda de personer som inte är medlemmar i Svenska kyrkan och granska hur huvudmännen tar till vara dessa personers intressen (se 10 kap. 1 § begravningslagen).

När ombudet utför sitt uppdrag ska han eller hon skaffa sig kännedom om hur begravningsverksamheten är organiserad, hur den utförs för dem som inte tillhör Svenska kyrkan samt vilka önskemål dessa personer har rörande verksamheten (49 § 1 begravningsförordningen). För att kunna fullgöra denna skyldighet har ombuden rätt att få tillgång till samtliga handlingar som rör begravningsverksamheten. De har även rätt att närvara, ställa frågor och göra påpekanden när frågor om begravningsverksamheten behandlas av församlingen (10 kap. 2–3 §§ begravningslagen). Vidare har ombuden rätt att föreslå de åtgärder som behövs för att tillgodose beaktansvärda önskemål som kommer till ombudens kännedom (49 § 3 begravningsförordningen). Någon beslutanderätt har begravningsombuden inte. Däremot har de enligt 10 kap. 5 § begravningslagen en skyldighet att underrätta länsstyrelsen om det finns anledning att rikta någon anmärkning mot församlingens sätt att sköta begravningsverksamheten.

I 2 kap. 2 § andra stycket begravningslagen regleras församlingens skyldighet att samråda med företrädare för andra trossamfund och övriga berörda parter. Församlingen är skyldig att samråda med nämnda personer vid anläggning, utvidgning och väsentlig ändring av begravningsplatsen, s.k. obligatoriskt samråd. Vidare bör samråd ske när det gäller frågor som rör förvaltningen av de särskilda gravplatserna, s.k. frivilligt samråd. Som framgår av 10 kap. 4 § begravningslagen ska begravningsombuden kontrollera att det obligatoriska samrådet som regleras i 2 kap. 2 § andra stycket andra meningen sker. Ombuden ska dessutom verka för att församlingen i övrigt samråder med och informerar företrädare för dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Ombudets egen skyldighet att hålla kontakt med och informera nämnda företrädare och andra berörda parter framgår av 49 § 2 begravningsförordningen.

Kammarkollegiet är den myndighet som, efter förslag av huvudmännen, ska fastställa den begravningsavgift som respektive huvudman får ta ut av den som inte är medlem i Svenska kyrkan, se 9 kap. 4 § begravningslagen och 2 § förordningen om begravningsavgift (1999:729). En viktig uppgift för begravningsombuden är att skriftligen yttra sig till Kammarkollegiet över församlingarnas förslag till begravningsavgift. För det fall förslaget avstyrks ska ombudet dels skriftligen motivera skälen för det, dels lämna ett eget förslag till begravningsavgift, se 49 § 4 begravningsförordningen. Frågor om begravningsavgiften behandlas i avsnitt 4.

Begravningsombudet ska senast den 31 mars varje år ge in en årsberättelse till länsstyrelsen. Som framgår av 58 § begravningsförordningen ska årsberättelsen innehålla en redogörelse för verksamheten under föregående kalenderår samt en redovisning av vilken tid ombudet lagt ned på sammanträden och annat arbete. Om ombudet har förordnats för flera huvudmän ska fördelningen av tid och kostnader hos respektive huvudman framgå.

## 2.3 Begravningsombudens verksamhet

### 2.3.1 Riksrevisionens granskning av begravningsombuden

I sin rapport "Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?" (RiR 2006:7) granskade Riksrevisionen bl.a. begravningsombuden och deras verksamhet och kompetens. En av de frågeställningar som behandlades i rapporten var frågan om begravningsombudens granskning av begravningsverksamheten bedrevs i enlighet med kraven i begravningslagen och begravningsförordningen. Efter att bl.a. ha gått igenom samtliga årsberättelser för 2004 konstaterade Riksrevisionen sammanfattningsvis följande.

- Nästan samtliga ombud lämnar in en årsberättelse. För verksamhetsåret 2004 saknas berättelser från tio ombud.
- Årsberättelserna är både till form och innehåll av skiftande karaktär. Flertalet länsstyrelser har någon form av mall som man vill att ombuden använder. Många ombud väljer dock att inte använda mallen utan skriver i stället på fri hand. Många ombud svarar också på ett mycket knapphändigt och/eller oklart sätt, vilket gör det svårt att bedöma det



bakomliggande sakförhållandet. Många ombud väljer att hoppa över att svara på de frågor som ställs.

- Årsberättelserna avser olika objekt (en huvudman eller flera huvudmän), något som också försvårar möjligheten att få en mer samlad bild av ombudens verksamhet. Vanligast är att ombudet lämnar en årsberättelse som avser samtliga huvudmän i kommunen. I de fall där de finns två ombud i en kommun lämnar de ibland en gemensam berättelse och i andra fall var sin.
- Ombuden ger i huvudsak en positiv bild av samarbetet med Svenska kyrkan och får rapporter om samarbetsproblem. Den samlade bilden är att ombuden får del av information i den utsträckning de önskar.
- Ombudens verksamhet är mycket ojämn. Enstaka ombud är aktiva och företräder på olika sätt dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Huvuddelen av ombuden framstår dock som tämligen passiva.
- Årsberättelserna är i grundläggande avseenden en mycket osäker informationskälla. På vissa områden, se nedan, går det dock att redovisa en mer kvantitativ bild.
- Nästan två tredjedelar av ombuden deltar i sammanträden hos huvudmännen när begravningsfrågor behandlas. För flertalet ombud framstår deltagande i sammanträden som den huvudsakliga aktiviteten. Många ombud som har flera huvudmän deltar dock bara i sammanträden hos vissa av huvudmännen medan de avstår från att delta i sammanträden hos andra.
- Att ombuden riktar någon anmärkning mot en huvudman är ovanligt och förekommer bara i ungefär fyra procent av årsberättelserna.
- I vilken utsträckning ombuden har kontrollerat om det obligatoriska samråd som ska ske enligt begravningslagen har ägt rum är svårbedömt. En rimlig tolkning av materialet är dock att högst en tredjedel av ombuden kontrollerat om samråd ägt rum. Huruvida ombuden verkat för att huvudmännen i övrigt samrått med och informerat dem som inte tillhör Svenska kyrkan (frivilligt samråd) framgår vanligen inte av årsberättelserna.
- Endast en mindre del av ombuden uppger att de har haft kontakt med företrädare för andra trossamfund. I högst en fjärdedel av kommunerna uppger ombuden att de har haft sådana kontakter. De kontakter som tagits har företrädesvis gällt andra kristna trossamfund.

- Få ombud visar något djupare engagemang när det gäller granskningen av huvudmännens förslag till begravningsavgift. Vanligen beskriver ombuden sina insatser i termer som att man "talat med kamreren", "gått igenom förslaget etc.". Påpekanden i sak är mycket sällsynta och lämnas endast av något enstaka ombud i varje län.
- Många ombud framför i årsberättelserna att de behöver stöd i sin verksamhet. Framförallt efterlyser de mer stöd från länsstyrelserna.

### 2.3.2 Vår granskning av begravningsombudens årsberättelser för 2007

Riksrevisionens granskning avsåg årsberättelserna för verksamhetsåret 2004. En intressant fråga är naturligtvis om situationen har förändrats på något sätt sedan Riksrevisionen gjorde sin undersökning. För att få svar på den frågan har vi gått igenom samtliga årsberättelser för verksamhetsåret 2007.

Antalet förordnade ombud uppgick år 2007 till 306 stycken och antalet kyrkliga huvudmän till 801. Totalt inkom 298 berättelser till länsstyrelserna. Enligt det material vi har fått från länsstyrelserna saknas årsberättelser från 15 ombud. De flesta ombud lämnar en gemensam årsberättelse även om de är förordnade för flera huvudmän. Det förekommer också att flera ombud lämnar en gemensam berättelse för en huvudman. Inledningsvis kan det konstateras att även årsberättelserna för 2007 uppvisar betydande skillnader både vad gäller form och innehåll. Vissa ombud beskriver utförligt och noggrant den verksamhet de har utfört under året. Flertalet ombud svarar dock mycket kortfattat på de frågor som ställs och liksom Riksrevisionen konstaterade i sin granskning blir det därmed svårt att bedöma det bakomliggande sakförhållandet. I de fall en redogörelse efterfrågas kan svaret bestå av något enstaka ord. Påfallande är också att, vilket kommer framgå längre fram, många ombud väljer att hoppa över att svara på vissa frågor. Många ombud använder fortfarande inte mall utan skriver på fri hand, något som ofta medför att viktig information saknas.

Vi delar Riksrevisionens uppfattning att årsberättelserna i grundläggande avseenden är en osäker informationskälla. Den skiftande kvaliteten på årsberättelserna och de ofta utelämnade svaren gör att det är svårt att utifrån berättelserna få en klar bild av ombudens verksamhet. Viss försiktighet är därmed också påkallad när det gäller att göra kvantitativa bedömningar. Vi anser dock att det

beträffande nedan angivna områden går att redovisa viss statistik. Uppgifterna får dock bedömas med försiktighet.

#### *Ombudens kontakter med enskilda*

De flesta länsstyrelser har någon form av formulär eller mall som man vill att ombuden använder för sina årsberättelser. Ofta innehåller dessa mallar frågor om ombudens kontakter med enskilda. Vanligtvis anger ombuden inte något exakt antal kontakter utan använder i stället uttryck som t.ex. "ett fåtal kontakter" eller "flera kontakter". För att kunna göra en sammanställning av uppgifterna i årsberättelserna har vi valt att hänföra uppgifterna till olika kategorier. "Ett fåtal kontakter" har hänförts till kategorin 1–5 medan "flera kontakter", "många kontakter" etc. hänförts till kategorin "fler än fem". För det fall ombudet angett att kontakter förekommit men inte angett något om antalet har svaret tagits upp under kolumnen "Ja, okänt". Av ombuden anger 32 procent att de inte har haft någon kontakt med enskilda medan 33 procent kan hänföras till kategorin 1–5 kontakter. Nio procent uppger att de har haft fler än fem kontakter och sju procent har haft kontakter men det är okänt i vilken omfattning. I 19 procent av berättelserna lämnas ingen uppgift.

#### *Ombudens kontakter med andra trossamfund*

I ungefär hälften av årsberättelserna, 49 procent, uppger ombudet att han eller hon inte har haft några kontakter med andra trossamfund. 16 procent anger att de har haft kontakt med andra trossamfund, t.ex. genom telefonsamtal eller besök. Tolv procent anger att kontakter har skett men inte hur eller i vilken omfattning. 23 procent lämnar ingen uppgift. Det kan sålunda konstateras att endast 28 procent av ombuden redovisar någon form av kontakt med andra trossamfund. I den övervägande delen av de fall där någon form av kontakt har skett så har det rört sig om kontakter med andra kristna frikyrkor. Ofta förekommer uppgiften att ombudet självt är engagerad i en viss frikyrkoförsamling och kontakten på så sätt sker naturligt.

*Ombudens redogörelse för hur förslaget till begravningsavgift granskats*

De flesta mallar innehåller en begäran om en redogörelse för hur granskningen av förslaget till begravningsavgift har utförts. I något län finns dessutom ytterligare frågor kring granskningen av särredovisningen. Det finns vissa ombud som på ett mycket bra och grundligt sätt redogör för hur granskningen gått till. Dessa ombud kan t.ex. kommentera enskilda poster i redovisningen och beskriva hur han eller hon gått till väga för att förvissa sig om att kravet på särredovisning är uppfyllt. Dessa fall tillhör dock undantagen. I de flesta fall anges kortfattat ”deltagit i budgetsammanträden”, ”gått igenom räkenskaper, bokslut och redovisning” etc. Även i den mall där konkreta frågor ställs om särredovisningen är svaren mycket kortfattade. Det är därför svårt att utifrån årsberättelserna få någon bild av vilken typ av granskning ombuden egentligen gör av den ekonomiska redovisningen.

*Innehållet i ombudens yttrande till Kammarkollegiet*

Många mallar, men inte alla, innehåller också en fråga om innehållet i det yttrande över begravningsavgiften som ombudet ska lämna till Kammarkollegiet. I närmare hälften av berättelserna saknas svar på den frågan. Av den promemoria med förslag till avgiftssatser för begravningsavgift som Kammarkollegiet varje år ger ut framgår dock bl.a. innehållet i ombudens yttranden, se vidare under avsnitt 2.3.5.

*Ombudens kontroll av samråd enligt 2 kap. 2 § andra meningen begravningslagen*

I de flesta mallar finns frågor som rör kravet på samråd. I vissa mallar efterfrågas dock bara om ombudet självt har fått lämna synpunkter vid nyanläggning, utvidgning och väsentlig förändring och inte om han eller hon har kontrollerat om huvudmannen har samrått. I mer än hälften av de årsberättelser som granskats, 52 procent, lämnas ingen uppgift om huruvida ombudet har kontrollerat om huvudmannen har samrått med andra trossamfund och övriga berörda parter på det sätt som begravningslagen kräver. 20 procent har uttryckligen angett att kontroll av samråd har skett medan sju procent uttryckligen har angett att kontroll inte har

skett. I 21 procent av fallen lämnas beskrivningar som t.ex. att "frågan har inte varit aktuell" eller liknande. Sannolikt har ombuden med dessa uttryckssätt menat att någon anläggning, utvidgning eller väsentlig ändring av allmän begravningsplats inte har varit aktuell, vilket skulle kunna tolkas som att ombuden har kontrollerat samrådsfrågan men funnit att samråd inte behövts. Med få undantag framgår det inte av årsberättelserna huruvida ombudet i övrigt har verkat för att huvudmännen har samrått med och informerat dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

#### *Anmärkningar mot huvudmännens sätt att sköta verksamheten*

Anmärkningar mot huvudmännens sätt att sköta verksamheten är ovanliga och förekommer endast i två procent av de granskade berättelserna. Överlag verkar de flesta ombud, av årsberättelserna att döma, vara av uppfattningen att huvudmännen sköter begravningsverksamheten på ett bra sätt.

#### *Sammanträden*

Av de genomgångna årsberättelserna framgår att 80 procent av ombuden under året deltagit i minst ett sammanträde. 13 procent har inte deltagit och sju procent har inte lämnat någon uppgift. Siffran betyder dock inte att ombudet, i de fall han eller hon har flera huvudmän, har deltagit i sammanträden hos alla. Det är ett inte helt ovanligt förhållande att ombudet deltar i sammanträden hos en huvudman men inte hos andra. Sammantaget kan dock konstateras att av årsberättelserna att döma så deltar ombuden i hög utsträckning i sammanträden.

### **2.3.3 Våra slutsatser om ombudens årsberättelser**

Efter att ha gått igenom samtliga årsberättelser för 2007 kan vi konstatera att – sett utifrån årsberättelserna – situationen inte har förändrats på något avgörande sätt sedan Riksrevisionens granskning. De problem och brister som Riksrevisionen pekade på vad gäller årsberättelserna gör sig i allt väsentligt gällande också tre år senare. Ombudens årsberättelser är dock i många avseenden en osäker kunskapskälla, inte minst mot bakgrund av att ombuden i stor

utsträckning låter bli att svara på ställda frågor. Vi har mot den bakgrunden valt att skicka ut en enkät till samtliga begravningsombud. Resultatet av enkätundersökningen redovisas nedan.

#### 2.3.4 Enkätundersökning bland begravningsombuden

Vi har skickat ut en enkät till samtliga begravningsombud som enligt uppgift från Kammarkollegiet var förordnade den 1 november 2008. Antalet begravningsombud uppgick då till 303 och tre platser var vakanta. Totalt har 289 svar inkommit. Svarsfrekvensen uppgår till över 95 procent.

Enkäten innehåller frågor om dels ombudens bakgrund, utbildning och erfarenhet, dels frågor som rör själva uppdraget. Därutöver fanns i enkäten möjlighet för ombuden att lämna egna synpunkter och tankar kring uppdraget som begravningsombud. Hela enkäten finns intagen som bilaga 3. De frågor som har att göra med ombudens bakgrund och utbildning kommer att behandlas längre fram i detta avsnitt medan vissa frågor som har anknytning till länsstyrelsen kommer att behandlas i det avsnitt som rör länsstyrelsernas verksamhet. Vi går i det följande igenom vissa av de frågor som rör begravningsombudens uppdrag.

##### *Kontakten med andra trossamfund*

I enkäten ställdes frågan: "Har du under 2008 haft kontakt med företrädare för andra trossamfund än Svenska kyrkan?" Drygt hälften av ombuden (51 procent) svarade att de inte hade haft några sådana kontakter. 28 procent svarade att de hade haft kontakter med företrädare för både icke kristna och kristna trossamfund medan 13 procent svarade att de bara hade haft kontakt med kristna trossamfund. Sju procent svarade att de bara hade haft kontakt med företrädare för icke kristna trossamfund och en procent lämnade ingen uppgift. Siffrorna i enkätsvaren stämmer i denna del väl överens med uppgifterna i 2007 års årsberättelser, där också ungefär hälften svarade att de inte hade haft någon kontakt med andra trossamfund.

*Kontroll av samråd*

Två frågor i enkäten rörde frågan om samråd. För det första ställde vi frågan om ombudet under 2008 hade kontrollerat om huvudmannen hade samrått med företrädare för andra trossamfund och övriga berörda parter vid anläggning, utvidgning eller väsentlig ändring av allmän begravningsplats. Knappt hälften av ombuden (48 procent) svarade ja på frågan, medan hälften (50 procent) svarade nej. Två procent svarade inte på frågan. Siffrorna skiljer sig från de siffror som gällde årsberättelserna 2007. Framförallt har andelen uteblivna svar minskat markant, vilket naturligtvis ger en mer tillförlitlig bild av hur kontrollen av samråd ser ut från ombudens sida.

Vi ställde också frågan: ”Har du i övrigt under 2008 verkat för att huvudmannen samrått med och informerat företrädare för dem som inte tillhör Svenska kyrkan?” Svaren överensstämmer väl med svaren på föregående fråga. 41 procent har besvarat frågan jakande och 57 procent nekande. Även där finns ett bortfall på två procent. Sammanfattningsvis kan alltså sägas att mindre än hälften av ombuden kontrollerar att samråd sker på det sätt som begravningslagen föreskriver.

*Önskemål beträffande begravningsverksamheten hos dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan*

Som framgått har begravningsombuden en skyldighet att ta reda på vilka önskemål som finns beträffande begravningsverksamheten hos dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. I enkäten ställde vi därför frågan om ombuden hade tagit reda vilka önskemål som finns hos de människor de företräder. Även där ser svaren likartade ut som beträffande föregående frågor. 46 procent har svarat ja på frågan medan 51 procent har svarat nej. Tre procent har inte svarat på frågan. Flera ombud har under övriga synpunkter påpekat svårigheten med att nå ut till dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Särskilt svårt kan det vara att nå dem som inte är medlemmar i något trossamfund.

*Deltagande i sammanträden*

Av årsberättelserna för 2007 framgick att ombuden i mycket stor utsträckning (80 procent) deltar i sammanträden. Detta bekräftas genom enkätsvaren, där det framgår att 16 procent inte deltar i sammanträden medan övriga gör det. 30 procent deltar i alla sammanträden de blir kallade till. Av enkätsvaren går också att utläsa att av de som har fler än en huvudman deltar cirka hälften (46 procent) i sammanträden hos alla huvudmän.

**2.3.5 Begravningsombudens yttranden över huvudmännens förslag till begravningsavgift**

En viktig uppgift för begravningsombuden är att yttra sig över huvudmännens förslag till begravningsavgift. Kammarkollegiet har i sina årliga promemorior med förslag till avgiftssatser vid upprepade tillfällen påpekat vikten av att ombuden tar denna del av sitt uppdrag på allvar och att de meddelar sitt ställningstagande till föreslagen begravningsavgift i rätt tid. Trots det har det under flera år varit ett antal ombud som varit svåra att nå. I det sammanhanget kan det nämnas att det av enkätsvaren framgår att det stora flertalet ombud (78 procent) anser att de får huvudmännens förslag i tillräckligt god tid för att de ska kunna yttra sig till Kammarkollegiet senast den 1 november.

När det gäller innehållet i ombudens yttranden så kan det konstateras att nästan alla ombud tillstyrker huvudmännens förslag. Bland 2007 års yttranden över begravningsavgifterna för 2008 (PM till Kammarkollegiets styrelse med förslag till avgiftssatser för begravningsavgift 2008, dnr 403-18600-07) var det tre begravningsombud som avstyrkte förslaget till begravningsavgift. Två varken avstyrkte eller tillstyrkte medan ett ombud avstyrkte inledningsvis men tillstyrkte efter viss skriftväxling. Resten av ombuden tillstyrkte huvudmännens förslag till avgiftssats. Kammarkollegiet fastställde samtliga föreslagna avgifter för de 794 huvudmännen.

Beträffande 2008 års yttranden över begravningsavgiften för 2009 (PM till Kammarkollegiets generaldirektör med förslag till avgiftssatser för begravningsavgift 2009, dnr 403-17200-08) var det sju ombud som avstyrkte huvudmännens förslag. I ytterligare två fall meddelade begravningsombuden att föreslagen avgift varken kunde av- eller tillstyrkas. Beträffande två huvudmän avstyrkte



ombuden ursprungligen föreslagen avgiftssats men tillstyrkte efter viss skriftväxling. Kammarkollegiet ändrade den föreslagna avgiftssatsen i tre fall. Beträffande övriga 784 huvudmän fastställde kollegiet de föreslagna avgifterna.

## 2.4 Begravningsombudens kompetens

### *Bakgrund*

Som framgått finns det i dag inte några formella kompetenskrav på dem som utses till begravningsombud. Från bl.a. länsstyrelsehåll har pekats på att ett av problemen med begravningsombuden är att deras kompetens, och även engagemang, varierar så mycket. Genom ett antal frågor i vår enkätundersökning har vi försökt kartlägga ombudens bakgrund, utbildningsnivå och erfarenhet inom olika områden. Kunskap kan naturligtvis inhämtas på fler sätt än genom formell utbildning. Flera ombud har med anledning av det också beskrivit sin bakgrund på ett mer utförligt sätt än vad som är möjligt att göra inom ramen för ett antal flervalsfrågor. Detta kommenteras ytterligare nedan. Vi har vidare ställt ett par frågor där begravningsombuden själva ska bedöma om de anser sig ha tillräcklig kompetens för uppdraget. Vissa av frågorna har också gällt ombudens eventuella behov av vidareutbildning.

### *Kompetensen inom det ekonomiska området*

I enkäten ställde vi frågan: "Vilken utbildning/arbetslivserfarenhet har du när det gäller ekonomiska frågor?" Svaren har vållat vissa bekymmer att sammanställa av det skälet att många ombud inte har gett fullständiga svar. 33 procent av ombuden har dock angett att de har eftergymnasial utbildning inom ekonomi medan 27 procent angett att de har gymnasial utbildning. Ungefär hälften av ombuden (48 procent) har angett att de har arbetat med kvalificerat ekonomiskt arbete under minst ett år. Flera ombud har därutöver pekat på att de har stor vana vid ekonomiska frågor genom sitt yrke, bl.a. politiskt arbete eller arbete som egna företagare. Över huvudtaget bekräftas den bild som framförts av bl.a. länsstyrelserna, nämligen att begravningsombudens bakgrund är väldigt varierande. Exempel finns på begravningsombud som har arbetat som revisorer

eller advokater större delen av sitt yrkesverksamma liv. Andra är lekmän utan större vana av ekonomiska frågor.

Att huvudmännen sköter särredovisningen av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader på rätt sätt är av stor principiell betydelse. För att kunna bedöma huvudmannens förslag till begravningsavgift måste ombudet ha tillräckliga ekonomiska kunskaper för att kunna ta ställning till särredovisningen. Från olika håll har ifrågasatts om så är fallet. I enkäten ställde vi frågan om ombudet själv anser sig ha tillräckliga kunskaper för att bedöma om huvudmännen på rätt sätt särredovisar begravningsverksamhetens intäkter och kostnader. 73 procent anger att de anser sig ha den kunskapen, medan elva procent anger att de inte har sådan kunskap. 16 procent kan inte bedöma om de har tillräckliga kunskaper. Under våra överväganden och förslag kommenteras dessa siffror ytterligare.

#### *Kompetensen när det gäller andra religioners begravnings seder*

En fråga i enkäten handlade om utbildningsnivån när det gäller andra religioners begravnings seder. Här kan det konstateras att den övervägande delen av ombuden har inhämtat kunskap på området genom egenstudier (69 procent) medan relativt få (åtta procent) har eftergymnasial utbildning inom teologi/religionsvetenskap. 26 procent av ombuden har uppgett att de har arbetat med frågor som rör olika religioner eller begravningsfrågor under minst ett år.

#### *Begravningsombudens egen syn på sin kompetens*

I förarbetena till begravningslagen framgår, som redan nämnts, att länsstyrelserna som begravningsombud bör förordna ”personer som har kunskap om och förståelse för olika religioner och begravnings seder, god kunskap om ekonomiska och administrativa frågor samt även i övrigt har en allsidig kompetens inom verksamhetsområdet”. Vi frågade ombuden om de själva anser att denna kravprofil stämmer in på dem. 32 procent ansåg att den stämmer fullt ut medan 58 procent svarade att den delvis stämmer. Fyra procent ansåg inte att den stämmer och sex procent svarade att de inte kan bedöma detta.

### *Medlemskap i Svenska kyrkan*

En frågeställning som ofta återkommer i diskussionen om begravningsombudens bakgrund är frågan om ett begravningsombud kan vara medlem i Svenska kyrkan. Vi ställde därför en fråga om detta i vår enkätundersökning. Svaren från begravningsombuden är ganska jämt fördelade. 35 procent anser att det är lämpligt, 29 procent att det inte är lämpligt och 36 procent har inte någon uppfattning. Frågan hur många av begravningsombuden som rent faktiskt är medlemmar i Svenska kyrkan har vi valt att inte ställa.

### *Utbildning*

81 procent av ombuden har inom ramen för sitt uppdrag genomgått någon form av utbildning. Det kan vara både utbildningar anordnade av länsstyrelserna och utbildningar anordnade av Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) eller av Svenska kyrkans Församlingsförbund (Församlingsförbundet). Under 2007–2008 var det t.ex. 157 ombud som genomgick kurser anordnade av SKKF. 67 procent anser att de behöver ytterligare utbildning för att kunna utföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. De två områden där utbildning främst efterfrågas är ekonomi samt kunskap om andra religioner och begravnings seder.

## **2.5 Våra överväganden och förslag**

### **2.5.1 Bör systemet med begravningsombud finnas kvar?**

Riksrevisionens samlade bedömning i den tidigare nämnda rapporten är att de arrangemang avseende religionsfrihet och demokratisk styrning som granskats i väsentliga avseenden inte fungerar. När det gäller begravningsombuden och deras verksamhet så kan vi på det stora hela ställa oss bakom de slutsatser som Riksrevisionen framfört. Situationen kan med andra ord inte anses ha förändrats på något avgörande sätt på de cirka tre år som gått sedan rapporten kom ut.

Som redan nämnts är kvaliteten på årsberättelserna anmärkningsvärt låg. Ansvaret för det ligger visserligen inte bara på ombuden utan också på länsstyrelserna, något som vi återkommer till i

avsnitt 3. Ombuden själva kan dock inte undgå kritik för den bristfällighet och det slarv som kännetecknar många årsberättelser. Ombudens uppgift är att bevaka hur huvudmännen tar till vara intressena hos de grupper som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Uppgiften att endast ungefär hälften av ombuden har tagit reda på dessa gruppers önskemål är därför anmärkningsvärd. På motsvarande sätt förhåller det sig med ombudens kontroll av samråd och kontakt med företrädare för andra trossamfund. Det gäller här mycket centrala delar av ombudens uppgifter. Ändå är det även här endast ungefär hälften av ombuden som uppfyller begravningslagens krav i den delen.

När det gäller den ekonomiska granskningen så är det svårt att utifrån årsberättelserna få någon egentlig bild av vilken granskning ombuden gör innan de lämnar sina yttranden över huvudmännens förslag till begravningsavgift. Klart är dock att ombuden i mycket liten utsträckning avstyrker förslagen. Även i de fall då något avstyrkande inte gjorts förekommer det emellertid att Kammarkollegiet hittar fel och brister som, om granskningen hade utförts korrekt, borde ha upptäckts. Sammanfattningsvis kan i dagsläget inte heller den ekonomiska granskningen anses fungera tillfredsställande.

I samband med att systemet med begravningsombud infördes sades att ”sedan några års erfarenhet vunnits bör ombudsinstitutionen följas upp och utvärderas” (prop. 1998/99:38 s. 128). I det sammanhanget kan också nämnas att införandet av begravningsombud och regleringen av deras befogenheter var de förslag i lagstiftningsärendet som utsattes för mest kritik av remissinstanserna, bl.a. av Svea hovrätt, Justitieombudsmannen och Kammarkollegiet. I valet mellan ett särskilt ombud och en förbättrad länsstyrelsetillsyn fäste regeringen i propositionen särskild vikt vid att ett särskilt ombud på ett tydligare sätt än länsstyrelsen kan företräda dem som inte tillhör Svenska kyrkan i begravningsfrågor. Vidare, angav regeringen, kunde det vara av värde att det finns en särskilt utsedd person som de icke kyrkotillhöriga kan vända sig till och som har till enda uppgift att företräda dem. Slutligen kunde ombudet förväntas ha större möjligheter att arbeta informellt än länsstyrelsen.

En berättigad fråga med hänsyn till vad som framkommit både i Riksrevisionens rapport och i våra egna undersökningar är om systemet med begravningsombud överhuvudtaget bör finnas kvar. Enligt vår uppfattning framstår lagstiftarens avsikt med begravningsombuden som vällovlig. Systemet kan dock inte anses ha fungerat

tillfredsställande. Vissa av begravningsombuden har också, inom ramen för enkätundersökningen, ifrågasatt behovet av begravningsombud. I våra direktiv har emellertid inte ingått att överväga om systemet med begravningsombud ska avskaffas. I stället har vårt uppdrag varit att ”kartlägga och analysera begravningsombudens verksamhet och kompetens samt föreslå åtgärder för att förtydliga ombudens roll och förbättra möjligheterna för ombuden att utöva sitt uppdrag”. Vår utgångspunkt i det följande är därför att systemet med begravningsombud ska finnas kvar, men reformeras.

### 2.5.2 Antalet begravningsombud

**Vårt förslag:** För huvudmannen eller huvudmännen för begravningsverksamheten inom en kommun ska länsstyrelsen förordna ett begravningsombud, dock inte för de kommunala huvudmännen. Endast om det föreligger särskilda skäl får fler än ett begravningsombud förordnas inom en kommun. Ett sådant skäl kan vara att invånarantalet inom kommunen är mycket stort. Om fler än ett ombud förordnas för samma huvudman ska länsstyrelsen besluta om arbetsfördelningen mellan ombuden.

Det nuvarande systemet med begravningsombud är i vissa avseenden tungrott. Som vi ser det är en del av förklaringen till det problemet det stora antalet ombud – för närvarande 303 stycken. Vi har därför övervägt ett system med betydligt färre begravningsombud. Ett alternativ vore att endast ha ett eller ett par ombud knutna till varje länsstyrelse som handlägger begravningsfrågor (beträffande antalet länsstyrelser, se vidare avsnitt 3). En fördel med ett sådant system skulle vara att förutsättningarna för att kunna upprätthålla en hög och jämn kvalitet skulle öka. En annan fördel med ett system med färre ombud skulle kunna vara att den eventuella koppling som i vissa fall kan föreligga mellan ombud och huvudman skulle minska.

Ett system med betydligt färre begravningsombud än i dag är dock inte fritt från invändningar. För det första skulle den lokala förankringen minska. I dag är många ombud kända på orten, vilket kan vara en fördel när det gäller att nå ut till de icke kyrkotillhöriga. Ett system med få ombud skulle också innebära att ombuden inte kan delta i sammanträden på den lokala nivån på

samma sätt som i dag. Detta skulle i sin tur medföra en risk för att beslut som berör begravningsverksamheten fattas utan att de som inte är medlemmar i Svenska kyrkan har någon möjlighet till inflytande.

Det bör också framhållas att det i ett system med bara ett eller ett par ombud per länsstyrelse skulle vara svårt att upprätthålla dagens system med lekmannaombud. Ett alternativ vore att i stället inrätta särskilda tjänster vid länsstyrelserna. En sådan lösning skulle dock bli betydligt dyrare jämfört med dagens system och de fördelar som ändå finns med mera oberoende lekmannaombud skulle gå förlorade. Att göra någon mer genomgripande förändring för att minska antalet ombud och ändå behålla systemet med lekmannaombud anser vi vara tveksamt, särskilt om man samtidigt ska försöka höja kvaliteten på ombudens arbete.

Sammantaget menar vi att det i och för sig finns skäl som talar för ett system med väsentligt färre begravningsombud än i dag. Systemet med begravningsombud har dock varit i bruk under förhållandevis kort tid. Innan man gör några genomgripande förändringar för att begränsa antalet ombud, bör man enligt vår uppfattning ge det nuvarande systemet realistiska möjligheter att fungera väl. Vi anser att man, genom de förslag vi lämnar i detta och nästa avsnitt, bör kunna uppnå en klar förbättring av begravningsombudens verksamhet och kompetens utan att för den skull drastiskt minska antalet ombud.

I 10 kap. 1 § begravningslagen anges att länsstyrelsen ska förordna ett eller flera ombud när en församling är huvudman för begravningsverksamheten. Ombudets verksamhetsområde omfattar enligt 50 § begravningsförordningen församlingarna inom en kommun. Länsstyrelsen får dock besluta om ett annat verksamhetsområde om det finns skäl för det.

I dag förekommer det att länsstyrelsen förordnar fler än ett ombud för huvudmännen inom en kommun. Detta kan vara fallet både inom stora kommuner och inom mindre. Det förekommer också att flera ombud förordnas för samma huvudman. Enligt vår uppfattning talar starka skäl för att det inom en kommun som huvudregel endast bör finnas ett begravningsombud. Detta ställningstagande ska ses i belysning av att det på sikt endast kommer att finnas en begravningshuvudman inom varje kommun samt våra förslag om en gemensam begravningsavgiftssats inom kommunen (se avsnitt 4).

Vi anser att begravningslagen (nuvarande 10 kap. 1 §) bör ändras så att det framgår att länsstyrelsen, för huvudmannen eller huvudmännen för begravningsverksamheten inom en kommun, ska förordna ett begravningsombud. Med den föreslagna regeln markeras att endast *ett* ombud ska förordnas inom en kommun. Det bör betonas att regeln inte innebär något hinder mot att ett ombud har flera kommuner som sitt verksamhetsområde. Det förekommer redan i dag, bl.a. i Dalarnas län, och den föreslagna lagtexten, 10 kap. 2 § begravningslagen, hindrar inte en sådan ordning.

Vi är medvetna om att befolkningssammansättningen i de olika kommunerna skiftar. Det bör därför finnas en möjlighet för länsstyrelserna att undantagsvis, dvs. om det finns särskilda skäl för det, förordna fler än ett ombud inom en kommun. Det går inte att exakt ange i vilka fall det kan vara befogat med fler än ett ombud, men det kan t.ex. handla om att invånarantalet inom kommunen är så stort att arbetsbelastningen för ett enda ombud blir orimlig. En prövning bör göras i varje enskilt fall. En sådan undantagsregel bör införas i ett nytt andra stycke i föreslagna 10 kap. 2 §.

I de fall länsstyrelsen beslutar om fler än ett ombud inom en kommun bör ett motiverat beslut fattas om det. När fler än ett ombud förordnas för samma huvudman, bör länsstyrelsen i beslutet klargöra hur ombuden ska fördela arbetet mellan sig (se föreslagna 10 kap. 2 § andra stycket andra meningen). Lämpligt kan vara att ange att ett av ombuden ska ha huvudansvaret för en viss typ av frågor, t.ex. för de ekonomiska frågorna, medan det andra ombudet har huvudansvaret för t.ex. kontrollen av särskilda gravplatser och samråd. Detta innebär bl.a. att det är tillräckligt att det ombud som har ansvaret för de ekonomiska frågorna samråder med huvudmannens revisor (se avsnitt 2.5.12) eller yttrar sig över förslaget till begravningsavgift. Förslaget bidrar till att lösa en del av den problematik som föreligger i dag när fler än ett ombud förordnas för samma huvudman, nämligen att flera ombud gör samma sak, eller att någon uppgift ”faller mellan stolarna”. I de fall länsstyrelsen beslutar om flera ombud och om deras arbetsuppgifter bör Kammarkollegiet underrättas om det.

Under en övergångsperiod – fram till dess att en ordning med en begravningshuvudman inom en kommun har genomförts (se avsnitt 4) – kommer det att förekomma att det inom en kommun finns flera huvudmän och att det därför förordnas flera ombud inom kommunen. I dessa fall finns det inte anledning att göra någon uppdelning av ombudens arbetsuppgifter. I dessa fall får i

stället den nuvarande ordningen med en geografisk uppdelning bestå, dvs. länsstyrelsen bör i beslutet ange att ett ombud ansvarar för vissa huvudmän medan ett annat ombud ansvarar för andra (jfr nuvarande 50 § begravningsförordningen). På sikt, när det endast finns en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun, kommer det endast att bli fråga om en uppdelning utifrån ombudens arbetsuppgifter.

Någon anledning att förändra ersättningarna för de ombud som inte kommer att utföra alla arbetsuppgifter som ett ombud normalt sett har tycker vi inte finns. I de fall det förordnas fler än ett ombud för en huvudman så beror det på särskilda förhållanden – främst hög arbetsbelastning – som gör att det behövs fler än ett ombud. Det finns därför inte skäl att tro att ombudets totala arbetsinsats i dessa fall kommer att bli särskilt mycket mindre än den i normala fall är.

### 2.5.3 Bör beslut om förordnande av begravningsombud kunna överklagas?

**Vårt förslag:** Länsstyrelsens beslut om förordnande av begravningsombud ska inte kunna överklagas.

I 11 kap. 7 § andra stycket begravningslagen anges att vissa närmare angivna beslut av länsstyrelsen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om förordnande av begravningsombud ingår inte bland de typer av beslut som räknas upp i bestämmelsen. Av 11 kap. 8 § begravningslagen framgår att länsstyrelsens beslut om vite enligt 2, 3 eller 4 § inte får överklagas. Länsstyrelsens beslut i andra ärenden enligt begravningslagen än som avses i 7 och 8 §§ får överklagas till regeringen (11 kap. 9 § begravningslagen).

Frågan om ett beslut om förordnande av begravningsombud kan överklagas eller inte, och i så fall hur, berördes inte i förarbetena när bestämmelserna om begravningsombud infördes (SOU 1997:42 och prop. 1998/99:38). Eftersom någon särskild reglering avseende beslut om förordnande av begravningsombud inte införts innebär bestämmelsen i 11 kap. 9 § begravningslagen att dessa beslut i dag får överklagas till regeringen.

Besluten om förordnande av begravningsombud rör i huvudsak lämplighetsbedömningar. Vår bedömning är att ärendena inte är av



sådant slag att en styrning av praxis är behövlig. Vi har bl.a. därför svårt att se att det skulle finnas något behov av en domstolsprövning. Ärendena avser inte enskildas civila rättigheter så någon rätt till domstolsprövning kan inte anses finnas med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt art. 6.1 i Europakonventionen (jfr regeringens ställningstaganden i prop. 2008/09:80 s. 25 som gällde frågan om länsstyrelsens beslut om förordnande av vigsel- och partnerskapsförrättare skulle kunna överklagas eller inte). Sammanfattningsvis menar vi att länsstyrelsens beslut om förordnande av begravningsombud inte ska kunna överklagas.

#### 2.5.4 Formella behörighetskrav på begravningsombuden?

**Vår bedömning:** Det bör inte införas några formella behörighetskrav på begravningsombuden. Däremot finns skäl för ett mera allmänt utformat behörighetskrav, se avsnitt 2.5.6.

Som redan framgått finns det i dag inte några formella behörighetskrav för begravningsombuden uttryckta i begravningslagen eller begravningsförordningen. I stället tjänar det tidigare nämnda förarbetsuttalandet (se avsnitt 2.2.2) som vägledning för länsstyrelserna när begravningsombud förordnas. En naturlig fråga att ställa sig med hänsyn till de brister som ovan konstaterats vad gäller begravningsombudens verksamhet är om det är rätt personer som förordnas för uppdraget.

Uppdraget som begravningsombud kräver kunskaper inom många områden, t.ex. juridik, ekonomi, administration, religion och kulturminnesvård. Vi har mot den bakgrunden övervägt om det bör införas någon typ av formella krav för begravningsombud. En risk med att införa formella krav på t.ex. vissa examina är dock att det kommer att bli allt svårare att hitta intresserade personer som uppfyller kraven. Redan i dag har påpekats från länsstyrelserna att det kan vara svårt att hitta lämpliga och intresserade personer. Dessutom riskerar man att gå miste om många duktiga personer som kanske är mycket lämpliga för uppdraget men som inte uppfyller formella kunskapskrav. Ett formellt kunskapskrav är inte heller någon garanti för att personen i fråga passar för uppdraget. Sammanfattningsvis har vi kommit till slutsatsen att några formella behörighetskrav inte bör införas för begravningsombuden. Enligt

vår uppfattning kan det däremot finnas skäl att överväga att ett mera allmänt utformat krav på begravningsombuden införs i lag. Vi återkommer i avsnitt 2.5.6 till hur ett sådant krav kan utformas.

### 2.5.5 Bör ett begravningsombud få vara medlem i Svenska kyrkan?

**Vår bedömning:** Det bör inte införas något krav på att ett begravningsombud inte får vara medlem i Svenska kyrkan.

Ett begravningsombud har som uppgift att företräda dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan och ta till vara deras intressen. I dag finns det inte något hinder mot att ett begravningsombud själv är medlem i Svenska kyrkan. Som redan redovisats har 35 procent av ombuden uppfattningen att det är lämpligt med medlemskap i Svenska kyrkan, 29 procent anser att det inte är lämpligt medan 36 procent inte har någon uppfattning. Frågan om det kan anses lämpligt att ett begravningsombud är medlem i Svenska kyrkan har också ställts till vissa företrädare för länsstyrelserna. Den allmänna uppfattningen var att ett medlemskap generellt sett inte anses diskvalificerande. Däremot angavs att förtroendeuppdrag inom Svenska kyrkan inte kunde anses lämpligt, i vart fall inte förtroendeuppdrag inom samma huvudmans förvaltningsområde.

Riksrevisionen påpekade i sin rapport att regeringen bör överväga att införa regler om att uppdraget som begravningsombud i första hand bör ges till personer som står utanför Svenska kyrkan. Även från begravningsbyråerna och från livsåskådningsorganisationen Humanisterna har framförts önskemål om en sådan reglering.

Att ställa krav på att ett begravningsombud inte får vara medlem i Svenska kyrkan är dock inte fritt från invändningar. Det handlar bl.a. om frågan om religionsfriheten, som är en av de grundläggande rättigheterna i svensk grundlag. Av 2 kap. 1 § regeringsformen framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad religionsfrihet, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Av 2 kap. 2 § regeringsformen framgår vidare att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i bl.a. religiöst hänseende. Religionsfriheten är en s.k. orubblig rättighet som endast får inskränkas

genom grundlag. Religionsfriheten skyddas också i Europakonventionen, som sedan den 1 januari 1995 är en del av svensk rätt.

Uppdraget som begravningsombud är förvisso frivilligt och man skulle kunna argumentera för att det därför inte kan bli fråga om någon inskränkning av religionsfriheten. Inte desto mindre medför en regel som innebär att man uppställer ett krav på en viss trosuppfattning för innehav av ett uppdrag att en stor grupp människor utesluts från möjligheten att utöva uppdraget och detta uteslutande på grund av sin trosuppfattning. I praktiken kommer regeln också innebära ett krav på att den som är intresserad av uppdraget som begravningsombud måste redovisa sin trosuppfattning och denna måste sedan registreras eller ges till känna på något sätt. Enligt vår uppfattning är det tveksamt att införa en sådan regel. Det finns också andra invändningar mot ett krav på att ett ombud inte får vara medlem i Svenska kyrkan. En sådan är att de som ombudet företräder inte är någon homogen grupp. Någon kanske inte vill företrädas av ett ombud som är medlem i Svenska kyrkan, medan någon annan kan ha invändningar mot att företrädas av ett ombud med en annan trosuppfattning och en tredje kanske föredrar att företrädas av någon som inte tillhör något trossamfund alls. Mot bakgrund av ovanstående blir vår slutsats att det inte bör införas något krav på att ett begravningsombud inte får vara medlem i Svenska kyrkan.

Att någon är förordnad som begravningsombud och samtidigt har ett förtroendeuppdrag inom Svenska kyrkan är enligt vår bedömning olämpligt. Skälet till detta är att ombudet i många frågor kan komma att "sitta på två stolar". Å ena sidan ska ombudet som folkvald ta till vara medlemmarnas intressen och å andra sidan som ombud icke-medlemmarnas. Dessa intressen är självfallet inte alltid överensstämmande. Enligt vår bedömning bör man inte förordna ombud som innehar förtroendeuppdrag inom Svenska kyrkan. Nämnas kan att Församlingsförbundet har gjort bedömningen att det inte kan anses förenligt med god revisorssed att en revisor också är begravningsombud, något som gäller såväl yrkesrevisorer som övriga valda revisorer inom Svenska kyrkan. Inte heller kan det enligt vår uppfattning anses lämpligt att ett begravningsombud är anställd inom Svenska kyrkan. Att den som ska granska är anställd hos den som ska granskas medför stor risk för att ombudet inte kan förhålla sig objektiv. Motsvarande risk finns också om ett ombud t.ex. är gift eller sammanboende med en företrädare för Svenska kyrkan. Inte heller kan det enligt vår uppfattning anses lämpligt att den som arbetar på en begravnings-

byrå förordnas som begravningsombud. Även där kan nämligen finnas en risk för intressekonflikter.

De frågeställningar som rör frågor om jäv kan se ut på en mängd olika sätt. Att i lag uttömmande reglera i vilka situationer jäv föreligger respektive inte föreligger är därför inte någon bra lösning. Det viktiga är att det görs en ordentlig jävsprövning av länsstyrelserna innan ett ombud förordnas. Vid prövningen bör hänsyn tas till både ombudets möjligheter att utöva sitt uppdrag på ett korrekt och objektivet sätt, men också till hur situationen kan uppfattas av utomstående och av dem som ombudet ska företräda. Jävsprövningen får göras utifrån sedvanliga jävsregler. Exempelvis kan nämnas regeln om så kallat ”delikatessjäv” för domare (4 kap. 13 § 10 rättegångsbalken), där det stadgas att jäv föreligger ”om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet”. En regel av den typen kan tjäna som ledning vid jävsprövningen.

På fråga har vissa länsstyrelser uppgett att man redan i dag gör en jävsprövning innan någon förordnas som ombud. Andra har däremot uppgett att man inte gör någon egen prövning utan godtar kommunens förslag på ombud. Enligt vår uppfattning bör det införas en regel i begravningslagen som tydliggör att en jävsprövning ska utföras. Denna regel bör ingå som en del av en generell regel om vem som ska utses till begravningsombud.

#### 2.5.6 En generell regel om vem som bör förordnas som begravningsombud

**Vårt förslag:** Till begravningsombud ska utses en för uppdraget lämplig och kvalificerad person. Genom regeln markeras att länsstyrelserna innan en person förordnas som begravningsombud måste göra en aktiv lämplighets- och jävsprövning. Av den nya regeln framgår också att det vid bedömningen av en persons lämplighet särskilt ska beaktas kunskaper inom ekonomi samt kunskaper om och förståelse för olika religioner och livsåskådningar samt dessas begravnings seder.

Som ovan framgått är det vår uppfattning att man inte bör ställa upp några formella kompetenskrav för begravningsombuden. Däremot kan det enligt vår bedömning vara lämpligt med en

generellt utformad bestämmelse om vem som lämpligen bör utses till ombud. Av regeln bör framgå att till begravningsombud ska utses en för uppdraget lämplig och kvalificerad person. Regeln bör införas i 10 kap. begravningslagen. En sådan regel klargör att länsstyrelserna måste göra en aktiv prövning av en persons kvalifikationer och lämplighet innan han eller hon förordnas. Som redan framgått ställer uppdraget som begravningsombud krav på kunskaper inom många områden. Att hitta en person med breda kunskaper inom alla dessa områden blir sannolikt svårt. Lämpligt kan därför vara att man i lagtext betonar vissa områden där kunskaper kan vara särskilt värdefulla. Från länsstyrelsernas sida har också uttryckts ett önskemål om man från lagstiftarens sida ger viss ledning när det gäller detta.

Kunskaper inom ekonomi är helt nödvändiga för att ett begravningsombud ska kunna följa med i budgetarbetet, granska huvudmannens redovisning och slutligen avge sitt yttrande över förslaget till begravningsavgift. Både från länsstyrelserna, Kammarkollegiet och från en del ombud har framförts att det föreligger svårigheter att granska sårredovisningen. Vi återkommer till den ekonomiska granskningen och hur denna kan förbättras. Enligt vår bedömning bör dock kunskaper inom ekonomi särskilt anges i lagtexten och vara av betydelse vid bedömningen av en persons lämplighet.

Kunskaper om olika religioner och begravnings seder bör också anses särskilt meriterande. Kunskaper inom detta område är av betydelse t.ex. när begravningsombudet ska delta i diskussioner om nya gravplatser eller kontrollera att samråd har skett på det sätt begravningslagen föreskriver. En allt större del av befolkningen väljer dock att inte tillhöra något trossamfund alls. Delar av den gruppen väljer i stället att tillhöra en livsåskådningsorganisation t.ex. Humanisterna. När det gäller den gruppen finns ofta också särskilda önskemål i begravningsfrågor, t.ex. vad gäller ceremonilokaler. På motsvarande sätt som kunskaper om olika religioner är särskilt meriterande bör också kunskaper om olika livsåskådningar och dessas begravnings seder vara det.

### 2.5.7 Kommunens roll vid förordnande av begravningsombud

**Vår bedömning och vårt förslag:** Länsstyrelserna ska även fortsättningsvis, innan de förordnar ett begravningsombud, ge kommunerna tillfälle att lämna förslag på personer som är lämpliga för uppdraget. De förslag som lämnas till länsstyrelserna ska vara skriftligen motiverade utifrån vad som anges i föreslagna 10 kap. 2 a § begravningslagen.

Av 50 § andra stycket begravningsförordningen framgår att länsstyrelsen ska ge kommunen tillfälle att föreslå personer som är lämpliga för uppdraget som begravningsombud. Från både länsstyrelsehåll och från ombuden själva har framförts att kommunen i stor utsträckning föreslår politiker för uppdragen. Kommunerna ser med andra ord uppdraget som begravningsombud som ett politiskt uppdrag, vilket det inte är. I många fall anger kommunerna partitillhörighet i sina förslag till länsstyrelserna men däremot inte någon motivering vad gäller personens lämplighet för uppdraget.

Frågan om varför kommunerna överhuvudtaget ska ha någon förslagsrätt vad gäller begravningsombuden har framförts till oss. Vi delar uppfattningen att konstruktionen med kommunens förslagsrätt kombinerat med att ombudens förordnandetid överensstämmer med den politiska mandatperioden inbjuder till att se uppdraget som ett politiskt uppdrag. Diskussionen om hur man på lämpligt sätt kan rekrytera personer för vissa lekmanuppdrag finns också inom andra områden. Ett exempel är den diskussion som förts under lång tid vad gäller nämndemän i domstolarna.

I det senaste lagstiftningsärendet (prop. 2005/06:180) pekade regeringen på bl.a. att de politiska partierna i framtiden borde vidta kraftfulla åtgärder för att bredda rekryteringen av nämndemän. Det infördes dock inte någon skyldighet för kommuner och landsting att välja viss del av nämndemännen utanför den partipolitiska gruppen. Inför val av nämndemän angavs i stället att särskilda informationsinsatser borde genomföras i syfte att underlätta en bredare rekrytering (a. prop. s. 23 f.). Domstolsverket har utvärderat reformen i rapporten (”Nämndemannakårens sammansättning”, Domstolsverkets rapportserie 2007:2). Sammanfattningsvis konstateras där att det är få personer utanför den partipolitiska kretsen som väljs till nämndemän. För att komma till rätta med detta föreslås ökade informationsinsatser.

När det gäller begravningsombuden är vår bedömning att uppdraget som begravningsombud även fortsättningsvis ska vara ett lekmanuppdrag och att det som huvudregel ska finnas ett ombud per kommun. Det innebär att antalet ombud kommer att uppgå till närmare 300 även framöver. Att ha någon form av traditionellt annonseringsförfarande med tillhörande intervjuer är inte ett realistiskt alternativ med ett så stort antal ombud. Sammanfattningsvis anser vi att länsstyrelserna innan de förordnar begravningsombuden måste få förslag på lämpliga personer från något håll.

Kommunerna har ofta stor kännedom om personer som är verksamma inom kommunens område, inte bara som politiker utan också i övrigt. Vi anser därför att kommunernas förslagsrätt ska finnas kvar. Länsstyrelserna bör dock uppmärksamma kommunerna på att det inte är frågan om något politiskt uppdrag utan att potentiella ombud också bör sökas utanför de politiska partierna. För tydlighets skull bör dock sägas att den som innehar ett politiskt uppdrag naturligtvis inte är diskvalificerad för uppdraget som ombud. Däremot ska det politiska uppdraget varken vara en förutsättning för att få uppdraget eller i sig ses som någon särskild merit. Det avgörande ska vara att personen med hänsyn till bl.a. sina kunskaper inom ekonomi och om andra religioner kan anses lämplig.

Enligt vår uppfattning bör det införas en skyldighet för kommunerna att skriftligen motivera sina förslag. Ett tillägg bör göras till nuvarande 50 § begravningsförordningen där det framgår att kommunens förslag ska vara skriftligt motiverade utifrån vad som anges i föreslagna 10 kap. 2 a § begravningslagen. Att få så bra underlag som möjligt för sina beslut ligger naturligtvis i länsstyrelsernas intresse. De bör därför vara noggranna och tydliga med att förklara för kommunerna vilka kvalifikationer ett ombud bör ha.

### 2.5.8 Bör andra grupper ha rätt att nominera begravningsombud?

**Vårt förslag:** Andra trossamfund än Svenska kyrkan samt livsåskådningsorganisationer som är verksamma inom kommunens område ska ges tillfälle att lämna förslag på lämpliga personer innan länsstyrelsen förordnar ett begravningsombud. Också dessa förslag till länsstyrelsen ska vara skriftligt motiverade utifrån vad som anges i föreslagna 10 kap. 2 a § begravningslagen.

Att kommunerna fortsättningsvis ska ta särskild hänsyn till reglerna i 10 kap. 2 a § begravningslagen när de lämnar sina förslag ökar förutsättningarna för att en större del av de ombud som föreslås har andra meriter än partipolitiska. Enligt vår uppfattning finns det dock skäl att ytterligare försöka bredda underlaget vid rekryteringen av begravningsombud. Sannolikt finns det i dag många personer som inte har någon anknytning till kommunalpolitiken som skulle vara mycket lämpliga som begravningsombud. Enligt vår uppfattning finns det flera fördelar att vinna om även andra trossamfund och livsåskådningsorganisationer som är verksamma inom kommunens område får tillfälle att nominera personer för uppdraget som begravningsombud. Ett sådant system skapar förutsättningar för en mindre homogen grupp av begravningsombud. Dessutom kan det också bidra till att begravningsombudets ställning blir mer fristående från Svenska kyrkan.

Med trossamfund avses enligt 2 § lagen (1998:1593) om trossamfund ”en gemenskap för religiös verksamhet i vilken det ingår att anordna gudstjänst”. Med registrerat trossamfund avses enligt 5 § samma lag dels Svenska kyrkan, dels trossamfund som har registrerats enligt lagen. Regeringen kan därutöver godkänna vissa trossamfund som bidragsberättigade enligt förordningen om statligt stöd till trossamfund (1999:974). För närvarande finns det 22 stycken godkända samfund.

Av naturliga skäl ska Svenska kyrkan inte ha någon rätt att nominera personer för uppdraget som begravningsombud. När det gäller trossamfund i övrigt så bör definitionen inte göras för snäv. Enligt vår bedömning bör alla trossamfund som uppfyller det grundläggande kravet enligt 2 § lagen om trossamfund ha rätt att nominera begravningsombud. Vi kan inte se att det finns skäl att begränsa trossamfunden till dem som är registrerade eller stats-



bidragsberättigade. En sådan inskränkning framstår inte som motiverad, särskilt inte mot bakgrund av den form för inhämtande av förslag som vi förordar, se nedan. En sådan avgränsning skulle också riskera att leda till merarbete för länsstyrelserna som då måste bedöma om ett eventuellt förslag kommer från något samfund som är registrerat eller statsbidragsberättigat. Det kan i det sammanhanget noteras att när det gäller huvudmannens skyldighet till samråd vid bl.a. nyanläggning av allmän begravningsplats (2 kap. 2 § andra stycket begravningslagen) nämns inte någon begränsning till registrerade trossamfund. När det gäller livsåskådningsorganisationer så har vi närmast tänkt på förbundet Humanisterna. Självfallet kan dock även andra grupper komma ifråga. Även där bör begreppet ges en vidsträckt tolkning.

Mot att införa en möjlighet för trossamfund och livsåskådningsorganisationer att lämna förslag på lämpliga personer till länsstyrelserna skulle kunna invändas att vissa personer på detta sätt kan få två möjligheter att bli nominerade. Om en person inte skulle nomineras av kommunen skulle denne ändå kunna bli nominerad av t.ex. sin frikyrkoförsamling. Vi har dock svårt att se att detta skulle vara något problem. I slutänden är det ändå länsstyrelsen som avgör om en person är lämplig eller inte. Ett alternativ till att låta trossamfunden och livsåskådningsorganisationerna nominera personer till länsstyrelsen vore att låta dem lämna förslag till kommunen som i sin tur beslutar vem som ska föreslås till länsstyrelsen. Det finns visserligen fördelar med att uteslutande låta kommunen, som består av demokratiskt valda personer, nominera begravningsombud. Om man vill minska det politiska inslaget vid förordnandet av ombud så kan det dock ifrågasättas om det är lämpligt att utöka kommunens roll på det sättet.

Det bör också åter betonas att bedömningen av en persons lämplighet ska ske utifrån de förutsättningar som framgår av föreslagna 10 kap. 2 a § begravningslagen. Det är alltså inte så att personer som nominerats av ett annat trossamfund eller en livsåskådningsorganisation ska ha någon förtur framför personer som nominerats av kommunen. Det är svårt att säga vilket intresse som kan finnas för uppdraget hos de olika trossamfunden/livsåskådningsorganisationerna. Det skulle kunna inträffa att det i vissa fall inte sker några nomineringar alls. Att kommunens förslagsrätt då finns kvar minskar risken för att länsstyrelsen vid sin rekrytering inte skulle få förslag på något ombud.

Tidigare har framhållits att rekryteringsprocessen inte får bli administrativt betungande. Att länsstyrelserna först skulle utreda vilka trossamfund och livsåskådningsorganisationer som finns inom kommunerna och sedan tillskriva dessa skulle innebära ett väsentligt merarbete för länsstyrelserna i förhållande till i dag. Ett bättre alternativ är att länsstyrelsen på lämpligt sätt informerar om uppdraget och om möjligheten att nominera en person. Den informationen kan ske på olika sätt t.ex. genom att informationen lämnas via länsstyrelsernas hemsidor eller genom att annonsering i dagspress sker. Förslag från trossamfund och livsåskådningsorganisationer bör på samma sätt som förslag från kommunen vara skriftligt motiverade utifrån vad som anges i 10 kap. 2 a § begravningslagen. Den skyldigheten bör länsstyrelsen upplysa om när den informerar om möjligheten att nominera begravningsombud. Enligt vår uppfattning kan det också vara lämpligt att länsstyrelserna gemensamt tar fram ett formulär som kan användas vid lämnande av förslag på begravningsombud. Detta kan lämpligen användas såväl av kommuner som av trossamfund och livsåskådningsorganisationer. Formuläret kan delas ut till kommunerna men också hållas tillgängligt på t.ex. länsstyrelsernas hemsidor.

Som framgått är det enligt vår uppfattning inte genomförbart att rekrytera begravningsombud genom ett annonseringsförfarande. Däremot kan det naturligtvis ändå inträffa att en enskild person vänder sig direkt till länsstyrelsen och anmäler sitt intresse för uppdraget som begravningsombud. Att så sker kan många gånger vara positivt och den föreslagna regleringen utesluter inte sådana initiativ. Från länsstyrelsernas sida bör man i dessa fall skicka vidare intresseanmälningen till kommunen så att kommunen får kännedom om denna och kan hantera den på lämpligt sätt inför sitt förslag till länsstyrelsen.

### 2.5.9 Förordnandetiden

**Vår bedömning:** Den nuvarande förordnandetiden för begravningsombuden som framgår av 51 § begravningsförordningen – fyra år – behålls oförändrad.

Av 51 § begravningsförordningen framgår att ett begravningsombud utses för en tid av fyra kalenderår, räknat från och med den 1 januari året efter det hållits val till kommunfullmäktige. Som redan nämnts kan den regeln ge intryck av att fråga skulle vara om ett politiskt uppdrag. Vi har därför övervägt om regeln bör ändras. En variant vore att förordna begravningsombuden tills vidare, dvs. att uppdragen inte tidsbegränsas. Så är t.ex. fallet med godmanskapsförordnandena. Vid godmanskap gör sig dock andra överväganden gällande, t.ex. den enskildes behov av att inte byta god man i onödan. Sådana skäl för ett tidsobegränsat uppdrag finns inte när det gäller begravningsombuden. Det kan också finnas fördelar med att begravningsombuden byts ut så att nya tankar och idéer kommer fram. Sammantaget anser vi inte att uppdraget som begravningsombud bör göras till ett tillsvidareuppdrag.

Vi har också övervägt om tiden för uppdraget bör förkortas eller förlängas. Enligt vår bedömning är fyra år en rimlig och väl avvägd tid. Uppdraget bör inte vara på kortare tid med hänsyn till att det tar en viss tid innan man som nytt ombud behärskar sina uppgifter. Också de resurser som föreslås läggas ner på bl.a. utbildning (se vidare avsnitt 3) talar emot en kortare förordnandetid. Ingenting hindrar naturligtvis att ombud sitter flera fyraårsperioder, något som är fallet också i dag. Frågan är om anknytningen till den politiska mandatperioden i sig är ett skäl att ändra förordnandetiden. Enligt vår uppfattning kan dock lösningen på problemet med att uppdraget ses som ett politiskt uppdrag inte vara att ändra förordnandetiden från fyra till t.ex. fem år. I stället bör man genom de åtgärder som föreslagits försöka komma till rätta med problemen. Sammanfattningsvis menar vi att regeln i 51 § begravningsförordningen om ombudens förordnandetid bör kvarstå oförändrad.

### 2.5.10 Begravningsombudens kontroll av särredovisningen

**Vår bedömning:** Kontrollen av särredovisningen behöver förbättras liksom begravningsombudens kompetens.

Begravningsombuden har flera uppgifter. En viktig uppgift är det yttrande över huvudmannens förslag till begravningsavgift som begravningsombuden lämnar till Kammarkollegiet varje år. För att kunna lämna ett korrekt yttrande ska begravningsombudet bl.a. granska att huvudmannen särredovisar begravningsverksamhetens kostnader och intäkter. Från ombudshåll har framförts att uppdraget som begravningsombud ställer allt större krav på ekonomiska kunskaper för att kunna förstå och granska huvudmannens redovisning. Enligt vissa ombud finns det en tendens hos huvudmännen att debitera allt fler kostnader på begravningsverksamheten. Från begravningsbyråhåll har också påpekats att huvudmännen i allt större omfattning börjar bedriva affärsverksamhet, något som innebär att kravet på särredovisning inte kommer att begränsas till begravningsverksamheten utan i än högre utsträckning gälla huvudmannens affärsverksamhet med anknytning till begravningsverksamheten.

Som redan framgått angav visserligen över 70 procent av ombuden i enkätsvaren att de anser att de har tillräckliga kunskaper för att bedöma särredovisningen. Siffrorna kan dock enligt vår uppfattning inte tas till intäkt för att de verkligen har sådana kunskaper. Att bedöma sin egen kompetens är alltid svårt. Enkätundersökningen visar också att ungefär 25 procent av ombuden inte anser sig ha tillräckliga kunskaper eller att de inte kan bedöma om de har tillräckliga kunskaper. Några ombud, av vilka en del har hög kompetens inom det ekonomiska området, har inom ramen för enkätundersökningen sagt att det sannolikt endast är en mindre del av ombuden som har den ekonomiska kompetens som krävs för att på rätt sätt kunna bedöma särredovisningen.

Anledningarna till varför så få ombud avstyrker huvudmannens förslag till begravningsavgift kan vara flera. En möjlighet skulle kunna vara att huvudmännen i så stor utsträckning särredovisar intäkter och kostnader på rätt sätt. Mot det talar att Kammarkollegiet vid sin slumpmässiga granskning varje år hittar felaktigheter som inte kommenterats av begravningsombuden. En annan förklaring skulle kunna vara att ombuden inte har tillräckliga kunskaper för

att granska huvudmännens redovisning. Ytterligare en orsak kan vara att ombuden tycker att det är meningslöst att lägga ner tid och skriva motiverade avstyrkanden när Kammarkollegiets utrymme att ändra förslagen är så begränsat att ändringar av huvudmännens förslag mycket sällan görs.

Kravet på särredovisning var en viktig princip vid riksdagens beslut 1999. Samtidigt är, som Riksrevisionen konstaterade i sin rapport, den statliga kontrollen av hur särredovisningskravet tillämpas av mycket begränsad karaktär. Det är svårt att utifrån årsberättelserna få någon bild av vilken typ av granskning ombuden egentligen gör av den ekonomiska redovisningen. Vad som har framkommit gör dock att det kan ifrågasättas om begravningsombuden har tillräcklig kompetens för att göra en korrekt kontroll av den ekonomiska redovisningen. Vår bedömning är att kontrollen av särredovisningen måste bli bättre. Nedan diskuterar vi hur detta ska kunna åstadkommas.

### 2.5.11 Bör granskningen av särredovisningen handhas av lekmän?

**Vår bedömning:** Begravningsombuden ska ha kvar sitt ansvar för att granska särredovisningen.

Man kan fråga sig om det bästa sättet att uppnå en effektiv granskning av särredovisningskravet är att ha lekmän som granskare. Som nämnts finns det kompetenta begravningsombud med stora ekonomiska kunskaper, men det finns också de som inte har särskilt stor erfarenhet av dessa frågor. Granskningen av särredovisningen kräver ofta grundliga kunskaper i ekonomi. Bokföringen tenderar att bli allt svårare att se igenom. Kunskaper om huvudmannens redovisningssystem är t.ex. helt nödvändiga. Vi har därför övervägt om de ekonomiska frågorna borde lyftas bort från begravningsombuden. Ett alternativ vore att t.ex. utöka Kammarkollegiets granskningsansvar. På så sätt skulle ekonomiskt utbildade tjänstemän kunna sköta granskningen.

Det finns dock ett grundläggande problem med ovanstående lösning. Ombudens ansvar i den ekonomiska delen går inte bara ut på att granska förslagen till begravningsavgift. De har också en skyldighet att delta i budgetprocessen för att inom ramen för den

kunna ta ställning till t.ex. planerade investeringar som rör begravningsverksamheten. Ett av syftena med begravningsombuden är just att de ska fungera som representanter för dem som inte tillhör Svenska kyrkan i bl.a. frågor som kan påverka begravningsavgiften. Om man skulle lyfta bort de ekonomiska frågorna från begravningsombuden så skulle icke-medlemmarnas möjligheter till insyn i processen försvinna. Enligt vår uppfattning är en sådan lösning inte lämplig.

En möjlighet vore naturligtvis att dela upp de ekonomiska frågorna i dels insyn i budgetprocessen, dels granskning av redovisning. Den första frågan skulle då kunna ligga på begravningsombuden medan den andra kunde tas bort. Enligt vår bedömning är det dock viktigt att se sammanhanget i de ekonomiska frågorna. Med en uppdelning riskerar det sammanhanget att gå förlorat. För begravningsombudet bör det vara möjligt att se sambandet mellan t.ex. en viss investering inom begravningsverksamheten och förslaget till begravningsavgift. Vår uppfattning är att en sådan helhetsbild är nödvändig för att begravningsombudet på ett bra sätt ska kunna ta till vara intresset hos de människor som inte är medlemmar i Svenska kyrkan.

Sammanfattningsvis menar vi att begravningsombuden även i framtiden bör ha ansvar för de ekonomiska frågor som han eller hon har i dag. Klart är dock att granskningen av särredovisningen måste bli bättre. Ett led i det är naturligtvis att rekrytera personer som har kunskaper inom ekonomi. Ett annat sätt är ökade utbildningsinsatser för ombuden, något som vi återkommer till. Ytterligare ett sätt är att öka samverkan mellan begravningsombudet och huvudmannens revisor, vilket vi utvecklar i kommande avsnitt.

#### 2.5.12 Samverkan mellan revisor och begravningsombud

**Vårt förslag:** För att förstärka kontrollen av hur huvudmannen särredovisar begravningsverksamhetens intäkter och kostnader föreslår vi en ökad samverkan mellan begravningsombud och revisor. Vi föreslår att begravningsombudet åläggs en skyldighet att senast den 15 maj varje år samråda med huvudmannens godkända eller auktoriserade revisor eller, om flera sådana finns, med en av dem. Samrådet ska särskilt avse huvudmannens årsredovisning och hur kravet på särredovisning har uppfyllts.

Av 48 kap. 1 § kyrkoordningen framgår att varje församling ska utse minst tre revisorer och lika många ersättare. Vidare framgår att minst en av revisorerna ska vara auktoriserad eller godkänd. I revisionslagen (1999:1079) finns bestämmelser om revision. För kvalificerade (godkända eller auktoriserade) gäller också revisorslagen (2001:883) där bl.a. anges att kvalificerade revisorer ska följa god revisorssed. Varje huvudman ska varje år upprätta en årsredovisning. I denna ingår bl.a. en resultatsammanställning avseende begravningsverksamheten. Till årsredovisningen bifogas revisorernas revisionsberättelse. Revisorerna granskar således också begravningsverksamhetens resultatsammanställning och ska, om fel upptäcks, redovisa detta i revisionsberättelsen.

Från flera begravningsombud har efterlysts ett närmare samarbete med revisorerna. Vi delar uppfattningen att ett närmare samarbete mellan begravningsombud och revisorer vore bra. Frågan har väckts om det skulle vara möjligt att involvera revisorn redan i det yttrande över förslaget till begravningsavgift som ombudet inger till Kammarkollegiet. En sådan lösning är dock inte möjlig med hänsyn till revisorns funktion och oberoende. Att revisorn skulle ta ställning till en viss fråga redan i samband med budgeten och sedan titta på samma fråga vid granskningen av årsredovisningen är klart olämpligt.

Vi anser i stället att det bör införas en reglering som innebär att begravningsombudet ska ha visst samråd med revisorn efter det att årsredovisningen har lämnats och inför att revisorn ska inkomma med sin revisionsberättelse. Enligt vår uppfattning är det tillräckligt om samrådet sker med den auktoriserade eller godkända revisorn eller, om flera sådana finns, med en av dessa. Samrådet bör särskilt avse huvudmannens årsredovisning och kravet på särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader. Lämpligen kan diskussioner också föras om verksamhetsuppföljning, dvs. hur utfallet blev i förhållande till budgeten, och om det resultat som uppnåtts är rimligt. Ett rätt ackumulerat resultat är viktigt för kommande års budget och begravningsavgiftssats. Med den föreslagna lösningen kommer begravningsombudet att få kunskap om begravningsverksamhetens resultat inför kommande budget. På motsvarande sätt får revisorn viss insikt i hur särredovisningen av intäkter och kostnader tillämpades vid budgetens upprättande.

Ett krav på samråd mellan ombud och revisor bör också förenas med en skyldighet för ombudet att, inom ramen för sin årsberättelse till länsstyrelsen, särskilt redovisa kontakterna med

revisorn och de synpunkter som framkommit. Exempelvis kan länsstyrelserna utarbeta ett frågeformulär som ska fyllas i av ombudet och bifogas årsberättelsen. På så sätt kan länsstyrelserna se i vilka fall problem finns och var de kan behöva gå vidare med ytterligare åtgärder.

Årsredovisningen ska lämnas till revisorerna senast fyra månader efter räkenskapsårets utgång, se 8 kap. 2 § årsredovisningslagen (1995:1554). För huvudmännen inom Svenska kyrkan innebär detta att årsredovisningen ska överlämnas senast den 30 april året efter räkenskapsåret. Revisorerna ska därefter, och senast fem och en halv månader efter räkenskapsårets utgång, överlämna revisionsberättelsen (se 27 § revisionslagen). Mot den bakgrunden bör samrådet mellan begravningsombud och revisor ske senast den 15 maj varje år. Begravningsombudets skyldighet att samråda med revisorn bör regleras i begravningsförordningen genom att en ny femte punkt läggs till i nuvarande 49 § begravningsförordningen.

### 2.5.13 Revisorsintyg

**Vår bedömning:** Vi har övervägt om kontrollen av särredovisningen ytterligare borde utökas genom att huvudmannens revisor åläggs en skyldighet att avge ett revisorsintyg avseende hur särredovisningskravet har uppfyllts. Vår bedömning är dock att det i nuläget inte finns skäl för en sådan reglering.

Vi har övervägt om det finns anledning att utöka revisorns skyldigheter vad gäller granskningen av särredovisningen. En möjlighet vore att revisorns skyldighet att avge revisionsberättelse kompletteras med en skyldighet att också avge ett revisorsintyg där det framgår hur särredovisningskravet uppfyllts. Medan revisorn i revisionsberättelsen endast anmärker på fel och brister skulle ett sådant krav medföra att revisorn ålades en skyldighet att förklara hur granskningen gått till. Revisorsintyget skulle sedan lämnas in till länsstyrelsen för uppföljning av de intyg där anmärkningar finns.

Vår bedömning är dock att den ökade samverkan vi föreslår mellan revisor och begravningsombud kommer att leda till en väsentligt bättre kontroll av särredovisningen. Vi menar att det är lämpligt att först genomföra det förslaget och därefter göra en utvärdering utifrån bl.a. vad som framkommer i begravnings-



ombudens årsberättelser. Efter den utvärderingen kan man ta ställning till behovet av att ytterligare utöka kontrollen av särredovisningen med krav på revisorsintyg. Vi lämnar således inga förslag i denna del.

#### 2.5.14 Ombudets redovisning

**Våra förslag:** När det gäller begravningsombudens redovisning till länsstyrelsen så klargörs att om ett ombud har flera huvudmän ska en årsberättelse lämnas för varje huvudman. Om det finns flera ombud för samma huvudman ska varje ombud lämna en egen berättelse. Tidpunkten för när årsberättelsen ska lämnas in till länsstyrelsen förskjuts till den 31 maj varje år. Till årsberättelsen ska fogas en redogörelse över det samråd som ombudet har haft med revisorn. Av redogörelsen ska särskilt framgå hur kravet på särredovisning har uppfyllts.

Begravningsombudens årsberättelser ska enligt 58 § begravningsförordningen vara inlämnade senast den 31 mars varje år. För att möjliggöra att samråd med revisorn kan ske efter att huvudmannens årsredovisning är färdigställd, bör tidpunkten för när begravningsombudens årsberättelser ska vara inlämnade till länsstyrelsen flyttas fram något. Mot bakgrund av att samrådet ska ske senast den 15 maj varje år bör lämpligen tidpunkten för inlämnande av ombudens årsberättelse till länsstyrelsen flyttas fram till den 31 maj varje år. När det gäller årsberättelsens innehåll så bör av 58 § också framgå att ombudet till årsberättelsen ska foga en redogörelse över det samråd han eller hon har haft med revisorn. Av redogörelsen ska särskilt framgå hur kravet på särredovisning har uppfyllts.

Ett möjligt problem med att förskjuta tidpunkten för ombudets årsberättelse skulle kunna vara att vissa ombud i berättelsen lämnar anmärkningar mot huvudmännen och att tiden innan länsstyrelserna får del av dessa anmärkningar då fördröjs. Vi vill här betona att anmärkningar ska lämnas av ombuden till länsstyrelsen på lämpligt sätt när de aktualiseras. Årsberättelsen är därför som vi ser det inte ett lämpligt dokument att lämna dessa anmärkningar i, något som länsstyrelserna bör förtydliga för ombuden. En annan konsekvens av vårt förslag är att tiden mellan ombudets yttrande till Kammarkollegiet och årsberättelsen till länsstyrelsen kommer att

bli längre än i dag. Enligt vår uppfattning kan dock inte två månaders ytterligare förlängning i förhållande till dagens situation ha någon avgörande betydelse. I övrigt har vi inte kunnat se att förslaget skulle medföra några problem.

I dag är det vanligt att ett ombud ger in en gemensam årsberättelse för flera huvudmän. Detta leder till att det i många avseenden blir oklart vad berättelsen avser. Om ombudet t.ex. anger att kontroll av samråd har skett så är det ofta oklart om det har skett hos en huvudman eller hos alla. Vi anser att det bör förtydligas att en årsberättelse ska ges in för varje huvudman.

På motsvarande sätt förekommer det i dag att om det finns flera ombud för en huvudman så ger de in en gemensam årsberättelse. Inte heller det är någon bra ordning eftersom det leder till oklarheter när det gäller vem som har gjort vad. Det bör därför också förtydligas att om det finns flera ombud för samma huvudman så ska vart och ett av ombuden ge in en årsberättelse. I de fall länsstyrelsen har förordnat fler än ett ombud för samma huvudman och beslutat om arbetsfördelningen mellan ombuden (se avsnitt 2.5.2) bör ombudet ange det i sin årsberättelse. De föreslagna reglerna gör också att det kommer bli överflödigt att, som är fallet i dag, särskilt ange att tid och kostnader ska specificeras särskilt för varje huvudman. Detta kommer ju ändå att framgå av respektive årsberättelse.

#### **2.5.15 Begravningsombudens skyldighet att informera dem som inte tillhör Svenska kyrkan, samrådsfrågan m.m.**

Begravningsombuden har, som framgått, en skyldighet att informera dem som inte tillhör Svenska kyrkan om sin verksamhet och även att ta reda på deras önskemål rörande begravningsfrågorna. Vidare har de en skyldighet att hålla kontakt med företrädare för andra trossamfund än Svenska kyrkan och med andra berörda parter (49 § begravningsförordningen). I ombudens skyldigheter ingår även att kontrollera att huvudmannen samråder med företrädare för andra trossamfund och andra berörda parter vid anläggning, utvidgning eller väsentlig ändring av allmän begravningsplats. Slutligen ska ombuden även i övrigt verka för att församlingen samråder med och informerar företrädare för dem som inte tillhör Svenska kyrkan (10 kap. 4 § och 2 kap. 2 § andra stycket begravningslagen).

Som framgått av granskningen av årsberättelserna och av enkät-svaren kan dessa delar av ombudens uppdrag inte sägas fungera särskilt väl. Att bara hälften av ombuden redovisar kontakter med andra trossamfund är inte acceptabelt. Inte heller är det acceptabelt att bara ungefär hälften anger att de har tagit reda på vilka önskemål om verksamheten som finns hos de personer som ombuden är satta att företräda. Som framgått finns det även stora brister vad gäller ombudens kontroll av huvudmannens samråd.

Vår uppfattning är att det av nuvarande regler klart framgår vilka skyldigheter ombuden har på nämnda områden. Någon ändring av dessa regler behövs inte. I stället är det en uppgift för länsstyrelserna att se till att ombuden uppfyller de skyldigheter de har. Till stora delar handlar det om en utbildningsfråga. Begravningsombuden måste få bättre kunskap om sina skyldigheter och också ledning när det gäller hur de ska gå till väga för att utföra sin uppgift på ett bra sätt. Länsstyrelsernas ansvar för bl.a. utbildning av begravningsombuden behandlas i avsnitt 3.

När det gäller svårigheten att ta reda på önskemål hos dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan så finns det enligt vår uppfattning anledning att framhålla begravningsbyråernas roll. Dessa träffar många av de människor vars intressen ombuden ska bevaka och har ofta en hel del information om deras önskemål. Av samtal med företrädare för begravningsbyråerna har framgått att kontakten med ombuden är av mycket ringa omfattning. Vi menar att det finns anledning att framhålla det önskvärda i att begravningsombuden utnyttjar den kunskap som ofta finns hos begravningsbyråerna. Någon särskild ny reglering behövs inte för att möjliggöra detta. Tvärtom framgår det redan i dag av 49 § 2 begravningsförordningen att ombuden har en skyldighet att informera och hålla kontakt med "andra berörda parter". Till den gruppen kan hänföras t.ex. företrädare för begravningsbyråer.

### 2.5.16 Begravningsombudens skyldighet att kontrollera tillgång på ceremonilokaler och särskilda gravplatser

**Vårt förslag:** I begravningslagen införs ett krav på begravningsombuden att särskilt kontrollera hur huvudmannen uppfyller dels sin skyldighet att tillhandahålla begravningsceremonilokaler utan religiösa symboler, dels sin skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund.

Huvudmännen har en skyldighet att tillhandahålla lokaler för begravningsceremonier utan religiösa symboler. Det kan noteras att i vår enkätundersökning beträffande begravningsclearing (se avsnitt 5.4) uppgav fem procent av huvudmännen att de inte tillhandahåller någon sådan lokal. Tillgången till värdiga och neutrala ceremonilokaler är en viktig fråga för många som inte tillhör Svenska kyrkan. Det kan vara fråga om människor som tillhör andra trossamfund, men också om människor som inte tillhör något trossamfund alls. Från bl.a. Humanisternas sida har vikten av alternativa ceremonilokaler framhållits. Också från begravningsbyråerna har påpekats vikten av att det finns ceremonilokaler utan religiösa symboler och att ombuden kontrollerar denna fråga, något som ofta inte sker i dag. Uppgiften att bevaka tillgången på sådana här lokaler ligger redan i dag hos begravningsombuden. Anmärkningsvärt i det sammanhanget är att inte någon av länsstyrelserna ställer frågor till begravningsombuden angående detta i de mallar som finns för årsberättelserna.

Frågor kan uppkomma när det gäller vilka krav som kan ställas på en lokal utan religiösa symboler. En sådan lokal kan se ut på många sätt. Att ställa upp en definition för hur lokalen ska se ut är knappast möjligt. Klart är dock att de lokaler som erbjuds måste vara värdiga och lämpliga för ändamålet. De måste också vara tillräckligt stora. Det är viktigt att framhålla att människor som inte är medlemmar i Svenska kyrkan självfallet har rätt att ställa samma krav på kvalitet som medlemmar i Svenska kyrkan. De har också rätt att bli bemötta med respekt och få gehör för sina önskemål. Att Svenska kyrkan är lyhörd för dessa önskemål och i största möjliga utsträckning försöker tillgodose dem är viktigt. Begravningsombuden har här en viktig funktion att fylla.

För att det inte ska råda någon tvekan om att det ligger inom begravningsombudens ansvar att kontrollera tillgången på ceremonilokaler utan religiösa symboler är det enligt vår uppfattning lämpligt att detta framgår uttryckligen av begravningslagen. Ett tillägg bör göras till 10 kap. 4 § begravningslagen.

Det faller också redan i dag under begravningsombudens ansvar att kontrollera tillgången på särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. I några av länsstyrelsernas mallar finns också en fråga om detta, men i majoriteten av mallarna ställs inte någon sådan fråga. Det kan i det sammanhanget nämnas att Församlingsförbundet i Förbundsinfo nr 15–2006 redovisar utfallet av en enkät som skickats ut till samtliga huvudmän utom de kommunala och som innehöll frågor om hur huvudmännen uppfyller kravet på särskilda gravplatser. Enkäten genomfördes mot bakgrund av att Riksrevisionen under hösten 2005 frågade länsstyrelserna om de hade någon förteckning över hur huvudmännen hade ordnat särskilda gravplatser. En sådan förteckning fanns endast hos en länsstyrelse och den var från år 2000.

Enligt vår uppfattning är det lämpligt att det klargörs i lag att begravningsombuden har ett särskilt ansvar för att kontrollera hur huvudmännen uppfyller sin skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. När det gäller de som inte tillhör något trossamfund alls, t.ex. medlemmar i Humanisterna, har enligt de uppgifter som lämnats till oss av Humanisterna inte framförts några önskemål om särskilda gravplatser. Däremot har man hos vissa huvudmän beslutat att inte kyrkligt inviga en del av en kyrkogård, just med tanke på de personer som inte tillhör i något trossamfund. Begravningsombudet bör vara lyhört för sådana önskemål och, i den mån de framförs, verka för att också sådana alternativ ordnas.

### **2.5.17 Kort om utbildningen av begravningsombuden**

Utbildningsfrågorna behandlas i avsnitt 3 av det skälet att det är länsstyrelserna som ska ha ansvaret för att begravningsombudens kompetens är tillfredsställande. Vi vill dock också i detta avsnitt nämna något kort om utbildningsfrågan. För att höja kvaliteten på begravningsombuden är det nämligen uppenbart att utbildningsfrågorna spelar en alldeles avgörande roll. Vi ser det t.ex. som en självklarhet att alla nyutnämnda begravningsombud ska få en

grundläggande introduktion. Så är inte fallet i dag. Som kommer framgå av avsnitt 3.4.3 föreslår vi att det införs en bestämmelse i begravningsförordningen där det framgår att länsstyrelserna har ett ansvar för begravningsombudens utbildning. Hur utbildningen ska utformas överläts åt länsstyrelserna att avgöra. Klart är dock att utbildningen inte bara bör bestå av en grundläggande introduktion utan att den också bör innehålla fördjupningsdelar, t.ex. inom ekonomi och särredovisning samt om olika religioners begravnings seder. I den föreslagna bestämmelsen införs också en skyldighet för länsstyrelserna att med råd stödja ombuden i deras verksamhet och främja utbyte mellan ombud. Även det är ett viktigt led i att förbättra ombudens kompetens.

### 2.5.18 Ersättningen till begravningsombuden

#### Vår bedömning och våra förslag:

- Huvudmännen för begravningsverksamheten ska också i fortsättningen stå för kostnaden för begravningsombuden.
- Den nuvarande regleringen om att begravningsombuden själva ska begära ersättning hos respektive huvudman upphävs. I stället ska länsstyrelsen, efter att ombudets årsberättelse har godkänts, fastställa ersättningen i beslut. Beslutet expedieras till berörda parter, dvs. till huvudmannen och ombudet. Utbetalningen sker därefter, precis som i dag, av huvudmannen. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen besluta om förskott. Länsstyrelsens beslut om ersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
- Huvudmännen ska även betala kostnader hänförliga till begravningsombudens utbildning. Också begravningsombudens kostnader för förlorad arbetsförtjänst till följd av utbildningstillfällen ska vara ersättningsgilla. Länsstyrelserna får fakturera huvudmännen kostnader hänförliga till utbildning av begravningsombud som är verksamma inom huvudmännens förvaltningsområden.

*Allmänt om ersättningen till begravningsombuden*

Av 10 kap. 6 § begravningslagen framgår att begravningsombuden har rätt till skäligen ersättning för sitt arbete och sina kostnader. Ersättningen betalas av församlingen och utgör en kostnad i begravningsverksamheten. Av 53 § begravningsförordningen framgår bl.a. att ombudet har rätt till dels ett årligt grundarvode, dels ett belopp per sammanträde som ombudet är närvarande vid. Därutöver har ombudet rätt till ersättning för löneavdrag eller annan inkomstförlust, reseersättning och traktamente. Slutligen har ombudet rätt till skäligen ersättning för sådana kostnader som har varit nödvändiga för fullgörandet av uppdraget.

Ombudet ska i dag begära ersättning hos var och en av huvudmännen inom verksamhetsområdet. Grundarvodet ska därvid fördelas lika mellan huvudmännen (57 § begravningsförordningen). Länsstyrelsen kontrollerar de uppgifter om ersättning som anges av ombuden i årsberättelserna. Länsstyrelserna är däremot inte inblandade i fastställandet av ersättningen och någon sammanställning över utbetalda ersättningar finns därför inte hos dem. Utifrån de uppgifter som ombuden redovisat i sina årsberättelser för 2007 uppgår ersättningarna till 3 200 000 kr. Det bör dock betonas att siffran får bedömas med stor försiktighet eftersom inte alla ombud redovisar sina kostnader i årsberättelsen. Den ger i vart fall en viss uppfattning om i vilket härad kostnaderna ligger.

*Vem bör betala och fastställa ersättningen till ombuden?*

Att systemet med begravningsombud skapades var en av förutsättningarna för att Svenska kyrkan skulle få ha kvar huvudmannskapet för begravningsverksamheten även efter att kyrkan skilts från staten. Enligt vår uppfattning är det mot den bakgrunden rimligt att huvudmännen för begravningsverksamheten i huvudsak också ska stå för kostnaden för ombuden.

Den nuvarande ordningen innebär att ombuden ska begära ersättning direkt hos huvudmännen. Från ombudshåll har framförts att systemet är krångligt eftersom ersättning ofta måste begäras från flera huvudmän. Efter genomgång av årsberättelserna för 2007 kan det konstateras att i en hel del fall redovisas inte ersättningsanspråken i årsberättelsen och i andra fall förekommer det att ombudet redan har begärt ersättning hos huvudmannen. Något

krav på att länsstyrelsen har godkänt årsberättelsen eller den begärda ersättningen innan den betalas ut finns således inte i dag. Länsstyrelsen fattar inte heller något formellt beslut om att ersättningsanspråken har granskats i efterhand. I stället antecknas ofta ”ok” på årsberättelsen efter kontroll.

Enligt vår uppfattning bör det vara ett krav att årsberättelsen är godkänd innan ersättningen till begravningsombuden betalas ut. Detta kommer sannolikt att bidra till att alla ombud ger in en årsberättelse och att man är mer noggrann än i dag med att den ska uppfylla kraven för att bli godkänd. Med den lösningen markeras också att det är länsstyrelsen som beslutar om en viss kostnad är nödvändig för uppdragets utförande eller inte. Om ett ombud t.ex. anser sig vara i behov av viss litteratur för att kunna fullgöra sitt uppdrag står det klart att det är länsstyrelsen som bestämmer om denna litteratur kan anses nödvändig eller inte.

Frågan är hur länsstyrelsens godkännande bör komma till uttryck. En ordning där länsstyrelsen godkänner ersättningsanspråken genom att anteckna detta på årsberättelsen är visserligen en form av beslut. Detta blir dock otydligt. Frågan är vidare vilken rätt den har som är missnöjd med länsstyrelsens beslut. Det kan t.ex. vara frågan om ett ombud som inte får begärd reseersättning eller om en huvudman som anser att en viss beviljad ersättning inte avser en kostnad som är nödvändig för uppdragets fullgörande. Rimligen bör dessa då ha rätt att överklaga beslutet. En jämförelse kan här göras med reglerna om ersättning till förordnade förmyndare, förvaltare och gode män. Dessa har enligt 12 kap. 16 § föräldrabalken rätt till skäligen ersättning för uppdraget och ersättning för de utgifter som varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande. Av nämnda lagrum framgår att beslut om arvode och ersättning för utgifter fattas av överförmyndaren. De besluten är möjliga att överklaga. Beslut om ersättning till nämndemän får enligt 9 § förordningen (1982:814) om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m. också överklagas.

Sammanfattningsvis anser vi att länsstyrelsen, efter att ersättningsanspråken har granskats och årsberättelsen godkänts, bör fastställa ersättningen i ett beslut. Detta beslut bör vara möjligt att överklaga. Om ett ombud är förordnat för flera huvudmän inom en kommun så bör, som framgått, arvodet liksom i dag fördelas mellan huvudmännen. Om det motsatta förhållandet råder, dvs. om flera ombud är förordnade för samma huvudman, så skulle man kunna tänka sig en ordning där grundarvodet delades mellan



ombuden. Skälet för det skulle då vara att dessa ombud inte kommer att utföra alla arbetsuppgifter som ett ombud normalt sett utför. Ett sådant system riskerar dock att bli krångligt och svårhanterligt. Dessutom är det, som framgått av avsnitt 2.5.2, vår uppfattning att vart och ett av ombuden i de flesta fall kommer att bli tvungen att lägga ner lika mycket arbete totalt sett på sina uppgifter som ett ombud som har ansvar för alla frågor. Övervägande skäl talar alltså för att ombuden, liksom i dag, ska rätt till fullt arvode även om de är flera.

Länsstyrelsens beslut bör expedieras till berörda parter, dvs. till ombudet och huvudmannen. Med denna ordning blir den nuvarande regeln om att ombudet ska begära ersättning hos huvudmännen överflödig. Någon särskild begäran från ombudet om utbetalning krävs därmed inte för att huvudmannen ska betala ut ersättningen. I de fall då länsstyrelsen inte har fastställt den ersättning ombudet begärt eller om huvudmannen har invändningar mot länsstyrelsens beslut kan det vara lämpligt att huvudmannen avvaktar med att betala ut ersättningen till dess beslutet vunnit laga kraft. Om vissa delar av den fastställda ersättningen är otvistiga bör dessa kunna betalas ut direkt medan man avvaktar med de tvistiga posterna.

Förslaget om att länsstyrelsen ska fastställa ombudets ersättning i beslut efter att årsberättelsen har godkänts innebär att ombuden kommer att få sin ersättning senare än vad som är fallet i dag. I de allra flesta fall torde detta inte medföra några problem för ombuden. Vi anser dock att det bör finnas en möjlighet för länsstyrelsen att besluta om förskott om det föreligger särskilda skäl för det. Denna möjlighet bör framgå av ett nytt andra stycke i den ovan nämnda bestämmelsen om fastställande av ersättning. Länsstyrelsen bör vara restriktiv med att bevilja förskott, något som framgår av kravet på att särskilda skäl ska föreligga. En allmän önskan från ombudets sida att inte behöva vänta på sin ersättning är således inte tillräckligt.

#### *Utbildningskostnader*

Vi har svårt att se att det skulle uppkomma några problem med den ovan beskrivna lösningen vad gäller grundarvodet, sammanträdesersättningen och ersättningar för utlägg eller inkomstbortfall som ombudet har haft.

När det gäller kostnader för utbildning så är läget däremot delvis ett annat. Det är inte rimligt att ombuden själva ska lägga ut pengar för kurser m.m. och få tillbaka detta i efterhand. Om länsstyrelsen bedömer en viss kurs vara nödvändig för ombuden inom upptagningsområdet bör länsstyrelsen också ha möjlighet att upphandla denna kurs för alla ombud. Detta bör också medföra att utbildningskostnaderna kan hållas nere jämfört med om varje ombud ska beställa och betala sin egen utbildning.

Ett alternativ vore att varje huvudman årligen betalar in en viss mindre del av begravningsavgifterna till den länsstyrelse som huvudmannen hör till eller till en särskilt utsedd länsstyrelse. Beloppet skulle av nödvändighet behöva vara ett schabloniserat belopp för varje ombud. På så sätt skulle det skapas en slags fond med medel tillgängliga för utbildning. En fördel med ett sådant system är att det skapar en förutsägbarhet för huvudmännen som vet att de varje år ska avsätta ett visst belopp för begravningsombudens utbildning. En nackdel är dock att systemet riskerar att bli administrativt krångligt och det medför också en risk för att medlen inte räcker.

En annan lösning är att länsstyrelserna fakturerar respektive huvudman i efterhand för de faktiska utbildningskostnaderna. En fördel med det systemet är att huvudmännen inte riskerar att behöva betala ett belopp som överstiger den faktiska utbildningskostnaden. Lösningen innebär i och för sig också en nackdel så till vida att huvudmännen inte i förväg kommer att veta hur stor kostnaden för utbildning blir. Länsstyrelsen ska dock självfallet se till att kostnaderna för utbildningen inte blir omotiverat höga. Länsstyrelsen bör också hålla kontakt med huvudmännen och informera om vilka utbildningsinsatser som bedöms nödvändiga under året och förväntad kostnad för dessa.

Sammanfattningsvis förordar vi att länsstyrelsen får fakturera huvudmännen för utbildningskostnader. Det bör för tydlighetens skull sägas att naturligtvis finns det inte någonting som hindrar ett begravningsombud från att delta även i annan utbildning än den som länsstyrelsen svarar för. Huruvida den kostnaden kan anses nödvändig för uppdragets fullgörande, och om den därmed är ersättningsgill, beslutas som framgått av länsstyrelsen. Av nuvarande 10 kap. 6 § begravningslagen bör framgå att även kostnader för ombudens utbildning ska betalas av huvudmannen.

I kostnader för utbildning bör också ingå kostnader för förlorad arbetsförtjänst som uppkommer för ombudet i samband med att

han eller hon deltar i utbildning. Detta framgår inte av nuvarande regler utan i 55 § jämförd med 53 § begravningsförordningen nämns bara rätt till ersättning för löneavdrag eller annan inkomstförlust på grund av deltagande i protokollförda sammanträden hos en huvudman. Ett tillägg bör göras i nuvarande 55 § begravningsförordningen där det framgår att ett begravningsombud också har rätt till ersättning för inkomstförlust som uppkommer på grund av utbildning.

### 2.5.19 Ersättningsnivån

**Vårt förslag:** Ersättningsnivåerna avseende begravningsombudens årliga grundarvode samt sammanträdesarvodet föreslås höjas. Ändringarna föreslås mot bakgrund av de förändringar av konsumentprisindex som skett sedan år 2000 då de nuvarande ersättningsnivåerna infördes.

I vårt uppdrag har inte uttryckligen ingått att se över storleken på ombudens ersättningar. Mot bakgrund av bl.a. att den frågan kan ha viss betydelse för den framtida rekryteringen av begravningsombud har vi dock ändå valt att behandla denna. Det årliga grundbeloppet är baserat på folkmängden i den kommun eller annat verksamhetsområde som ombudet utsetts i. För invånarantal upp till 24 999 personer uppgår arvodet till 7 500 kr per år, för invånarantal mellan 25 000 och 74 999 personer uppgår arvodet till 10 000 kr och för invånarantal uppgående till 75 000 eller fler personer uppgår arvodet till 15 000 kr. Beloppen per sammanträde som ombudet deltar i uppgår till 400 kr. De nu gällande ersättningsnivåerna har varit oförändrade sedan systemet med begravningsombud infördes år 2000.

Enligt vår uppfattning är det rimligt med en viss höjning av den del av ombudens ersättning som utgörs av grundbeloppet. Vi har övervägt att knyta ersättningsbeloppen till t.ex. prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, vilket skulle innebära att arvodesnivåerna löpande räknas upp i takt med att prisbasbeloppet höjs. En sådan lösning kan dock ifrågasättas eftersom den innebär att staten förlorar den direkta bestämmanderätten över ersättningsnivåerna. Det är också svårt att finna exempel på att den lösningen har valts för liknande uppdragstagare. När det gäller

nämndemännens arvoden så beslutas t.ex. höjningar av dessa av regeringen genom förordning. Vi anser sammanfattningsvis att ersättningsbeloppen inte bör knytas till prisbasbeloppet.

Enligt vår bedömning är det i stället rimligt att utgå från konsumentprisindex vid en diskussion om höjning av ombudens ersättningar. År 2000 uppgick konsumentprisindex (årsmedelvärde) till 260.7 medan det år 2008 uppgick till 300.61. För att se vad ombudens ersättning skulle uppgå till i dag med uppräknings enligt konsumentprisindex kan följande formel användas: Dagens värde x index 2008/index 2000. Efter avrundning kan man konstatera att det rör sig om en ungefär 15-procentig ökning. Ersättningsnivåerna bör mot den bakgrunden justeras uppåt med den utgångspunkten. En viss justering av beloppen för att få jämna kronor bör dock göras.

Förslagsvis bör bestämmelsen i nuvarande 54 § begravningsförordningen ändras så att grundarvodesnivån ser ut som följer:

|               |        |
|---------------|--------|
| -24 999       | 8 500  |
| 25 000-74 999 | 11 500 |
| 75 000-       | 17 000 |

Även sammanträdesarvodet bör höjas till 450 kr per sammanträde som ombudet är närvarande vid, vilket blir en knappt 15-procentig ökning i förhållande till i dag.

### 3 Länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten

#### Sammanfattning av våra förslag:

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

### 3.1 Bakgrund, uppdrag och upplägg

I vårt uppdrag har ingått att analysera tillsynsansvaret och lämna förslag till förtydliganden och effektivisering. Det har också särskilt ingått i uppdraget att följa beredningen av departementspromemorian ”Koncentration av länsstyrelseverksamhet” (Ds 2007:28). Förslagen i det förra avsnittet och detta avsnitt har av naturliga skäl stor beröring med varandra. Som framgått behandlas t.ex. frågor som rör kompetenskrav på begravningsombuden i föregående avsnitt medan länsstyrelsernas ansvar och utbildningen av begravningsombuden behandlas i detta avsnitt.

Inledningsvis i avsnitt 3.2. berörs begreppet tillsyn översiktligt. Därefter behandlas i avsnitt 3.3 länsstyrelsernas tillsynsansvar på begravningsområdet. I det avsnittet går vi bl.a. igenom Riksrevisionens granskning av länsstyrelsernas tillsyn (RiR 2006:7) samt länsstyrelsernas egen syn på tillsynsansvaret. I avsnitt 3.4 går vi igenom våra överväganden och förslag när det gäller länsstyrelsernas tillsynsansvar samt deras ansvar för begravningsombudens kompetens och utbildning. I avsnitt 3.5 tar vi bl.a. upp delar av Koncentrationsutredningens förslag vad gäller framtidens länsstyrelseorganisation samt även rapporten ”Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter” (redovisning av regeringsuppdrag Fi 2008/3093). Slutligen går vi i avsnitt 3.6 in på våra överväganden vad gäller antalet länsstyrelser som bör handlägga begravningsfrågor.

### 3.2 Något om begreppet tillsyn

I dag finns det inte någon enhetlig definition av vad som avses med tillsyn. Tillsynsutredningen som lämnade sitt slutbetänkande 2004 föreslog att det skulle införas en förhållandevis stram definition av begreppet tillsyn, nämligen ”Tillsyn: oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige” (SOU 2004:100 s. 51). Tillsynsutredningens förslag har dock inte lett fram till någon lagstiftning.

I rapporten ”Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter” (redovisning av regeringsuppdrag

Fi 2008/3093) konstateras att i praktiken definieras tillsyn till stora delar bredare än vad Tillsynsutredningen föreslog. Utifrån vad länsstyrelserna själva uppgett i enkätsvar konstateras i rapporten att det ofta är svårt för länsstyrelserna att skilja den ”rena” tillsynen från andra tillsynsnära uppgifter, där t.ex. viss rådgivning och allmän information ingår. I rapporten anges vidare att det kanske är lika bra att acceptera att begreppet tillsyn är lite töjbart. Enligt rapporten är det dock klart att vad som inte bör ingå i tillsynsbegreppet är tillståndsprövning, utarbetande av villkor i samband med tillstånd eller t.ex. kontroll av hur ekonomiska bidrag har använts. Inte heller allmänna översikter, lägesbeskrivningar eller utvärderingar kan klassificeras som tillsyn (rapporten s. 21).

### **3.3 Allmänt om länsstyrelsernas tillsynsansvar på begravningsområdet**

#### **3.3.1 Länsstyrelsernas tillsynsansvar som det uttrycks i förarbetena till begravningslagen**

Länsstyrelserna utövar tillsyn över begravningsverksamheten genom att de utser begravningsombuden, följer deras verksamhet samt tar emot och granskar deras årsberättelser. Vidare kan länsstyrelserna, om ett begravningsombud inte fullgör sin uppgift på ett tillfredsställande sätt, entlediga ombudet (52 § begravningsförordningen). Utöver den tillsyn som länsstyrelserna utövar genom ombuden har i förarbetena till begravningslagen också framhållits att länsstyrelserna har ett eget ansvar för att begravningsverksamheten sköts enligt lag. Enligt vad regeringen anförde i propositionen följer länsstyrelsernas tillsynsansvar indirekt av deras möjligheter att vid vite förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter enligt begravningslagen. Systemet med begravningsombud ska således inte ses som en ersättning för länsstyrelsernas övergripande tillsynsansvar utan som en förstärkning av detta. Något skäl att, utöver systemet med begravningsombud, förstärka eller förtydliga länsstyrelsernas tillsynsansvar förelåg inte enligt regeringen (prop. 1998/99:38 s. 129 ff.).

### 3.3.2 Riksrevisionens granskning av länsstyrelsernas tillsynsansvar

I den tidigare nämnda rapporten ”Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?” granskade Riksrevisionen även huruvida länsstyrelserna bedrev sin tillsyn över begravningsverksamheten i enlighet med kraven i begravningslagen och begravningsförordningen. I rapporten konstaterades sammanfattningsvis följande:

- Länsstyrelserna gör vanligen inte någon närmare prövning av lämpligheten hos de personer som kommunerna föreslår som begravningsombud. Berättigade frågor om jäv eller kompetens riskerar att inte bli ställda.
- Vissa av de mallar som används för ombudens årsberättelser saknar tydliga frågor om en del av de uppgifter som ombuden enligt lag eller förordning är särskilt ålagda att följa. Vidare används i vissa mallar sammansatta frågor som gör att ombuden kan ha svårt att veta vad som egentligen efterfrågas.
- Det är inte troligt att länsstyrelserna genom årsberättelserna kan få en tydlig bild av hur ombuden fullföljer sina skyldigheter eller av hur begravningsverksamheten i länet fungerar. T.ex. får länsstyrelserna genom årsberättelserna i flertalet fall inte någon information om hur ombuden granskar särredovisningen.
- Länsstyrelserna begär vanligen inte in någon komplettering av ofullständiga årsberättelser. Inte heller tas kontakt med de ombud vilkas årsberättelser tyder på att de inte fullt ut genomför de uppgifter som begravningslagen och begravningsförordningen ålägger dem.
- De uppgifter eller anmärkningar som lämnas av begravningsombuden i årsberättelserna föranleder inte länsstyrelserna att ta kontakt med huvudmännen rörande begravningsverksamheten.
- Länsstyrelserna bedriver inte någon egen tillsyn över begravningsverksamheten i de avseenden som ombuden har att bevaka.

### 3.3.3 Länsstyrelsernas egen syn på tillsynsansvaret

Inom ramen för det arbete som legat till grund för rapporten ”Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter” fick länsstyrelserna möjlighet att kommentera Riksrevisionens rapport. Länsstyrelserna framförde då att, såvitt avser begravningsombudens verksamhet och länsstyrelsernas tillsyn däröver, så får Riksrevisionens beskrivning anses utgöra en i stort sett korrekt beskrivning av de förhållanden som rådde under den



period då granskningen utfördes. Däremot angavs att Riksrevisionens uppfattning om att länsstyrelserna ska utöva tillsyn på två sätt, dels genom ombuden, dels genom egen tillsyn, har ifrågasatts inom länsstyrelsevärlden.

Länsstyrelsernas uppfattning är att länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten i huvudsak utförs genom begravningsombuden. Vidare framfördes att bland länsstyrelserna råder generellt en viss frustration över att länsstyrelsernas tillsynsansvar över begravningsverksamheten i såväl lagstiftning som förarbeten är tämligen otydligt formulerat. Visserligen kan, menade man, länsstyrelsernas rätt att förelägga vite i någon mån tolkas som att länsstyrelserna indirekt har ett allmänt tillsynsansvar. Så länge annat inte anges torde det dock vara upp till varje länsstyrelse att avgöra hur tillsynen ska utövas. Slutligen angavs att några mer långtgående tillsynsinsatser får anses uteslutna i avsaknad av uttryckligt lagstöd. I sammanhanget bör också nämnas att i den ovan nämnda rapporten talas endast om tillsynen över begravningsombuden och inte om att länsstyrelserna skulle ha något annat övergripande tillsynsansvar. Däremot nämns att "egentligen är det församlingarna som är tillsynsobjekt eftersom begravningsombuden i sin redovisning till länsstyrelserna förutsätts redovisa eventuella brister hos dessa" (s. 47 i rapporten).

### **3.3.4 Har det skett någon förändring sedan Riksrevisionens rapport?**

#### *Allmänt*

Inom ramen för ett möte som hölls i februari månad 2009 där flertalet av länsstyrelsernas chefsjurister var närvarande diskuterades frågor rörande begravningsombuden och tillsynsansvaret. Även där framfördes den frustration som länsstyrelserna känner över det otydligt formulerade tillsynsuppdraget. Där framfördes uppfattningen att tillsynen i allt väsentligt utövas genom ombuden samt att i den mån övrig tillsyn förekommer så är den händelsestyrd.

*Kontrollen av vem som förordnas som begravningsombud*

Vid ovan nämnda möte framkom att flertalet länsstyrelser numera gör en lämplighetsprövning innan någon förordnas som begravningsombud. Vissa länsstyrelser tar en muntlig kontakt med det föreslagna ombudet för att begära in ytterligare upplysningar alternativt en meritförteckning. En länsstyrelse begär in skriftligt underlag från kommunen. Ett par länsstyrelser uppgav att de godtar kommunens förslag utan någon närmare prövning. Någon uppgav också att man utgår från att kommunerna gör en lämplighetsprövning och att deras förslag bör accepteras i normalfallet. Vi ställde i vår enkät frågan till begravningsombuden om de, innan de förordnades som begravningsombud, fick några frågor från kommun eller länsstyrelse. 41 procent angav att de hade fått sådana frågor medan 58 procent angav att de inte hade fått det. En förklaring till att någon inte fått frågor kan naturligtvis vara att den personen ändå är känd på orten och att frågor ansetts onödiga. Sannolikt gäller det dock inte alla de som inte fått några frågor varken av kommun eller länsstyrelse. Vår bedömning är dock att en viss förbättring på detta område synes ha skett i förhållande till vad som gällde vid tiden för Riksrevisionens rapport.

*Granskningen av ombudens årsberättelser*

Det föreligger stora brister i begravningsombudens årsberättelser. Bristerna avser inte bara ombudens otydliga eller uteblivna svar utan också utformningen av frågorna i de mallar som används. Riksrevisionen påpekade i sin granskning att vissa frågor var olämpligt formulerade på så sätt att man efterfrågar flera saker i samma fråga, t.ex. ”kontakter med huvudmän, och enskilda som jag tagit och som enskilda tagit med mig”. En fråga som ställs på det sättet leder självfallet till oklara svar. Vi kan efter vår granskning konstatera att denna typ av frågor fortfarande används i viss utsträckning. Alla länsstyrelser använder inte heller nu samma typ av mall för årsberättelser. Något initiativ till utformning av en gemensam mall för alla länsstyrelser har inte tagits.

Riksrevisionen angav i sin granskning att länsstyrelserna vanligen inte begär in kompletteringar av ofullständiga årsberättelser. Vid det tidigare nämnda mötet med länsstyrelsernas chefsjurister ställdes frågan i vilken utsträckning komplettering numera begärs in.

Majoriteten av länsstyrelserna framförde då att komplettering regelmässigt begärs in när brister finns i förhållande till kraven i begravningslagen och begravningsförordningen. Flera länsstyrelser uppgav att kompletteringen vanligen begärs in muntligen, vilket oftast ger önskat resultat. En länsstyrelse uppgav att skriftliga kompletteringar alltid begärs in.

Efter att ha gått igenom årsberättelserna för 2007 är det vår uppfattning att länsstyrelserna i stor utsträckning inte begär in komplettering trots uppenbara brister. Att komplettering vanligen skulle begäras in när begravningslagens och begravningsförordningens krav inte är uppfyllda stämmer inte, i varje fall inte år 2007. Påfallande ofta uppvisar årsberättelserna betydande brister, många gånger har t.ex. ett flertal frågor inte ens besvarats. Även om det i dessa fall står helt klart att väsentlig information saknas har granskande tjänsteman vid länsstyrelsen antecknat ”ok” på de aktuella årsberättelserna. I de fall muntliga kontakter förekommit så går detta oftast inte att utläsa av årsberättelserna. Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att problemet med årsberättelser av dålig kvalitet och bristande initiativ till komplettering från länsstyrelsernas sida inte har förändrats på något avgörande sätt sedan Riksrevisionens granskning.

### 3.3.5 Nuvarande utbildningsordning för begravningsombud

Av den enkät som skickats ut till begravningsombuden framgår att en mycket stor del av ombuden, drygt 80 procent, anger att de har genomgått någon utbildning inom ramen för sitt uppdrag som begravningsombud. Det förekommer både kurser anordnade av länsstyrelserna och av någon av branschorganisationerna, företrädesvis av SKKF. Det finns också exempel på ombud som har genomgått utbildning i annan regi, t.ex. kurser som hållits av revisionsföretag. I kursbeskrivningen för SKKF:s kurs anges att kursen behandlar begravningslagstiftningen, ombudens uppgifter, länsstyrelsens roll och uppgift, andra religioner och begravnings-seder, ekonomi och organisation, ekonomisk särredovisning, begravningsclearing och kulturminnesfrågor. De kommentarer som lämnats av ombuden beträffande SKKF:s kurser har överlag varit mycket positiva.

När det gäller den introduktion och utbildning som anordnas av länsstyrelserna själva så kan det konstateras att både frekvensen av

utbildningstillfällen och innehållet i dessa skiljer sig från olika länsstyrelser. De flesta länsstyrelser tar muntlig kontakt med ombudet i samband med förordnandet. Någon gemensam information om vad uppdraget som begravningsombud innebär och vad som förväntas av ombudet finns inte framtagen från länsstyrelsernas sida. Många länsstyrelser skickar i stället med kopior av lag och förordningstext, utdrag ur förarbeten samt information om arvode m.m. En särskild informations- och introduktionsträff för nyutnämnda ombud anordnas av vissa länsstyrelser men inte av alla. Flera – men långt ifrån alla – länsstyrelser anordnar årliga informations- och utbildningsdagar. De ämnen som går igenom på länsstyrelsernas utbildningsdagar varierar. Någon enhetlighet eller samordning mellan olika länsstyrelser vad gäller utbildningsfrågor kan inte anses finnas i dag.

### **3.4 Våra överväganden och förslag beträffande länsstyrelsernas tillsyn och ansvaret för begravningsombuden**

#### **3.4.1 Omfattningen av tillsynsansvaret – behöver förtydligande ske?**

**Vår bedömning och vårt förslag:** Länsstyrelsernas tillsynsansvar över begravningsverksamheten är i dag ottydligt utformat och framgår inte uttryckligen av lag. Vi anser att det i lag bör klargöras att länsstyrelserna har ett övergripande tillsynsansvar över begravningsverksamheten. I avsnitt 3.4.2 återkommer vi till hur regleringen närmare bör utformas.

Svenska kyrkans församlingar har under lång tid varit huvudmän för begravningsverksamheten. I propositionen om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80) angav regeringen att Svenska kyrkan har skött förvaltningen av de allmänna begravningsplatserna på ett föredömligt sätt. Det var också ett av skälen till att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten fick ligga kvar hos Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter även efter att kyrkan skildes från staten. Den allmänna bilden är att begravningsverksamheten också i dag i huvudsak fungerar mycket bra. I media har emellertid vissa

missförhållanden uppmärksammats, t.ex. frågor om respektlös hantering av kistor i samband med begravning och om ”svarta löner” till präster. Problematiken belyser behovet av insyn från någon utomstående aktör. I och med att nya gravskick (se avsnitt 6) växer fram kan det också uppkomma ett ökat behov av att kontrollera t.ex. hur villkor för gravsättningen tillämpas gentemot enskilda. För det fall regeringen meddelar ett tillstånd avseende en ny begängelsemetod kan det också finnas ett behov av tillsyn när det gäller t.ex. efterlevnaden av de villkor som ett tillstånd kan vara förenat med (se avsnitt 7).

Samhället har ett ansvar för att begravningsverksamheten fullgörs på ett tillfredställande sätt. Människor har, oavsett om de är medlemmar i Svenska kyrkan eller inte, rätt att förvänta sig att begravningsverksamheten sköts enligt gällande regelverk. För att kunna garantera detta är det av största vikt att det finns en tillförlitlig och väl fungerande tillsyn över verksamheten. Vi har övervägt om ansvaret för tillsynen över begravningsverksamheten bör läggas på en annan aktör än länsstyrelserna, i första hand på Kammarkollegiet. Länsstyrelsernas verksamhet på begravningsområdet innefattar dock en stor mängd frågor, inte bara tillsynsfrågor utan även tillståndsfrågor, t.ex. tillstånd till spridning av aska. Hos länsstyrelserna har man byggt upp en kompetens vad gäller dessa frågor. Mot den bakgrunden, och med beaktande av de förtydliganden och förändringar som vi föreslår, anser vi att tillsynsansvaret för begravningsfrågor bör ligga kvar hos landets länsstyrelser.

Som tidigare framgått finns det i dag inte någon uttrycklig reglering av länsstyrelsernas tillsynsansvar när det gäller begravningsverksamheten. Från länsstyrelsernas sida har vid flera tillfällen framhållits att tillsynsuppdraget är oklart formulerat. Hos länsstyrelserna råder också en viss osäkerhet när det gäller omfattningen av tillsynsuppdraget, inte minst i förhållande till begravningsombuden. Vi delar uppfattningen att länsstyrelsernas tillsynsuppdrag är otydligt formulerat. Klart är dock att länsstyrelserna har ett allmänt tillsynsansvar och att lagstiftarens avsikt aldrig har varit att begravningsombuden skulle utgöra en ersättning för länsstyrelsernas ansvar. Detta framgår tydligt av de förarbetsuttalanden som hänvisats till i avsnitt 3.3.1.

Det finns också anledning att i detta sammanhang framhålla att begravningsombudens uppgift är att granska hur huvudmannen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan

(10 kap. 1 § begravningslagen). Den granskning som utförs av ombuden ska således göras utifrån det perspektivet. Hur huvudmannen i övrigt sköter begravningsverksamheten, t.ex. gentemot medlemmar i Svenska kyrkan, har ombudet inte någon anledning att granska. Ombudens skyldighet att underrätta länsstyrelsen om det finns anmärkningar mot församlingens sätt att sköta begravningsverksamheten (10 kap 5 § begravningslagen) måste också ses mot bakgrund av deras uppdrag, dvs. vilkas intressen begravningsombuden är satta att ta till vara. Den omständigheten att begravningsombuden inte har riktat någon anmärkning mot en viss huvudmans sätt att sköta begravningsverksamheten kan därmed inte tas till intäkt för att det inte skulle finnas något behov av ytterligare tillsyn av huvudmannen. Det bör också nämnas att det i Stockholms- och Tranås kommuner, där kommunerna är huvudmän, inte finns några begravningsombud. Länsstyrelserna har ändå ett tillsynsansvar över begravningsverksamheten.

Som redan nämnts uttalades i propositionen till begravningslagen att det inte förelåg något behov av att, utöver systemet med begravningsombud, förtydliga eller förstärka länsstyrelsernas tillsynsansvar. Vi delar inte denna uppfattning mot bakgrund av de otydligheter som såväl Riksrevisionen som länsstyrelserna själva och våra egna undersökningar pekat på. Vi anser därför att det är viktigt att det klargörs att länsstyrelsen har ett övergripande tillsynsansvar för begravningsverksamheten. Detta övergripande ansvar kvarstår även om ett begravningsombud har förordnats. Vi vill, liksom påpekats i tidigare lagstiftningsärenden, poängtera att begravningsombuden ska ses som en förstärkning av länsstyrelsernas tillsynsansvar och inte som en ersättning för det. Länsstyrelsen har kvar ansvaret också på de områden som begravningsombuden granskar. Länsstyrelserna kan använda begravningsombuden för att få information om hur begravningsverksamheten utförs för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Det slutliga ansvaret för att se till att en viss uppgift fullgörs enligt gällande regler ligger däremot alltid hos länsstyrelserna.

### 3.4.2 Hur ska länsstyrelserna utöva tillsyn?

**Vårt förslag:** Det klargörs i lag att länsstyrelserna har tillsyn över begravningsverksamheten. Det klargörs också att länsstyrelserna har rätt att inspektera verksamhet som står under deras tillsyn och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

I den mån det i dag förekommer tillsynsinsatser från länsstyrelsernas sida utöver begravningsombudens verksamhet så är den händelsestyrd. Det betyder att om länsstyrelserna inte får några indikationer på att det förekommer problem hos en viss huvudman så utövas ingen tillsyn från länsstyrelsernas sida.

Anmärkningar från begravningsombudens sida är ett sätt för länsstyrelserna att få kunskap om problem som föreligger hos någon huvudman. Anmärkningar från begravningsombuden är dock mycket ovanliga. I vår enkätundersökning svarade 97 procent av begravningsombuden att de inte anmält någon tillsynsfråga till länsstyrelsen under 2008. Som ovan nämnts sker begravningsombudens granskning vidare endast utifrån perspektivet hos dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Länsstyrelserna kan därför inte bara förlita sig på ombuden för att få information om begravningsverksamheten.

Enligt vår uppfattning kommer den händelsestyrda tillsynen även i fortsättningen att vara den viktigaste delen i länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten. Den bör dock inte vara den enda möjligheten. Inspektioner och besök kan vara ett sätt att skaffa sig insyn i en verksamhet. Ett annat sätt kan vara att skicka ut enkäter med frågor till huvudmännen för att på så sätt identifiera problemområden eller upptäcka var det kan finnas ett behov av att gå vidare med t.ex. en tillsynsåtgärd. En hel del kontakter med huvudmännen kan också skötas via telefon och e-post och dessutom finns möjligheten att begära in handlingar per post.

Inom vissa områden, t.ex. vad gäller tillsynen över överförmyndarna, föreskrivs en skyldighet för länsstyrelserna att utföra årliga inspektioner. Någon sådan skyldighet att med vissa tidsintervaller inspektera huvudmännens verksamhet bör enligt vår uppfattning inte införas på begravningsområdet. Däremot bör det klargöras att länsstyrelserna har rätt att inspektera verksamhet som står under deras tillsyn samt att inhämta upplysningar och ta del av

handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Som nämnts föreslår vi att begravningsombuden till sin årsberättelse ska foga en redogörelse för det samråd han eller hon haft med revisorn i bl.a. frågor om särredovisningen. Det är också en informationskanal för länsstyrelsen som, i de fall något anmärkningsvärt framkommer, bör undersöka redovisningen ytterligare utifrån kravet på särredovisning. Det är lämpligt att länsstyrelserna underrättar Kammarkollegiet i de fall det framkommer anmärkningar mot särredovisningen.

### 3.4.3 Länsstyrelsernas ansvar för begravningsombuden och deras kompetens

**Våra förslag:** Det klargörs att länsstyrelserna har ansvar för utbildningen av begravningsombuden. Vidare införs en skyldighet för länsstyrelserna att med råd stödja begravningsombuden i deras verksamhet samt att främja erfarenhetsutbyte mellan ombuden.

Från många begravningsombud har framförts att man ”hänger i luften” och att ingen tar ansvar för dem eller för deras fortbildning. Både av begravningsombudens enkätsvar och av vad länsstyrelserna har uppgett till oss framgår också att kontakten mellan begravningsombuden och länsstyrelserna är mycket begränsad. Många ombud har också upplevt ett bristande intresse från länsstyrelsernas sida när de hör av sig med frågor. Begravningsombuden förordnas av länsstyrelserna och hjälper länsstyrelserna att få inblick i hur begravningsverksamheten bedrivs för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Enligt vår uppfattning är det därför rimligt att det slås fast att länsstyrelserna har ansvaret för utbildningen av begravningsombuden.

Att det sker ett erfarenhetsutbyte mellan ombuden och länsstyrelserna är viktigt. Inte minst är det viktigt för att ombuden ska få möjlighet att ventiler eventuella problem eller funderingar. Länsstyrelserna bör också ha ett ansvar för att med råd stödja begravningsombuden i deras verksamhet. Det kan t.ex. gälla information om ny lagstiftning eller övrig information som berör deras verksamhet. Av stor vikt för att tillämpningen ska bli enhetlig är även att begravningsombuden ges tillfälle att utbyta erfarenheter



och diskutera aktuella problem med varandra. Ett exempel på detta är att länsstyrelsen kan anordna träffar för begravningsombuden med lämpliga tidsintervall. Förutom sådana träffar för informationsutbyte har det från både begravningsombuden själva och från begravningsbyråbranschen efterlysts någon form av intresseorganisation för begravningsombuden. Vi delar uppfattningen att det skulle finnas flera fördelar med ett gemensamt forum för begravningsombuden, t.ex. i form av en förening. En jämförelse kan t.ex. göras med de nämndemannaföreningar som finns. Möjligheten för ombuden att bilda en förening finns redan i dag. Någon särskild reglering för att möjliggöra detta behövs inte. Däremot har länsstyrelserna även här en viktig uppgift i att underlätta sådan samverkan, t.ex. genom att bistå med kontaktuppgifter.

#### 3.4.4 Typ av utbildning

**Vår bedömning:** Hur utbildningen för begravningsombuden närmare ska utformas överläts åt länsstyrelserna att bestämma. Även om varje länsstyrelse har ett ansvar för utbildningen av begravningsombuden är det viktigt att det sker en samordning mellan länsstyrelserna vad gäller utbildningsinsatser. Lämpligen kan länsstyrelserna utse en länsstyrelse som är huvudansvarig för utbildningsfrågorna.

När det gäller den typ av utbildning som ska erbjudas ombuden så bör denna fråga i huvudsak kunna hanteras av länsstyrelserna själva. Länsstyrelserna är de som är bäst lämpade att avgöra inom vilka områden utbildningsinsatser bör sättas in. Att alla nyutnämnda begravningsombud ska erhålla en grundläggande introduktion är självklart. Det är redan på ett tidigt stadium viktigt att ombuden får klart för sig vad uppdraget innebär och vad som förväntas av dem. Som framgått finns det också ett behov av att klargöra hur en årsberättelse fylls i och vilka krav som ställs på den för att den ska kunna godkännas. Vidare bör utbildningen innehålla fördjupningsdelar, t.ex. inom ekonomi och särredovisning, samt om olika religioners begravnings seder. Länsstyrelserna bör utarbeta riktlinjer för vilka moment utbildningen bör innehålla. Den utbildning som erbjuds bör inte vara för ”grund” och översiktlig. Lämpligt är också

att den är problembaserad och fokuserar på konkreta frågeställningar som ombuden kan ställas inför.

Även om varje länsstyrelse har ett eget ansvar för begravningsombuden så är det enligt vår uppfattning viktigt att samordning sker mellan länsstyrelserna vad gäller utbildningsinsatserna. Särskilt gäller det utarbetandet av riktlinjer för den utbildning som ska erbjudas. Lämpligen kan länsstyrelserna utse en huvudansvarig länsstyrelse som är sammankallande. Vilken länsstyrelse som ska ges detta ansvar beslutar länsstyrelserna själva. Vår bild utifrån granskning av årsberättelser, enkätsvar och annat material är dock att länsstyrelserna i Stockholms län och i Västra Götalands län synes ha arbetat på ett särskilt bra och ambitiöst sätt med frågor som rör begravningsombuden.

Som tidigare framgått så anordnas i dag utbildningar av vissa externa aktörer, främst SKKF och Församlingsförbundet. Att externa aktörer anordnar utbildningar för begravningsombuden ser vi som något positivt eftersom det där ofta finns specialistkunskap. Inom t.ex. det ekonomiska området är det kanske till och med nödvändigt med en extern utbildare. Länsstyrelsen är den som får göra bedömningen om en viss utbildning ska bedrivas i länsstyrelsens regi eller om den ska köpas in från utomstående. Vid den bedömningen får behovet av en viss specialistkunskap vägas mot kostnaden för utbildningen. Naturligtvis ska försiktighet iakttas när det gäller utbildningskostnaderna så att de hålls på en rimlig nivå.

Vissa principiella invändningar kan möjligen resas mot att företrädare för branschen anordnar kurser för dem som ska utföra granskningen, dvs. ombuden. Kurserna har dock varit uppskattade och hållit hög kvalitet. Det har inte framkommit att kurserna inte skulle vara utformade på ett objektiva sätt. Länsstyrelsen är den som har ansvaret för begravningsombudens utbildning och skulle man från länsstyrelsens sida göra bedömningen att utbildningen inte håller tillräckligt hög kvalitet så kommer naturligen inte just den organisationen anlitas igen.

### 3.4.5 Bör utbildningen vara obligatorisk?

**Vår bedömning:** Vi ser det som en självklarhet att alla nyutnämnda begravningsombud ska få en grundläggande introduktion. Någon särskild författningsreglering av den frågan är dock inte nödvändig.

Att det finns ett behov av ökade utbildningsinsatser för ombuden står klart. Vi har övervägt om utbildningen, eller viss del av utbildningen, bör vara obligatorisk. I årsberättelserna finns det exempel på ombud som angett att ”jag har inte någon aning om vad uppdraget innebär”. Vid kontakten med företrädare för länsstyrelserna har det också framkommit att det inte är alla länsstyrelser som har någon introduktion för ombuden. Som vi sagt i avsnitt 3.4.4 ser vi det som självklart att alla nyutnämnda begravningsombud ska erhålla en grundläggande introduktion. En obligatorisk utbildning skulle kunna tjäna som en garanti för att ombudet har kunskaper om de delar som ingår i uppdraget.

Det finns dock skäl som talar mot att införa lagstadgade krav på obligatorisk utbildning. För det första kan det anföras att det i de allra flesta fall torde finnas ett intresse hos ombudet själv att fortbilda sig och fördjupa sina kunskaper. Möjligheten till utbildning kan också inverka positivt vid rekrytering av nya begravningsombud medan ett krav kan verka avskräckande. Vidare kommer ombuden att ha olika bakgrund och kunskaper, vilket innebär att de har olika utbildningsbehov. Även om utbildningen inte är obligatorisk så är det inte någonting som hindrar att länsstyrelsen uppmanar ett ombud som visar bristande kunskaper inom något område att genomgå viss utbildning. Tvärtom är det länsstyrelsens skyldighet att göra detta. Om ett sådant ombud upprepade gånger uppvisar ett ointresse för att delta i de utbildningar som erbjuds bör man från länsstyrelsens sida överväga om ombudet är lämpligt för sitt uppdrag. Vår slutsats är sammanfattningsvis att utbildningen för begravningsombud inte bör vara obligatorisk.

### 3.4.6 Komplettering av årsberättelser

**Vårt förslag:** Länsstyrelserna åläggs en skyldighet att kontrollera begravningsombudens årsberättelser och att förelägga om komplettering om de är bristfälliga.

Årsberättelserna är en viktig källa till information för länsstyrelserna. Att årsberättelserna håller den låga kvalitet som nu är fallet är därför inte acceptabelt. Ökade utbildningsinsatser bör bidra till att minska problemet, likaså ökat utbyte mellan ombuden och länsstyrelserna. Dessutom är det som vi ser det en självklarhet att länsstyrelserna ska ta fram en gemensam mall för årsberättelserna. Detta är ett arbete som rimligen bör bli lättare om ett färre antal länsstyrelser handlägger begravningsfrågorna (se avsnitt 3.6).

Som framgått har dock även länsstyrelsernas granskning av årsberättelserna brustit. Granskningen måste utföras betydligt mer omsorgsfullt än vad som är fallet i dag och ske utifrån de krav som begravningslagen och begravningsförordningen ställer upp. Från länsstyrelsernas sida har också ifrågasatts om man kan utfärda skriftliga förelägganden utan att det finns någon uttrycklig regel om detta i lag eller förordning. Enligt vår uppfattning är det lämpligt att det klargörs att länsstyrelsen har en skyldighet att förelägga om komplettering vid brister i en årsberättelse. Detta kan ske både skriftligt och muntligt. Det är dock självfallet viktigt att dokumentation sker. Vid bristfälliga årsberättelser kan det ofta, förutom formella förelägganden, också vara lämpligt att länsstyrelsen tar en kontakt med ombudet och förklarar vari brister och otydligheter består.

### 3.4.7 Entledigande av ombud

**Vårt förslag:** Länsstyrelserna ges möjlighet att entlediga ett begravningsombud inte bara när ombudet inte fullgör sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt utan också om denne i övrigt inte längre kan anses lämplig för uppdraget eller efter dennes egen begäran.

I 52 § begravningsförordningen ges länsstyrelserna en rätt att entlediga ett begravningsombud som inte fullgör sina skyldigheter på ett tillfredsställande sätt. Av de frågor som ställts till länsstyrelserna framgår att möjligheten att entlediga ombud utnyttjas sällan. I de fall då entledigande sker beror det vanligtvis på att ombudet är sjukt eller har annat förhinder att fullgöra uppdraget.

Målet är självfallet att de ombud som utses ska vara så kompetenta och intresserade att frågan om entledigande på grund av misskötsamhet inte ska behöva aktualiseras. När så många ombud rekryteras finns dock alltid risken att någon mindre lämplig person utses. Av årsberättelserna från 2007 går t.ex. att utläsa att ett par ombud vid upprepade tillfällen, trots förelägganden, inte inkommit med årsberättelse. Att hantera sitt förtroendeuppdrag med sådan nonchalans är inte acceptabelt. I sådana här fall, där ombudet missköter sitt uppdrag, bör länsstyrelsen reagera och överväga frågan om entledigande. Förutom de fall där det är frågan om misskötsamhet från ombudets sida kan det också förekomma att ett ombud drabbas av sjukdom och helt enkelt inte kan fullgöra uppdraget. Sjukdomen kan i dessa fall leda till att uppdraget inte fullgörs på ett tillfredsställande sätt trots att man inte kan tala om någon egentlig misskötsamhet från ombudets sida. Båda dessa fall, som innebär att uppdraget inte sköts på ett tillfredsställande sätt, täcks av den nuvarande regleringen i 52 § begravningsförordningen.

Frågan om entledigande kan dock aktualiseras av andra skäl än att ombudet inte fullgör uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Det kan t.ex. uppkomma en jävssituation som inte förelåg vid tidpunkten för förordnandet eller som i vart fall inte var känd då. I dessa fall kan det bli fråga om att ombudet inte längre anses lämplig för uppdraget och då bör länsstyrelsen naturligtvis ha en möjlighet att entlediga denne.

Vidare kan det förekomma att ett ombud inte längre önskar kvarstå som begravningsombud. Självfallet ska länsstyrelsen också i de fall ombudet själv begär det kunna entlediga denne. Så sker också redan i dag. Den nuvarande bestämmelsen anger dock som enda grund för entledigande att uppdraget inte fullgörs på ett tillfredsställande sätt. En uttrycklig regel om att länsstyrelsen får entlediga ombudet också i de fall då denne inte längre kan anses lämplig för uppdraget eller då denne själv begär det bör införas i nuvarande 52 § begravningsförordningen. Ett beslut om entledigande bör liksom i dag vara möjligt att överklaga (jfr 11 kap. 9 § begravningslagen).

### 3.5 Den framtida organisationen av landets länsstyrelser

#### 3.5.1 Koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28)

Av våra direktiv framgår bl.a. att vi ska följa beredningen av de förslag som lämnas i departementspromemorian ”Koncentration av länsstyrelseverksamhet” (Ds 2007:28). I promemorian analyseras, utifrån vissa kriterier, huruvida ett antal områden inom länsstyrelsernas verksamhet lämpar sig för koncentration. Koncentrationsutredningen gör bedömningen att det är mer motiverat att koncentrera en verksamhet som kännetecknas av att den har:

- Behov av likformigt utförande
- Begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet
- Begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen
- Låg besöksfrekvens
- Få externa besök
- Begränsat behov av lokalkännedom
- Liten omfattning och hög komplexitet

#### *Koncentrationsutredningens bedömning av begravningsfrågorna*

År 2006 sysselsatte begravningsverksamheten totalt 3,6 årsarbetskrafter vid länsstyrelserna. Verksamheten är avståndsberoende i den meningen att länsstyrelserna mycket sällan gör externa besök och att lokalkännedom endast har en begränsad betydelse för ärendehantering. Behovet av likformighet får anses vara stort. Generellt sett har begravningsverksamheten få och mycket svaga kopplingar till andra uppgifter inom länsstyrelsen. Arbetsuppgifterna som hänför sig till området är i regel okomplicerade och av rutinkaraktär.

Sammanfattningsvis konstateras att länsstyrelsernas verksamhet enligt begravningslagen och begravningsförordningen uppfyller i stort sett alla de kriterier för koncentration som utredningen ställt upp. Vidare konstateras att regelverket kring begravningsombud är otydligt och tillämpas olika i olika län samt att en koncentration av uppgifterna skulle kunna bidra till att likrikta tillämpningen (se s. 69 ff. i rapporten).

*Koncentrationsutredningens överväganden vad gäller antalet länsstyrelser*

Koncentrationsutredningen gör bedömningen att när koncentration av en viss länsstyrelseverksamhet är motiverad så bör den som huvudprincip konsekvent göras till sju olika länsstyrelser, nämligen till länsstyrelserna i Norrbottens län, Västernorrlands län, Dalarnas län, Stockholms län, Västra Götalands län, Östergötlands län och Skåne län. Vid sin bedömning av antalet länsstyrelser har Koncentrationsutredningen beaktat Ansvarskommitténs förslag, dvs. förslaget om en omorganisation av staten på den regionala nivån i 6–9 nya län. Utredningen gör dock bedömningen att det i en del fall, med utgångspunkt i en verksamhets speciella karaktär, kan vara motiverat att frånga huvudprincipen (rapporten s. 15 och s. 131 ff.).

**3.5.2 Beredningen efter Koncentrationsutredningens förslag**

Rapporten har varit ute på remiss och totalt inkom 79 remissyttranden (remissammanställning Fi 2007/604). En klar majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till en koncentration av flertalet av de kärnverksamheter som utredningen föreslår. Det gäller även majoriteten av länsstyrelserna. Länsstyrelserna i Uppsala och Örebro län är dock kritiska till utredningen som helhet. När det gäller remissinstansernas svar beträffande begravningsfrågorna kan följande sammanfattningsvis konstateras:

*Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands, Västmanlands, Dalarnas, Västernorrlands, Jämtlands samt Norrbottens län* tillstyrker koncentration av begravningsfrågor.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* tillstyrker med tvekan förslaget. *Länsstyrelsen i Kalmar län* har generellt inget att erinra mot att ett flertal av ärendegrupperna koncentreras. *Länsstyrelsen i Värmlands län* uttrycker ingen avvikande uppfattning när det gäller utredningens förslag om koncentration av verksamhet. *Länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Kronobergs samt Västerbottens län* avstyrker koncentration. *Länsstyrelsen i Örebro län* motsätter sig generellt utredningens förslag.

*Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att begravningsfrågor inte är ett område som är lämpligt för koncentration. Regeringen har aviserat en ambitionsökning inom området när det gäller tillsynen vilket ökar behovet av lokalkännedom.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* avstyrker förslaget om koncentration. Den pekar bl.a. på att värdet av lokalkännedom och förankring är betydande för ärendehantering.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* avstyrker koncentration av begravningsfrågor. Det är av stort värde att ha lokalkännedom och lokal förankring vid tillsyn och kontakt med allmänhet.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* påpekar att personkännedom spelar en viktig roll när det gäller begravningsombud. Det är därför inte korrekt när utredningen hävdar att lokalkännedom saknar betydelse. Detta utgör dock inget hinder för koncentration.

*Länsstyrelsen i Dalarnas län* instämmer i att tillsynen över begravningshuvudmännen och deras verksamhet troligtvis skulle förbättras av en koncentration, genom att ökad kompetens hos länsstyrelserna då åstadkoms. Det avgörande för tillsynens kvalitet är dock begravningsombudens kompetens. Denna kan förbättras genom ökad samverkan mellan länsstyrelserna, främst avseende utbildning. En frikoppling av ombudens förordnandetid från den politiska mandatperioden skulle också medverka till en förbättring av kompetensen.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* tillstyrker med viss tvekan en koncentration av begravningsfrågor. Länsstyrelsen ifrågasätter om effektiviseringsvinsterna överstiger omstruktureringkostnaderna och om rättssäkerheten förbättras av en koncentration.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att ärendegruppen är lämplig för koncentration, men påpekar att viss lokalkännedom är nödvändig.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att ärendegruppen är olämplig för koncentration. Länsstyrelsen delar inte utredarens förslag om att behovet av lokalkännedom är litet. Erfarenheterna visar snarare att lokalkännedom är nödvändigt. Handläggning av dessa ärenden (spridning av aska) sker ofta i nära samarbete med berörda samebyar.

*Kammarkollegiet* anser att tillsynen över begravningsverksamheten måste förbättras. Då det rör sig om en relativt liten verksamhet ur resurssynpunkt är det lämpligt att tillgängliga resurser koncentreras. Kompetens och kunnande på området kan då utvecklas. Då Kammarkollegiets uppgift har sådana tydliga beröringspunkter med tillsynsuppdraget anser kollegiet att uppgiften bör överflyttas till Kammarkollegiet. Även övriga uppgifter inom området begravningsfrågor bör som en följd av detta överföras till Kammarkollegiet.

Regeringen har den 16 juni 2009 beslutat att en särskild utredare ska se över den statliga och regionala förvaltningen. Utredaren ska bl.a. ge förslag på en ändrad länsindelning och genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012 (dir. 2009:62).



### 3.5.3 Rapporten "Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter"

Den 29 april 2008 uppdrog regeringen åt länsrådet Magnus Holgersson vid Länsstyrelsen i Östergötlands län att följa upp och inom ramen för befintlig lagstiftning föreslå förbättringar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet. Det bakomliggande syftet med uppdraget var att åstadkomma en effektivare och tydligare tillsyn inom olika verksamhetsområden (regeringsbeslut 2008-04-29, Fi 2008/3093). Rapporten överlämnades i slutet av februari 2009.

#### *Behandlingen av begravningsfrågorna i rapporten*

Ett av de områden som granskats i rapporten är länsstyrelsernas tillsyn på begravningsområdet. Som tidigare nämnts behandlas dock endast länsstyrelsernas tillsyn över begravningsombuden och inte över begravningsverksamheten i stort. Någon förklaring till varför den begränsningen har gjorts ges inte i rapporten. Vad gäller nedlagd arbetstid anges att den samlade tiden för tillsyn över begravningsombuden uppgår till totalt 3,5 årsarbetskrafter vid landets länsstyrelser. I rapporten konstateras att tiden som varje länsstyrelse lägger ner på tillsyn av begravningsombud (och tillsynsnära uppgifter) varierar. Högst i antal dagar räknat ligger Stockholms län och Västra Götalands län med många och stora kommuner.

#### *Bedömningen i rapporten av om vissa frågor bör koncentreras till färre länsstyrelser*

I allt väsentligt ansluter sig utredaren till de kriterier för koncentration som Koncentrationsutredningen tillämpade. Det konstateras i rapporten att inom merparten av de områden som behandlats av Koncentrationsutredningen har brister förelegat. Dels har omfattningen av tillsynen varit begränsad, dels har stora regionala skillnader funnits. Sammantaget är det utredarens bedömning att Koncentrationsutredningens förslag bör genomföras, i vart fall när det gäller de tillsynsområden som har behandlats i rapporten, dvs. bland annat tillsynen över begravningsombuden. Utredaren förordar att förslag om koncentrerad verksamhet inom länsstyrelseområdet tas upp samlat i en proposition om länsstyrelsernas verksamhet och

inte, som skett med t.ex. stiftelsetillsynen, delas upp i olika sektorspropositioner (se s. 99 f. i rapporten).

### 3.6 Våra överväganden och förslag – hur många länsstyrelser bör handlägga begravningsfrågor?

**Vår bedömning och vårt förslag:** Vi anser att begravningsfrågorna i fortsättningen bör handläggas av ett väsentligt färre antal länsstyrelser än i dag. Vi delar i allt väsentligt den bedömning som Koncentrationsutredningen (Ds 2007:28) har gjort när det gäller antalet länsstyrelser. Med hänsyn till bl.a. de utredningar som pågår väljer vi dock att inte ange någon ståndpunkt när det gäller det exakta antalet länsstyrelser. Antalet bör dock inte överstiga sju, utan snarare vara färre. Vilka länsstyrelser som ska handlägga begravningsfrågor ska beslutas av regeringen.

Som framgått arbetar i dag få personer med begravningsfrågor hos landets länsstyrelser. Antalet personer på respektive länsstyrelse som handlägger begravningsfrågor varierar från 0,1 till 0,6 årsarbetskrafter. Att upprätthålla hög kompetens hos någon eller några som arbetar så begränsad tid med en viss fråga är enligt vår uppfattning knappast möjligt. Om en anställd får arbeta en större del av sin arbetstid med en viss fråga och dessutom får tillgång till erfarenhetsutbyte med kollegor som arbetar med samma typ av frågor ökar förutsättningarna för en kompetensutveckling väsentligt. Verksamheten blir också sårbar om endast en person arbetar en viss del av sin tid med en fråga. En koncentration av begravningsfrågorna till färre länsstyrelser skulle innebära bl.a. bättre förutsättningar för att likartade ärenden behandlas lika.

Det argument som främst skulle kunna tala mot en koncentration är behovet av lokalkännedom. Som ovan framgått föreslår vi att det klargörs i lag att länsstyrelserna har ett övergripande tillsynsansvar över begravningsverksamheten och att länsstyrelserna inom ramen för det ges rätt att utföra inspektioner och ta del av material och handlingar som behövs för tillsynen. Ett ökat antal inspektioner skulle kunna innebära ett större behov av lokalkännedom. Betydelsen av den rätt länsstyrelserna ges att utföra inspektioner ska dock inte överdrivas. Huvuddelen av tillsynen kommer fortfarande att vara

händelsestyrd. En stor del av tillsynen kan vidare utövas utan personliga besök hos huvudmännen t.ex. genom telefon- och mejlkontakter. Inom ramen för länsstyrelsens tillståndsverksamhet t.ex. när det gäller spridning av aska kan det finnas behov av viss lokalkännedom och besök på plats. Omfattningen av de besök och inspektioner som kan bli aktuella är dock inte sådan att detta skulle tala emot en koncentration av begravningsfrågorna. Det bör i det sammanhanget vidare framhållas att även vid en koncentration har en länsstyrelse rätt att begära biträde av annan länsstyrelse för utförande av vissa uppgifter.

Sammanfattningsvis delar vi i allt väsentligt den analys som Koncentrationsutredningen har gjort när det gäller huruvida begravningsverksamheten är en verksamhet som är lämplig att koncentrera. För att få en mer enhetlig tillämpning och för att kunna upprätthålla kompetens hos personal som ska arbeta med begravningsfrågorna är det enligt vår uppfattning nödvändigt att begravningsfrågorna koncentreras till ett väsentligt färre antal länsstyrelser än i dag. I vårt uppdrag har ingått att analysera tillsynsansvaret över begravningsverksamheten. Länsstyrelserna har flera uppgifter på begravningsområdet som inte rör tillsynsfrågor. Enligt vår uppfattning vore det inte någon bra lösning att endast koncentrera tillsynsfrågorna på begravningsområdet, särskilt inte eftersom det rör sig om ett så begränsat område. I stället bör, vilket Koncentrationsutredningens förslag också går ut på, länsstyrelsernas handläggning av begravningsfrågorna som helhet koncentreras.

När det gäller antalet länsstyrelser som bör handlägga begravningsfrågor har vi diskuterat olika alternativ. Av skäl som framgått ovan bör antalet länsstyrelser inte vara för stort. Antalet bör enligt vår uppfattning inte överstiga sju vilket också är Koncentrationsutredningens förslag. Det som vi närmare har övervägt är om koncentration bör ske till ännu färre länsstyrelser eller möjligen till en enda. Koncentrationsutredningen framhåller också att det i en del fall, med utgångspunkt i en verksamhets speciella karaktär, kan vara motiverat att frånga huvudprincipen om koncentration till sju länsstyrelser (rapporten s. 15 och s. 131 ff.).

Exempel finns på verksamheter under länsstyrelsernas tillsyn som har koncentrerats till en länsstyrelse, t.ex. tillstånd till kampsportmatcher. Fördelarna med en koncentration till en länsstyrelse är att man samlar all kompetens på ett område på en plats, vilket gör att verksamheten blir mindre sårbar och rättstillämpningen sannolikt mer enhetlig. Normalt utförs en arbetsuppgift bättre ju

mer frekvent den är. Det finns dock skäl som talar emot en koncentration till en länsstyrelse. Om begravningsverksamheten skulle koncentreras till en länsstyrelse och andra verksamheter till andra länsstyrelser riskerar länsstyrelseorganisationen att i än större utsträckning än i dag bli ett "lapptäcke" av olika uppdrag. Som Koncentrationsutredningen anförde kan en sådan lösning leda till att den enskilde medborgaren får svårt att veta var olika uppgifter hör hemma samtidigt som det blir svårt för regeringen att styra länsstyrelserna. Våra förslag om länsstyrelsens tillsyn och rätten att utföra inspektioner talar också mot att begravningsfrågorna ska handläggas vid en enda länsstyrelse.

Sammantaget är det vår uppfattning att koncentration av begravningsfrågorna inte bör ske till en enda länsstyrelse. I stället delar vi i allt väsentligt Koncentrationsutredningens bedömning av antalet länsstyrelser. För närvarande pågår det en statlig utredning som bl.a. ska se över länsindelningen (se avsnitt 3.5.2). Bland annat mot den bakgrunden har vi valt att inte låsa oss vid det exakta antalet länsstyrelser. Klart är dock att antalet inte bör överstiga sju, utan snarare vara färre.

Om begravningsfrågorna skulle handläggas av sju länsstyrelser i framtiden skulle det med nuvarande resurser (ca 3,5 årsarbetskrafter) innebära att var och en av länsstyrelserna, vid oförändrade ambitionsnivåer, skulle förfoga över 0,5 årsarbetskrafter. Vår bedömning är att en sådan koncentration i praktiken skulle innebära en rejäl förstärkning. Det bör också betonas att även om koncentration inte sker till en länsstyrelse så är det viktigt att viss samordning sker mellan länsstyrelserna och att någon länsstyrelse ges huvudansvaret för t.ex. utbildningen av begravningsombuden. Vilka länsstyrelser som bör få uppdraget att handlägga begravningsfrågor bör beslutas av regeringen. En bestämmelse bör därför införas i begravningslagens inledande kapitel där det framgår att länsstyrelsens uppgifter enligt begravningslagen ska fullgöras av den länsstyrelse som regeringen bestämmer.

Begravningsfrågorna utgör som framgått en mycket liten del av länsstyrelsernas verksamhet. Vår uppfattning är därför att det saknas skäl att hantera dessa tillsammans med andra av länsstyrelsernas områden som kan bli föremål för koncentration, t.ex. de som nämns i Koncentrationsutredningen. I stället är det vår uppfattning att våra förslag bör genomföras oberoende av hur övriga länsstyrelseverksamheter kommer att hanteras.

## 4 Begravningsavgifterna

### Sammanfattning av våra förslag:

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

- Kammarkollegiet ska i fortsättningen, på förslag av huvudmännen, fastställa begravningsavgiftssatserna även för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan. Kammarkollegiet får frånga huvudmannens förslag till begravningsavgift om detta inte grundas på en särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader eller i övrigt inte kan anses förenligt med bestämmelserna i begravningslagen.

## 4.1 Bakgrund, uppdrag och upplägg

Kostnaderna för begravningsverksamheten finansieras genom en begravningsavgift som är inkomstrelaterad och som betalas av alla som är folkbokförda i Sverige. Begravningsavgifterna fastställs med utgångspunkt i de faktiska kostnaderna för begravningsverksamheten, något som medför att avgiftssatsen varierar mellan olika huvudmän. I vårt uppdrag ligger att kartlägga dessa variationer, analysera orsakerna till dem samt lämna förslag på förändringar.

I det inledande avsnittet (4.2) följer först en allmän beskrivning av begravningsavgiften. Därefter beskrivs i avsnitt 4.3 orsaker till varför begravningsavgiftssatserna varierar. I avsnitt 4.4 redovisas några utgångspunkter och tankar om en framtida reglering av begravningsavgiftssatserna och i avsnitt 4.5 redovisar vi våra överväganden och förslag. I avsnitt 4.6 behandlas särskilt frågan om fastställande av begravningsavgiftssatser och kravet på särredovisning.

## 4.2 Begravningsavgift – allmänt

### 4.2.1 Fastställandet av begravningsavgiften

Den som är folkbokförd i Sverige är skyldig att betala en avgift för begravningsverksamheten (begravningsavgift), se 9 kap. 1 § begravningslagen. Av bestämmelsen framgår att avgiftsskyldigheten föreligger för alla, dvs. även för personer som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Begravningsavgiften ska betalas till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd. Avgiften är proportionell och räknas fram utifrån den kommunalt beskattningsbara inkomsten (9 kap. 2–3 §§ begravningslagen). Begravningsavgiften räknas fram på så sätt att den totala netto-

kostnaden för begravningsverksamheten divideras med det totala skatteunderlaget, dvs. skatteunderlaget för både dem som tillhör och dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Resultatet blir begravningsavgiftens storlek per skattekrona.

Den som är medlem i Svenska kyrkan betalar sin begravningsavgift till församlingen, eller till kommunen i de fall kommunen är huvudman, som en del av kyrkoavgiften. För dessa personer fastställs också avgiftssatsen av respektive huvudman. Avgiftssatsen för den som inte är medlem i Svenska kyrkan fastställs av Kammarkollegiet efter förslag från huvudmännen. Konstitutionsutskottet framhöll vid sin behandling av förslagen till ny begravningslag att församlingarnas förslag till avgift skulle tillmätas avgörande betydelse samt att Kammarkollegiets möjlighet att komma fram till en annan avgiftssats än den föreslagna i princip är begränsad till de fall då avgiftssatsen otvetydigt strider mot de förutsättningar som ges i begravningslagen. Det framhölls också att avsikten är att myndighetsbeslutet, dvs. Kammarkollegiets beslut, ska ha en mer formell karaktär och egentligen inte påverka huvudmännens handlingsfrihet (bet. 1998/99:KU18 s. 16–17). Kammarkollegiets granskning behandlas ytterligare i avsnitt 4.6.

#### **4.2.2 Särredovisning av begravningsverksamhetens kostnader**

Som framgår av 9 kap. 4 § begravningslagen ska avgiftssatsen grundas på en särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader. Bakgrunden till bestämmelsen är bl.a. att de personer som inte är medlemmar i Svenska kyrkan ska kunna känna sig säkra på att den begravningsavgift de betalar endast används till begravningsverksamheten och inte till annan verksamhet inom kyrkan. Lagstiftaren har överlåtit åt huvudmännen att utforma en sådan särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader att den ger ett rättvisande underlag för fastställande av begravningsavgiften.

#### **4.2.3 Vad ingår i begravningsavgiften?**

Av 9 kap. 6 § begravningslagen följer att huvudmannen är skyldig att utan kostnad för dödsboet tillhandahålla gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under 25 år, gravsättning

inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav, vissa transporter, kremering, lokal för förvaring och visning av stoftet samt lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler. Begravningsavgiften används för att bekosta nyss nämnda tjänster. Dessutom ska även vissa mer allmänna åtgärder inom begravningsverksamheten bekostas av begravningsavgiften och den del av kyrkoavgiften som hör till begravningsverksamheten. Som exempel kan nämnas drift och underhåll av begravningsplatser, byggnader och inventarier, fullgörande av skyldigheter enligt bl.a. begravningslagen samt den administration som behövs för att fullgöra uppgifterna. I begravningsavgiften ingår även kostnaderna för att hålla personal, arbetsledning och förtroendevalda. Begravningsavgiften har också använts till vård och underhåll av kulturminnesvårdande karaktär och för att täcka s.k. antikvariska merkostnader. (Se vidare avsnitt 4.3.2 om den kyrkoantikvariska ersättningen.)

#### 4.2.4 Något om begravningsavgifternas storlek och variation

Antalet kyrkliga huvudmän minskar kontinuerligt som en följd av de omorganisationer som sker inom Svenska kyrkan. År 2000 var antalet kyrkliga huvudmän 879 medan antalet år 2009 uppgår till 787. En utredning om den kyrkliga strukturen har också tillsatts på uppdrag av Kyrkomötet (direktiv 2008-05-21, Ks 2007:867). Utredningen ska vara klar 2011.

Taxeringsåret 2004 betalade 6,6 miljoner inkomsttagare (fysiska personer) ca 2 900 000 000 kr i begravningsavgift. Den genomsnittliga begravningsavgiftssatsen uppgick då till 0,34 procent för de kyrkliga huvudmännen. Taxeringsåret 2008 betalade fysiska personer som någon gång under inkomståret varit folkbokförda i riket totalt ca 3 352 000 000 kr i begravningsavgift. För det året uppgick den genomsnittliga begravningsavgiftssatsen till 0,31 procent. Den genomsnittliga beskattningsbara förvärvsinkomsten för taxeringsåret 2008 var ca 220 000 kr.

År 2008 var den lägsta begravningsavgiftssatsen hos de kyrkliga huvudmännen 0,09 procent och den högsta 1,08 procent. För en person med en genomsnittlig inkomst kunde begravningsavgiften det året variera mellan 198 kr och 2 376 kr beroende på huvudmannatillhörighet. För ett hushåll med två genomsnittsinkomster skulle i ett livsinkomstperspektiv (40 år) skillnaden



komma att uppgå till närmare 175 000 kr. För år 2009 har den lägsta begravningsavgiftssatsen för de kyrkliga huvudmännen fastställts till 0,08 procent (Danderyds församling) och den högsta till 1,08 procent (Blomskog-Trankils kyrkliga samfällighet). När det gäller begravningsavgiftssatserna hos de kommunala huvudmännen så har Stockholms kommun den lägsta begravningsavgiftssatsen i landet, 0,07 procent, medan avgiftssatsen i Tranås kommun uppgår till 0,24 procent för år 2009.

### 4.3 Orsaker till variationer i begravningsavgiftssatserna

#### 4.3.1 Utredningar gjorda under 2005

Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) och Svenska kyrkans Församlingsförbund (Församlingsförbundet) undersökte under 2005 oberoende av varandra orsakerna till de skillnader som finns i begravningsavgiftssatserna. Båda organisationerna var då ense om att befolkningsunderlaget är den faktor som har störst betydelse för de avgiftsskillnader som finns mellan huvudmännen. År 2004 hade tre fjärdedelar av huvudmännen en befolkning som understeg 10 000 invånare vilket innebär att en tredjedel av landets befolkning var folkbokförd hos dessa huvudmän. Församlingsförbundet angav i sin undersökning att skillnader i skattekraft (beskattningsbar inkomst per capita) är den näst viktigaste faktorn som inverkar på begravningsavgiften. Vidare pekade Församlingsförbundet på ett antal faktorer som inverkar på huvudmännens kostnader, exempelvis:

*Den ärvda strukturen:* Kyrkogårdar och begravningsplatser ligger där de ligger. Även om befolkningsunderlaget minskar går det inte att centralisera till nya större enheter.

*Gravskötselsskulden:* Huvudmännen åtog sig under 1900-talet att sköta gravplatser för alltid eller för längre tid mot otillräckliga ersättningar. År 1999 beslutades att dessa åtaganden skulle finansieras med begravningsavgifterna om fonderade medel inte räckte till.

*Kapitalkostnader:* Enligt övergångsbestämmelser i den modell för särredovisning som Församlingsförbundet tog fram 1999 skulle alla investeringar som gjordes under 1990-talet föras upp i anläggningsregistret och därigenom medföra avskrivningsbehov. Huvudmän som genomfört betydande investeringar under den perioden fick därmed högre kapitalkostnader än andra huvudmän.

### 4.3.2 Begravningsrådets utredning från 2008

Rådet för begravningsfrågor (Begravningsrådet) bildades 2007 av Svenska kyrkan, SKKF och Församlingsförbundet. I samband med att rådet bildades tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att undersöka orsakerna till begravningsavgiftssatsernas variationer. I arbetsgruppen har ingått en tjänsteman från respektive organisation samt därutöver en person från stiftsnivån inom Svenska kyrkan. Arbetsgruppen redovisade sitt arbete i december 2008 i rapporten "Orsaker till begravningsavgiftssatsens variationer hos huvudmän inom Svenska kyrkan". Nedan redovisas rapporten i en förkortad version. När det gäller avsnittet om kulturhistoriska faktorer så har vi justerat de belopp som avser den kyrkoantikvariska ersättningen så att dessa gäller tiden fram till och med februari 2009.

#### *Urvalsstudier*

Arbetsgruppen tittade närmare på olika grupper av huvudmän. Huvudmännen fick alla ett antal frågor angående arbetstid, administrationskostnader, kyrkogårdsareal, allmänna ytor, antalet kyrkogårdar, kapitalkostnader och gravskötselsskuld. De ombads också att räkna fram ett nyckeltal, "arealnyckeltalet", dvs. kyrkogårdsarealen i förhållande till antalet invånare. Vidare inhämtades deras begravningsavgiftssats, antalet invånare, antalet kyrkotillhöriga, skattekraft per invånare och antalet avlidna per år.

a) Tio huvudmän inom Hallsbergs-, Flens-, och Mjölby kommuner (tre huvudmän i Mjölby och Hallsbergs kommuner samt fyra i Flens kommun). Bakgrunden till urvalet var att det gäller kommuner med inte alltför stor fysisk utbredning där förhållandena inte torde vara alltför olika. Urvalet byggde också på antagandet att huvudmännen i centralorten oftast har bättre ekonomi än de som finns runt omkring.

b) Tre huvudmän med ungefär lika stor folkmängd men med olika begravningsavgiftssatser och där en av huvudmännen har särskilt låg avgiftssats. Det var Åmåls kyrkliga samfällighet, Skeda-Slaka kyrkliga samfällighet och Oxelösunds församling.

c) Två riktigt stora huvudmän, Norrköpings kyrkliga samfällighet och Örebro kyrkliga samfällighet, som vardera har mer än 100 000 invånare. Verksamheten hos dessa huvudmän är volymmässigt mer än tio gånger större än hos övriga huvudmän i studien. Båda huvudmännen är också innehavare av krematorium.

d) Fyra huvudmän inom Luleå stift. Bakgrunden till att dessa huvudmän valdes ut var att man ville undersöka klimatförhållandenas eventuella påverkan på begravningsavgiftssatsen.

*Huvudmännen kommunvis*

Inom *Hallsbergs kommun* granskades huvudmännen Hallsbergs församling, Sköllersta kyrkliga samfällighet och Viby församling. Inom kommunen har Hallsbergs församling den lägsta avgiftssatsen, 0,18 procent. Hallsbergs församling har också störst invånarantal, högst kvot avlidna per invånare, hög skattekraft, mycket litet arealnyckeltal, små kapitalkostnader och endast två kyrkogårdar. Sköllerstas kvot avlidna är mindre än hälften än vad den är i Viby, där den ligger väsentligt högre än genomsnittet i landet. I Viby finns det en äldrevårdsanläggning och det är möjligt att den kan påverka värdet. Sköllersta och Viby har samma skattekraft per invånare och båda har ett befolkningsunderlag som understiger 5 000 invånare. Sköllersta är en landsortsförsamling med flera kyrkogårdar, ett högt arealnyckeltal samt ett avvikande högt antal transporter. Begravningsavgiftssatsen är 0,02 procentenheter högre i Sköllersta trots att arealnyckeltalet och transportavståndet talar för att skillnaden borde vara större.

Inom *Mjölby kommun* granskades Mjölby kyrkliga samfällighet, Vifolka kyrkliga samfällighet och Skänninge kyrkliga samfällighet. Inom Mjölby kommun är det inte Mjölby centralort (0,29 procent) utan Vifolka som har lägst begravningsavgiftssats med 0,23 procent. Vifolka är ett inflyttningssamhälle med hög skattekraft och låg kvot avlidna per invånare. Mjölbys kvot är nästan dubbelt så hög och Mjölby har fler kyrkogårdar och längre transportavstånd än övriga huvudmän. Här syns hög kvot avlidna per invånare, högt arealnyckeltal, många kyrkogårdar och långa transportavstånd vara orsaken till den något högre begravningsavgiftssatsen i Mjölby. Skattekraften i de båda huvudmännen är likvärdig. Skänninge har en begravningsavgiftssats på 0,45 procent. Skänninge skiljer sig inte på det stora hela från övriga huvudmän men har märkbart lägre skattekraft, relativt låg kvot avlidna per invånare men samtidigt höga avskrivningskostnader. Det går inte att se några tydliga samband här, men låg skattekraft, höga avskrivningskostnader tillsammans med ett mindre befolkningsunderlag än i övriga huvudmän verkar för en högre avgiftssats.

Inom *Flens kommun* granskades Bettna kyrkliga samfällighet, Flens kyrkliga samfällighet, Dunker-Lilla Malma församling och Mellösa församling. Begravningsavgiftssatsen hos dessa fyra huvudmän ligger sammantaget omkring riksgenomsnittet hos de kyrkliga huvudmännen, 0,31 procent. Skattekraften är ca 12 procent lägre än vad den är i landet som helhet och endast hälften av vad den är i Danderyds kommun. Kvoten avlidna per invånare ligger nära riksgenomsnittet men Bettna kyrkliga samfällighet avviker med extra låg kvot. Som förklaring till detta kan nämnas att ett äldreboende beläget inom samfälligheten stängdes 2006, vilket innebar att de äldre flyttades till annan plats i kommunen. Bettna har det högsta arealnyckeltalet i hela undersökningen och flest antal kyrkogårdar i kommunen. Tillsammans med en liten befolkning på endast 1 882 invånare bidrar det till den höga begravningsavgiftssatsen på 0,48 procent. Övriga tre huvudmän skiljer sig inte åt nämnvärt vad gäller

begravningsavgiftssatsen, Flen 0,34 procent, Dunker-Lilla Malma 0,28 procent och Mellösa 0,32 procent.

En slutsats som enligt arbetsgruppen kan dras utifrån undersökningen av huvudmän inom samma kommun är att ett litet befolkningsunderlag leder till högre begravningsavgiftssatser. Med undantag av Åmål har samtliga huvudmän i undersökningen med högre avgifter än 0,40 procent mindre än 5 000 invånare. En annan slutsats är att generellt sett gäller att låg kvot avlidna per invånare leder till lägre avgiftssats. Sköllersta kyrkliga samfällighet har dock låg kvot men ändå hög begravningsavgiftssats och detsamma gäller för Bettna kyrkliga samfällighet. I ett par av kommunerna är det bekräftat att äldre flyttas till eller väljer en äldre vårdanläggning i någon annan del av kommunen än där man varit bosatt, något som gör att mortalitetskvoten snedvrids. De ursprungliga planeringsförutsättningarna för t.ex. kyrkogårdar stämmer inte längre med behovet. Siffrorna i Bettna kyrkliga samfällighet synes bekräfta ett sådant resonemang. Det nyss nämnda innebär att argumentet om att låg kvot avlidna per invånare ger låg begravningsavgiftssats fortfarande gäller men att det motverkas av andra faktorer.

#### *Tre jämnstora huvudmän*

Skeda-Slaka kyrkliga samfällighet, Åmåls kyrkliga samfällighet och Oxelösunds församling har var och en ett befolkningsunderlag mellan 9 604 invånare och 11 111 invånare. Huvudmannen i Skeda-Slaka, som har en mycket låg begravningsavgiftssats på 0,09 procent, är särskilt intressant eftersom den avviker från övriga på väsentliga punkter. För det första finns det inom samfällighetens geografiska område en enklav av Linköpings kyrkliga samfällighet och Aska kyrkogård och krematorium. Det har gjort att Skeda-Slaka har dragit nytta av denna facilitet och inte behövt göra egna investeringar. Vidare har man korta transportavstånd och endast två gamla kyrkogårdar. För det andra är antalet avlidna per invånare i Skeda-Slaka endast en tredjedel av genomsnittet i landet. Detta får sin förklaring i att befolkningen i Skeda-Slaka till stor del består av unga nyinflyttade familjer. För det tredje är skattekraften i Skeda-Slaka högre än den är i övriga två huvudmän. Begravningsverksamhetens förhållanden i Skeda-Slaka kan beskrivas som ovanliga. Åmål med 0,50 procent i begravningsavgiftssats har högre kvot avlidna per invånare än övriga. Vidare har Åmål den näst högsta kyrkogårdsarealen per invånare i undersökningen och dessutom sju kyrkogårdar som ligger utspridda, vilket leder till längre transportavstånd än hos övriga huvudmän. Både Åmål och Oxelösund har vida högre kapitalkostnader än Skeda-Slaka.

Sammanfattningsvis konstaterar arbetsgruppen att de viktigaste skälen till den låga avgiften i Skeda-Slaka är den låga kvoten avlidna per invånare samt nyttan av att ha Lilla Aska kyrkogård och krematorium i närheten. Att Skeda-Slaka endast har två kyrkogårdar och korta transportavstånd sammantaget med den förhållandevis höga skattekraften bidrar till den låga avgiftssatsen. De viktigaste orsakerna till den höga avgiftssatsen i Åmål är att arealnyckeltalet är mycket högt, att kvoten avlidna per

invånare är hög samt att det finns många kyrkogårdar med stora transportavstånd som följd. Den lägre begravningsavgiftssatsen, 0,28 procent, i Oxelösund kan förklaras av ett mycket lägre arealnyckeltal, något lägre kvot avlidna per invånare, endast en kyrkogård samt mycket korta transportavstånd jämfört med Åmål.

#### *Två stora huvudmän*

Norrköpings kyrkliga samfällighet och Örebro kyrkliga samfällighet ingår i undersökningen som exempel på stora huvudmän. De ingår i gruppen av de fem största huvudmännen i landet och begravningsavgiftssatserna ligger på 0,20 respektive 0,185 procent. Kvoten avlidna per invånare ligger mycket nära riksgenomsnittet, dvs. en procent, medan skattekraften endast ligger något högre än hos övriga huvudmän som studerats. Arealnyckeltalen är omkring fem till sex kvadratmeter per invånare och det motsvarar ungefär två kistgravplatser. Den siffran kan jämföras med de högsta värdena som ligger på omkring 20 kvadratmeter per invånare i den andra gruppen. Både Norrköping och Örebro har egna krematorier med en stor mängd kremationer. Krematorierna tycks inte ha någon förhöjande effekt på begravningsavgifterna. Sammantaget bekräftar sambandet mellan stort befolkningsunderlag och låga begravningsavgiftssatser.

#### *Några huvudmän i Luleå stift*

De huvudmän som studerades inom Luleå stift är Nederkalix och Edefors församlingar, Pajala kyrkliga samfällighet samt Bodens kyrkliga samfällighet. Pajala har samma höga avgiftssats som Bettna kyrkliga samfällighet, 0,48 procent, låg skattekraft och höga administrationskostnader. Edefors församling med en avgiftssats på 0,39 procent har undersökningens lägsta skattekraft, hög kvot avlidna och hög arbetstidskvot. De två större huvudmännen Nederkalix och Boden har förhållandevis låg begravningsavgiftssats, 0,26 respektive 0,22 procent. De har hög skattekraft, Boden har undersökningens högsta. Boden har vidare låga värden vad gäller kyrkogårdsareal, arbetstid och administrationskostnader. Slutsatsen vad gäller denna grupp huvudmän är att kallare klimat inte tycks ha någon fördyrande påverkan som skulle väga över andra faktorer. Möjligen kan den kortare växtsäsongen korrigera effekten.

#### *Personal- och administrationskostnader*

Arbetsgruppen tittade också närmare på vissa av huvudmännens resultaträkningar. Dessa visar att bakom stigande avgiftssatser döljer sig bl.a. kraftigt stigande personalkostnader. Även administrationskostnaderna stiger men inte lika mycket. Den lilla gruppen huvudmän med mycket låg avgiftssats har ett högt avgiftsunderlag och avviker därmed tydligt från de övriga. Om man tittar på antalet huvudmän med de högsta avgifterna stiftsvis utmärker sig tre stift, nämligen Lund, Karlstad och Härnösands stift. De enheter som har de allra högsta avgifterna, 50 öre

eller mer, finns framför allt på landsbygd och glesbygd inom de tre nämnda stiftet. Lund har det i särklass högsta antalet huvudmän, 133 stycken, medan alla andra stift har under 100.

#### *Krematorier*

I dag finns det drygt 60 krematorier i drift. Två tredjedelar av anläggningarna har rökgasrening. I undersökningen konstateras att det finns en viss överetablering av krematorier i vissa delar av landet. Enligt arbetsgruppen kan man dock inte dra slutsatsen att innehav av ett krematorium skulle påverka avgiftssatsen. När det gäller avgiftssatsen hos de huvudmän som har krematorier kan det konstateras att av 65 huvudmän har 12 en avgiftssats som överstiger 0,30 procent.

#### *Kulturhistoriska faktorer*

Kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser är skyddade enligt 4 kap. kulturminneslagen (1988:950). Bl.a. ska begravningsplatserna vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas. Den s.k. kyrkoantikvariska ersättningen som staten årligen betalar ut till Svenska kyrkan är avsedd att täcka kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll som är en följd av skyddsbestämmelserna. Bestämmelser om detta finns i kulturminneslagen. Den kyrkoantikvariska ersättningen får inte användas utjämnande, vilket innebär att hänsyn inte ska tas till församlingens ekonomi och dess förmåga att själv stå för kostnaderna. Fram till och med februari 2009 har Svenska kyrkan fördelat totalt 1 219 miljoner kr i kyrkoantikvarisk ersättning till stift, samfälligheter och församlingar. Fördelningen visar att 93 miljoner kr har gått till begravningsplatser, 899 till insatser på kyrkobyggnader, 106 miljoner till inventarier och 29 miljoner till kyrkotomter. Resterande 93 miljoner kronor har använts till övergripande åtgärder som inte har klassificerats på objekt.

Det finns enstaka huvudmän som har en förhållandevis stor andel kulturhistoriskt motiverade kostnader. Broddetorps kyrkogård i Stenstorps kyrkliga samfällighet är ett exempel. Kyrkogården bedöms ha mycket stort kulturhistoriskt värde och ska i sin helhet bevaras, vårdas och får inte förvanskas.

#### *Kvalitet och administration och särredovisning*

Det finns enligt gruppen inte någonting som tyder på att det skulle finnas ett samband mellan låg begravningsavgift och sämre skötsel eller lägre standard. Enligt rapporten är det däremot uppenbart att kvaliteten på administrationen påverkar avgiftssatsen. För en effektiv gravmarksstrategi krävs att huvudmannen har en god administrativ kapacitet. Inom administrationen ska gravboken, gravkartorna och gravskötselregistret hanteras på ett korrekt sätt, vilket kräver tillgång till datorer och adekvata system, men framför allt till kompetent personal med kunskap om

begravningslagen. Ledningsfunktionen och organisationen påverkar effektiviteten. Skickligheten i det praktiska arbetet, t.ex. val av metoder för att utföra en viss uppgift, påverkar naturligtvis också kostnaderna.

Huvudmannen ska särredovisa begravningsverksamhetens ekonomi, vilket är en förutsättning för att en korrekt begravningsavgift ska kunna fastställas. Efter millennieskiftet har begravningsavgiftssatsen sjunkit något i genomsnitt, vilket kan bero på att huvudmännen har blivit bättre på att särredovisa begravningsverksamhetens ekonomi.

#### *Begravningsrådets sammanfattande slutsatser*

Arbetsgruppen har för det första jämfört befolkningsunderlaget och skattekraften å ena sidan och den genomsnittliga begravningsavgiftssatsen å andra sidan. När det gäller befolkningsunderlaget är det enligt gruppen uppenbart att huvudmannens befolkningsunderlag spelar roll för avgiftssatsens storlek. Generellt synes gälla att ju större befolkningsunderlag desto lägre avgiftssats. Detta gäller fram till ett befolkningsunderlag på ungefär 10 000 personer, då avgifterna verkar stiga tillfälligt för att sedan åter stabilisera sig och återfå sin tidigare riktning. I rapporten ställs frågan om det kan vara så att huvudmannen vid en storlek av ca 10 000 personer når en nivå som kan garantera en förhållandevis rationell hantering och en viss kompetens. Att begravningsavgiftssatsen därefter stiger kan ha att göra med att huvudmannen då anser sig ha råd med vissa investeringar. När det gäller skattekraften, dvs. resultatet av antalet skattebetalare och deras beskattningsbara inkomst, så är det naturligt att denna spelar roll. Om invånarna har höga inkomster så kan huvudmannen ha lägre avgiftssats för att nå ett visst resultat än om deras inkomster vore lägre. Sammanfattningsvis konstateras i rapporten att avgiftssatsen och befolkningsunderlaget följs åt och likaså avgiftssatsen och skattekraften. Vidare synes enligt gruppen hög dödlighet och relativt sett många gravsättningar bidra till högre avgiftssatser. Här kommer de demografiska egenskaperna hos befolkningen fram. Orter med ung befolkning, dvs. tillväxtorter, har lägre dödlighet. Även denna faktor bidrar till högre avgiftssatser i glesbygd.

Arbetsgruppen har också studerat kostnader hos ett begränsat antal huvudmän. Det konstateras i rapporten att bakom stigande begravningsavgiftssatser döljer sig ofta ökade personalkostnader. Det konstateras också att skillnaderna i kostnader är stora och generellt sett till nackdel för glesbygden. Arbetsgruppen är av uppfattningen att genom studien bekräftas det som redan framkommit genom tidigare undersökningar. Orsakerna till skillnaderna i begravningsavgiftssatser kan sammanfattningsvis hänföras till följande faktorer: Befolkningsunderlag, skatteunderlag, kvoten avlidna, arealkostnader, transportavstånd, avskrivningskostnader och administrationskostnader. Av dessa är enligt arbetsgruppen utan tvekan befolkningsunderlaget och skattekraften de viktigaste orsakerna.

## 4.4 Utgångspunkter och tankar om en framtida reglering av begravningsavgiftssatserna

### 4.4.1 Bör något göras åt de varierande begravningsavgiftssatserna?

Frågan om variationer i begravningsavgiftssatserna har aktualiserats vid ett flertal tillfällen genom åren. Både Församlingsförbundet och SKKF har gjort utredningar på området och dessutom uppmärksammade Riksrevisionen frågan i sin tidigare nämnda rapport (RiR 2006:7). Alla utredningar som gjorts pekar på att de faktorer som har störst betydelse för begravningsavgiftssatsernas variation är befolkningsunderlag och skattekraft. Vi ställer oss i allt väsentligt bakom de bedömningar och analyser som har gjorts i nämnda utredningar. Något behov av fortsatt utredning om orsakerna till variationerna finns inte enligt vår uppfattning. I stället bör man utifrån det underlag som finns bedöma hur frågan vidare ska hanteras.

En första grundläggande fråga är om det är önskvärt med någon form av utjämning av de varierande avgiftssatserna. Förhållandena hos landets huvudmän skiljer sig åt på en mängd områden. Förutom skillnader i skattekraft och befolkningsunderlag har församlingarna också skilda strukturella förutsättningar. Vissa huvudmän har t.ex. stora geografiska områden med många kyrkogårdar medan andra inte har det. Man skulle kunna argumentera för att variationerna i begravningsavgiftssatserna är en naturlig följd av de skilda förutsättningar som råder i de olika församlingarna. Variationerna skulle kunna sägas vara det pris som får betalas för den lokala förankringen.

Enligt vår uppfattning finns det dock invändningar mot ett sådant synsätt. För medlemmar i Svenska kyrkan finns möjligheten att påverka beslut om begravningsavgiften genom att rösta i de kyrkliga valen eller genom att engagera sig som kyrkopolitiker. För dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan finns däremot inte den möjligheten, utan för dem återstår möjligheten att försöka påverka begravningsavgiften genom begravningsombuden. Samhället har dessutom ett övergripande ansvar för att begravningsverksamheten sköts på ett bra och effektivt sätt. Med detta följer också ett ansvar för att medborgarna inte betalar begravningsavgifter vars storlek inte är sakligt motiverade. Bland allmänheten finns det också ett missnöje med de varierande



avgiftssatserna. Både enskilda och begravningsombud har framfört till oss att de har svårt att förstå varför man ska betala olika mycket i begravningsavgift när de tjänster som erbjuds hos olika huvudmän är i stort sett desamma. Framför allt har många svårt att förstå de skillnader i begravningsavgift som finns inom närområdet, t.ex. inom samma kommun. Sammanfattningsvis menar vi att det finns anledning att försöka åstadkomma en förändring av de variationer som föreligger i begravningsavgiftssatserna i dag.

#### **4.4.2 Antalet begravningshuvudmän – och betydelsen för begravningsavgiftssatsernas storlek och variation**

I dag finns det 787 kyrkliga huvudmän för begravningsverksamheten. De två kommunala huvudmännen bortser vi från i det följande. De undersökningar som har gjorts visar att huvudmannens storlek har stor betydelse för begravningsavgiftens storlek. Höga begravningsavgiftssatser finns främst hos små huvudmän. Av de huvudmän som ingått i Begravningsrådets utredning och som hade en begravningsavgift överstigande 0,40 procent hade alla utom en ett befolkningsunderlag som understeg 5 000 invånare.

Resultaten i de utredningar som gjorts talar för att ju större befolkningsunderlag desto lägre begravningsavgiftssats. Att det ser ut på det sättet har som framgått flera orsaker. Befolkningsunderlaget (och skattekraften) kan dock betraktas som en bakomliggande variabel som får effekt på begravningsavgiften först via andra faktorer, som kyrkogårdsareal, antalet kyrkor eller transportavstånd. Med andra ord rör dessa faktorer intäktssidan, men även faktorer på kostnadssidan påverkar förstås begravningsavgiften. Man kan förvisso tänka sig huvudmän med ett svagt befolkningsunderlag och en relativt svag skattekraft men med få kyrkor m.m. som kan hålla en låg begravningsavgift. Generellt torde det dock inte förhålla sig på det sättet hos de små huvudmännen. Snarare visar de anförda undersökningarna att ett litet befolkningsunderlag kräver en högre begravningsavgift.

Befolkningsunderlaget påverkar inte bara begravningsavgiften genom att utgöra underlag för avgiftsuttaget. Befolkningsunderlaget bestämmer även storleken på huvudmannens verksamhet. Huvudmän med ett större befolkningsunderlag förefaller kunna uppnå effektiviseringsvinster som mindre inte kan utnyttja. Exempelvis blir investeringar ofta dyrare att genomföra hos en liten

huvudman. Vidare kan det hos en liten huvudman vara svårt att upprätthålla en effektiv administration, liksom att upprätthålla en god kompetens hos personalen. Att på ett korrekt sätt hantera gravböcker, gravkartor och gravskötselregister ställer stora krav på personalen, som måste ha kunskaper om både begravningslagen och förvaltningslagen m.m. Förutom att brister i detta avseende kan leda till ineffektivitet och kostnadsökningar kan de också innebära att enskilda drabbas av en felaktig ärendehantering. I Begravningsrådets rapport konstateras också att man kan se ett samband mellan stigande begravningsavgifter och ökande personal- och administrationskostnader. En större organisation ger större möjligheter till samordning, erfarenhetsutbyte, effektivisering och kompetensutveckling. Detta har i sin tur betydelse för begravningsavgiftens storlek.

Den slutsats som kan dras av det anförda är att antalet invånare har betydelse för begravningsavgiftens storlek och att sammanslagningar av kyrkogårdsorganisationen i flera församlingar kan sänka den genomsnittliga begravningsavgiften inom området. Färre huvudmän leder också i sig till att begravningsavgifterna utjämnas inom området. Vår uppfattning är att det på sikt finns mycket som talar för en ordning med färre huvudmän och större förvaltningsområden.

Inom ramen för stat-kyrkareformen beslutade staten att anförtro Svenska kyrkan och dess församlingar ansvaret för begravningsverksamheten. Svenska kyrkan fick begravningsverksamheten på ett slags entreprenad. Hur Svenska kyrkan väljer att organisera denna verksamhet har hela tiden varit en fråga för kyrkan internt. Enligt vår uppfattning varken kan eller bör man ändra på detta. Det bör dock betonas att begravningsverksamheten är en samhällsangelägenhet som vänder sig till alla medborgare, såväl medlemmar som icke-medlemmar. Staten har ett övergripande ansvar för begravningsverksamheten. I detta ansvar ligger också en skyldighet att se till att begravningsverksamheten bedrivs effektivt och att begravningsavgifterna inte blir oskäligt höga eller varierar utan att saklig grund finns för det. Av det anförda följer att staten har rätt att ställa vissa krav på hur begravningsverksamheten bedrivs. Detta gäller även om kraven skulle få vissa konsekvenser t.ex. vad gäller antalet huvudmän för begravningsverksamheten.

#### 4.4.3 Hur skulle antalet huvudmän kunna begränsas?

En lösning som går ut på att begränsa antalet huvudmän för begravningsverksamheten kan se ut på olika sätt. Ett alternativ vore att knyta antalet huvudmän till invånarantalet, t.ex. att ingen huvudman får ha ett mindre invånarantal inom sitt upptagningsområde än 10 000 invånare. På så sätt skulle de riktigt små huvudmännen försvinna. Det finns dock flera problem med en sådan lösning. Ett är att invånarantalet förändras hela tiden. Ett annat är att det då fortfarande kommer att finnas flera huvudmän inom ett mindre geografiskt område, t.ex. inom en kommun.

##### *Geografisk avgränsning av antalet huvudmän*

Enligt vår uppfattning är det i stället en bättre lösning att använda sig av ett visst geografiskt område för att avgränsa antalet huvudmän. Lämpligen bör regleringen i sådant fall gå ut på att det inom ett visst geografiskt område inte får finnas fler än en huvudman för begravningsverksamheten. Ett system med en huvudman inom ett visst geografiskt område leder i sig till en utjämning av begravningsavgifterna inom det området. Frågan är då vilket geografiskt område som bör väljas. Området bör inte vara för stort och inte för litet. Det bör också finnas skäl som gör att en utjämning av begravningsavgifterna inom just det geografiska området ter sig naturlig och önskvärd. Det rimligaste alternativet är att använda kommunernas geografiska områden som avgränsning. Redan i dag finns det inom 90 av landets kommuner endast en huvudman för begravningsverksamheten. Antalet folkbokförda i dessa kommuner uppgår till 2 274 083 personer.

Av det anförda följer att i de flesta kommuner – 200 – finns det flera huvudmän för begravningsverksamheten. Eftersom huvudmännens storlek och befolkningssammansättning kan vara starkt skiftande inom en kommun så kan det uppstå stora skillnader i begravningsavgiftssatsen också inom kommunen. Att avgiftssatsen är dubbelt så stor i en församling som i en annan inom samma kommun förekommer i flera fall. Som redan framgått kan det vara svårast för enskilda att förstå varför begravningsavgifterna varierar inom närområdet, där t.ex. geografiska förhållanden inte kan tjäna som förklaring. Från flera begravningsombud har också framförts att man ser det som problematiskt att förklara för icke-

medlemmar varför begravningsavgiften varierar även inom kommunen. Frågan har vidare väckts genom en motion till Kyrkomötet 2005 i vilken påpekades att ”svårast är att förstå varför kostnaderna är olika i närliggande församlingar, som exempelvis i en och samma kommun” (motion 2005:61). Det kan också vara svårt att förstå varför det inom vissa kommuner bara finns en huvudman, och följaktligen också bara en begravningsavgiftssats, medan det inom andra kommuner finns flera huvudmän och flera olika avgiftssatser. Enligt vår uppfattning är det viktigt att skapa en acceptans för begravningsavgifterna hos medborgarna. Att alla invånare inom samma kommun ska kunna förvänta sig en välfungerande begravningsverksamhet till samma kostnad framstår som ett rimligt önskemål.

Ett system med högst en huvudman i varje kommun skulle också bidra till att lösa vissa problem som har att göra med hur begravningsavgiften påverkas av att det finns en äldrevårdsanläggning inom förvaltningsområdet. Inom vissa kommuner flyttas äldre till, eller väljer, en äldrevårdsanläggning inom en annan del av kommunen än den man har varit bosatt i. Detta gör att mortalitetskvoten snedvrids och att de ursprungliga planeringsförutsättningarna inte längre stämmer. Huvudmän som har en äldrevårdsanläggning inom sitt upptagningsområde kommer att få en hög kvot avlidna per invånare, vilket påverkar begravningsavgiften. Dessa huvudmän har ofta inte heller fått del av de begravningsavgifter som erlagts i den tidigare folkbokföringsförsamlingen, vilken många gånger är belägen inom samma kommun. En ordning med en begravningshuvudman per kommun skulle medföra att förekomsten av en äldrevårdsanläggning inte skulle få samma betydelse för begravningsavgiften eftersom avgiftssatsen skulle vara densamma inom hela kommunen.

En reglering som går ut på att det inom en kommun inte får finnas fler än en huvudman skulle innebära att antalet huvudmän skulle minska från 787 till i dagsläget högst 290. Mot att använda kommunen som avgränsningsområde skulle kunna invändas att befolkningsunderlaget inom vissa huvudmäns områden fortfarande skulle vara för litet för att möjliggöra en effektiv hantering av begravningsverksamheten. Per den 31 december 2008 var det 74 kommuner som hade ett invånarantal som understeg 10 000 invånare och 12 kommuner som hade ett underlag som understeg 5 000 invånare. Detta kan jämföras med att för närvarande (år 2009) har hälften av alla kyrkliga huvudmän ett befolknings-

underlag under 5 000 invånare. En huvudman per kommun skulle således innebära att antalet riktigt små huvudmän skulle bli avsevärt färre än i dag. Dessutom bör en eventuell reglering naturligtvis inte hindra samverkan som går ut på att huvudmannens förvaltningsområde omfattar två eller flera kommuner.

Mot att använda kommunen som avgränsningsområde kan invändas att kommunernas geografiska områden ändras med jämna mellanrum. Kommuner går t.ex. samman eller kommunkartan "ritas om" på annat sätt. Detta är förvisso en riktig invändning. Samtidigt måste beaktas att oavsett vilken geografisk avgränsning som väljs så kommer denna alltid att kunna förändras. Att kommuner går samman eller delas är också relativt sällan förekommande. En annan fråga är om det finns någon risk för att huvudmannens område vid eventuella kommunsammanslagningar kan bli alltför stort. Redan i dag finns det dock stora huvudmän. Som exempel kan nämnas att Göteborgs kyrkliga samfällighet består av ca 470 000 invånare. Intressant att notera i sammanhanget är att det bland de kommuner där det i dag bara finns en huvudman för begravningsverksamheten finns en del kommuner i norra Norrland, t.ex. Överkalix, Övertorneå, Arvidsjaur, Gällivare och Kiruna kommuner, dvs. kommuner där de geografiska avstånden är stora.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns goda skäl för en reglering som innebär att det inom en kommun endast ska finnas en huvudman för begravningsverksamheten. Det bör framhållas att en sådan reglering inte ska ses som ett försök att införa ett kommunalt huvudmannaskap för begravningsverksamheten. Att överväga ett förändrat huvudmannaskap för begravningsverksamheten har inte ingått i vårt uppdrag. Vi har endast använt kommunernas geografiska områden för att ge förslag till hur begravningshuvudmannens respektive förvaltningsområden kan avgränsas.

#### *En tänkbar rättslig reglering av antalet huvudmän*

För att åstadkomma en reglering av den typ som nämnts ovan skulle man kunna införa en ny första paragraf i 2 kap. begravningslagen om att det inom en kommun ska finnas en huvudman för begravningsverksamheten. Begravningshuvudmannens förvaltningsområde kommer då att utgöras av den eller de

församlingar som ingår i den kommun där huvudmannens förvaltningsområde är beläget. För tydlighetens skull bör sägas att med *församling* avses enligt begravningslagen ”församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan” (1 kap. 1 § begravningslagen). Begreppet samfällighet behöver därför inte nämnas särskilt i lagtexten. En viss språklig förändring av nuvarande 2 kap. 1 § blir däremot nödvändig för att klargöra att det är huvudmannen för begravningsverksamheten som har ansvaret för att anordna och hålla begravningsplatser, inte samtliga territoriella församlingar inom Svenska kyrkan. Denna justering bör för övrigt ske oberoende av om en reglering med en huvudman per kommun genomförs.

Enligt vår uppfattning finns det inte någonting att invända mot att en huvudman ansvarar för begravningsverksamheten i två eller flera kommuner. Tvärtom kan det ofta finnas skäl att uppmuntra även sådan samverkan. Den typen av samverkan förekommer också redan i dag i Bollnäs-Ovanåkers kyrkliga samfällighet, där församlingarna i Bollnäs kommun och Ovanåkers kommun har gått samman och bildat en samfällighet som ansvarar för bl.a. begravningsverksamheten i båda kommunerna. En regel av den typ som skisserats hindrar inte sådan samverkan och ska alltså inte uppfattas som ett krav på att varje kommun måste ha en *egen* huvudman.

Av den skisserade lösningen följer att förvaltningsområdet inte får omfatta delar av en kommun. Det finns i dag dock ett antal församlingar och samfälligheter (för närvarande 18 stycken) som är belägna inom två kommuner. Från Svenska kyrkans sida finns en ambition att försöka undvika församlingar som sträcker sig över en kommungräns. Vissa stift har också som policy att en församling inte bör stäcka sig över en kommungräns. I den mån s.k. delade församlingar fortfarande finns vid en kommande reglering av antalet huvudmän måste det naturligtvis lösas hur dessa ska hanteras.

#### *Skyldigheten att tillhandahålla gravplatser*

Huvudmannen har i dag skyldighet att tillhandahålla gravplatser för de personer som vid dödsfallet var folkbokförda inom församlingen samt, under vissa förutsättningar vissa dödfödda, se 2 kap. 3 § begravningslagen. Ett förslag om att det endast ska finnas

en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun skulle innebära att skyldigheten att tillhandahålla gravplatser skulle ligga på denne huvudman. Ansvaret skulle då gälla i förhållande till alla som vid dödsfallet var folkbokförda inom huvudmannens förvaltningsområde (samt vissa dödfödda). För att det inte ska råda några oklarheter om huvudmannens ansvarsområde bör vid en reglering uttrycket ”inom huvudmannens förvaltningsområde” användas i stället för nuvarande ”inom församlingen eller kommunen” (2 kap. 3 § första meningen). Det är dessutom den formulering som används i andra meningen i nämnda paragraf. Även denna justering bör ske oberoende av om en reglering med en huvudman per kommun genomförs.

Fördelen med ett utökat förvaltningsområde och ett större antal begravningsplatser är att det för den enskilde kommer att finnas fler valmöjligheter. Att alla församlingar i framtiden skulle kunna erbjuda alla typer av gravskick är inte realistiskt. Askgravplatser finns kanske inte i en församling medan det kan erbjudas av en annan församling inom samma kommun. En nackdel skulle kunna vara att den enskilde erbjuds en gravplats som ligger långt bort geografiskt, vilket kan medföra problem för äldre anhöriga som vill besöka gravplatsen. Den problematiken kan dock föreligga också i dag i de kyrkliga samfälligheterna. Självfallet ligger det också i huvudmannens intresse att i möjligaste mån tillgodose de önskemål om gravplatser som finns, t.ex. ett önskemål om att få bli begravd inom folkbokföringsförsamlingen.

När det gäller huvudmannens skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund (2 kap. 2 § första stycket begravningslagen) så skulle ett förslag om en begravningshuvudman per kommun inte innebära någon större förändring. Precis som är fallet i dag kommer skyldigheten finnas att ordna särskilda gravplatser inom ett godtagbart avstånd, antingen inom det egna förvaltningsområdet eller inom ett närbeläget förvaltningsområde.

#### 4.4.4 Något om Folkbokföringsutredningen

Folkbokföringsutredningen (Fi 2007:11) har som uppgift att göra en översyn av 1991 års folkbokföringslag (1991:481). I uppdraget (dir. 2007:123) ingår bl.a. att se över bestämmelserna i folkbokföringslagen om att en person ska folkbokföras på den

fastighet och i den territoriella församling inom Svenska kyrkan där han eller hon är att anse som bosatt. Utredaren ska därvid utreda om folkbokföring även fortsättningsvis ska ske i församling eller om någon annan indelningsgrund ska väljas för att möjliggöra urval av populationen inom ett begränsat geografiskt område. I utredningens direktiv konstateras att stat-kyrkareformen bl.a. innebar att ändringar i församlingsindelningen numera är en helt intern kyrklig angelägenhet. Vidare konstateras i direktiven att eftersom staten saknar bestämmanderätt över församlingsindelningen kan principiella skäl anföras mot att just församling utgör indelningsgrund för folkbokföringen.

Som framgått fastställer varje huvudman själv sin begravningsavgiftssats för medlemmar samt lämnar förslag till Kammarkollegiet såvitt avser icke-medlemmar inom förvaltningsområdet. I dagsläget är församlingsindelningen nödvändig för att rätt begravningsavgiftssats ska kunna fastställas. En reglering som går ut på att det inom en kommun endast får finnas en huvudman för begravningsverksamheten medför att samma begravningsavgiftssats kommer att tillämpas inom hela kommunen. I praktiken innebär det att det väsentliga i begravningsavgiftshänseende då blir i vilken kommun den enskilde är folkbokförd. Något behov av att knyta folkbokföringen till en viss församling för att kunna fastställa begravningsavgiften skulle då inte finnas.

#### **4.4.5 Exempel på hur begravningsavgiftssatserna förändras vid en ordning med en huvudman per kommun**

För att se hur begravningsavgiften skulle förändras vid en ordning med en huvudman per kommun har vi (med hjälp av företaget Strategihuset AB) gjort en fördjupad analys av huvudmännen i ett antal kommuner. Syftet har också varit att se vilken förändring av människors kostnad för begravningsavgiften som sker under ett livsinkomstperspektiv med en sådan ordning. De kommuner som närmare har studerats är Falkenbergs kommun, Varbergs kommun, Motala kommun, Gävle kommun och Årjängs kommun. Orsaken till att dessa har valts ut är bl.a. att de ingick i den studie som SKKF lät utföra under 2004. SKKF baserade i sin tur urvalet bl.a. på att det rör sig om kommuner med flera huvudmän som har viss spridning i begravningsavgiftssatserna. Det bör betonas att de uppgifter som använts är från 2005, 2006 och 2008. Vi är medvetna

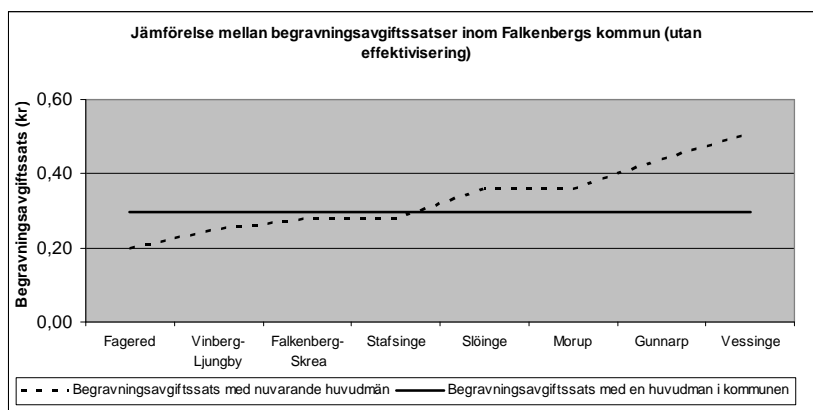


om att vissa mindre förändringar har skett i begravningsavgiftssatserna hos vissa av huvudmännen sedan dess.

Beräkningarna innehåller inga andra lokala faktorer än begravningsavgiftssats, driftskostnader och invånarantal. De generella faktorer som har använts är årsinkomstklasser. Bedömningen är därför att slutsatserna även bör kunna appliceras på övriga kommuner i landet. Vid sammanslagningar av verksamheter är det en naturlig förväntan att förändringen ska leda till en viss rationalisering. Vi har gjort kalkyler utifrån dels oförändrad effektivitet vid en sammanslagning, men också med måttfulla 10 procents effektivisering.

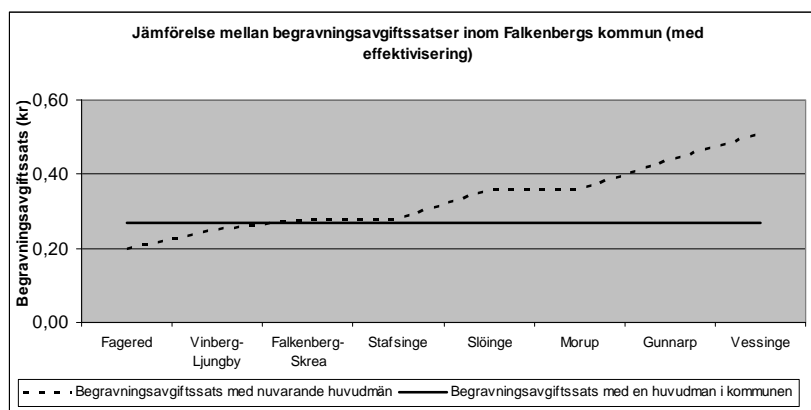
Nedan redovisas våra iakttagelser och slutsatser. För Falkenbergs kommun (figur 4.1–4.4) har vi valt att redovisa begravningsavgiftssatserna både med och utan effektivisering. Genom att jämföra de fyra graferna från Falkenberg kan man se vilka skillnader som uppstår med respektive utan effektivisering. Motsvarande förändringar sker i de andra studerade kommunerna. Dessa har vi valt att redovisa endast med 10 procents effektivisering. Det gör vi därför att det är rimligt att staten ställer krav på rationalisering inom begravningsverksamheten lika väl som motsvarande krav ställs på andra offentligt finansierade verksamheter.

Figur 4.1 Falkenbergs kommun



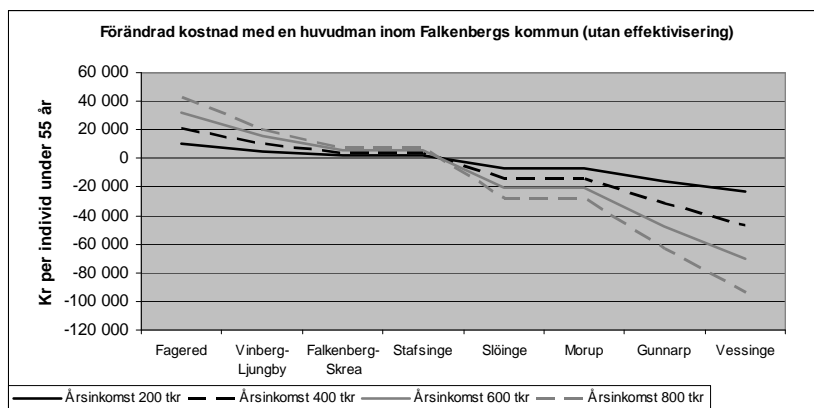
Falkenbergs kommun omfattar åtta huvudmän. Begravningsavgiftssatsen varierar mellan 20 öre och 51 öre. Den totala driftskostnaden för huvudmännen är totalt 19,1 mkr. Om det skulle finnas en huvudman inom Falkenbergs kommun och om inga krav skulle ställas på effektivisering skulle den gemensamma begravningsavgiftssatsen bli 30 öre. Invånarna i Fagereds församling skulle få en höjning med 10 öre medan invånarna i tre församlingar skulle få en marginell höjning med några ören. Invånarna i övriga fyra församlingar skulle få en sänkning av begravningsavgiften på mellan sex och 21 öre.

Figur 4.2 Falkenbergs kommun

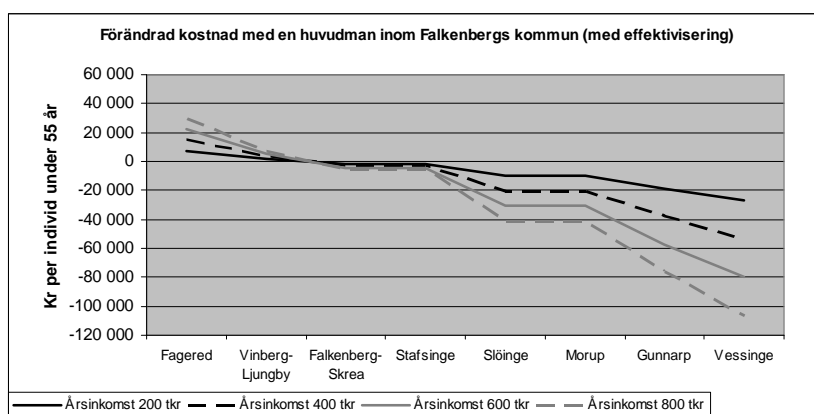


En kalkyl som grundas på en effektivisering med 10 procent visar att invånarna i fyra församlingar i Falkenbergs kommun skulle få en i stort sett oförändrad begravningsavgiftssats medan invånarna i fyra församlingar (Slöinge, Morup, Gunnarp och Vessinge) skulle få en sänkning med mellan 10 och 25 öre. Skillnaden i begravningsavgiftssats mellan de två exemplen är endast 3 öre. Däremot blir antalet personer som får en minskning av kostnaden betydande vid ett krav på effektivisering. En jämförelse mellan figur 4.1 och 4.2 visar att de 20 000 människor som bor i Vinberg-Ljungby och Falkenberg-Skrea i stället för att få en höjning av begravningsavgiften får en sänkning. Även om förändringen för ett enskilt år är begränsad så har det betydelse när man ser på livstidskostnaden.

Figur 4.3 Falkenbergs kommun



Figur 4.4 Falkenbergs kommun

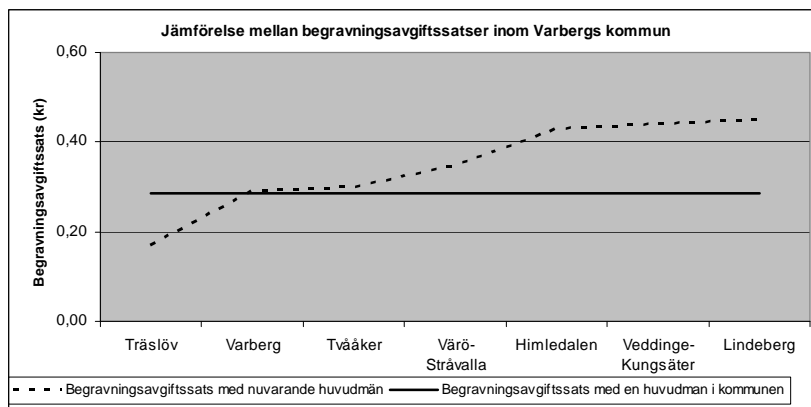


De ekonomiska konsekvenserna för invånarna blir tydligare om man studerar hur livstidskostnaden förändras. I Fagereds församling kommer personer med höga livsinkomster att få en höjning av livstidskostnaden för begravningsavgift med 42 000 kr medan personer i samma inkomstklass i Vessinge kommer att få en minskning av livstidskostnaden med 94 000 kr. För de lägsta inkomstklasserna är motsvarande siffror 10 000 kr respektive 23 000 kr (figur 4.3). Vid 10 procents effektivisering blir skillnaden den att de som får en höjning av begravningsavgiften blir färre och

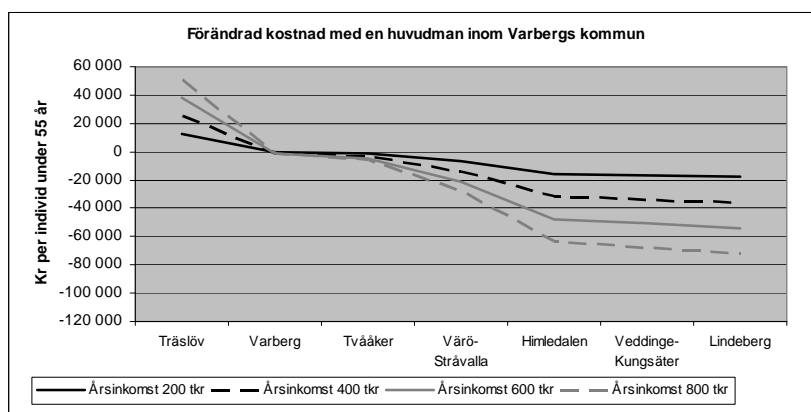
höjningen blir mindre medan de som får sänkt avgift blir fler och avgiftssänkningen större (figur 4.4).

I figur 4.5–4.12 visas motsvarande grafer, med 10 procents effektivisering, för Varbergs, Motala, Gävle och Ärjängs kommuner.

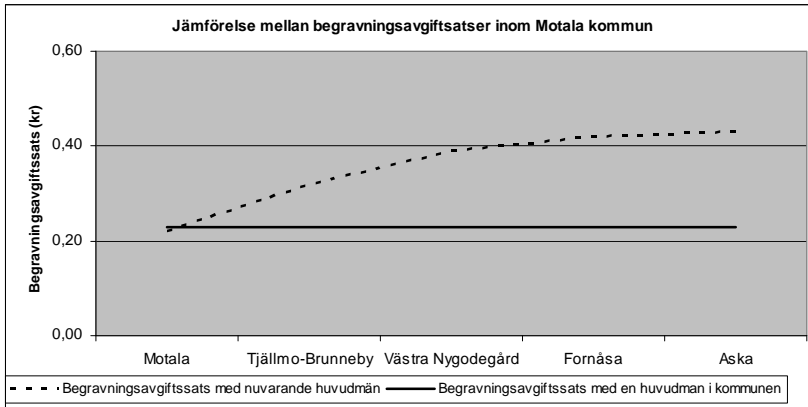
Figur 4.5 Varbergs kommun



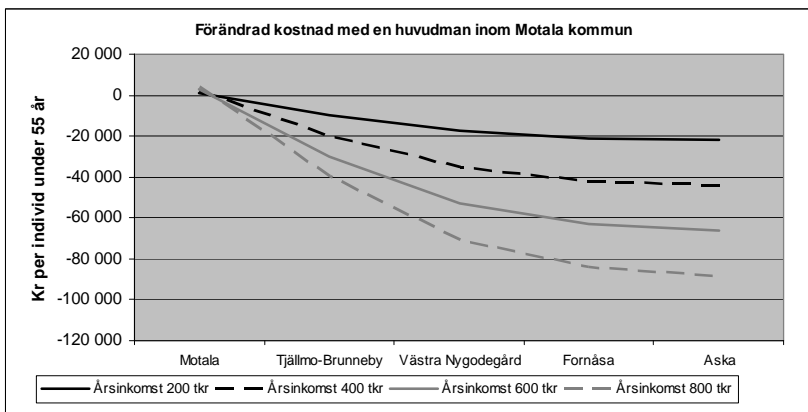
Figur 4.6 Varbergs kommun



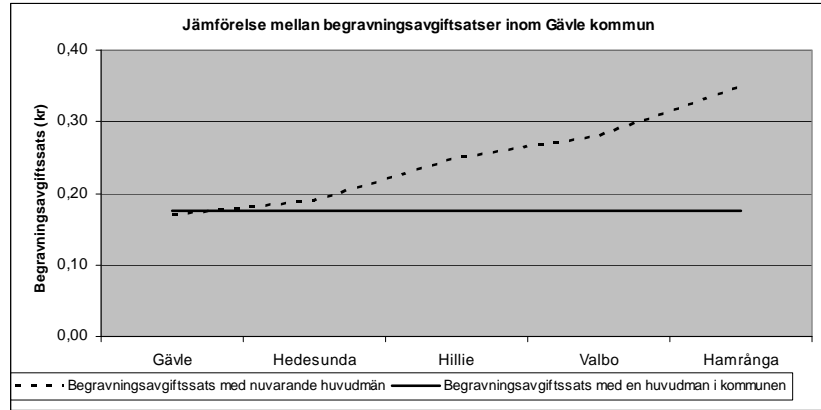
Figur 4.7 Motala kommun



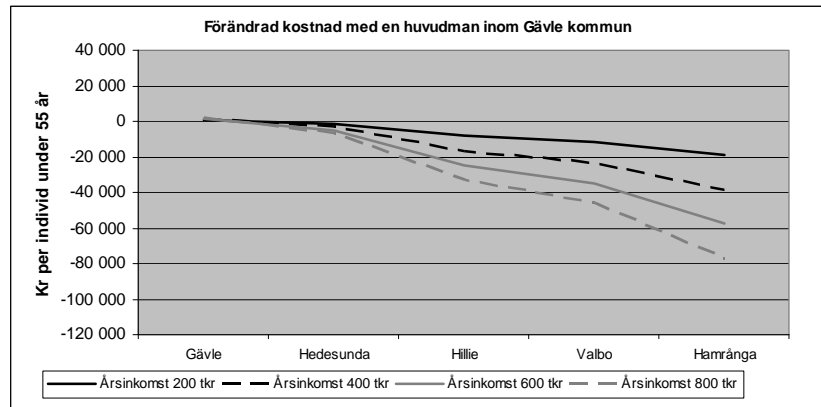
Figur 4.8 Motala kommun



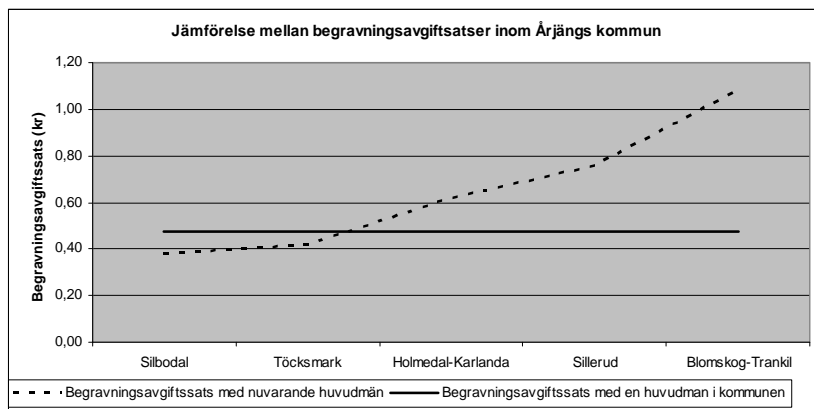
Figur 4.9 Gävle kommun



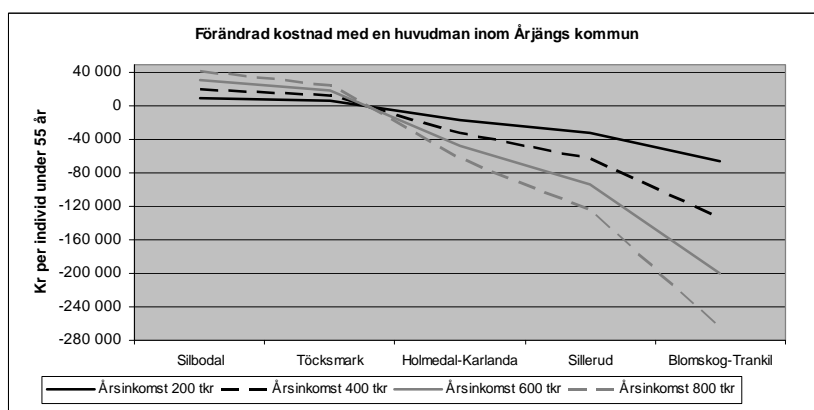
Figur 4.10 Gävle kommun



Figur 4.11 Årjängs kommun



Figur 4.12 Årjängs kommun



Av ovanstående redovisning framgår att av de 30 studerade församlingarna kommer invånarna i fyra församlingar att få en höjd begravningsavgift vid en ordning med en huvudman per kommun. Invånarna i övriga 26 församlingar kommer att få en oförändrad eller sänkt kostnad. Den största ökningen i livstidskostnad får invånarna i Träslöv med mellan 12 000 kr och 50 000 kr beroende på inkomstklass. Den största minskningen får invånarna i Blomskog-Trankil med mellan 66 000 kr och 264 000 kr beroende på inkomstklass.

## 4.5 Våra överväganden och förslag

### 4.5.1 Bör det inom en kommun finnas endast en begravningshuvudman?

**Vår bedömning:** En ordning med högst en begravningshuvudman per kommun är det bästa sättet för att åstadkomma en enhetlig begravningsavgiftssats inom en kommun samtidigt som förutsättningar skapas för en rationell och effektiv begravningsverksamhet av god kvalitet. Det är angeläget att arbetet med att åstadkomma en förändring av de varierande begravningsavgiftssatserna påbörjas så snart som möjligt. De problem, särskilt tidsaspekten, som är förknippade med genomförandet av ett förslag som innebär att det ska finnas högst en begravningshuvudman per kommun gör dock att vi inte anser det meningsfullt att i nuläget lägga fram ett konkret sådant förslag.

Av det föregående framgår att det finns starka skäl som talar för att det införs en reglering i begravningslagen om att det inom en kommun inte får finnas fler än en huvudman för begravningsverksamheten. Som framgått av de exempel vi har redovisat kan en ordning med en huvudman inom en kommun kombinerat med en rimlig effektivisering skapa en väsentlig utjämning och sänkning av livstidskostnaden för begravningsavgiften för flertalet invånare i en kommun. Sett från medborgarnas perspektiv rör det sig i många fall om betydande belopp.

Ett sådant förslag skulle dock kräva organisatoriska förändringar inom Svenska kyrkan. Organisationsförändringar är alltid tidskrävande. Beslutsprocessen som gäller inom Svenska kyrkan gör emellertid att tidsaspekten får en särskilt stor betydelse vid förändringar av den kyrkliga organisationen. Stora och viktiga beslut om t.ex. organisationsfrågor måste vara demokratiskt förankrade inom Svenska kyrkan innan de genomförs. Större förändringar som berör den lokala nivån i dess helhet kommer rimligen att behöva träda i kraft i samband med en ny mandatperiod. Bortser man från det val som äger rum i år hålls nästa kyrkoval 2013 och den nya mandatperioden börjar den 1 januari 2014. Det är inte realistiskt att tro att en så stor förändring som ett krav på en huvudman per kommun skulle kunna genomföras till 2014. Nästa mandatperiod börjar den 1 januari 2018. Det anförda säger någonting om tidsaspekten för



genomförande av organisatoriska förändringar av den typ som kan bli aktuella.

I sammanhanget bör man också ta hänsyn till Svenska kyrkans strukturutredning (Strukturutredningen) som ska vara färdig den 1 april 2011. Det övergripande syftet är enligt direktiven att skapa bästa möjliga förutsättningar för församlingarna att fullgöra sin grundläggande uppgift. En utvärdering ska också göras av de senaste årens omfattande förändringar i den lokala indelningen. Vidare ska möjligheterna till lokala samverkansformer belysas och förslag till behövliga ändringar i kyrkoordningen läggas fram. Planeringen är att frågor om den lokala strukturen efter remissbehandling ska kunna beslutas vid 2012 års kyrkomöte.

Att en huvudman per kommun är den bästa garantin för att åstadkomma både en begravningsavgift inom kommunen och en rationell hantering som gynnar effektivitet och kvalitet är en uppfattning som delas av såväl Svenska kyrkan som Församlingsförbundet och SKKF. Detta framgår bl.a. av det gemensamma uttalande som organisationerna har ställt sig bakom i juni månad i år (se bilaga 4). Det är angeläget att arbetet med att åstadkomma en förändring av de varierande begravningsavgiftssatserna påbörjas så snart som möjligt. De problem, bl.a. tidsaspekten, som är förknippade med genomförandet av ett förslag om en begravningshuvudman per kommun gör dock att vi inte ser det som meningsfullt att i nuläget lägga fram ett konkret sådant förslag. Mot bakgrund av det arbete som pågår inom ramen för Strukturutredningen kan det också finnas skäl att i nuläget vara försiktig med regler som direkt påverkar den kyrkliga organisationen. Även de strukturförändringar på regional nivå som diskuteras talar för detta. Det anförda gör att vi har övervägt andra övergångslösningar för att på kort sikt åtminstone skapa mer enhetliga begravningsavgiftssatser inom närområdet. Det bör dock betonas att nedan föreslagna övergångslösningar ska ses som ett första steg i arbetet med att nå en ordning med en huvudman för begravningsverksamheten inom varje kommun.

#### 4.5.2 Hur kan man åstadkomma en förändring av begravningsavgiftssatserna?

**Våra förslag:**

- Det införs en ny bestämmelse i begravningslagen där det framgår att den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift ska betalas ska vara densamma inom en kommun. Bestämmelsen är tänkt att utgöra en övergångslösning som ska gälla till dess en ordning med högst en huvudman per kommun kan genomföras.
- För att garantera att Svenska kyrkans arbete bedrivs i riktning mot det långsiktiga målet med en huvudman per kommun bör regeringen så snart som möjligt ta initiativ till en överenskommelse med Svenska kyrkan. I överenskommelsen bör ingå en avstämning med krav på redovisning från Svenska kyrkans sida vad gäller t.ex. hur arbetet bedrivits samt hur antalet huvudmän och begravningsavgiftssatserna har förändrats. Lämpligen bör en sådan redovisning ske senast vid utgången av 2015.

Mot den bakgrund som tecknats i föregående avsnitt har vi övervägt andra alternativ än en reglering som innebär att det ska finnas högst en huvudman för begravningsverksamheten per kommun. Ett alternativ vore att skapa någon form av utjämningsystem avseende begravningsavgifterna liknande det som finns inom Svenska kyrkan när det gäller den inomkyrkliga verksamheten. Den inomkyrkliga ekonomiska utjämnningen regleras i 44 kap. kyrkoordningen. Systemet är komplicerat och ska inte gås igenom i detalj här. Här ska endast nämnas att församlingarna inom ramen för utjämningsystemet varje år betalar in en viss allmän utjämningsavgift. Genom utjämningsystemet omfördelas sedan en del av de kyrkoavgifter som medlemmarna har betalat till sin församling. Frågan om ett separat utjämningsystem för begravningsverksamheten har varit föremål för diskussion tidigare (se t.ex. SOU 1997:42 s. 87 samt motion 2003:89 till Kyrkomötet samt Ekonomi- och egendomsutskottet, EE 2003:1).

Enligt vår uppfattning finns det ett grundläggande problem med att införa ett rent utjämningsystem. Det löser nämligen inte problemet med de bakomliggande orsakerna till att avgifterna varierar. Med ett utjämningsystem kan man visserligen

åstadkomma att begravningsavgiftssatsernas storlek utjämnas över landet så att skillnaden mellan olika huvudmän blir mindre. Däremot innebär ett sådant system inte i sig att avgifterna, totalt sett, blir lägre. Problemet med ett utjämningsystem är att det inte ger några direkta incitament för de huvudmän som har de höga begravningsavgifterna att försöka sänka dessa. Inte heller ges de huvudmän som har låga avgifter några incitament för att försöka behålla dessa eller sänka dem ytterligare. Med ett utjämningsystem uppmuntras inte initiativ och försök till förändring och rationalisering. I stället riskerar ett sådant system att bli konserverande i den bemärkelsen att verksamheten kommer att bedrivas på samma sätt som den alltid har bedrivits. Vår uppfattning är att något nationellt utjämningsystem för begravningsavgiftssatserna inte bör införas.

Ett annat alternativ är att införa en reglering som slår fast att begravningsavgiftssatsen ska vara densamma inom en kommun. En sådan lösning innebär i sig inte några krav på förändrad organisation inom Svenska kyrkan vad gäller begravningsfrågorna. Den är därför rimligen enklare och snabbare att genomföra än en ordning med en huvudman per kommun. Med den lösningen uppnår man att avgiftssatsen inom en kommun blir densamma. Jämfört med hur situationen ser ut i dag så innebär det en stor fördel så till vida att kostnaden för samma typ av tjänster kommer att vara densamma inom en kommun. Som tidigare framgått så är det oftast svårast för medborgarna att förstå varför avgiftssatsen varierar i närområdet.

En fara med en reglering av den typen är dock att den kan medföra minskade incitament för att rationalisera verksamheten. En viktig skillnad jämfört med ett nationellt utjämningsystem är dock att det vid en utjämning på kommunal nivå finns en större lokal förankring och därmed större möjligheter för huvudmännen att få insyn i varandras förhållanden. För att den lösning som ovan nämnts ska kunna utgöra ett fullgott alternativ fordras dock att den kompletteras med en reglering som ställer krav på samverkan mellan huvudmännen, men också krav på rationalisering och effektivisering.

Vår uppfattning är, som framgått, att det på sikt inte ska finnas fler än en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun. En ordning med en huvudman per kommun bör kunna vara genomförd senast 2018. En lösning av den typ som skisserats är därför tänkt att utgöra ett första steg i det arbetet. Tanken är

naturligtvis att arbetet inom Svenska kyrkan ska bedrivas i den riktningen och inledas omgående. Denna målsättning har också kommit till uttryck i det tidigare nämnda gemensamma uttalandet som gjorts av Svenska kyrkan, Församlingsförbundet och SKKF. I det dokumentet förordas att, med målet en huvudman per kommun, en gemensam begravningsavgift i en kommun införs som ett första steg.

För att garantera att Svenska kyrkans arbete bedrivs i riktning mot målet bör det göras en avstämning efter ett antal år. I det tidigare nämnda dokumentet har Svenska kyrkan också förklarat sig beredd att medverka till att en avstämning görs av den utveckling som skett beträffande antalet huvudmän. Denna avstämning bör ske senast vid utgången av 2015 för att den ska kunna påverka Svenska kyrkans indelning för den mandatperiod som börjar den 1 januari 2018. Vi anser att regeringen så snart som möjligt bör ta initiativ till en överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan där det långsiktiga målet med en huvudman per kommun framgår samt att en utvärdering ska göras i enlighet med vad som anförts ovan. En överenskommelse av likartat slag har staten träffat med Svenska kyrkan angående frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan (Ku 2000/470/Ka). I överenskommelsen bör Svenska kyrkan åta sig att senast vid utgången av 2015 redovisa bl.a. hur arbetet har bedrivits, hur antalet huvudmän och begravningsavgiftssatserna har förändrats samt göra en bedömning av möjligheterna att uppnå målet en huvudman per kommun till 2018.

En sådan avstämning kommer att utgöra en viktig kontrollstation när det gäller hur arbetet mot att uppnå ett färre antal huvudmän för begravningsverksamheten bedrivs. En avstämning kommer också att utgöra ett viktigt incitament för att rationalisering och effektivisering sker också under övergångsperioden. Kravet på redovisning av begravningsavgiftssatsernas utveckling bör också bidra till att avgiftssatserna inte höjs när det inte föreligger sakliga skäl för det. En redovisning av det slag vi nämnt bör utgöra en bra grund för att regeringen ska kunna bedöma behovet av vidare åtgärder vad gäller frågan om begravningsavgiftssatsernas storlek och variation. Utöver en avstämning av det slag vi nyss nämnt är det dock av avgörande betydelse för begravningsavgiftssatsernas utveckling att det kommer till stånd en ökad samverkan mellan olika huvudmän. Vi behandlar den frågan i kommande avsnitt.

Sammantaget menar vi att det – under förutsättning att en överenskommelse av nämnt slag träffas mellan staten och Svenska kyrkan och under förutsättning att det också införs krav på samverkan mellan huvudmän – bör införas en reglering som innebär att den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift ska betalas ska vara densamma inom en kommun.

#### 4.5.3 Hur bör en gemensam begravningsavgiftssats inom en kommun uppnås?

**Vårt förslag:** Kammarkollegiet bör också i fortsättningen fastställa en begravningsavgiftssats för varje huvudman för begravningsverksamheten. Skatteverket bör ges i uppdrag att därefter – om det finns flera begravningshuvudmän inom en kommun – fastställa en genomsnittlig och för kommunen gemensam avgiftssats enligt vilken invånarna inom kommunen ska betala begravningsavgift.

Frågan är hur kravet på en begravningsavgiftssats inom en kommun ska uppnås. Man kan tänka sig olika alternativ. Ett alternativ är en lösning som går ut på att huvudmännen inom en kommun gemensamt ska fastställa en begravningsavgiftssats. En sådan lösning medför dock vissa problem, hänförliga bl.a. till kravet på särredovisning och Kammarkollegiets kontroll av begravningsavgiftssatserna. En viktig utgångspunkt för vår del har varit att skapa en ordning som inte ställer krav på alltför stora förändringar av nuvarande system. Skälet till det är naturligtvis att bestämmelsen om en begravningsavgiftssats inom en kommun är tänkt att vara en lösning under en övergångsperiod. När en ordning med en huvudman per kommun har genomförts medför detta i sig att avgiftssatsen inom en kommun blir densamma.

Enligt nu gällande regler lämnar varje huvudman förslag till begravningsavgiftssats för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan till Kammarkollegiet, som sedan fastställer avgiftssatsen. Beträffande medlemmar fastställer huvudmännen själva avgiftssatserna. Enligt vår uppfattning talar övervägande skäl för att Kammarkollegiet i framtiden får till uppgift att, på förslag av huvudmännen, även fastställa begravningsavgiftssatsen för dem

som är medlemmar i Svenska kyrkan. Denna fråga behandlas vidare i avsnitt 4.6.3.

Mot bakgrund av att det rör sig om en övergångslösning – låt vara en ganska lång sådan – anser vi att varje huvudman inom en kommun även i fortsättningen ska lämna ett eget förslag till avgiftssats till Kammarkollegiet. Det innebär att begravningsombuden på samma sätt som i dag ska granska förslagen och yttra sig över dessa. Kammarkollegiet bör därefter – precis som i dag – granska förslagen utifrån kravet på särredovisning och fastställa en avgiftssats för varje huvudman. Kammarkollegiet bör slutligen – också precis som i dag – meddela sitt beslut om avgiftssatser till Svenska kyrkan, som i sin tur rapporterar dessa avgiftssatser till Skatteverket. Behovet av att Kammarkollegiet ska rapportera beslutet om avgiftssatser till Svenska kyrkan, som sedan ska rapportera till Skatteverket, kan möjligen ifrågasättas. Med tanke på att det rör sig om en övergångslösning har vi dock velat behålla nuvarande rapporteringsvägar i så stor utsträckning som möjligt.

För att åstadkomma en gemensam avgiftssats inom en kommun är det vår uppfattning att Skatteverket, efter att de av Kammarkollegiet fastställda avgiftssatserna har rapporterats in till verket, bör få till uppgift att räkna ut och fastställa en gemensam och genomsnittlig begravningsavgiftssats för varje kommun.

För att kunna göra detta måste Skatteverket ha tillgång till vilka kostnader huvudmännen inom kommunen totalt sett behöver få täckta enligt sina budgetar (dvs. huvudmännens totala behov) samt den totala beskattningsbara inkomsten bland kommunens invånare. För att få fram uppgiften om huvudmännens totala behov måste Skatteverket känna till de enskilda huvudmännens behov. Den uppgiften kan tas fram genom att den avgiftssats som Kammarkollegiet har fastställt multipliceras med den totala beskattningsbara inkomsten inom huvudmannens förvaltningsområde. Den genomsnittliga avgiftssatsen kan alltså uttryckas som: Totalt behov/total beskattningsbar inkomst hos kommunens invånare. Ett exempel med tre olika huvudmän inom en kommun får illustrera detta.

Tabell 4.1

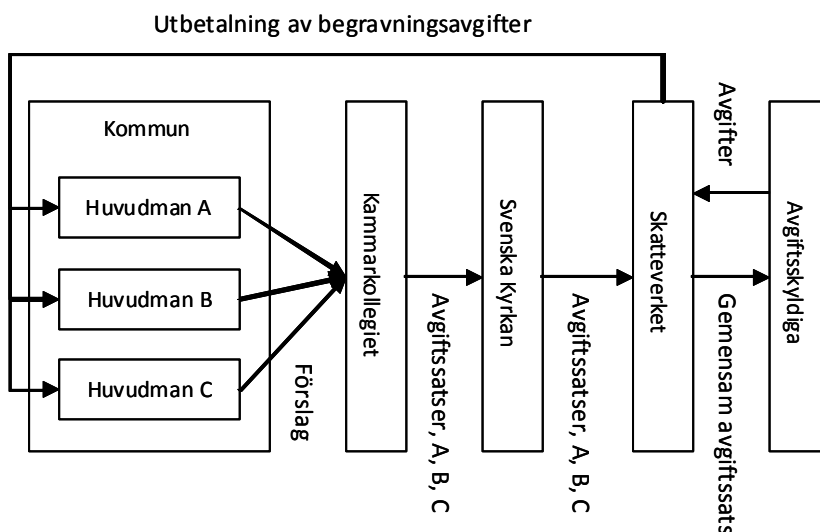
|                                    | Huvudman A  | Huvudman B    | Huvudman C  | Totalt i kommunen |
|------------------------------------|-------------|---------------|-------------|-------------------|
| Behov (kr)                         | 1 000 000   | 2 000 000     | 600 000     | 3 600 000         |
| Avgiftsskyldiga (antal)            | 5 000       | 10 000        | 2 000       | 17 000            |
| Genomsnittlig inkomst (kr)         | 100 000     | 125 000       | 125 000     | 117 647           |
| Total beskattningsbar inkomst (kr) | 500 000 000 | 1 250 000 000 | 250 000 000 | 2 000 000 000     |
| Begravningsavgift (öre per 100 kr) | 20          | 16            | 24          | 18                |

Om vi utgår från att tre huvudmän inom en kommun totalt sett har ett behov av intäkter från begravningsavgifter på 3 600 000 kr och en total beskattningsbar inkomst bland kommunens invånare på två miljarder kr, så blir den genomsnittliga avgiften  $3\,600\,000 / 2\,000\,000\,000 = 0,0018$ , dvs. 18 öre per 100 kr. Behovet för Huvudman A i exemplet får Skatteverket fram genom att multiplicera begravningsavgiften med den totala beskattningsbara inkomsten inom huvudmannens förvaltningsområde, dvs.  $0,0020 \times 500\,000\,000 = 1\,000\,000$  kr.

De avgiftsskyldiga inom en kommun åläggs alltså av Skatteverket att betala begravningsavgift enligt den för kommunen gemensamma begravningsavgiftssatsen. Vilka personer som är folkbokförda inom en kommun framgår av den s.k. LKF-koden (Län – kommun – församling). I de fall det bara finns en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun – för närvarande 90 kommuner – kommer det naturligtvis inte att finnas något behov av att fastställa en gemensam avgiftssats. I dessa fall kommer den avgiftssats som Kammarkollegiet har fastställt att bli densamma som den som Skatteverket debiterar de avgiftsskyldiga. Invånarna inom en kommun kommer med ovanstående lösning att betala begravningsavgift enligt samma begravningsavgiftssats. När pengarna i form av begravningsavgifter kommer in till Skatteverket bör dessa, precis som är fallet med begravningsavgifterna för de icke kyrkotillhöriga i dag, betalas tillbaka till varje huvudman. Varje huvudman bör då, för att få sina kostnader täckta, erhålla begravningsavgifter som är beräknade utifrån den avgiftssats som

Kammarkollegiet har fastställt. Det system som ovan skisserats fungerar alltså genom en rent matematisk utjämning som utförs av Skatteverket.

Figur 4.13



I de fall en huvudmans förvaltningsområde sträcker sig över flera kommuner (se avsnitt 4.4.3) måste beräkningen av den gemensamma avgiftssatsen beakta detta. Även de uppgifter som behövs för att utföra den beräkningen kommer finnas hos Skatteverket. Det bör dock påpekas att det kommer medföra att personer inom ett och samma huvudmannaoområde får olika begravningsavgiftssatser beroende på kommuntillhörighet. Som tidigare anförts är det dock ovanligt att en huvudmans förvaltningsområde sträcker sig över flera kommuner.

Vårt förslag innebär alltså att Kammarkollegiet fortfarande ska fastställa en avgiftssats för varje huvudman men den slutliga, och för kommunen gemensamma avgiftssatsen, kommer att fastställas av Skatteverket. Den bemyndiganderegeln som ger Kammarkollegiet rätt att fastställa avgiftssatser för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan finns i 9 kap. 4 § begravningslagen. Vi föreslår att Kammarkollegiet ska fastställa en avgiftssats för varje huvudman, vilken ska gälla både för medlemmar och icke-medlemmar i Svenska kyrkan, se vidare avsnitt 4.6.3. Detta kräver att 9 kap. 4 §



ändras så att bemyndiganderegeln inte bara omfattar rätten att fastställa avgiftssatser för dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Med den föreslagna ändringen är det vår uppfattning att även Skatteverkets fastställande av en gemensam avgiftssats ryms inom bemyndiganderegeln i 9 kap. 4 § begravningslagen.

Kammarkollegiets respektive Skatteverkets uppgift bör regleras i begravningsförordningen. Av en ny paragraf i begravningsförordningen bör framgå att Skatteverket, om det finns fler än en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun, ska fastställa en gemensam avgiftssats enligt vilken invånarna i kommunen ska betala begravningsavgift. De kommunala huvudmännen kommer inte att påverkas av förslaget. Dessa kommer alltså att själva bestämma sin avgiftssats. Skatteverkets uppgift bör också framgå av förordningen (1999:729) om begravningsavgift. Mot bakgrund av bl.a. att Svenska kyrkan senast den 3 december ska underrätta Skatteverket om de avgiftssatser som ska gälla för följande inkomstår, har vi föreslagit att Skatteverkets fastställande av en gemensam avgiftssats ska ske senast den 10 december varje år. Den närmare regleringen av Kammarkollegiets uppgift behandlas i avsnitt 4.6.3 och 4.6.5.

#### 4.5.4 Uppbörd

Utbetalningen av begravningsavgifterna till huvudmännen kommer att följa samma ordning som i dag, förutom att även kyrkotillhörigas begravningsavgifter ska utbetalas direkt till huvudmännen. Några mer genomgripande förändringar av nuvarande regelverk kan därför inte anses nödvändiga som en följd av våra förslag. Svenska kyrkan har också i dag enligt 9 kap. 14 § begravningslagen en skyldighet att lämna vissa uppgifter till Skatteverket och till Kammarkollegiet när det gäller begravningsavgifterna. Av den nämnda paragrafen framgår bl.a. att Svenska kyrkan har en skyldighet att till Skatteverket lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att beräkna, debitera, redovisa och ta in avgifterna. Av 5 § förordningen (1999:729) om begravningsavgift framgår också att Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om hur de uppgifter som behövs ska lämnas till verket. En ändring av 9 kap. 14 § begravningslagen krävs som en följd av de ändringar vi föreslår vad gäller fastställandet av avgifter för dem som är

medlemmar i Svenska kyrkan. I övrigt kan vi inte se att våra förslag i denna del skulle medföra ytterligare nödvändiga förändringar.

#### 4.5.5 Krav på samverkan och samråd mellan olika huvudmän inom en kommun

**Vårt förslag:** Det införs en skyldighet för begravningshuvudmännen inom en kommun att samråda med varandra i frågor som rör förslag till begravningsavgiftssats. Samrådet ska ske senast den 15 oktober varje år. Begravningsombudet eller begravningsombuden i kommunen ska göras delaktiga i processen. Formerna för hur samrådet i övrigt ska genomföras överläts till Svenska kyrkan att bestämma.

Som redan framgått kommer det under en övergångsperiod att finnas flera huvudmän för begravningsverksamheten inom en kommun. För att en sådan ordning ska kunna fungera på ett tillfredsställande sätt krävs att samverkan mellan huvudmännen inom kommunen utökas och förbättras. En ökad samverkan skapar i sig förutsättningar för rationalisering och effektivisering. Dessutom är det nödvändigt att huvudmännen redan nu, inför den kommande ordningen med en begravningshuvudman per kommun, utarbetar former för samverkan och utbyte. För att ett förslag där Skatteverket fastställer en gemensam avgiftssats för kommunens invånare ska kunna fungera är det också viktigt att huvudmännen inom en kommun får insyn i varandras budgetar, t.ex. om planerade investeringar och beräknade kostnader för dessa. På så sätt uppstår en diskussion om t.ex. nödvändigheten av vissa större utgifter och om möjligheten att åstadkomma besparingar genom samverkan. En sådan insyn minskar också de risker för missbruk som är förenade med ett utjämningsystem.

Vi anser mot ovanstående bakgrund att det bör införas en samrådsskyldighet för huvudmännen inom en kommun när det gäller frågor som rör förslag till begravningsavgift. Samrådet kommer således i första hand att ta sikte på budgetfrågor och andra ekonomiska frågor. En regel om detta bör införas i 9 kap. begravningslagen, efter den föreslagna bestämmelsen om en avgiftssats per kommun. I de fall det endast finns en begravningshuvudman inom kommunen så kommer bestämmelsen

inte att få någon betydelse. Samrådet bör ske innan varje huvudman ska rapportera sitt avgiftsförslag till Kammarkollegiet. En lämplig tidpunkt är den 15 oktober varje år. I detta samråd bör folkvalda representanter från de olika huvudmännen ingå. Dessutom bör begravningsombudet eller begravningsombuden i kommunen göras delaktiga i processen. Genom begravningsombuden kommer på detta sätt även de som inte är medlemmar i Svenska kyrkan att komma till tals i samråds- och samverkansfrågor. Begravningsombuden kommer på detta sätt också att, vid ett och samma sammanträde, kunna få en god överblick över de olika huvudmännens budgetar och avgiftsförslag. Utfallet av mötet bör sedan redovisas av begravningsombuden till länsstyrelsen inom ramen för årsberättelserna.

Huvudmännen bör varje år rapportera till Svenska kyrkan centralt att samrådsskyldigheten har uppfyllts. Former och rutiner för hur detta ska rapporteras överläts åt Svenska kyrkan att ta fram. Lämpligt är också att en av huvudmännen särskilt åtar sig att rapportera till Svenska kyrkan vad som i stora drag kom fram vid samrådet. Nämnda uppgifter bör vara värdefulla för Svenska kyrkan att ha vid den redovisning som vi föreslår att kyrkan åtar sig att lämna till staten.

#### 4.5.6 Något om den skatterättsliga problematiken vid samverkan

**Vår bedömning:** En översyn bör göras av de skatterättsliga regler som gäller för köp av tjänster inom Svenska kyrkan.

Av det föregående framgår att en förutsättning för en fungerande och effektiv begravningsverksamhet är att det kommer till stånd en ökad samverkan mellan olika begravningshuvudmän. Ett problem som i olika sammanhang diskuterats är den momsproblematik som föreligger vid köp av tjänster inom Svenska kyrkan. Bakgrunden är att Svenska kyrkan i samband med relationsändringen år 2000 fick en ny associationsrättslig form. Före relationsändringen var Svenska kyrkan helt undantagen från skattskyldighet på samma sätt som stat och kommun. En församling är i dag en egen juridisk person men ingår samtidigt som en organisatorisk del i en annan juridisk person, nämligen Svenska kyrkan. De organisatoriska

delarna av det registrerade trossamfundet Svenska kyrkan är självständiga juridiska personer och utgör därför egna skattesubjekt, 1 kap. 3 § inkomstskattelagen (1999:1229). Huvudregeln är att registrerade trossamfund är skattepliktiga för sina inkomster. I 7 kap. inkomstskattelagen finns dock vissa undantag från skattskyldigheten, s.k. inskränkt skattskyldighet. Bedömningen om kraven för inskränkt skattskyldighet är uppfyllda ska göras för varje enskild juridisk person för sig.

Skatteverket har gjort bedömningen att administrativa tjänster åt t.ex. en annan organisatorisk del av Svenska kyrkan anses bedriven på en konkurrensutsatt marknad. Den har inte naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten och utgör inte heller en hävdvunnen inkomst, varför skattskyldighet föreligger i inkomstslaget näringsverksamhet (Skatteverkets handledning för stiftelser och ideella föreningar 2005, s. 190). Det bör nämnas att i den senaste upplagan av Skatteverkets handledning har nämnda uttalande tagits bort. Skatteverkets utgångspunkt är dock fortfarande att skattskyldighet föreligger i inkomstslaget näringsverksamhet i det redovisade exemplet. Momsproblematiken föreligger även vid entreprenadförhållanden inom Svenska kyrkan. Om en församling ingår avtal med en entreprenör om t.ex. kyrkogårdsskötsel anses församlingen som den slutliga användaren och ska därför erlägga mervärdesskatt. De två kommunala huvudmännen Stockholms och Tranås kommun har däremot tillåtelse att dra av mervärdesskatten.

I vår utredning ingår inte att lämna förslag som gäller den ovan nämnda skatterättsliga problematiken. Enligt vår uppfattning är det dock rimligt att om man inför en reglering i begravningslagen som ställer ökade krav på samverkan inom Svenska kyrkan så bör det skatterättsliga systemet inte hindra sådan samverkan. Enligt vår uppfattning finns det anledning att uppmuntra och verka för att delar av begravningsverksamheten, t.ex. kyrkogårdsskötsel, konkurrensutsätts på ett annat sätt än i dag. De nuvarande reglerna som medger de kommunala – men inte de kyrkliga – huvudmännen rätt att lyfta moms vid entreprenadavtal framstår i det avseendet som mindre ändamålsenliga. Vi anser att det finns anledning att göra en översyn av de skatteregler som gäller på detta område.

#### 4.5.7 Begravningsavgift och kyrkoavgift

**Vårt förslag:** Begravningsavgiften för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan ska inte längre ingå i kyrkoavgiften utan vara fristående från denna.

Som framgått är alla som är folkbokförda i Sverige skyldiga att betala begravningsavgift. Vad gäller medlemmar i Svenska kyrkan ska begravningsavgiften dock räknas in i kyrkoavgiften, se 9 kap. 2 § andra stycket begravningslagen samt 2 § lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund. I praktiken finns en uppgift på skattsedeln där det framgår hur många ören av kyrkoavgiften som utgörs av begravningsavgift.

Bestämmelserna om att begravningsavgiften ska räknas in i kyrkoavgiften för Svenska kyrkans medlemmar tillkom som ett led i stat-kyrkareformen. Mot bakgrund av bl.a. att begravningsverksamhetens intäkter och kostnader ska särredovisas framstår bestämmelserna i dag som mindre ändamålsenliga. En separation av begravningsavgiften från kyrkoavgiften markerar på ett tydligare sätt att begravningsverksamheten är helt fristående från kyrkans övriga verksamhet. Det gör det också lättare att jämföra och se att begravningsavgiften är densamma för medlemmar som för icke-medlemmar.

Också från Svenska kyrkans sida har framförts önskemål om att en separation ska ske av begravningsavgiften från kyrkoavgiften. Som skäl för det har bl.a. anförts att det händer att personer som begär utträde från Svenska kyrkan tror att de i och med det även slipper att betala begravningsavgiften eftersom den ingår i kyrkoavgiften. 2005 års kyrkomöte anförde mot den bakgrunden att det vore bättre om begravningsavgiften behandlades på samma sätt för alla skattskyldiga. Kyrkomötet uppdrog därför åt kyrkostyrelsen att hos regeringen verka för att lagstiftningen ändras så att begravningsavgift för kyrkotillhöriga inte ska räknas in i kyrkoavgiften utan behandlas på samma sätt för alla skattskyldiga (Kyrkostyrelsens skrivelse 2007-02-22 samt motion 2005:7 och 2005:31, Kyrkorättsutskottets betänkande 2005:3 samt Kyrkomötets beslut i protokoll den 28 oktober 2005).

Vi anser sammanfattningsvis att begravningsavgiften för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan inte längre bör ingå i kyrkoavgiften. För att åstadkomma den förändringen bör 9 kap. 2 §

andra stycket begravningslagen upphävas. Vidare bör 2 § lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund upphävas. En justering av vissa bestämmelser i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m. behöver också ske som en följd av att de nämnda bestämmelserna upphävs.

## **4.6 Ytterligare överväganden och förslag om fastställandet av begravningsavgiftssatser och kravet på särredovisning**

### **4.6.1 Bakgrund**

Att särredovisningen sköts på rätt sätt är av avgörande betydelse för att rätt begravningsavgift ska kunna fastställas. Riksrevisionen konstaterade i sin rapport att den statliga kontrollen av hur särredovisningskravet tillämpas är av mycket begränsad karaktär. Vissa av våra förslag syftar till att förbättra den situationen, t.ex. förslagen om ökad ekonomisk utbildning för begravningsombuden och kravet på samverkan mellan begravningsombudet och huvudmannens revisor. Vidare föreslår vi att länsstyrelsernas tillsynsansvar förtydligas. Frågan är om något ytterligare bör göras för att förbättra kontrollen av särredovisningen.

### **4.6.2 Kammarkollegiets roll**

Kammarkollegiet fastställer begravningsavgiftssatsen för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Bakgrunden till detta är att för dem som inte tillhör Svenska kyrkan har avgiftssatserna karaktären av en skatt. Av konstitutionella skäl krävs därför att beslut sker av ett offentlighetsrättsligt organ och inte av huvudmännen själva, som var förslaget i både betänkandet SOU 1997:42 s. 77 och prop. 1998/99:38 s. 99 f.

Svenska kyrkan ska senast den 1 november varje år underrätta Kammarkollegiet om de avgiftssatser som föreslås gälla för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Om huvudmännen vid denna tidpunkt inte har beslutat om förslag till avgiftssats ska Svenska kyrkan i stället underrätta Kammarkollegiet om de förslag som framgår av upprättat förslag till budget. I det sist nämnda fallet

ska kollegiet senast den 15 november underrättas om den beslutade avgiftssatsen om denna avviker från den som framgår av förslag till budget, 3 § förordningen (1999:729) om begravningsavgift. Av 4 § i den nämnda förordningen framgår att Svenska kyrkan till Kammarkollegiet ska lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa en avgiftssats. Kammarkollegiet ska senast den 1 december underrätta Svenska kyrkan om de begravningsavgifter som fastställts för det kommande året. Svenska kyrkan ska sedan i sin tur senast den 3 december underrätta Skatteverket om avgifterna.

Begravningsombudet ska senast den 1 november skriftligen meddela Kammarkollegiet om han eller hon tillstyrker eller avstyrker huvudmannens förslag till begravningsavgift. Om förslaget avstyrks ska ombudet skriftligen motivera detta och lämna ett eget förslag till begravningsavgift, se 49 § 4 begravningsförordningen samt avsnitt 2.2.3.

När det gäller 2009 års avgiftssatser så kom alla huvudmän in med förslag till avgiftssatser till Kammarkollegiet. Till förslagen bifogades sammanställningar över budgeterat resultat. De budgeterade värden som huvudmännen redovisar är tillsammans med begravningsombudens yttranden i normalfallet det underlag som Kammarkollegiet har som grund för att fastställa avgiftssatsen. I de fall begravningsombuden avstyrker förslagen till begravningsavgift tar Kammarkollegiet kontakt med huvudmännen och begär ofta in ytterligare underlag. Förutom de huvudmän som inför fastställandet av 2009 års avgiftssatser kontaktades efter avstyrkanden eller reaktioner från begravningsombuden (elva stycken), kontaktade Kammarkollegiet ytterligare drygt 20 huvudmän. Kammarkollegiet konstaterar i sin promemoria avseende 2009 års avgiftssatser (dnr 403-17200-08) att kollegiet också detta år funnit brister i dokumentationen av hur intäkter och kostnader fördelats mellan begravningsverksamheten och huvudmännens övriga verksamhet.

#### 4.6.3 Bör Kammarkollegiets roll vad gäller fastställandet av begravningsavgiftssatser förändras?

**Vårt förslag:** Kammarkollegiet ska i fortsättningen, på förslag av huvudmännen, fastställa begravningsavgiftssatserna även för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan.

Att huvudmännen ska ha ett avgörande inflytande på avgiftssatsernas storlek framgår av de överväganden som gjordes inom ramen för stat-kyrkareformen. Av central betydelse är att den avgiftssats som fastställs för dem som inte tillhör Svenska kyrkan är densamma som den som gäller för Svenska kyrkans medlemmar (jfr bet. 1998/99:KU18 s. 16–17). Enligt dagens regler finns det en risk för att det fastställs olika avgiftssatser för medlemmar och icke-medlemmar. I årets begravningsavgiftssatser finns ett exempel där Kammarkollegiet har ändrat en viss avgiftssats för icke-medlemmar och motsvarande avgiftssats sedan inte ändrats av huvudmannen för medlemmarnas del. Med en ordning där Kammarkollegiet fastställer avgiftssatsen både för medlemmar och icke-medlemmar i Svenska kyrkan skulle denna risk upphöra. Vårt förslag om att begravningsavgiften ska separeras från kyrkoavgiften gör också att man kan ifrågasätta behovet av två olika system för fastställande av begravningsavgift för medlemmar och icke-medlemmar.

Vi menar att övervägande skäl talar för att Kammarkollegiet fortsättningsvis ska fastställa en begravningsavgiftssats för varje huvudman, som ska gälla både för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan och för dem som inte är det. Fastställandet ska naturligtvis, på samma sätt som sker i dag beträffande icke-medlemmarna, ske på förslag av huvudmännen. På så sätt markeras att huvudmännen också fortsättningsvis kommer att ha ett avgörande inflytande på avgiftssatserna. Vi har svårt att se att en sådan ändring skulle medföra någon stor förändring i förhållande till dagens situation. Den stora skillnaden blir att Svenska kyrkan, senast den 1 november varje år, ska inge förslag till begravningsavgiftssatser till Kammarkollegiet för både medlemmar i Svenska kyrkan och för icke-medlemmar. Bedömningen är att detta rimligen inte kan medföra något merarbete varken för Svenska kyrkan eller för Kammarkollegiet. Möjligheten för Kammarkollegiet att ändra en föreslagen avgiftssats behandlas i avsnitt 4.6.5.



En ändring av det slag som nämnts innebär, som berörts i avsnitt 4.5.3, att nuvarande 9 kap. 4 § begravningslagen måste ändras så att det framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, på förslag av huvudmannen föreskriver begravningsavgiftssatsen för alla avgiftsskyldiga, oavsett om dessa tillhör Svenska kyrkan eller inte. I de fall en kommun är huvudman bör dock avgiftssatsen, precis som i dag, fastställas av huvudmannen. Vidare krävs ändringar av 9 kap. 14 § begravningslagen samt i förordningen (1999:729) om begravningsavgift.

#### 4.6.4 Bör Kammarkollegiets granskning utökas eller förändras?

**Vår bedömning:** Vi anser inte att krav bör ställas på att Kammarkollegiet ska utöka den granskning som kollegiet gör av begravningshuvudmännens förslag till begravningsavgift.

Det är i första hand begravningsombuden som har ansvaret för att granska huvudmännens förslag till begravningsavgift och underlagen för dessa. Begravningsombudens yttranden över huvudmännens förslag till avgiftssatser ligger till grund för Kammarkollegiets ställningstaganden. Det är därför endast en mycket liten del av huvudmännens förslag och underlag som blir föremål för någon fördjupad granskning av Kammarkollegiet. Frågan är om granskningen skulle behöva utökas. Den tid som Kammarkollegiet har på sig att utföra sin granskning är dock mycket kort. Vi har därför svårt att se att Kammarkollegiet skulle kunna utöka sin granskning inom ramen för nuvarande tidsramar. De uppställda tidsramarna styrs i slutändan av Svenska kyrkans budgetarbete och Skatteverkets behov av att inför årsskiftet få in uppgifter om fastställda avgifter för kommande år. Att ändra dessa tidsramar är inte någon möjlig lösning. Handläggningen hos Kammarkollegiet är som framgått koncentrerad till en månad. Mot den bakgrunden framstår det inte heller som realistiskt att tillsätta extra resurser hos Kammarkollegiet för att utföra granskningen.

Med våra förslag (avsnitt 4.6.3) får Kammarkollegiet ansvar för att fastställa begravningsavgiftssatsen även för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan. Som framgått kommer huvudmännen fortfarande att ha ett avgörande inflytande på

begravningsavgiftssatserna, vilket markeras av att Kammarkollegiets fastställande sker på förslag av huvudmännen. För medlemmarna i Svenska kyrkan kommer det därmed – precis som i dag – att finnas en möjlighet att påverka begravningsavgiftssatserna genom val till huvudmannens beslutande organ. Vi kan därför inte se att det finns några invändningar mot att Kammarkollegiets granskning även fortsättningsvis främst grundas på vad begravningsombuden – som företräder dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan – anger i sina yttranden över förslagen till begravningsavgift.

Utöver de fall då begravningsombuden avstyrker eller gör påpekanden granskar Kammarkollegiet årligen också stickprovsvis underlaget från ett antal huvudmän. Att denna typ av stickprovskontroller utförs också fortsättningsvis är viktigt. Frågan är om det finns ett behov av att förändra den granskningen så att resurserna sätts in på de fall då ett verkligt behov av fördjupad granskning föreligger. Av bl.a. Kammarkollegiets promemorior framgår dock att kollegiet redan i dag olika år fokuserar på olika frågor där det kan finnas ett särskilt behov av granskning, tex. frågan om ackumulerade över- och underskott. Kammarkollegiet har också redan i dag ett kontrollsystem som gör det möjligt att uppmärksamma vissa typer av brister, t.ex. att det inte redovisats någon ränta trots att det funnits ett ackumulerat överskott. Vi anser sammanfattningsvis att det inte finns skäl att göra någon förändring av urvalet för Kammarkollegiets granskning.

#### 4.6.5 Bör Kammarkollegiet ges ökade möjligheter att ändra huvudmännens förslag till begravningsavgift?

**Vår bedömning och våra förslag:** Kammarkollegiet har också i dag möjlighet att ändra en huvudmans förslag till avgiftssats i de fall förslaget inte är upprättat i enlighet med begravningslagens bestämmelser. Enligt vår uppfattning kan det dock vara lämpligt, särskilt mot bakgrund av Konstitutionsutskottets uttalande inom ramen för tidigare lagstiftningsärende, att denna befogenhet framgår av författning.

En ny bestämmelse föreslås i begravningsförordningen där det framgår att Kammarkollegiet, på förslag av huvudmännen, fastställer en begravningsavgiftssats för varje huvudman inom

Svenska kyrkan. Denna avgiftssats ska gälla både för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan och för dem som inte är det (jfr avsnitt 4.6.3). Kammarkollegiet får frångå förslaget till begravningsavgift om detta inte grundas på en särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader eller i övrigt inte kan anses förenligt med bestämmelserna i begravningslagen.

En synpunkt som har framförts av många begravningsombud är att Kammarkollegiet i princip alltid följer huvudmännens förslag och att det för ombuden är svårt att få något gehör för sina synpunkter. Vissa av ombuden har också gett uttryck för det som Riksrevisionen anförde i sin rapport, nämligen att detta kan inverka dämpande på ombudens intresse för att bevaka dessa frågor.

Det är riktigt att Kammarkollegiet ändrar huvudmännens förslag i mycket liten utsträckning. Bakgrunden till det är Konstitutionsutskottets uttalande inom ramen för tidigare lagstiftningsärendet, nämligen att församlingarnas förslag till avgift ska tillmätas avgörande betydelse samt att Kammarkollegiets möjlighet att komma fram till en annan avgiftssats än den föreslagna i princip är begränsad till de fall då avgiftssatsen *otvetydigt* strider mot de förutsättningar som ges i begravningslagen (bet. 1998/99:KU18 s. 16–17). Konstitutionsutskottets uttalande har i sin tur sin grund i riksdagens principuttalande från 1995 (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) där man framhöll vikten av att begravningsverksamhetens finansiering måste vara lokalt förankrad. Om huvudmännen inte har stor frihet att – inom ramen för det utrymme begravningslagen ger – ha ett avgörande inflytande i fråga om inkomster skulle huvudmannskapet uttunnas på ett sätt som inte är acceptabelt.

Att huvudmännen ska ha ett avgörande inflytande på avgiftssatsernas storlek är enligt vår uppfattning odiskutabelt. Frågan är hur begreppet ”otvetydigt” ska tolkas, dvs. i vilka fall Kammarkollegiet ska ha möjlighet att ändra huvudmännens förslag. Begravningsavgiften ska grundas på en särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader. Bakgrunden till kravet på särredovisning är att begravningsverksamheten inte får belastas med kostnader som avser huvudmännens övriga verksamhet. Att särredovisningen sköts på ett korrekt sätt är således en förutsättning för att rätt avgiftssats ska kunna fastställas. Om kravet på särredovisning inte är uppfyllt så håller sig inte

huvudmannen inom begravningslagens ramar. Enligt vår uppfattning föreligger då förutsättningar för Kammarkollegiet att ändra avgiftssatsen.

Frågan om vad som krävs för att särredovisningskravet ska vara uppfyllt regleras inte i lag eller förordning. Den modell som Församlingsförbundet tagit fram ”Modell för särredovisning – 2008” är inte tvingande. Rimligt är dock att den får tjäna som viss ledning vid bedömningen av t.ex. hur vissa gemensamma kostnader ska fördelas. I kravet på särredovisning bör som vi ser det ingå ett krav på att huvudmannen ska vara omsorgsfull vid hanteringen av begravningsverksamhetens medel. En fråga som hänger samman med det kravet är frågan om internränta på ackumulerade över- eller underskott. När det förekommer sådana ackumulerade över- eller underskott innebär det att begravningsverksamheten har en fordran respektive skuld till församlingen. Av det allmänna omsorgskravet om begravningsverksamhetens ekonomi får anses följa att på denna fordran eller skuld ska begravningsverksamheten erhålla eller betala ränta. I de fall då så inte sker kan enligt vår uppfattning begravningslagens krav på en korrekt särredovisning inte anses uppfyllda. Även i dessa fall bör det finnas ett utrymme för ändring av avgiftssatsen.

När det gäller frågan om ackumulerade över- eller underskott så angavs i en tidigare rekommendation från Församlingsförbundet att det ackumulerade resultatet (dvs. det samlade överskottet/underskottet) vid budgetårets utgång högst fick uppgå till plus/minus 15 procent av den totala budgeterade begravningsavgiften i kronor. Bakgrunden till rekommendationen var att många huvudmän hade betydligt större överskott än så i verksamheten (Förbundsinfo nr 20–2007). Denna rekommendation tillsammans med Konstitutionsutskottets uttalande har av vissa huvudmän tolkats som att man skulle ha en ovillkorlig rätt att ha ett överskott eller underskott på upp till 15 procent, bl.a. för det fall att man förväntar sig ett vikande avgiftsunderlag i framtiden.

Enligt vår uppfattning måste huvudmännen, i de fall man planerar för en större investering, ha rätt att ha visst överskott i verksamheten. Det ligger också i sakens natur att en viss ”buffert” måste få finnas för oförutsedda utgifter. Någon rätt för huvudmännen att bygga upp ett överskott utan planerade investeringar bör däremot inte finnas som vi ser det. Som Kammarkollegiet påpekar i promemorian avseende 2008 års avgiftssatser kan det inte anses förenligt med grunderna för begravningslagens bestämmelser

att dagens avgiftsbetalare ska betala en högre avgift än vad som är motiverat utifrån dagens kostnader bara för att avgiftsunderlaget väntas minska i framtiden. Minskar avgiftsunderlaget i framtiden är det i stället huvudmannens uppgift att anpassa verksamheten till de förändrade förutsättningarna. Enligt vår uppfattning åligger det huvudmännen att, i de fall över- eller underskott föreligger, kunna ge hållbara motiveringar för det. I de fall sådana motiveringar inte ges kan begravningslagens krav inte anses uppfyllda.

Mot bakgrund av bl.a. Konstitutionsutskottets uttalande och hur detta har uppfattats kan det enligt vår uppfattning finnas ett värde i att Kammarkollegiets befogenheter närmare regleras i begravningsförordningen. Av en ny bestämmelse bör framgå att Kammarkollegiet, på förslag av huvudmännen, fastställer en begravningsavgiftssats för varje huvudman inom Svenska kyrkan. Genom bestämmelsen markeras att den avgiftssats Kammarkollegiet fastställer gäller både dem som är medlemmar i Svenska kyrkan och för dem som inte är det (jfr avsnitt 4.6.3). Efter att Kammarkollegiet har fastställt en avgiftssats per huvudman rapporteras detta, som i dag, till Svenska kyrkan, som sedan rapporterar avgiftssatserna till Skatteverket. Skatteverkets skyldighet att därefter fastställa en gemensam avgiftssats har redan behandlats i avsnitt 4.5.3. Av den föreslagna bestämmelsen bör också framgå att Kammarkollegiet får ändra huvudmannens förslag till avgiftssats om detta inte grundas på en särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader eller i övrigt inte kan anses förenligt med bestämmelserna i begravningslagen.

Väsentligt att framhålla i detta sammanhang är också begravningsombudens roll. Deras yttranden kommer också i framtiden att utgöra grunden för Kammarkollegiets granskning. Våra förslag i avsnitt 2 och 3 syftar bl.a. till att ge begravningsombuden ökade kunskaper och bättre förutsättningar att upptäcka fel och brister i särredovisningen. Vår bedömning är att dessa åtgärder kommer att öka kvaliteten på ombudens yttranden.

## 5 Begravningsclearing

### Sammanfattning av våra förslag:

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

### 5.1 Bakgrund, uppdrag och upplägg

Gravsättning kan i vissa fall ske på en annan ort än på den avlidnes hemort. Den huvudman som i sådana fall utför gravsättningen eller vissa andra i lag angivna tjänster har då rätt till ersättning av huvudmannen för begravningsverksamheten på den avlidnes hemort. Ersättningen mellan huvudmännen regleras i en taxa för begravningsclearing som varje år fastställs av Kammarkollegiet. Ordet clearing har under årens lopp kommit att bli ett inarbetat begrepp även om det egentligen inte utgör någon korrekt benämning på företeelsen. Systemet bygger inte på någon avräkning mellan huvudmännen utan faktureringar sker och pengar betalas ut i samband med förrättningarna (SOU 1997:42 s. 89). I vårt uppdrag har ingått att göra en analys av hur den nuvarande

regleringen som rör begravningsclearing fungerar samt föreslå förenklingar.

I avsnitt 5.2 följer först en beskrivning av gällande regelverk för begravningsclearing och bakgrunden till detta. Avsnitt 5.3 handlar om taxan för begravningsclearing och Kammarkollegiets roll vid fastställandet av taxan. I avsnitt 5.4 följer en redogörelse för den enkätundersökning om begravningsclearing som vi har låtit SIFO Research International (SIFO) utföra för vår räkning. Avsnitt 5.5 beskriver kort den pågående inomkyrkliga utredning som behandlar vissa clearingfrågor. Slutligen redovisar vi i avsnitt 5.6 våra överväganden och förslag.

## **5.2 Begravningsclearing – en beskrivning av gällande regelverk och bakgrunden till detta**

Av 9 kap. 6 § begravningslagen framgår att för den som vid dödsfallet var folkbokförd inom en huvudmans förvaltningsområde ska huvudmannen utan kostnad för dödsboet tillhandahålla vissa tjänster, nämligen gravplats, gravsättning, vissa transporter, kremering, lokal för förvaring och visning av stoftet samt lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler. Av 7 § framgår att de tjänster som nämns i 6 § ska tillhandahållas också av annan som förvaltar en allmän begravningsplats om den avlidne kan beredas plats där. Reglerna i 6 och 7 §§ gäller också för dödfödda som ska beredas gravplats på en allmän begravningsplats enligt reglerna i 2 kap. 3 §. Huvudmannen där den avlidne har varit folkbokförd ska enligt 10 § i dessa fall ersätta den som har tillhandahållit tjänsterna. Samma regler gäller för det fall den som innehar en enskild begravningsplats har tillhandahållit tjänsterna. Ersättningen regleras i en taxa för begravningsclearing som fastställs varje år av Kammarkollegiet. Genom clearingsystemet regleras vissa av de ekonomiska konsekvenserna som är förknippade med en gravsättning på annan ort än hemorten. Den innebär däremot inte någon ovillkorlig rätt att bli begravd på den plats man önskar. En förutsättning är att den mottagande huvudmannen har gravplatsmark och medger att andra än de som är folkbokförda inom förvaltningsområdet bereds plats där. Den frågan regleras i 2 kap. 3 § andra stycket begravningslagen.

Systemet med en obligatorisk och riksomfattande begravningsclearing infördes genom den ändring av begravningslagen som

trädde i kraft den 1 januari 2000. Dessförinnan hade ett frivilligt clearingsystem tillämpats av merparten av församlingarna och även av Tranås kommun. En utförlig beskrivning av det frivilliga clearingsystemet samt de problem som var förknippade med detta finns i Svenska kyrkans Församlings- och Pastoratsförbunds utredning ”Rapport om obligatorisk begravningsclearing”, som finns intagen som en bilaga till SOU 1997:42. Redan i principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) hade riksdagen slagit fast att ett riksomfattande obligatoriskt clearingsystem borde komma till stånd. I den proposition (prop. 1998/99:38 s. 122 f.) som ledde fram till införandet av ett obligatoriskt clearingsystem konstaterade regeringen bl.a. att den svenska samhällsutvecklingen har medfört en ökad rörlighet bland befolkningen. Vidare konstaterades att det inte skulle vara acceptabelt med en skillnad mellan vad ett dödsbo kan erhålla från huvudmannen på hemorten utan kostnad och den kostnad som får betalas för en begravning hos en annan huvudman.

### 5.3 Taxa för begravningsclearing

Kammarkollegiet ska varje år fastställa en taxa enligt vilken ersättning ska betalas för tjänster som avses i 9 kap. 6 § begravningslagen. Den taxa som ska tillämpas för det följande kalenderåret ska fastställas senast den 1 september (46–48 §§ begravningsförordningen). Nu gällande belopp finns i Kammarkollegiets föreskrifter om taxa vid begravningsclearing 2009 (KAMFS 2008:7). Taxan är tvingande för huvudmännen. Systemet med en gemensam taxa innebär att ersättningen för tjänsterna kommer att utgöra ett genomsnitt av de faktiska kostnader som förekommer. Några huvudmän kommer att få en högre ersättning än vad deras egna kostnader uppgår till medan det omvända förhållandet kommer att gälla för andra (prop. 1998/99:38 s. 124). Taxan ska enligt 47 § första stycket begravningsförordningen grundas på ett underlag som visar den beräknade kostnaden för de olika tjänsterna. Om den faktiska kostnaden för en viss tjänst regelmässigt överstiger den beräknade kostnaden i väsentlig mån till följd av geografiska faktorer, särskilda begravnings seder eller andra förhållanden, får detta beaktas när taxan för tjänsten fastställs (47 § andra stycket begravningsförordningen).



Kammarkollegiet har en skyldighet att samråda med huvudmännen. Inför fastställandet av taxan för 2008 sände Kammarkollegiet en remiss till 48 remissinstanser (Kammarkollegiets PM om taxa för s.k. begravningsclearing 2008, dnr 404-8988-07). Nio skriftliga yttranden inkom. Därutöver framkom vissa synpunkter vid ett samrådsmöte. Flertalet av de som svarade på remissen anförde att taxorna för begravningsclearing borde ses över men att man inte hade upplevt några svårigheter att tillämpa taxorna. Några huvudmän angav också att en total översyn av taxorna fordras och att dessa borde anpassas till gällande kostnadsläge och till den tillämpningspraxis som utvecklats under åren. Flera huvudmän angav vidare att i de fall krematorier är försedda med rökgasrening räcker inte clearingtaxan för kremering. En huvudman framförde synpunkten att taxan för transporter är svårtillämpad. Kammarkollegiet konstaterade sammanfattningsvis att kunskap om kostnadsutveckling, strukturella förändringar och om den tekniska utvecklingen finns hos huvudmännen. Mot den bakgrunden ansåg Kammarkollegiet det vara naturligt att motiverade förslag till justeringar av taxan tas fram av huvudmännen. I avvaktan på sådana förslag fastställdes taxan för 2008 oförändrad.

Inför fastställandet av taxan för 2009 sände Kammarkollegiet en remiss till 52 remissinstanser (Kammarkollegiets PM om taxa för s.k. begravningsclearing 2009, dnr 404-7865-08). 14 skriftliga yttranden kom in. Dessutom lämnades vissa synpunkter muntligen. Ungefär hälften av de som svarade på remissen angav att taxorna borde ses över och anpassas till gällande kostnadsläge. En huvudman ansåg att alla taxor borde vara indexreglerade. En annan huvudman tog upp frågan om någon form av tidsgräns, t.ex. ett år, borde införas för boendetiden i den nya församlingen innan clearingkravet uppkommer. Från en huvudman kom också detta år synpunkten att clearingtaxan för transporter är svårtolkad och att det skulle behöva klargöras vem som ska betala för olika transporter. Kammarkollegiet konstaterade att företrädarna för huvudmännen lämnade de överenskomna förslagen till revidering av clearingtaxan väl sent samt att underlaget inte var tillräckligt utförligt för att remissinstanserna kritiskt skulle kunna bedöma förslagen. Mot den bakgrunden och med hänsyn till denna utredning fann Kammarkollegiet att det inte fanns skäl att göra någon ändring i förhållande till 2008 års taxa.

## 5.4 Enkätundersökning om begravningsclearing

I vårt uppdrag har legat att göra en analys av hur den nuvarande regleringen som rör begravningsclearing fungerar. För att en sådan analys ska bli rättvisande och tillförlitlig har det varit nödvändigt att få information och synpunkter direkt av dem som tillämpar reglerna om begravningsclearing. Vi har därför valt att ge SIFO uppdraget att för vår räkning utföra en enkätundersökning bland begravningshuvudmän och innehavare av enskilda begravningsplatser. Undersökningen har genomförts som en postalenkät som skickats till ett urval av huvudmännen och innehavarna av enskilda begravningsplatser, totalt 404 adressater. Av dessa har sex stycken varit enskilda innehavare av begravningsplatser och resten begravningshuvudmän. Vad gäller de enskilda innehavarna så var dessa svar så få till antalet (två av sex svarade) att någon vägning av totalresultatet inte ansetts nödvändig att göra. 303 adressater har besvarat enkäten, vilket betyder att svarsfrekvensen har uppgått till 75 procent. Det är ett bra resultat som bör ge en representativ bild av begravningshuvudmännens uppfattning.

Frågorna i enkäten har bestått av bakgrundsfrågor, frågor om ekonomi m.m., allmänna frågor om systemet med begravningsclearing, frågor som rör Kammarkollegiets taxa om begravningsclearing samt ett par frågor om lokaler. Frågeformuläret finns som bilaga 5. Resultatet har redovisats till oss i form av tabeller och listningar av öppna svar samt i form av en databas. Nedan går vi igenom ett urval av frågorna.

### 5.4.1 Allmänna frågor om systemet med begravningsclearing

I enkäten ställde vi frågan: ”Hur anser ni att systemet med begravningsclearing fungerar?” 27 procent av de som besvarat enkäten anser att systemet fungerar mycket bra medan 55 procent anser att det fungerar ganska bra. 14 procent angav som sin uppfattning att systemet varken fungerar bra eller dåligt medan två procent ansåg att det fungerar ganska dåligt. En procent tyckte att det fungerar mycket dåligt och en procent besvarade inte frågan. Av det anförda kan den slutsatsen dras att majoriteten av de som tillämpar systemet med begravningsclearing – 82 procent – är av uppfattningen att detta fungerar mycket bra eller ganska bra.

Systemet med begravningsclearing innefattar en viss administration av bl.a. fakturor. Mot den bakgrunden ställde vi frågan: "Vad anser ni om den administration som är förenad med begravningsclearingen?" Inte någon ansåg att administrationen är mycket betungande. 19 procent ansåg att den är ganska betungande medan 72 procent angav att administrationen inte är särskilt betungande. Nio procent tyckte inte alls att administrationen är betungande och en procent besvarade inte frågan.

Vi ställde vidare frågan om reglerna om begravningsclearing borde förändras, förtydligas eller förenklas i något avseende. Av svaren framgår att 26 procent anser att reglerna behöver förändras, förenklas eller förtydligas medan 71 procent anser att detta inte är nödvändigt. Tre procent besvarade inte frågan.

I anslutning till frågorna fanns en möjlighet att lämna egna kommentarer. Som fördelar med systemet har i kommentarerna angetts att alla är med i systemet, att det innebär en enhetlig prissättning samt att den avlidnes önskan om begravningsplats kan tillgodoses. Bland de problem eller nackdelar med systemet som framförts kan nämnas problemen med att ha ett särskilt boende för äldre (äldreboende) inom förvaltningsområdet. De huvudmän som har äldreboenden inom sina förvaltningsområden upplever att systemet i denna del är orättvist eftersom många personer flyttar till ett äldreboende relativt kort tid före sin död. Huvudmannen inom vars förvaltningsområde äldreboendet är beläget blir då folkbokföringsförsamling och får stå för kostnader för gravsättning m.m. trots att denne inte har fått några intäkter i form av begravningsavgifter under den avlidnes livstid. Flera av dem som har lämnat egna kommentarer om detta vill ha någon form av karensregel, dvs. att en person måste ha varit folkbokförd inom en huvudmans förvaltningsområde under viss tid innan kostnadsansvaret uppkommer för huvudmannen.

Vidare rörde flera kommentarer att faktureringen som sker i samband med en clearingtransaktion upplevs som krånglig och många ser fram mot att kunna börja fakturera genom Svenska kyrkans kollekt- och betalsystem, KOB. (KOB är en typ av elektroniskt fakturahanteringssystem som numera tillämpas av Svenska kyrkans församlingar.)

Några framhöll också de problem som hänger samman med reglerna om transporter, t.ex. att det är oklart vilka transporter som omfattas av clearingen och vilka som faller utanför. Synpunkter framfördes också på att det föreligger problem med transporter

men att dessa problem inte beror på clearingreglerna utan på det stora antalet huvudmän inom kommunen. Frågan om transporter behandlas ytterligare nedan.

#### 5.4.2 Frågor om clearingtaxan

I enkäten ställde vi en specifik fråga om eventuella tillämpningsproblem förknippade med bestämmelserna om transporter i clearingtaxan. 79 procent av de som svarade ansåg att det inte föreligger några tillämpningsproblem när det gäller vilka transporter som omfattas av taxan medan 19 procent ansåg att det finns sådana problem. Två procent svarade inte på frågan. Bland de kommentarer som lämnats kan nämnas följande. Vissa påpekar att det ofta uppstår problem om fler än två huvudmän är inblandade, t.ex. om begravningsceremonin sker på en ort och gravsättningen på en annan. Många påpekar att reglerna om transporter generellt sett är svåra att tillämpa, t.ex. är det oklart vad som ingår i transporterna och vilka kostnader som ska clearas. Tydligare regler med konkreta exempel och tillämpningsanvisningar efterfrågas, t.ex. när det gäller var en transport påbörjas respektive avslutas. Några påpekar att problemen med transporter främst gäller transporter till och från krematorium. Andra pekar på oklarheter när det gäller kostnad för bärare i samband med gravsättning. En annan synpunkt är att man borde ha en gemensam miltaxa för transportkostnader.

Sammanfattningsvis kan sägas att de flesta av de synpunkter som lämnats på clearingtaxan gäller just tillämpningsproblem avseende transporter. Detta framgår också av utfallet av vår fråga ”Finns det några andra tillämpningsproblem (än beträffande transporter) när det gäller taxan?” Där svarade nämligen 93 procent nej och bara fem procent ja. Vi ställde också frågan: ”Är clearingtaxan tillräckligt detaljerad och preciserad?” 91 procent har därvid angett att taxan är bra som den är medan totalt åtta procent anser att den borde innehålla färre poster eller att ytterligare preciseringar behövs.

Vi ställde även en fråga om ersättningsbeloppen i taxan: ”Anser ni att de nuvarande beloppen i taxan om begravningsclearing ger en rimlig ersättning för de tjänster som anges i taxan?” 74 procent ansåg att ersättningen är rimlig medan 23 procent hade motsatt uppfattning. Några anser att samtliga belopp är för låga och bör

höjas. Vissa pekar på att en årlig indexuppräknning av beloppen bör ske.

Två frågor i enkäten rörde huruvida beloppen i taxan används som vägledande även i de fall det inte är fråga om en clearingsituation. Den första frågan löd: "Använder ni beloppet för kremering i taxan som vägledande för avtal om kremering med annan begravningshuvudman?" 57 procent svarade att man gör det, medan 35 procent angav att man inte gör det. Andelen som inte besvarade frågan uppgick till åtta procent. Vidare ställde vi följdfrågan om övriga belopp i taxan användes i något annat sammanhang än för rena clearingsituationer. 18 procent besvarade frågan jakande och 80 procent nekande. Två procent besvarade inte frågan. Den största delen av dem som svarade ja på frågan har angett att clearingbeloppen används när det anordnas en begravningsgudstjänst för någon som inte är medlem i Svenska kyrkan. Dödsboet får då betala en avgift som motsvarar tre gånger clearingbeloppet för de delposter som församlingen har haft kostnader för. Att notera är dock att det i dessa fall är frågan om själva begravningsgudstjänsten, som är en kyrklig handling som regleras genom det inomkyrkliga clearingsystemet, och inte den statliga begravningsclearingen som är aktuell här. Av kommentarerna beträffande denna fråga att döma så har vissa huvudmän inte klart för sig skillnaden mellan den statliga begravningsclearingen och den inomkyrkliga clearingen.

## 5.5 Utredning om clearing av kyrkliga handlingar

Inom Svenska kyrkan pågår sedan hösten 2008 en utredning om clearing av kyrkliga handlingar. Kyrkostyrelsen har utsett en särskild utredare och en styrgrupp med förtroendevalda som ska göra en övergripande översyn av clearingsystemet i dess helhet, dess syfte och konstruktion. Uppdraget omfattar clearing av kostnader vid dop, vigsel och begravningsgudstjänst samt konfirmation (direktiv 2008-10-23, dnr Ks 2007/873). I direktiven konstateras bl.a. att den hantering av fakturor som nu sker mellan kyrkliga enheter i clearingsammanhang medför administrativa kostnader. Vidare konstateras att det pågår en diskussion om att låta KOB-systemet även innefatta clearingtransaktioner, vilket kan medföra att kostnader för administrationen kan komma att belasta nationell nivå. Utredningen ska beakta och analysera om nuvarande

beräkningsgrunder för clearingbeloppen ger ett riktigt resultat. Utredningen ska lägga fram sitt resultat till kyrkostyrelsen senast den 1 oktober 2009 så att beslut efter remissbehandling kan fattas vid 2010 års kyrkomöte.

När det gäller utredningens arbete hittills har vi fått information om att KOB-systemet sedan i maj 2009 används även för begravningsclearing såvitt gäller de kyrkliga huvudmännen. I nuläget kan däremot inte clearing där en kommunal huvudman eller en enskild innehavare av begravningsplats är inblandad hanteras i systemet. Svenska kyrkan försöker dock finna lösningar som gör att även dessa i framtiden ska kunna hanteras enligt KOB.

## 5.6 Våra överväganden och förslag

### 5.6.1 Finns det behov av att förändra systemet för begravningsclearing?

**Vår bedömning:** Det nuvarande systemet för begravningsclearing fungerar överlag bra. Det saknas anledning att överväga någon genomgripande förändring av systemet eller av nuvarande regelverk. Däremot finns det behov av vissa förändringar, t.ex. när det gäller den taxa som Kammarkollegiet fastställer samt information om denna, se avsnitt 5.6.4. Vidare finns skäl för vissa ändringar när det gäller clearing inom en kommun, se avsnitt 5.6.2.

Reglerna om begravningsclearing fyller en viktig funktion eftersom de ökar möjligheterna för människor att kunna få välja var de vill bli begravda. Detta gäller särskilt mot bakgrund av den ökande rörligheten bland befolkningen. Vi kan också konstatera att det nuvarande systemet överlag fungerar bra. Hela 82 procent av de som svarade på vår enkät ansåg att systemet fungerar mycket bra eller ganska bra.

En av de synpunkter som ofta förekommer vid diskussionen om begravningsclearing är att den administrativa hantering som är förknippad med systemet är betungande. Bland de som svarade på enkäten ansåg dock inte någon att administrationen är mycket betungande och bara knappt 20 procent att den är ganska betungande. Ett ersättningssystem som är uppbyggt på det sätt som begravningsclearingsystemet är innebär av nödvändighet ett

visst mått av administration. Precis som har påpekats i de öppna svaren kan dock en tillämpning av KOB-systemet förväntas underlätta hanteringen och minska den administrativa bördan. Som framgått omfattar KOB numera också begravningsclearing för de kyrkliga huvudmännen. Något skäl att lagstiftningsvägen föreslå några särskilda regler för att underlätta den administrativa hanteringen finns därmed inte i nuläget. Däremot är det naturligtvis viktigt att systemet så snart som möjligt kan utvidgas till att omfatta även kommunala huvudmän och enskilda innehavare av begravningsplatser.

Vår slutsats är att det saknas anledning att överväga någon genomgripande förändring av systemet med begravningsclearing. Frågan om clearing inom en kommun behandlas nedan.

### 5.6.2 Särskilt om clearing inom en kommun

**Vår bedömning och vårt förslag:** De clearingtransaktioner som i dag sker inom kommunen, bl.a. till och från församlingar med äldreboenden, kommer att upphöra när ordningen med en huvudman per kommun (se avsnitt 4) har genomförts.

Fram till dess finns det skäl att införa en reglering som går ut på att clearingtransaktioner mellan huvudmän inom en kommun redan nu ska upphöra. Någon ersättning ska inte utgå för tjänster som har tillhandahållits av en huvudman som har sitt förvaltningsområde inom samma kommun som folkbokföringshuvudmannen. Detta kommer att få vissa konsekvenser för de huvudmän som har ett äldreboende inom sitt förvaltningsområde. Någon annan särskild reglering för de huvudmän som har ett äldreboende inom förvaltningsområdet finns det i nuläget inte skäl att överväga.

Av enkätsvaren framgår att många synpunkter rör frågan om de ökade kostnader som i clearinghänseende kan uppkomma för huvudmän som har ett äldreboende inom sitt förvaltningsområde. Av de som besvarade enkäten var det 92 procent som hade ett äldreboende inom sitt förvaltningsområde. Situationen kan vara den att en person som har betalat begravningsavgift under hela sitt liv i en församling mot slutet av sitt liv flyttar till ett äldreboende i en annan församling och folkbokförs där. Ofta önskar personen bli

begravd inom den församling där han eller hon bodde före flytten till äldreboendet. Det upplevs då som orättvist att folkbokföringsförsamlingen får stå kostnaderna för gravsättning m.m. trots att man inte har fått del av några intäkter i form av begravningsavgifter under personens livstid.

Frågan om betydelsen i clearinghänseende av att ha ett äldreboende inom förvaltningsområdet berördes redan i tidigare lagstiftningsärendet. Det konstaterades att med ett obligatoriskt clearingsystem kan de huvudmän som har ett äldreboende inom sitt förvaltningsområde drabbas av höga kostnader för clearing som inte motsvaras av avgiftsintäkter från dessa personer. En reglering som övervägdes av Begravningsverksamhetskommittén var en bestämmelse om ett kvardröjande kostnadsansvar. Huvudmannen i det förvaltningsområde som den avlidne var folkbokförd i innan han eller hon flyttade till ett äldreboende skulle då bli skyldig att under en tid om fem år, utan ersättning, tillhandahålla de tjänster som normalt sett ryms inom begravningsavgiften. Ett sådant kvardröjande kostnadsansvar kunde dock, enligt kommittén, ge upphov till nya problem och frågeställningar. Kommittén föreslog därför att frågan skulle bli föremål för en särskild utredning (SOU 1997:42 s. 94). Regeringen anförde i propositionen att man avsåg ta initiativ till en kartläggning av omfattningen och de ekonomiska konsekvenserna av frågan och vid behov återkomma med förslag till lösningar (prop. 1998/99:38 s. 124 f.). Någon sådan särskild kartläggning har dock inte gjorts.

Av avsnitt 4 framgår att det på sikt endast ska finnas en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun. När det målet har uppnåtts så kommer det att bidra till att minska det problem som beskrivits ovan. De flesta av dem som mot slutet av sitt liv flyttas till, eller väljer att flytta till, ett äldreboende placeras på ett boende som är beläget inom samma kommun som den ursprungliga folkbokföringsförsamlingen. Om det bara finns en huvudman per kommun för begravningsverksamheten så kommer det inte att behövas några clearingtransaktioner inom kommunen. På så sätt kommer de clearingsituationer som i dag sker inom kommunen, bl.a. till och från församlingar med äldreboenden, att upphöra. Detta kommer i sin tur att leda till att de kostnader som är förenade med clearingtransaktionerna minskar.

Under ett antal år framöver kommer det dock att finnas flera huvudmän för begravningsverksamheten inom en kommun. Frågan är om systemet med clearing inom en kommun bör förbli



oförändrat under denna period eller om det finns skäl för en förändring redan nu. Våra förslag om att begravningsavgiften inom en kommun ska vara densamma (avsnitt 4) kommer för den enskilde att medföra fördelar så till vida att denne inte kommer att drabbas av en högre begravningsavgift på grund av att det t.ex. finns ett äldreboende inom huvudmannens förvaltningsområde.

Enligt vår uppfattning kan man ifrågasätta behovet av att under den övergångsperiod som nu följer fram till dess att det endast finns en huvudman inom en kommun fortsätta med clearingtransaktioner inom kommunen. Tanken är att huvudmännen inom en kommun redan nu ska öka sitt samarbete och knytas närmare varandra. Våra förslag om obligatoriskt samråd mellan huvudmän inom en kommun avseende förslagen till begravningsavgift (avsnitt 4) syftar bl.a. till att uppnå detta. Att huvudmännen samtidigt ska fakturera varandra för de tjänster som utförs inom ramen för begravningsclearingen framstår som onödigt mot bakgrund av att kostnaderna ändå kommer att belasta alla kommuninvånare lika.

För huvudmännens del bör det också noteras att kostnaderna för clearingen normalt sett inte torde variera alltför mycket från ett år till ett annat. Det bör därför vara möjligt för huvudmännen att i budgeten uppskatta kostnaderna för att sedan få dessa täckta genom begravningsavgifterna. Skillnaden mot i dag blir att någon fakturering mellan huvudmännen inom kommunen inte behöver ske. Naturligtvis kommer inte uppskattningarna att stämma fullt ut, vilket kommer leda till att någon huvudman ett visst år kommer att få för stora intäkter, medan någon annan kommer få för små. Rimligen kan det dock inte bli fråga om några större summor. Den nackdelen uppvägs som vi ser det av de fördelar det skulle innebära om clearingtransaktionerna inom en kommun redan nu kunde upphöra.

Det är också viktigt att betona att det vi nu talar om är just de ersättningar som regleras genom clearingsystemet, dvs. när det finns ett önskemål från den avlidne eller dödsboet om att t.ex. gravsättning ska ske på annan plats än inom folkbokföringshuvudmannens förvaltningsområde. Den situationen att en huvudman väljer att utnyttja en annan huvudmans tjänster, t.ex. ett krematorium, för att huvudmannen själv inte kan tillhandahålla tjänsterna är inte någon clearingsituation. Då är det fråga om en avtalsituation och sådana avtal ska även fortsättningsvis på samma sätt som i dag kunna ingås mellan huvudmän inom en kommun (se vidare avsnitt 5.6.5).

Sammantaget menar vi att det finns skäl som talar för en reglering som går ut på clearingtransaktioner mellan huvudmän inom en kommun redan nu ska upphöra. Detta bör ske genom att ett tillägg görs till 9 kap. 10 § begravningslagen där det framgår att någon ersättning inte ska utgå för tjänster som tillhandahållits av en huvudman vars förvaltningsområde är beläget inom samma kommun som folkbokföringshuvudmannens.

Även innehavare av enskilda begravningsplatser har rätt till ersättning inom ramen för clearingsystemet (9 kap. 11 § begravningslagen). Det rör sig om ett fåtal innehavare av begravningsplatser där det är realistiskt att tro att clearingtransaktioner kan förekomma; vi identifierade sex stycken i hela landet när enkäten om begravningsclearing skulle skickas ut. Av dessa svarade två. Dessa innehavare kommer inte att vara en del av den samverkan som ska ske mellan huvudmännen inom en kommun. Vi bedömer att dessa innehavare även fortsättningsvis bör vara berättigade till ersättning även i de fall det gäller transaktioner inom en kommun.

Ovan nämnda förslag innebär alltså att clearingtransaktionerna mellan huvudmän inom en kommun ska upphöra. För den huvudman som har ett äldreboende inom sitt förvaltningsområde kommer förslaget innebära att denne inte blir ersättningsskyldig i de fall personer som är folkbokförda inom huvudmannens område, dvs. bl.a. på äldreboendet, väljer gravsättning hos en annan huvudman inom kommunen. När det gäller personer som kort tid före sin död flyttat till äldreboendet från en annan huvudmans område, kommer detta vanligtvis innebära att kostnaden får bäras av den huvudman som har fått del av personens begravningsavgifter under livstiden. För kommuninvånarnas del blir det med vårt förslag ingen påverkan på begravningsavgiften.

När någon flyttar, eller flyttas, till ett äldreboende utanför kommunens gräns kommer dock fortfarande en clearingsituation att föreligga. För att kunna bedöma behovet av en reglering för dessa fall bör man först göra en kartläggning och utvärdering av systemet efter att våra förslag har genomförts och efter att ordningen med en huvudman per kommun har införts. Om problemen då kvarstår och har viss omfattning kan det finnas skäl att utreda förutsättningarna för en reglering t.ex. av den typ som Begravningsverksamhetskommittén övervägde.

### 5.6.3 Bör det göras någon förändring när det gäller vilka tjänster som bör ingå i begravningsclearingsystemet?

**Vår bedömning:** Det bör också fortsättningsvis råda en överensstämmelse mellan de tjänster som ingår i begravningsavgiften och de som kan ersättas inom ramen för clearingsystemet. Av det anförda följer att även hantering av avlidna enligt en annan begängelsemetod än kremering bör omfattas av clearingsystemet (jfr våra överväganden i avsnitt 7). Det bör inte införas någon skyldighet för huvudmännen att, inom ramen för reglerna om begravningsclearing, tillhandahålla bärare i anslutning till en begravningsceremoni. Inte heller i övrigt finns det skäl att göra någon förändring av de tjänster som ska ingå i begravningsclearingen.

De tjänster som i dag ingår i systemet för begravningsclearing är de tjänster som ingår i begravningsavgiften. Det innebär att samma tjänster som tillhandahålls dödsboet utan kostnad inom det egna förvaltningsområdet, ersätts inom ramen för clearingsystemet när de tillhandahålls av en annan huvudman eller innehavare av enskild begravningsplats. Det bör råda en överensstämmelse mellan de tjänster som ingår i begravningsavgiften och de som kan ersättas inom ramen för clearingsystemet. I dag ingår t.ex. kremering i begravningsavgiften. Som närmare utvecklas i avsnitt 7 anser vi att även hantering enligt en annan begängelsemetod bör ingå i begravningsavgiften. Av det anförda följer att sådan hantering även bör omfattas av clearingsystemet.

Av de synpunkter vi fått inom ramen för enkätundersökningen framgår att det råder vissa oklarheter när det gäller kostnaden för utbärning av kistan till graven. Från vissa håll har framförts att kostnad för bärare bör ingå bland de tjänster som ersätts inom ramen för begravningsclearingsystemet. I det sammanhanget bör följande klargöras. En begravningsceremoni (religiös eller borgerlig) bör betraktas som en privat angelägenhet (jfr SOU 1987:16 s. 74). En begravningsgudstjänst enligt Svenska kyrkans ordning kan avslutas i kyrkan eller vid graven. I de fall kremering ska ske avslutas begravningsgudstjänsten alltid i kyrkan eller kapellet. Om det är frågan om jordbegravning bestämmer de anhöriga tillsammans med prästen var gudstjänsten ska avslutas. I de fall gudstjänsten avslutas vid graven ingår utbärningen i begravnings-

gudstjänsten, processionsbärning. Kostnaden för denna ingår i kyrkoavgiften och ersätts också inom ramen för det inomkyrkliga clearingsystemet. Processionsbärningen är alltså en del av den kyrkliga begravningsgudstjänsten, vilket är förklaringen till att den finansieras genom kyrkoavgiften och inte genom begravningsavgiften.

När det gäller en begravningsceremoni utan religiösa symboler så har huvudmännen enligt begravningslagen en skyldighet att tillhandahålla lokal för sådan ceremoni. Eventuella kostnader därutöver, t.ex. för begravningsceremoni, får dödsboet bekosta. Någon skyldighet för huvudmannen att tillhandahålla bärare i anslutning till ceremonin finns inte. Kammarkollegiet har i ett beslut av den 9 augusti 2002, dnr 409-10708-01, funnit att ersättning för utbärning och sänkning av kista i anslutning till begravningsceremonin inte ska ingå i de belopp som fastställts enligt clearingtaxan. Enligt vår uppfattning finns det inte heller skäl att överväga att införa någon skyldighet för huvudmännen att tillhandahålla bärare i dessa fall, dvs. i anslutning till den ceremoni som hålls. Att notera är att inte heller i de fall en begravningsgudstjänst hålls men avslutas i kyrkan finns det någon skyldighet att tillhandahålla bärare.

För tydlighetens skull bör det betonas att huvudmannen, med vissa begränsningar, har en skyldighet att tillhandahålla transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett. I denna skyldighet ingår t.ex. att se till att kistan transporteras från kyrkan eller ceremonilokalen till platsen för gravsättning. I transporterna kan då också ingå inslag av bärning eller lyft. I dessa fall föreligger dock inte någon skyldighet att förflytta kistan till gravplatsen i direkt anslutning till den ceremoni som hållits. Sammanfattningsvis menar vi alltså att det inte finns skäl för någon förändring av de tjänster som ska ingå i begravningsclearingen (bortsett från när det gäller hantering enligt andra begängelsemetoder än kremering).

#### 5.6.4 Systemet med en gemensam taxa för begravningsclearing – behov av förändringar?

**Våra förslag:**

- Kammarkollegiet bör också fortsättningsvis varje år fastställa en taxa enligt vilken ersättning ska betalas vid en begravningsclearingsituation. Vår uppfattning är dock att huvudmännens roll vid fastställandet av taxan bör bli större. Detta bör ske genom att huvudmännen gemensamt lämnar ett förslag till taxa till Kammarkollegiet. Förslaget ska lämnas till Kammarkollegiet senast den 1 april varje år.
- Kammarkollegiet får till uppgift att utfärda allmänna råd om tillämpningen av taxan för begravningsclearing.
- Bestämmelsen om Kammarkollegiets skyldighet att samråda med huvudmännen om underlaget för taxan upphävs som en följd av de förändringar vi föreslår.

*Fastställandet av taxan*

Som framgått regleras ersättningen för de tjänster som omfattas av begravningsclearingen i dag genom en i förväg bestämd, gemensam och rikstäckande taxa. Något skäl att frångå ordningen med en gemensam taxa har inte framkommit.

Vår uppfattning är att taxan för begravningsclearing precis som i dag årligen bör fastställas av Kammarkollegiet. Taxan ska grundas på ett underlag som visar den beräknade kostnaden för de olika tjänsterna. Av de som besvarade enkäten ansåg 23 procent att ersättningsbeloppen är för låga och bör justeras. Synpunkten har också förts fram av vissa huvudmän inom ramen för det samrådsförfarande som Kammarkollegiet har varje år med huvudmännen inför fastställandet av taxan. Vad som framkommit talar för att det kan finnas skäl att överväga förändrade belopp i taxan, i vart fall för vissa tjänster.

För att ändringar ska kunna göras behövs dock ett ordenligt underlag som visar vilka kostnader huvudmännen har för olika tjänster. Ett problem i dag är att det underlag som Kammarkollegiet får av huvudmännen inte ger någon tydlig bild av de faktiska kostnader som förekommer. De som kan ge någon information om vilka kostnader som är förenade med respektive tjänst är huvudmännen själva. Kammarkollegiet har redan i dag en

skyldighet att samråda med huvudmännen. Enligt vår uppfattning bör dock huvudmännens roll vid fastställandet av taxan utökas. En lämplig lösning kan då vara att huvudmännen gemensamt varje år lämnar ett förslag till taxa till Kammarkollegiet, som sedan fastställer taxan. För att ett sådant förslag ska vara praktiskt genomförbart bör förslaget lämpligen utformas av något organ i vilket det ingår representanter för huvudmännen. Ett organ som i dagsläget ligger nära till hands för uppgiften är Begravningsrådet (se avsnitt 4.3.2). I det ingår för närvarande två ledamöter från Svenska kyrkan, två från Församlingsförbundet och tre från SKKF, varav en plats ska vara vikt för en kommunal huvudman.

Av 9 kap. 12 § begravningslagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer årligen fastställer de belopp som ska betalas för begravningsclearingen. I 46 § begravningsförordningen bemyndigas Kammarkollegiet att varje år fastställa en taxa enligt vilken ersättning ska betalas. I sist nämnda bestämmelse bör läggas till "efter förslag av huvudmännen gemensamt". Kammarkollegiet ska senast den 1 september varje år fastställa taxan. Förslaget från huvudmännen bör därför lämnas till Kammarkollegiet senast den 1 april varje år. Viktigt är att det förslag som lämnas är väl genomarbetat och förankrat samt att det också innehåller underlag för de belopp som föreslås.

Tanken med den föreslagna regleringen är att Kammarkollegiet ska få ett betydligt bättre underlag för sitt beslut om vilka ersättningsbelopp som ska gälla än vad som är fallet i dag. Det är rimligt att förslaget från huvudmännen tillmäts stor betydelse eftersom det är huvudmännen som har kunskapen om vilka faktiska kostnader som uppkommer vid respektive tjänst. Det bör dock betonas att Kammarkollegiet har ansvaret för att fastställa taxan och att Kammarkollegiet därför måste göra en egen självständig och kritisk prövning av förslaget. Den föreslagna regleringen får alltså inte uppfattas så att Kammarkollegiet skulle vara bundet av huvudmännens förslag. Kammarkollegiet har full frihet att frånga förslaget när kollegiet gör en annan bedömning än huvudmännen har gjort. Vid behov bör Kammarkollegiet också inhämta komplettering av underlaget.

Den föreslagna ändringen gör att bestämmelsen om samråds-skyldighet i 47 § första stycket andra meningen begravningsförordningen blir överflödig. Den bör därför upphävas.

*Tillämpningen av taxan*

Svaren från enkätundersökningen visar att det finns tillämpningsproblem när det gäller taxan. Framst gäller problemen tillämpningen av bestämmelserna för transporter, där knappt 20 procent angav att svårigheter finns. En mindre del ansåg även att det föreligger tillämpningssvårigheter på andra områden. Vissa framförda synpunkter visar också att det förekommer felaktigheter och missuppfattningar hos huvudmännen när det gäller hur taxan ska tillämpas. En del av problematiken kan sannolikt hänföras till bristande kompetens hos dem som ska tillämpa reglerna om clearing. Att huvudmännen på sikt kommer att bli färre och förvaltningsområdena större bör göra det lättare att upprätthålla kompetent personal, vilket i sin tur bör få betydelse när det bl.a. gäller hanteringen av clearingfrågorna. Alldeles oberoende av det finns dock ett klart behov av ytterligare information och tillämpningsanvisningar vad gäller taxan.

Taxan för begravningsclearing är mycket kortfattad. Vissa råd vad gäller tillämpningen av reglerna om begravningsclearing har redan getts ut av Församlingsförbundet (se t.ex. Förbundsinfo nr 30–2002). Det står dock klart att det finns behov av ytterligare information och anvisningar. Nya problem och tillämpningssvårigheter uppkommer med jämna mellanrum hos dem som har att tillämpa taxan för begravningsclearing. Det finns därför ett behov av att fortlöpande ge ut anvisningar och råd om tillämpningen av taxan. En stor fördel vore om sådana anvisningar kunde lämnas av den myndighet som har fastställt taxan. Valet faller naturligt på Kammarkollegiet som redan i dag har den kompetens som behövs för uppgiften. Vi anser därför att Kammarkollegiet bör få till uppgift att utfärda allmänna råd om tillämpningen av taxan om begravningsclearing. För att Kammarkollegiet ska få kunskap om specifika tillämpningssvårigheter och problem som rör taxan bör sådana lämpligen föras fram av huvudmännen genom det organ som lämnar förslag till taxa.

En myndighet kan utfärda allmänna råd även utan stöd av ett bemyndigande. Vi anser dock att det bör framgå av begravningsförordningen att Kammarkollegiet utfärdar allmänna råd om tillämpningen av taxan.

### 5.6.5 Avtalssituation eller clearingsituation? – Något om tillämpning av clearingbeloppen vid tecknande av avtal med annan huvudman

Det förekommer att en huvudman använder sig av en annan huvudmans tjänster för t.ex. kremering, lokal för förvaring och visning eller tillhandahållande av särskilda begravningsplatser av det skälet att huvudmannen själv inte har möjlighet att tillhandahålla tjänsterna. När t.ex. gravsättning eller kremering i dessa fall sker hos annan huvudman än hos den huvudman där den avlidne var folkbokförd, är det inte fråga om någon clearingsituation utan om en avtalssituation. En clearingsituation uppkommer när den avlidne, eller dödsboet, har önskemål om att t.ex. gravsättning ska ske på annan plats än inom folkbokföringshuvudmannens område.

När en huvudman anlitar en annan huvudmans tjänster på grund av förhållanden hänförliga till huvudmannen själv och inte på grund av enskildas önskemål, så bör detta alltså regleras genom avtal. Församlingsförbundet rekommenderar att sådana avtal ingås och att man i avtalen slår fast ersättningsnivåer, faktureringsrutiner m.m. (Förbundsinfo nr 7–2004). När ett sådant avtal har ingåtts mellan två huvudmän kommer en ersättning att grunda sig på avtalet och inte på taxan om begravningsclearing. Av detta följer också att i avtalssituationer omfattas inte heller transporter av clearingtaxan.

Att huvudmännen i stor utsträckning använder beloppen i taxan som vägledande vid tecknande av avtal om kremering framgår av svaren på den fråga som rörde detta i enkäten. Där angav 57 procent att man gjorde det. Enligt vår uppfattning är det viktigt att framhålla att clearingtaxan är en schablonmässigt beräknad genomsnittlig ersättningsnivå och att den inte binder huvudmannen när denne på avtalsrätlig grund avtalar om tjänster inom begravningsverksamheten. I stället bör utgångspunkten vara att de ersättningsnivåer som avtalas om håller en marknadsmässig nivå. Vi vill framhålla vikten av att detta klargörs för huvudmännen genom ökad information av t.ex. branschorganisationerna.



### 5.6.6 Övrigt – vikten av information

Av enkätsvaren framkom också att det i vissa avseenden råder oklarheter hos huvudmännen vad gäller skillnaden mellan den inomkyrkliga clearingen och den statliga begravningsclearingen. Likaså framkom genom enkäten att vissa huvudmän anser att det föreligger oklarheter när det gäller begravningsbyråernas fakturering. Genom samtal med företrädare för begravningsbyråbranschen har också framkommit att begravningsbyråerna får lägga ner tid på att besvara frågor från huvudmännen vad gäller bl.a. fakturering. Dessa företrädare har också påpekat att många huvudmän debiterar dödsboet mellanskillnaden mellan den kostnad som begravningsbyrån tar ut och vad som kan ersättas enligt Kammarkollegiets taxa. Som tidigare påpekats utgör ersättningsbeloppen i taxan schablonbelopp, vilket innebär att det kan inträffa att beloppen inte täcker en huvudmans kostnader. Den kostnaden ska huvudmannen stå för. En eventuell mellanskillnad mellan taxebeloppet och den verkliga kostnaden får alltså inte debiteras dödsboet. Även när det gäller dessa frågor är det naturligtvis av största vikt att huvudmännen sätter sig in i de regler och den information som finns. En förutsättning för att huvudmännen ska kunna tillämpa reglerna på rätt sätt är att det finns bra och aktuell information på området.

## 6 Begrepp inom begravningsverksamheten

### Sammanfattning av våra förslag:

- Rättsliga definitioner införs i begravningsförordningen av kistgravplats, urngravplats, kolumbarium och urnmur, kistmur, minneslund, kistminneslund, askgravlund samt askgravplats. Av definitionerna framgår bl.a. om upplåtelsen sker med gravrätt eller inte.
- Begreppet ”begränsad gravrätt” införs i begravningslagen. Fråga är om en gravrätt som upplåts med de begränsningar av gravrättsinnehavarens rättigheter och skyldigheter som framgår av begravningslagen. Begränsningarna gäller rätten att bestämma över gravanordningen och gravplatsen samt skyldigheten att sköta gravplatsen.
- Motsvarande regler som gäller för aska som har gravsatts i en urnmur eller i ett kolumbarium när gravrätten har upphört ska gälla även för stoft som har gravsatts i en kistmur. Vid gravsättning av stoft i en kistmur gäller särskilda regler bl.a. vad avser den kista som används.
- En bestämmelse om rätten att ansöka om att återfå en gravrätt som har återlämnats införs i begravningslagen. Det klargörs också att den s.k. fredningstiden, dvs. upplåtarens skyldighet att behålla gravplatsen under minst 25 år från den senaste gravsättningen, även gäller i de fall ett återlämnande av gravrätten sker av gravrättsinnehavaren.
- Vissa ytterligare bestämmelser om minneslundar, kistminneslundar, askgravlundar och askgravplatser införs i begravningsförordningen. I bestämmelserna regleras bl.a. vissa frågor om närvarorätt vid gravsättningen samt upplåtarens

skötsel- och underhållsansvar. Vidare regleras rätten till namnuppgifter vid gravplatsen för askgravlundar och askgravplatser.

- Det införs en skyldighet för upplåtaren att utfärda ett bevis över gravsättning i minneslund, kistminneslund och askgravlund.
- Inför väsentliga förändringar av en minneslund, kistminneslund eller askgravlund införs en skyldighet för upplåtaren att på lämpligt sätt informera om förändringen och bakgrunden till denna.

## 6.1 Bakgrund, uppdrag och upplägg

Av begravningslagens definition av begreppet *gravsättning* (1 kap. 1 § begravningslagen) följer att lagen i huvudsak anger tre typer av gravskick: 1) Placering av stoft eller aska på en bestämd gravplats, 2) placering eller utströende av aska i minneslund och 3) spridning av aska på annan plats än begravningsplats. (Begreppet gravskick behandlas i avsnitt 6.2.) Eftersom människors önskemål om gravsättning har förändrats har dock nya begrepp börjat växa fram inom begravningsverksamheten. Det gäller bl.a. nya gravskick som börjat användas utan att de finns definierade i författning. Tillämpningen av dessa gravskick kan därför skilja sig åt från en huvudman till en annan. Det föreligger bl.a. oklarheter när det gäller den centrala frågan huruvida upplåtelse sker med eller utan gravrätt samt vilka rättigheter och skyldigheter en gravrättsinnehavare har vid olika typer av upplåtelse. Det saknas också definitioner av vedertagna begrepp som har tillämpats under lång tid, t.ex. kistgravar och minneslundar.

I vårt uppdrag ligger att kartlägga och analysera konsekvenserna av de nya begrepp som vuxit fram inom begravningsverksamheten, överväga om det finns behov av att analysera ytterligare frågor som bl.a. rör innehavet av gravrätt samt lämna förslag till författningsändringar.

Efter en diskussion om begreppsfrågan (6.2) följer först en kort beskrivning av huvudmannens skyldighet att tillhandahålla gravplatser (6.3). Därefter följer en redogörelse för begreppet gravrätt, gravrättsinnehavarens rättigheter och skyldigheter samt gravrättstiden (6.4). Efter det lämnas en beskrivning av de grav-

skick som i dag förekommer i begravningslagen samt av dem som inte gör det (6.5–6.6). Vi går därefter in på våra överväganden och förslag när det gäller frågan om en rättslig reglering av olika gravskick (6.7). I avsnitt 6.8 behandlas slutligen vissa andra frågor som rör gravskicken, nämligen frågan om bevis över gravsättning vid vissa gravskick, upplåtarens informationsplikt samt återlämnande av gravrätt.

## 6.2 Något om begreppsfrågan

Vi har valt att använda begreppet ”gravskick” för att beskriva det sätt på vilket den avlidne gravsätts, t.ex. i en kista i kistgrav, genom att askan grävs ned eller strös ut i en minneslund eller genom att askan strös ut över hav eller i naturen. I konsekvens med det kallar vi också de nya formerna för gravsättning som har vuxit fram, t.ex. askgravlundar och askgravplatser, för gravskick. Vi är medvetna om att denna benämning inte är fri från invändningar. Exempelvis kan det argumenteras för att gravskick är något som närmast har att göra med kvarlevors form och substans och hur dessa hanteras i samband med gravsättningen.

Gravskick i den betydelse som vi har valt att använda begreppet har dock kommit att bli en vedertagen term såväl bland huvudmän och enskilda som bland övriga inom branschen. Sannolikt är en del av förklaringen till det att begreppet används med den innebörden i det faktablad (Gröna fakta) som gavs ut 2005, se vidare avsnitt 6.6. Begreppet förekommer inte i begravningslagen och vi har inte kunnat se några problem med att termen används på det sätt som beskrivits. Tvärtom finns det alltid en risk för missförstånd och begreppsförvirring när man försöker ändra redan etablerade begrepp. Det ska också sägas att vi inte har avsett någon ändring av vad som ingår i begreppet ”gravanläggning” som förekommer i 2 kap. 1 § begravningslagen. I det begreppet kommer också i fortsättningen att ingå bl.a. minneslundar, askgravlundar och askgravplatser.

### **6.3 Allmänt om skyldigheten att tillhandahålla gravplatser**

Den som är ansvarig för begravningsverksamheten inom ett visst område, huvudmannen, har en skyldighet att se till att det finns allmänna begravningsplatser med tillräckligt antal gravplatser och andra typer av gravanläggningar. Alla som vid dödsfallet var folkbokförda inom huvudmannens förvaltningsområde ska kunna beredas en gravplats och detta oavsett trostillhörighet. Även vissa dödfödda ska beredas gravplats (2 kap. 1–3 §§ begravningslagen). De allmänna begravningsplatserna är anordnade av församlingarna i Svenska kyrkan, av kommuner eller annars av det allmänna. Enskilda begravningsplatser är anordnade av andra trossamfund eller stiftelser. Huvudmannen är dessutom skyldig att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund, antingen inom det egna förvaltningsområdet eller inom ett närbeläget förvaltningsområde. Särskilda gravplatser är en benämning för områden inom en allmän begravningsplats vars läge och utformning är motiverad av religiösa skäl. De särskilda gravplatserna ska erbjudas inom ett godtagbart avstånd. Vad som avses med godtagbart avstånd varierar och prövas vid tveksamhet av länsstyrelsen.

Skyldigheten att tillhandahålla gravplatser och andra gravanläggningar innebär att huvudmannen måste hålla sig informerad om vilka önskemål och behov som finns hos befolkningen inom förvaltningsområdet. Exempelvis måste församlingen eller kommunen uppmärksamma ålderssammansättningen bland de folkbokförda och olika trossamfunds önskemål om gravplatser. Först när efterfrågan på ett visst gravskick har uppnått en beaktansvärd omfattning inträder huvudmannens skyldighet att anlägga nya platser av aktuellt slag.

### **6.4 Gravrätt**

#### **6.4.1 Bakgrunden till begreppet gravrätt**

Lagen om gravrätt m.m. (1963:537) trädde i kraft den 1 januari 1964 och samtidigt upphörde lagen den 24 mars 1916 (nr 94) om nyttjanderätt till gravplats att gälla. Enligt 1964 års lag skulle alla gravplatser på de allmänna begravningsplatserna upplåtas med

samma rätt, nämligen med gravrätt. Vid utarbetandet av lagen framhölls bl.a. ”att rätten till gravplats var en allmän och offentlig rätt, som tillförsäkrade alla att på sin församlings kyrkogård få gravplats för sina döda och berättigade till att pryda och vårda gravarna” (SOU 1961:5 s. 43).

I nuvarande begravningslag definieras gravrätten i 1 kap. 1 § som ”den rätt som uppkommer när en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts av den som förvaltar begravningsplatsen till någon för gravsättning”. Rätten till gravplats grundar sig inte på något ömsesidigt avtal utan på en ensidig upplåtelse från huvudmannens sida. Gravrätten är en klart avgränsad rätt som inte är förenad med andra rättsverkningar än dem som följer av begravningslagstiftningen (SOU 1987:16 s. 87 f.).

#### 6.4.2 Gravrättens uppkomst och gravrättsinnehavare

Gravrätt uppkommer genom att ett visst område på en allmän begravningsplats upplåts för gravsättning av stoft eller aska. Oftast sker upplåtelsen i samband med själva gravsättningen. I samband med begravningsen ska dödsboet anmäla vem som ska antecknas som gravrättsinnehavare i gravboken. Görs ingen anmälan antecknas den som har ordnat med gravsättningen. Flera personer kan vara innehavare av rätten till en gravplats. De har då olika andelar av gravrätten och samtliga har gravrättsinnehavarens rättigheter och skyldigheter. Huvudmannen får upplåta en gravrätt till en juridisk person bara om det finns särskilda skäl för det enligt 7 kap. 4 § begravningslagen. I prop. 1990/91:10 s. 57 anges att upplåtelser till stiftelser, ideella föreningar eller institutioner som har en sådan inriktning att medlemmarna sinsemellan får en personlig anknytning som närmast motsvarar familje- eller släktskapsband kan tillåtas. När gravrätt upplåtits ska ett gravbrev utfärdas (7 kap. 7 § begravningslagen). Gravbrevet är ett bevis om gravrättsupplåtelsen men är inte bärare av själva rättigheten.

Gravrätten får inte överlåtas fritt utan endast till någon som genom släktskap eller på annat sätt har nära anknytning till överlåtaren eller till någon som är gravsatt inom gravplatsen, se 7 kap. 11 § begravningslagen. Kretsen av personer ska inte bestämmas alltför snävt, se prop. 1990/91:10 s. 108. Om det finns flera gravrättsinnehavare måste alla acceptera överlåtelsen. Vad som gäller när gravrättsinnehavaren avlider regleras i 7 kap. 14–20 §§

begravningslagen. Om inget förordnande finns bestämmer den avlidnes efterlevande make och arvingar till vem gravrätten ska övergå. Gravrätten kan endast övergå till dels samma krets av personer som gravrätten kan överlåtas till, dels till allmänna arvsfonden. Gravrätten får inte övergå till någon som inte vill överta den. Om det inte finns någon som vill överta gravrätten anses den som återlämnad till upplåtaren. Gravrätten har då upphört, se 7 kap. 19 § och 32 § begravningslagen. En gravrättsinnehavare kan alltid, när som helst, meddela huvudmannen att han eller hon inte längre vill vara gravrättsinnehavare. Finns det flera gravrättsinnehavare kan var och en fritt, utan övrigas samtycke, återlämna sin andel.

### 6.4.3 Gravrättstiden samt rätten till förlängning och förnyelse

En gravrätt får upplåtas för viss tid, minst 15 år och högst 50 år, eller för alltid, se 7 kap. 5 § begravningslagen. Av andra stycket i nämnda lagrum framgår att med uttrycket ”för alltid” avses så länge som gravplatsen utgör en del av en allmän begravningsplats (prop. 1990/91:10 s. 58). Av 9 kap. 6 § begravningslagen följer att huvudmannen har en skyldighet att utan kostnad för dödsboet tillhandahålla gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under 25 år. Om ingen tid har bestämts varar upplåtelsen i 25 år. För det fall en ny gravsättning sker inom gravplatsen förlängs gravrättstiden med 25 år, räknat från den senaste gravsättningen. När gravrättstiden löper ut har gravrättsinnehavaren rätt till en förnyelse av gravrätten. För att rätt till förnyelse ska föreligga krävs dock att gravplatsen är välvårdad, att upplåtelsen inte medför något synnerligt men för begravningsplatsens ändamålsenliga ordnande och skötsel samt att anmälan om förnyelse har gjorts, se 7 kap. 9 § begravningslagen. Om en upplåtelse förnyas uppkommer ett nytt rättsförhållande mellan parterna, vilket bl.a. innebär att ett nytt gravbrev ska utfärdas. Vid förnyad upplåtelse av gravrätt får en särskild avgift tas ut av gravrättsinnehavaren om förnyelsen inte har något samband med en ny gravsättning (9 kap. 9 § begravningslagen).

#### 6.4.4 Gravrättsinnehavarens ställning

Gravrättsinnehavaren har en stark ställning enligt svensk rätt. Sammanfattningsvis har denne bl.a. följande rättigheter enligt begravningslagen:

- Gravrättsinnehavaren är den som antecknas i gravboken och har rätt att få ett gravbrev (7 kap. 7 § begravningslagen).
- Gravrättsinnehavaren är den som har rätt att utöva gravrätten. Det enda undantaget från den regeln är att om gravrättsinnehavaren har avlidit har den som ordnar med gravsättningen tillfälligt samma befogenheter som gravrättsinnehavaren när det gäller åtgärder som har samband med gravsättningen (7 kap. 1 § begravningslagen).
- Gravrättsinnehavaren måste ha gett sitt medgivande innan upplåtaren får utföra ändringar på gravplatsen. I vissa fall får dock nödvändiga förändringar utföras utan samtycke. Gravrättsinnehavaren har i sådant fall rätt att få underrättelse i efterhand (7 kap. 30–31 §§ begravningslagen).
- Gravrättsinnehavaren har rätt att bestämma vem eller vilka som får gravsättas inom gravplatsen. Om det är fråga om flera gravrättsinnehavare och dessa inte kan komma överens beslutar dock upplåtaren om gravsättningen enligt särskilda turordningsregler (7 kap. 21–23 §§ begravningslagen).
- Gravrättsinnehavaren har rätt att, efter tillstånd från upplåtaren, förse gravplatsen med en gravanordning. Vidare har gravrättsinnehavaren rätt att besluta om utsmyckning och ordnande i övrigt. Efter medgivande från upplåtaren får gravrättsinnehavaren ta bort gravanordningen (7 kap. 25–28 §§ begravningslagen).
- Gravrättsinnehavaren har rätt att förnya gravrätten när den löper ut, överlåta gravrätten, förordna om gravrätten och återlämna denna till upplåtaren (7 kap. 1 § och 9–12 §§ begravningslagen).

Gravrättsinnehavaren har också skyldigheter. Bland annat har han eller hon en skyldighet att hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick samt avhjälpa uppenbar vanvård på gravplatsen (7 kap. 3 § och 33 § begravningslagen).



## **6.5 En beskrivning av de gravskick som förekommer i begravningslagen**

Som inledningsvis framgått anger begravningslagen i huvudsak tre typer av gravskick, nämligen placering av stoft eller aska på en bestämd gravplats, placering eller utströende av aska i minneslund och spridning av aska på annan plats än begravningsplats. Nedan ges en kort förklaring till dessa gravskick.

### **6.5.1 Stoff eller aska på en bestämd gravplats**

När det gäller den första gruppen, stoft eller aska som placeras på en bestämd gravplats, så förekommer dels kistgravplatser, dels urngravplatser. En kistgravplats är avsedd för en eller flera kistor och en urngravplats är avsedd för en eller flera urnor. Båda typerna upplåts med gravrätt för en viss tid som kan förlängas och förnyas. Innehavaren har skötselansvaret. I dag upplåts en kistgravplats ofta med plats för två kistor, men om det kan antas bli aktuellt med gravsättning av ytterligare personer kan upplåtelsen även avse plats för fler kistor. På en urngravplats finns vanligtvis plats för sex till nio urnor.

Vad gäller urnorna så kan dessa också placeras i ett kolumbarium eller i en urnmur. I den numera upphävda gravrättslagen (1963:537) förekom även bl.a. begreppen urngård och urnhall men dessa begrepp togs bort i samband med att begravningslagen infördes (SOU 1987:16 s. 137). Kolumbarier och urnmurar är utrymmen med slutna nischer för förvaring av askurnor. En urnnisch är att anse som en gravplats och den upplåts med gravrätt för viss tid som kan förlängas och förnyas.

### **6.5.2 Placering eller utströende av aska i minneslund**

Någon definition av en minneslund finns inte i nu gällande begravningslag även om minneslundar omnämns på flera ställen i lagen. I de föreskrifter om planering av begravningsplatser och krematorier som dåvarande Statens planverk gett ut framgår dock att en minneslund är ett gemensamt gravområde för nedgrävning eller utströende av askor efter avlidna som kremerats samt att askorna grävs ned eller sprids anonymt och utan att särskilda

gravplatser avskiljs (Kungörelsen den 20 november 1920 med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet samt dåvarande Statens planverks föreskrifter och allmänna råd för planering av begravningsplatser och krematorier utgivna 1977 och 1984, PSF 1984:5). Huvudmannen ansvarar för minneslundens underhåll och upplåtelsen sker inte med gravrätt.

Det kännetecknande för minneslundan är anonymiteten. Det innebär att det i normalfallet inte lämnas någon uppgift på platsen om vilka personers askor som grävts ned eller spritts ut. Anonymiteten innebär också att anhöriga inte får närvara vid nedgrävningen eller utströendet av askan. Det bör dock anmärkas att det finns exempel på fall där en församling har beviljats tillstånd att vid minneslundan sätta upp en minnessten med de avlidnas namn (regeringsbeslut 1987-02-12, KY 45/86 gällande Perstorps församling).

### **6.5.3 Spridning av aska på annan plats än begravningsplats**

Efter särskilt tillstånd får askan efter en avliden person strös ut på annan plats än begravningsplats. Spridning av askan kan t.ex. ske i havet, i insjöar samt i natur eller skogsmark. Det är länsstyrelsen i det län där askan ska strös ut som beslutar om tillstånd ska ges eller inte. Tillstånd får meddelas bara om den plats där askan ska strös ut är lämplig och om det är uppenbart att askan kommer att hanteras på ett pietetsfullt sätt (30 § begravningsförordningen). Antalet inkomna ansökningar till landets länsstyrelser uppgick år 2000 till 930 och antalet beviljade tillstånd till 869. År 2008 uppgick antalet ansökningar till 1 582 och antalet tillstånd till 1 513. Antalet ansökningar har alltså ökat med cirka 70 procent på åtta år.

## **6.6 En beskrivning av gravskick som inte förekommer i begravningslagen**

Utöver de tre gravskick som berörts ovan möter huvudmännen ofta önskemål om andra gravskick. Många anhöriga och närstående efterfrågar ett gravskick som är mindre anonymt än minneslundan men som ändå innefattar en ansvarsfri skötsel. Anhöriga vill veta var gravsättningen äger rum och vill kunna vara med vid denna. För många är det dessutom viktigt att ha möjlighet att gå till en

bestämd plats för att minnas den bortgångne. Mot ovanstående bakgrund har nya gravskick börjat utvecklas. Dessa är inte rättsligt definierade och tillämpningen kan skilja sig från en huvudman till en annan. För att öka säkerheten och underlätta kommunikationen gav branschen 2005 ut det tidigare nämnda faktabladet "Gröna Fakta 5/2005, Begrepp i begravningsverksamheten". (Med branschen avses här Sveriges Begravningsbyråers Förbund (SBF), Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF), Föreningen Sveriges kyrkogårdschefer (FSK), Fonus, Svenska kyrkans Församlingsförbund (Församlingsförbundet) och Movium, Sveriges lantbruksuniversitet.) Faktabladets definitioner följs av många huvudmän men lokala skillnader och olikheter förekommer. Den redogörelse som följer nedan utgår från de beskrivningar och rekommendationer som branschen lämnat i bl.a. Gröna Fakta 5/2005 och 1/2007.

### 6.6.1 Askgravlund eller asklund

Askgravlunden har utvecklats från minneslund. Ibland förekommer också begreppet asklund även om man från branschens sida förordar askgravlund. Som skäl för det har angetts att personer med efternamnet Asklund kan ha invändningar mot att deras namn används som namn på ett gravskick. Vidare har anförts att asklund påminner för mycket om ordet minneslund. Askgravlund är ett kollektivt gravskick och upplåtelse sker utan gravrätt. Gravsättningen noteras i gravboken precis som om gravsättningen hade ägt rum i en minneslund. Enskilda gravvårdar får inte förekomma men anhöriga får bidra till utsmyckningen med snittblommor och ljus på av huvudmannen anvisad plats. Huvudmannen ansvarar för att det finns en gemensam plats där namnen på de gravsatta kan anges. Huvudmannen sätter vanligtvis upp en namnplatta på den gemensamma platsen och tar ut en avgift för detta från dödsboet. De anhöriga får delta vid gravsättningen. Huvudmannen svarar för skötseln av askgravlunden och för all plantering inom denna.

### 6.6.2 Askgravplats

Även askgravplatsen har utvecklats från minneslundan. De anhöriga får närvara vid gravsättningen och platsen för nedgrävningen av askan får markeras med en namnskylt. Även med askgravplatsen är tanken att gravskicket ska bespara innehavaren skötseln av gravplatsen. Plantering och skötsel görs av huvudmannen medan de anhöriga får dekorera med snittblommor eller ljus. En askgravplats, till skillnad från en askgravlund, upplåts med gravrätt. Gravrätten är dock förenad med strikta restriktioner beträffande gravanordningar och gravplatsens utsmyckning. Gravrättstiden är 25 år och gravrättsinnehavare ska finnas. När ytterligare en aska grävs ned förlängs gravrätten automatiskt så att gravrättstiden blir 25 år från den senaste gravsättningen. Upplåtaren kan ta ut ersättning för namnplattan samt en mindre skötselavgift av gravrättsinnehavaren, vanligtvis som ett engångsbelopp. Som framgår av avsnitt 6.7.2 förekommer det emellertid att vissa huvudmän upplåter askgravplatser utan gravrätt.

### 6.6.3 Kistminneslund

En kistminneslund är ett gemensamt gravområde för nedgrävning av kistor. Gravsättningen sker anonymt och det finns inte någon plats för namn. Smyckningsplatsen är gemensam för hela lunden och skötselansvaret ligger på upplåtaren. Upplåtelsen sker utan gravrätt. I regeringens proposition med förslag till ny begravningslag (prop. 1990/91:10 s. 50 f.) diskuterades behovet av att lagstiftningsvägen reglera ett anonymt gravskick för kistor. Diskussionen skedde mot bakgrund av att det i olika sammanhang hade framkommit att även människor som motsatte sig kremering kunde ha önskemål om ett anonymt gravskick. Behovet bedömdes dock sammanfattningsvis vara relativt litet. Dessutom bedömde man att det kunde tillgodoses med en tillämpning av dåvarande regler, främst genom att man lät bli att sätta upp en gravvård på gravplatsen. I propositionen konstaterades även att det av flera skäl skulle vara svårt att behålla anonymiteten vid kistgravsättning i minneslund, bl.a. eftersom det exakta läget för kistan på ett eller annat sätt måste dokumenteras och eftersom gravbrev måste utfärdas. Någon lagstiftning beträffande kistminneslundar har inte

heller senare införts och en rättslig definition av begreppet saknas därmed.

#### **6.6.4 Kistmur**

Vi har fått upplysningar om att det i vart fall inom en kyrkogårdsförvaltning finns planer på att anlägga kistmurar. Motiveringen har angetts vara bl.a. att flyktingar som inte vill kremera sina anhöriga ska ha en möjlighet att lättare ta med sig stoftet efter de avlidna den dag de kan återvända till sitt hemland. Vidare har pekats på att det kan finnas personer som vill begravas ovan jord men som inte vill kremeras. Tanken är att det i varje kistmur ska finnas ett antal individuella kistnischer och att varje nisch ska upplåtas med gravrätt. I det avseendet finns det likheter mellan en kistmur och en urnmur eller ett kolumbarium. Mot bakgrund av att det rör en gravsättning av stoft ovan jord kan det också sägas finnas vissa likheter med den gravsättning som främst skedde förr i kyrkor, gravkor eller gravrum (jfr 11 § begravningsförordningen). Gravsättning i kistmurar väcker ett antal frågor gällande bl.a. miljö och hälsa. Dessa diskuteras i avsnitt 6.7.6.

### **6.7 Våra överväganden och förslag**

#### **6.7.1 Tidigare undersökningar vad gäller nya gravskick**

Som tidigare framgått har förändrade önskemål från allmänhetens sida lett till att nya gravskick börjat utvecklas. Ovan har också beskrivits att man från branschens sida har försökt att skapa viss enhetlighet när de gäller de nya begrepp som används av huvudmännen. De rekommendationer som getts ut är emellertid inte bindande, vilket innebär att tillämpningen av begreppen kan skilja sig från en huvudman till en annan. Församlingsförbundet skickade i december 2005 ut en enkät till samtliga kyrkogårdsförvaltningar (Särskilda gravplatser m.m., dnr 381/2005, redovisas i Förbundsinfo nr 15–2006). En av frågorna i enkäten berörde nya gravskick. Svaren var dock i stor utsträckning svårtydda och kortfattade. De olika varianter som visade sig finnas av nya gravskick samt förvaltningarnas olika tolkningar av frågorna ledde också till svar som inte var jämförbara med varandra. Någon statistik utifrån enkätsvaren gick därför inte att sammanställa. En

slutsats som kan dras av enkätsvaren är dock att det vid den tidpunkten inte kan sägas ha rått någon enhetlighet bland huvudmännen om villkoren för de nya gravskicken eller hur dessa skulle definieras.

Vi har övervägt att gå ut med en ny enkät för att följa upp den som Församlingsförbundet skickade ut i slutet av 2005. Det har dock inte framkommit någonting som tyder på att situationen skulle ha förändrats på något avgörande sätt, förutom att antalet askgravlundar och askgravplatser har ökat. För bedömningen av om en rättslig reglering är nödvändig eller inte är det dessutom av underordnad betydelse att ta reda på exakt hur många huvudmän som använder sig av ett visst gravskick. Det står klart att villkoren för gravskicken i dagsläget skiljer sig åt från en huvudman till en annan och att det därför finns ett behov av reglering. Vi har mot den bakgrunden gjort bedömningen att en förnyad enkätundersökning i denna fråga inte varit nödvändig.

### 6.7.2 Kort om huvudmännens villkor för olika gravskick

När det gäller de olika villkor som tillämpas av huvudmännen så kan det till en början konstateras att Församlingsförbundet har utformat blanketter benämnda "Villkor för gravsättning i askgravplats", "Villkor för gravsättning i askgravlund" och "Medgivande om gravsättning i minneslund". Församlingsförbundets rekommendation är att huvudmännen använder dessa blanketter och att de skrivs under av både gravrättsinnehavare respektive den som ordnar med begravningen och av upplåtaren. I praktiken förekommer det dock dels att skriftliga dokument inte upprättas, dels att villkoren skiljer sig från de rekommendationer som lämnas i blanketterna. Skillnaderna kan avse den mycket viktiga frågan om upplåtelsen sker med eller utan gravrätt. Exempel finns på huvudmän som upplåter askgravplatser utan gravrätt. När det gäller askgravlund så förekommer hos vissa huvudmän också benämningen asklund. Att olika namn används för samma företeelse ökar naturligtvis begreppsförvirringen. Vad gäller kistminneslundar så har det inte utfärdats några rekommendationer från branschens sida vad gäller villkoren. I vilken omfattning kistminneslundar används hos olika huvudmän är också oklart. Däremot är det klart att gravskicket förekommer hos vissa huvudmän och att det inte finns någon rättslig definition av begreppet.

### 6.7.3 Vedertagna begrepp som saknar definitioner i lag eller förordning

I begravningslagen och begravningsförordningen förekommer en del uttryck och begrepp utan att dessa definieras. Som framgått tidigare finns det t.ex. inte någon definition av minneslund. Däremot nämns minneslund i 1 kap. 1 § begravningslagen i samband med att begreppen ”gravsättning” och ”begravningsplatser” definieras. Dessutom nämns minneslund i 6 § begravningsförordningen i samband med regleringen av vilka uppgifter gravboken eller gravregistret ska innehålla. Inte heller kist- eller urngravar finns definierade. Däremot finns regler om gravdjup vid kistgravar i 10 § begravningsförordningen. Kolumbarium och urnmur är också begrepp som nämns i 1 kap. 1 § begravningslagen i samband med uttrycket ”begravningsplatser”. Inte heller beträffande kolumbarier eller urnmurar finns det emellertid någon ytterligare förklaring eller definition i författning.

### 6.7.4 Behovet av en rättslig reglering

**Vår bedömning:** Definitioner bör införas av de nya gravskick som har vuxit fram och som inte är rättsligt reglerade. Det bör också införas definitioner av vissa mer vedertagna begrepp, t.ex. minneslund. Vi är medvetna om att de gravskick som vi föreslår ska definieras inte är de enda som tillämpas. Vi har valt att utgå från de vanligast förekommande gravskicken. Vår tanke är självfallet inte att bestämmelserna ska tillämpas retroaktivt så att redan existerande gravskick som inte räknas upp i definitionerna skulle bli otillåtna och kräva åtgärder av huvudmannen. Reglerna tar i stället sikte på nyanläggningar och nya upplåtelse som sker.

Samhället har ett övergripande ansvar för att begravningsverksamheten fungerar tillfredsställande. Den osäkerhet och begreppsförvirring som råder är inte bra och drabbar i slutänden enskilda. I första hand riskerar anhöriga att drabbas på så sätt att man kanske väljer ett gravskick utifrån vissa förutsättningar som senare visar sig inte gälla. I vissa fall kan det även vara den avlidne själv som drabbas så till vida att eventuella önskemål om begravningssätt som han eller hon uttryckt före sin död riskerar att

inte bli uppfyllda. Både från verksamma inom begravningsverksamheten och från branschorganisationer har också framförts önskemål om att en rättslig reglering av gravskicken ska ske.

Gravrättsinnehavaren har en stark ställning i svensk rätt. När dennes rättigheter ska inskränkas, som är fallet vid upplåtelse av askgravplats, bör detta ske inom ramen för en författningsreglering och inte överlåtas till varje huvudman att själv besluta om. Det är också viktigt att huvudmännen för att kunna planera sin verksamhet på rätt sätt får klara och enhetliga regler att följa. Överhuvudtaget är det viktigt att det inte råder någon tvekan om huruvida en viss typ av upplåtelse sker med gravrätt, utan gravrätt, eller med en gravrätt förenad med restriktioner. Sammanfattningsvis menar vi att de nya gravskick som vuxit fram bör definieras rättsligt.

Som framgått saknas även definitioner av vissa mer vedertagna begrepp som förekommer i begravningslagen. Vad gäller t.ex. kist- och urngravar har det inte framkommit att det skulle finnas några problem med att gravskicken skulle tillämpas olika på olika platser i landet eller att det i övrigt skulle vara några tveksamheter om vad de innebär. Enligt vår uppfattning finns det ändå skäl att låta även dessa gravskick definieras. Om nya begrepp definieras utförligt medan de redan vedertagna inte definieras kan missförstånd uppkomma. En ordning där även vedertagna begrepp definieras och förtydligas ökar möjligheten för enskilda att överblicka de olika gravskick som finns. Även för huvudmännen torde detta vara en fördel. Det ska t.ex. inte råda några tveksamheter om huruvida minneslunden är ett anonymt gravskick eller inte. Även beträffande kolumbarium och urnmur finns i dag delvis delade uppfattningar om vad dessa innebär. Enligt vår uppfattning bör därför även vedertagna begrepp ges enhetliga definitioner.

Avslutningsvis finns det anledning att poängtera att vi är medvetna om att de gravskick som vi föreslår ska definieras inte är de enda som tillämpas. Att åstadkomma definitioner av alla tänkbara varianter som finns ute på landets kyrkogårdar är av naturliga skäl inte möjligt. Vi har i stället valt att utgå från de vanligast förekommande gravskicken. Vår tanke är självfallet inte att bestämmelserna ska tillämpas retroaktivt så att redan existerande gravskick som inte räknas upp i definitionerna skulle bli otillåtna och kräva åtgärder av huvudmannen. De tar i stället sikte på nyanläggningar och nya upplåtelser som sker. Under avsnitt 6.7.6 diskuterar vi hur en reglering kan göras flexibel och anpassningsbar till nya förhållanden.



### 6.7.5 Benämningen av gravskicken

**Vår bedömning:** Begreppen askgravlund och askgravplats har blivit etablerade både hos huvudmännen och hos allmänheten. Vid en rättslig reglering bör dessa benämningar därför behållas.

När det gäller minneslund, askgravlund/asklund och askgravplats så har dessa, även om definitioner i författning saknats, kommit att bli begrepp som används hos huvudmännen. Även om lokala avvikelser förekommer så är det ändå begrepp som har etablerats också hos allmänheten och i den information som sprids från huvudmännens sida och från Svenska kyrkan centralt. Enligt vår uppfattning är benämningarna på gravskicken ur vissa aspekter mindre lyckade. Exempelvis kan det konstateras att askgravlund och askgravplats är mycket lika begreppsmässigt trots att det föreligger en avgörande skillnad dem emellan på så sätt att askgravplatsen enligt branschens rekommendationer ska upplåtas med gravrätt och askgravlund utan gravrätt. Att ordet ”grav” finns med i begreppet askgravlund kan också ifrågasättas eftersom tankarna lätt förs till ”gravrätt”.

Askgravlund och minneslund har stora likheter med varandra. Båda är kollektiva gravskick där upplåtelse sker utan gravrätt. Den stora skillnaden dem emellan är att minneslund är ett anonymt gravskick där närvarorätt vid gravsättningen inte föreligger, medan närvarorätt och rätt till gemensam namnplats föreligger vid askgravlund. En skiljelinje kan i stället sägas gå mellan askgravlund och minneslund å ena sidan och askgravplats å andra sidan. Vi har mot den bakgrunden övervägt att skapa nya begrepp som tydligare markerar samhörigheten mellan minneslund och askgravlund, medan begreppet askgravplats skulle behållas oförändrat och därmed klart markera att det är fråga om ett gravskick som skiljer sig från de två andra genom att upplåtelsen sker med gravrätt. Att ändra på begrepp som etablerats hos huvudmän och allmänhet är dock alltid riskabelt så till vida att det kan skapa ytterligare begreppsförvirring och missförstånd. Vi har därför gjort bedömningen att begreppen minneslund, askgravlund och askgravplats bör behållas vid den rättsliga regleringen.

### 6.7.6 Rättslig reglering av olika gravskick

#### Vår bedömning och våra förslag:

- Rättsliga definitioner införs av kistgravplats, urngravplats, kolumbarium och urnmur, kistmur, minneslund, kistminneslund, askgravlund samt askgravplats. Av definitionerna framgår bl.a. om upplåtelsen sker med gravrätt eller inte. Detta sker genom att det införs en ny bestämmelse i begravningslagen där det framgår att definitioner av gravskick finns i begravningsförordningen. Definitionerna framgår av begravningsförordningen.
- Begreppet "begränsad gravrätt" införs i begravningslagen. En begränsad gravrätt är en gravrätt som upplåts med de begränsningar av gravrättsinnehavarens rättigheter och skyldigheter som framgår av begravningslagen. Begränsningarna gäller rätten att bestämma över gravanordningen och gravplatsen samt skyldigheten att sköta gravplatsen. Askgravplatser, urnnischer i kolumbarier och urnmurar samt kistnischer i kistmurar upplåts med en begränsad gravrätt.
- Vid upplåtelse av en begränsad gravrätt har upplåtaren ansvaret för att gravplatsen hålls i ordnat och värdigt skick. Upplåtaren har rätt att debitera en avgift för skötseln.
- Vid upplåtelse av en begränsad gravrätt är det upplåtaren som bestämmer gravanordningens utseende och beskaffenhet samt även över gravplatsens smyckning och ordnande i övrigt.
- Motsvarande regler som gäller för aska som har gravsatts i en urnmur eller i ett kolumbarium när gravrätten har upphört ska gälla även för stoft som har gravsatts i en kistmur. Vid gravsättning av stoft i en kistmur gäller särskilda regler bl.a. vad avser den kista som används.
- Vissa ytterligare bestämmelser om minneslundar, kistminneslundar, askgravlundar och askgravplatser införs i begravningsförordningen. I bestämmelserna regleras bl.a. vissa frågor om närvarorätt vid gravsättningen samt upplåtarens skötsel- och underhållsansvar. Vidare regleras rätten till namnuppgifter vid gravplatsen för askgravlundar och askgravplatser samt också skyldigheten att utfärda ett bevis över gravsättning vid vissa gravskick.

Av det föregående framgår att vi anser att vissa gravskick som är vanligt förekommande bör definieras rättsligt. När det gäller frågan om vad som ska regleras författningssvågen och vad som kan överlåtas till huvudmännen själva att besluta om så är det alltid en avvägning mellan å ena sidan önskemålet om en enhetlighet och å andra sidan risken att bestämmelserna blir så detaljerade att de blir oöverskådliga och svårtillämpade. En alltför detaljerad reglering riskerar också att leda till ett regelverk som inte går att anpassa till förändringar som sker. Vi har mot den bakgrunden försökt att åstadkomma tydliga definitioner där de väsentliga frågeställningarna regleras medan detaljer och praktiska frågor överläts åt huvudmännen. Det bör i det sammanhanget noteras att begravningslagen utgår från att huvudmannen upprättar ordningsföreskrifter för begravningsplatsen och också för olika kvarter på denna (prop. 1990/91:10 s. 63–64).

Det är viktigt att ett system med definitioner av gravskick blir flexibelt och anpassningsbart till ändrade förhållanden. Av det skälet är det enligt vår uppfattning lämpligt att definitionerna införs i begravningsförordningen i stället för i begravningslagen. På så sätt blir det lättare att vid behov lägga till definitioner eller anpassa de definitioner som vi föreslår. I begravningslagen bör lämpligen införas en ny övergripande bestämmelse i 1 kap. 1 a § där det framgår att definitioner av gravskick finns i begravningsförordningen. Definitionerna bör sedan listas i en ny bestämmelse i begravningsförordningen. I begravningslagen bör dessutom införas en definition av begreppet ”begränsad gravrätt”.

Nedan kommer vi att göra överväganden beträffande vart och ett av de aktuella gravskicken.

#### 6.7.6.1 Kistgravplats

En kistgravplats kan som framgått upplåtas med plats för en eller flera kistor. Hur många kistor som det i det konkreta fallet ska finnas plats för regleras av upplåtaren. Det väsentliga är att det av definitionen framgår dels att det gäller en bestämd gravplats som är inritad på gravkartan, dels att upplåtelsen sker med gravrätt. Av att upplåtelsen sker med gravrätt följer också att gravrättsinnehavaren har de rättigheter och skyldigheter, bl.a. skötselansvaret, som framgår av begravningslagen. Definitionen bör lyda:

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

Den föreslagna bestämmelsen ska inte ska uppfattas som något krav på att gravsättning måste ske i en kista. Inom vissa religioner förekommer jordbegravning utan kista. Sådan gravsättning kommer att vara tillåten även i fortsättningen. Det förekommer också att urnor gravsätts i kistgravar. Situationen kan t.ex. vara den att en person har gravsatts i en kista i en kistgrav och att en anhörig vid sin död vill gravsättas i samma grav men i en urna. Den föreslagna bestämmelsen är inte avsedd att hindra den typen av gravsättning. Vidare bör sägas att det förekommer kistkammare, där ett utrymme för kistan eller kistorna muras under jord. Inte heller detta hindras av den föreslagna bestämmelsen. Det förekommer vidare, särskilt bland romerna, att mausoleum byggs. Det är en typ av fristående byggnad för slutlig förvaring av kistor. Den föreslagna regleringen är inte heller avsedd att hindra den typen av byggnationer.

#### 6.7.6.2 Urngravplats

En urngravplats upplåts med plats för en eller flera urnor. Inte heller vad gäller urngravplatser finns det behov av att reglera antalet urnor närmare. Det väsentliga är även här att det av definitionen framgår att det gäller en bestämd gravplats och att upplåtelsen sker med gravrätt. Även gravrättsinnehavaren av en urngravplats har de rättigheter och skyldigheter som framgår av begravningslagen. Någon särskild reglering för att klargöra t.ex. att skötselansvaret ligger på innehavaren är därför inte nödvändig. Definitionen bör lyda:

”*Urngravplats*: en bestämd gravplats, inritad på gravkarta, med plats för en eller flera urnor som upplåts med gravrätt.”

Det förekommer att aska gravsätts i en urngravplats utan urna. Den föreslagna bestämmelsen ska inte uppfattas som något krav på att gravsättning måste ske i en urna. I stället ska bestämmelsen tolkas så att det gäller en gravplats där plats finns för en eller flera urnor. Det förekommer också att urnkammare används, där ett utrymme för urnor muras under jord. Inte heller detta hindras av den föreslagna regleringen.

### 6.7.6.3 Kolumbarium och urnmur

Både kolumbarier och urnmurar innehåller slutna nischer för förvaring av askurnor. Varje urnnisch anses som en gravplats och upplåts med gravrätt. Kolumbarier och urnmurar förekommer både inomhus och utomhus. Vissa menar att kolumbarier är inomhusutrymmen medan urnmurar är utomhusutrymmen. Andra är av uppfattningen att kolumbarier kan finnas både inomhus och utomhus medan urnmurar uteslutande finns utomhus. Det kan konstateras att i Statens planverks författningssamling PFS 1984:5 definieras kolumbarium som: "Inomhusutrymme med slutna nischer för förvaring av askurnor. Har ofta anordnats i källarvåningar under kyrkor eller som tillbyggnad ovan jord". Beträffande urnmur och urnhall anges i föreskrifterna att dessa är "anläggningar för förvaring av urnor i slutna nischer i en mur eller vägg i ett öppet eller övertäckt fristående rum likartat med kolumbarium". Av de angivna definitionerna följer att det inte kan anses finnas någon skarp skiljelinje mellan kolumbarier och urnmurar. Det bör i sammanhanget också noteras att i förarbetena till gravrättslagen (SOU 1961:5 s. 73) talas om både "inomhuskolumbarier" och "friluftskolumbarier".

Vi är av uppfattningen att det väsentliga är att det införs en reglering där det framgår att både kolumbarier och urnmurar innehåller slutna urnnischer och att varje nisch upplåts med gravrätt. Av regleringen bör också framgå att gravrätten är begränsad, t.ex. finns ofta restriktioner beträffande den namnplatta som får användas. (Beträffande begränsad gravrätt, se avsnitt 6.7.6.8.) Att därutöver ange att kolumbarier är inomhusutrymmen medan urnmurar är utomhusutrymmen kan vara vanskligt eftersom gränsdragningsproblemet lätt uppkommer. Särskilt gäller det de fristående nybyggnationer som sker i dag, vilka närmast kan betecknas som utomhusutrymmen men som däremot inte är utformade som en urnmur. Att återgå till den ordning som rådde innan gravrättslagen upphävdes, dvs. att fler varianter på urnförvaring ovan jord (t.ex. urnhallar) angavs måste anses mindre lämpligt. Vår uppfattning är att det beträffande kolumbarier och urnmurar bör införas en gemensam definition:

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

Askurnor i kolumbarier och urnmurar kan ge upphov till särskilda frågeställningar vad gäller möjligheten att flytta en askurna. I takt med att människor flyttar i allt större utsträckning kan önskemål uppkomma om att få ta med sig aska som placerats i en urnnisch. Lagstiftarens uppfattning är emellertid att en gravsättning är definitiv och att flyttning av gravsatt aska eller stoft som huvudregel inte får ske (6 kap. 1 § begravningslagen). Denna regel gäller även askurnor i kolumbarier eller urnmurar. Endast när det finns särskilda skäl får tillstånd till flyttning ges. Något skäl att överväga en mera generös hållning till flyttning av gravsatt aska eller stoft vad gäller askurnor i kolumbarier eller urnmurar har inte framkommit enligt vår uppfattning. Tvärtom talar starka skäl för att de restriktiva bestämmelserna får bestå så att gravfriden värnas.

Vad gäller kolumbarier och urnmurar regleras i 6 kap. 3 § begravningslagen rätten för huvudmannen eller den som annars förvaltar en allmän begravningsplats att ta ut aska som gravsatts där efter att gravrätten har upphört. Av andra stycket i det nämnda lagrummet framgår att askan i så fall ska grävas ned inom begravningsplatsen eller inom någon annan närbelägen begravningsplats. Enligt vår uppfattning är det mindre lämpligt att askan grävs ned i en minneslund eftersom det då blir fråga om en ny gravsättning. I stället bör askan grävas ned på annan plats. Någon särskild reglering om detta kan dock inte anses nödvändig.

#### 6.7.6.4 Kistmur

Som ovan framgått pågår det ett utvecklingsarbete med att anlägga kistmurar. I den mån huvudmännen bedömer att efterfrågan på den typen av gravskick har uppnått en beaktansvärd omfattning så får syftet anses vällovligt. Tanken att någon, t.ex. en flykting vars mål är att en dag återvända till sitt hemland, ska ha möjlighet att ta med sig stoftet efter sin avlidna släkting är i grunden bra. Det kan också finnas andra som av olika skäl inte önskar gravsättas i jord men som ändå inte vill kremeras. Det är dock viktigt att åter poängtera att utgångspunkten är att en gravsättning är definitiv och att det ska föreligga särskilda skäl för att flyttning ska få ske av gravsatt stoft.

Om människor efterfrågar kistmurar och huvudmännen bedömer det rimligt att erbjuda sådana bör utgångspunkten vara att lagstiftningen inte ska ställa upp hinder för detta. Innan kistmurar

anläggs bör dock en mängd aspekter beaktas, inte minst miljömässiga och arbetsmiljömässiga konsekvenser. Hänsyn bör bl.a. tas till det omhändertagande som måste ske av stoftet den dag gravrätten upphör. Vår uppfattning är att det bör införas en definition av kistmur. Av den bör framgå att frågan är om en upplåtelse som sker med gravrätt. Precis som är fallet med kolumbarier och urnmurar ligger det dock i sakens natur att det vid upplåtelse av kistmurar kommer att behövas begränsningar av gravrätten t.ex. vad gäller rätten till gravanordning. Det bör därför framgå av definitionen att den gravrätt som upplåts är begränsad (se avsnitt 6.7.6.8).

*”Kistmur: utrymme med slutna kistnischer för förvaring ovan jord av kistor med avlidnas stoft. Varje kistnisch upplåts med en begränsad gravrätt.”*

Gravsättning i kistmurar har till sin konstruktion likheter med gravsättning av stoft i t.ex. ett gravkor eller gravrum, på så sätt att det gäller gravsättning ovan jord och utan att stoftet kremerats. För den typen av gravsättning gäller särskilda villkor enligt 11 § begravningsförordningen. Stoffet måste i dessa fall vara balsamerat på lämpligt sätt och dessutom måste vissa ytterligare åtgärder ha vidtagits som den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet kan komma att besluta. I vissa fall krävs också att stoftet är inneslutet i en lufttät metallkista. Dessa krav har ställts upp till skydd för miljön och människors hälsa. Enligt vår uppfattning är det i detta avseende inte någon avgörande skillnad mellan t.ex. ett gravrum och en kistmur. Det är därför rimligt att kraven gäller också vid gravsättning i en kistmur. Begreppet ”kistmur” bör därför läggas till i 11 § första stycket begravningsförordningen. Kravet på gravsättning i en lufttät metallkista bör också gälla vid all typ av gravsättning i kistmurar.

En viktig aspekt som bör beaktas av kyrkogårdsförvaltningarna innan kistmurar anläggs är vad som ska ske med stoftet den dag gravrätten löper ut. Ett alternativ vore att stoftet då ska kremeras. De som har valt gravsättning i en kistmur har dock av olika skäl inte velat kremeras. Att införa bestämmelser om kremering efter gravrättstidens utgång framstår mot den bakgrunden som mindre lämpligt. Enligt vår uppfattning måste i stället utgångspunkten vara att det som finns kvar av stoftet efter gravrättstidens utgång ska grävas ned utan någon ytterligare behandling. Bestämmelserna i

6 kap. 3 § begravningslagen som gäller aska som har gravsatts i ett kolumbarium eller i en urnmur bör därför göras tillämpliga även på stoft som har gravsatts i en kistmur.

Stoftet kommer i dessa fall att ligga i en lufttät metallkista. Lämpligheten i att gravsätta en sådan kista kan ifrågasättas. Enligt vår uppfattning är det en fråga för kyrkogårdsförvaltningarna att bestämma hur man ska förhålla sig till detta. Alternativet, att gravsättning sker utan den lufttäta kistan, väcker frågor om bl.a. arbetsmiljön för kyrkogårdens personal. Det finns olika typer av metallkistor. Den kista som väljs för gravsättning i kistmur måste uppfylla kraven på att dels vara beständig i minst 25 år, dels vara möjlig att gräva ned utan för stor miljöpåverkan. Detta är också frågor som kyrkogårdsförvaltningarna bör ta med i bedömningen innan kistmurar anläggs.

#### 6.7.6.5 Minneslund

Den rådande uppfattningen i dag är att minneslunden är ett anonymt gravskick i den bemärkelsen att det inte lämnas någon uppgift på platsen om vilka personers askor som grävts ned eller spritts ut. I gravboken eller gravregistret ska däremot bl.a. namn- och personuppgift framgå, se 6 § begravningsförordningen. Det exempel som tidigare nämnts gällande Perstorps församlings ansökan om att få ha namnuppgifter i anslutning till sin minneslund visar emellertid att det kan finnas minneslunder där namnuppgifter förekommer på platsen. Att notera är dock att det aktuella fallet är från 1987, dvs. innan begrepp som askgravlund fanns etablerat. I takt med att nya gravskick växer fram är det viktigt att den ursprungliga formen av minneslund finns kvar som ett alternativ för de människor som vill ha den anonymitet det innebär att namnuppgifter saknas på platsen.

Enligt vår uppfattning bör det i definitionen klargöras att minneslund är ett gemensamt gravområde där askor grävs ned eller strös ut utan att namnuppgifter lämnas på platsen. Väsentligt är också att det av definitionen framgår att upplåtelsen sker utan gravrätt.

*”Minneslund: ett gemensamt gravområde inom vilket askor efter avlidna grävs ned eller strös ut utan att bestämda gravplatser avskiljs, utan att namnuppgifter lämnas på platsen och utan att gravrätt upplåts.”*



Kravet på anonymitet vid gravsättning i minneslund innebär att anhöriga inte får närvara vid nedgrävningen eller utströendet av askan. Enligt vår uppfattning bör detta klargöras i begravningsförordningen. Gravsättning i minneslund sker utan upplåtelse av gravrätt. Av detta följer att något skötselansvar inte kan läggas på de anhöriga. I stället är det upplåtaren, dvs. huvudmannen, som kan sägas ha samma rättigheter och skyldigheter som en gravrättsinnehavare. Detta framgår endast motsatsvis av begravningslagen. Det kan därför finnas ett värde i att det införs en uttrycklig bestämmelse om att det är upplåtaren som svarar för minneslundens underhåll och skötsel.

Vid gravsättning i minneslund känner de anhöriga inte till platsen för gravsättningen. Trots det förekommer det att anhöriga vill lägga blommor i minneslundan. Från huvudmannens sida vill man undvika detta, dels eftersom skötseln försvåras, dels eftersom det riskerar att ge ett ovärdat intryck. Vissa huvudmän brukar därför ställa upp villkor om detta t.ex. att "blommor efter begravningsgudstjänsten får ej läggas i minneslundan". Att det finns regler av detta slag är lämpligt och kanske till och med nödvändigt för att upprätthålla god ordning i minneslundan. Reglerna är dock enligt vår uppfattning främst att se som ordningsregler som det ligger på varje huvudman att besluta om och – inte minst – informera anhöriga om. Någon reglering av denna typ av frågor i begravningsförordningen bör därför inte införas.

#### 6.7.6.6 Kistminneslund

Som redan framgått har i tidigare lagstiftningsärenden gjorts bedömningen att det saknats behov av att reglera kistminneslundarna. Vi delar inte den uppfattning som framfördes i tidigare proposition (1990/91:10 s. 50), nämligen att behovet av ett anonymt gravskick för kistor skulle kunna tillgodoses genom att kistgravplats används men att man där inte sätter upp någon gravvård. Enskilda som av olika skäl inte önskar kremeras kan ändå vilja ha minneslundans anonymitet kombinerat med en frihet från skötselansvar. Visserligen kan det vara problematiskt att helt behålla anonymiteten så till vida att det kan vara svårt att dölja spåren efter en kistgravsättning. Vidare finns det behov för upplåtaren att på något sätt dokumentera kistornas läge. Det väsentliga för enskilda torde dock vara att det finns ett gravskick

som är anonymt på så sätt att någon uppgift inte lämnas på platsen om den avlidne.

Enligt vår uppfattning bör i definitionen klargöras att fråga är om ett gemensamt gravområde där inga namnuppgifter lämnas på platsen och där upplåtelse sker utan gravrätt.

*”Kistminneslund: ett gemensamt gravområde inom vilket kistor grävs ned utan att bestämda gravplatser avskiljs, utan att namnuppgifter lämnas på platsen och utan att gravrätt upplåts.”*

I övrigt gör sig samma överväganden gällande som när det gäller ”vanliga” minneslundar. Det bör således även beträffande kistminneslundar införas regler i begravningsförordningen om att gravsättning sker utan närvaro av anhöriga samt att upplåtaren svarar för kistminneslundens underhåll och skötsel. När det gäller kistminneslundar fordras även ett tillägg i 6 § begravningsförordningen när det gäller vad gravboken eller gravregistret ska innehålla.

#### 6.7.6.7 Askgravlund

I definitionen av askgravlund bör klargöras att fråga är om ett gemensamt gravområde där upplåtelse sker utan gravrätt och utan att särskilda gravplatser avskiljs. Definitionen bör lyda:

*”Askgravlund: ett gemensamt gravområde inom vilket askor efter avlidna grävs ned utan att bestämda gravplatser avskiljs och utan att gravrätt upplåts.”*

Vid gravsättning i askgravlund föreligger, till skillnad från vid gravsättning i minneslund, rätt för anhöriga att närvara vid gravsättningen. Vi har övervägt om det bör införas någon särskild bestämmelse om detta. Utgångspunkten är dock att närvarorätt för anhöriga föreligger vid gravsättning bortsett från vid gravsättning i minneslund eller kistminneslund. Enligt vår uppfattning saknas det mot den bakgrunden anledning att införa någon bestämmelse om närvarorätt för anhöriga vid gravsättningen.

Däremot bör rätten att sätta upp den avlidnes namn och eventuellt födelse- och dödsdatum på en gemensam plats regleras. Detta är viktigt för att tydligt markera skillnaden mot minneslundan och, som kommer framgå nedan, även mot askgravplatsen där namnplatsen inte är gemensam. Det är huvudmannen, dvs.

upplåtaren, som ansvarar för att det finns en gemensam plats där namnen på de avlidna kan anges. Ofta placerar huvudmannen stenar eller pelare där namnbrickor kan fästas allt eftersom gravsättning sker i askgravlunden. Huvudmannen (upplåtaren) svarar för uppsättningen och den närmare utformningen av namnbrickorna mot en avgift som tas ut av dödsboet. Vissa huvudmän låter namnbrickorna sitta kvar för alltid medan andra i sina villkor föreskriver att brickorna tas bort efter 25 år. Enligt vår uppfattning bör det finnas en reglerad rätt för upplåtaren att ta bort namnbrickorna efter viss tid. Att bestämma tiden till 25 år framstår som rimligt bl.a. mot bakgrund av att det är den tid som en upplåtelse med gravrätt varar såvida ingen annan tid bestämts (7 kap. 6 § begravningslagen). Det är naturligtvis viktigt att huvudmannen informerar om de villkor som gäller för askgravlunden så att de enskilda inte drabbas av en obehaglig överraskning när de kommer till askgravlunden efter 25 år och finner att namnplattan på den anhörige är borttagen.

Liksom när det gäller minneslundar och kistminneslundar är det upplåtaren som står för underhåll och skötsel av askgravlunden. Även beträffande askgravlunden kan det finnas ett värde i att det tas in en uttrycklig regel om detta i begravningsförordningen. När det gäller gravsättning i askgravlund är platsen för gravsättningen känd eftersom de anhöriga får närvara vid gravsättningen. Det gör att det i än högre utsträckning än i minneslundan kan finnas önskemål hos de anhöriga att lägga blommor i askgravlunden. Inte heller beträffande askgravlunden finns det enligt vår uppfattning anledning att införa en reglering om detta. Ordningsregler av denna typ ligger inom varje huvudmans ansvar. Att det från huvudmannens sida finns en tydlighet gentemot anhöriga beträffande vilka ordningsregler som gäller är, som redan framhållits, viktigt.

Även när det gäller askgravlunden fordras ett tillägg i 6 § begravningsförordningen när det gäller vad gravboken eller gravregistret ska innehålla.

#### **6.7.6.8 Askgravplats – och särskilt om begreppet begränsad gravrätt**

En askgravplats är speciell så till vida att det är fråga om ett gravområde där varje askgravplats är inritad på gravkartan och där upplåtelse sker med gravrätt. Gravrätten är dock förenad med

restriktioner, dvs. en gravrättsinnehavare av en askgravplats har inte alla de rättigheter och skyldigheter som begravningslagen ger en gravrättsinnehavare. De begränsningar av gravrätten som är aktuella kan i huvudsak hänföras till begränsningar vad gäller gravanordning och rätten att smycka gravplatsen. I praktiken fungerar det ofta så att huvudmannen, mot en avgift, tillhandahåller en individuell namnplatta som placeras på platsen för nedgrävningen av askan eller i dess närhet. Därutöver får gravrättsinnehavaren inte placera någon annan gravanordning på platsen. Vad gäller smyckning av gravplatsen är gravrättsinnehavarens rätt begränsad till att placera lösa blommor och ljus på platsen medan huvudmannen svarar för plantering m.m.

Frågan huruvida det är lagligen möjligt för huvudmännen att genom avtal inskränka de rättigheter som begravningslagen ger en gravrättsinnehavare har diskuterats inom branschen. Oavsett vilken ståndpunkt man intar i denna fråga är det enligt vår uppfattning lämpligt att man, när det är fråga om att inskränka gravrättsinnehavarens rättigheter, lagstiftningsvägen klargör i vilken omfattning rättigheterna får begränsas. Också begränsningar vad gäller gravrättsinnehavarens skyldigheter bör framgå. I definitionen av askgravplatsen bör framgå att fråga är om en upplåtelse som sker med en begränsad gravrätt.

*”Askgravplats: ett gravområde inom vilket askor efter avlidna grävs ned med avskiljande av bestämda gravplatser, som ritas in på gravkartan och upplåts med en begränsad gravrätt.”*

### *Begränsad gravrätt*

En definition av vad en begränsad gravrätt innebär bör också införas i 1 kap. 1 § begravningslagen, lämpligen under definitionen av ”gravrätt”. Frågan om en begränsning av gravrätten har främst varit omdiskuterad när det gäller just askgravplatsen. Vi har därför valt att behandla frågan under detta avsnitt. Definitionen bör dock inte vara knuten enbart till askgravplatsen eftersom det redan i dag finns andra gravskick där den gravrätt som upplåts är begränsad, t.ex. vid upplåtelse av gravrätt i ett kolumbarium. Definitionen av den begränsade gravrätten bör därför vara generellt utformad och lyda:

”*Begränsad gravrätt*: en gravrätt som upplåts med de begränsningar av gravrättsinnehavarens rättigheter och skyldigheter som framgår av 7 kap. 3 § och 26 § denna lag.”

Av definitionerna av askgravplats och ”begränsad gravrätt” framgår att bortsett från de fall som särskilt regleras i begravningslagen eller begravningsförordningen så har gravrättsinnehavaren av t.ex. en askgravplats samma rättigheter och skyldigheter som andra gravrättsinnehavare. Det innebär bl.a. att gravbrev ska utfärdas, att gravrätten om annat inte anges är 25 år, att gravrätten förlängs vid varje ny gravsättning inom gravplatsen samt att rätt till förnyelse av gravrätten föreligger under de förutsättningar som anges i begravningslagen. För det fall förnyelse sker uppstår som tidigare nämnts ett nytt rättsförhållande mellan parterna, vilket innebär t.ex. att ett nytt gravbrev ska utfärdas och att en ny avgift får tas ut. Gravrättsinnehavaren har också bestämmanderätten när det gäller vilka som ska gravsättas inom gravplatsen.

Av 7 kap. 26 § begravningslagen framgår att gravrättsinnehavaren bestämmer över gravanordningens utseende och beskaffenhet samt över gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. Av samma lagrum framgår också att upplåtaren får besluta om begränsningar i gravrättsinnehavarens bestämmanderätt som är nödvändiga för att tillgodose en god gravkultur. I den paragrafen bör det göras ett tillägg där det framgår att vid upplåtelse av en begränsad gravrätt så är det upplåtaren som har bestämmanderätten vad gäller gravanordningen och rätten att i övrigt smycka och ordna med gravplatsen.

Det föreslagna tillägget ger upplåtaren bestämmanderätten över både gravanordning och gravplatsens smyckning m.m. Upplåtarens bestämmanderätt över gravanordningen bör dock inte vara oinskränkt. Det bör t.ex. inte få råda något tvivel om att gravrättsinnehavaren av en askgravplats har rätt att få en platta, sten eller dylik anordning med den avlidnes namn samt födelse- och dödsdatum på eller i anslutning till platsen för gravsättningen. En bestämmelse om det bör därför införas i begravningsförordningen.

Vad gäller rätten att bestämma över gravplatsens smyckning och ordnande i övrigt så är det upplåtaren som bestämmer t.ex. i vilken utsträckning blommor och ljus får förekomma. Av huvudmannens ordningsföreskrifter bör framgå hur huvudmannen har reglerat detta. Något skäl att införa detaljreglering avseende detta finns det inte. Det väsentliga är att det framgår av lagtexten att gravrättsinnehavaren saknar bestämmanderätten över gravplatsens

smyckning när det gäller upplåtelse av en begränsad gravrätt. Det bör i sammanhanget noteras att av nuvarande 7 § begravningsförordningen framgår att ett gravbrev bl.a. ska innehålla de villkor som gäller för upplåtelsen. Bestämmelsen innebär att det av gravbrevet ska framgå t.ex. att upplåtelsen sker med en begränsad gravrätt, att upplåtaren har bestämmanderätten över gravanordning och smyckning samt att upplåtaren har skötselansvaret.

Av skäl som redan gått igenom saknas det anledning att införa någon särskild bestämmelse om närvarorätt för anhöriga vid gravsättning i askgravplats. När det däremot gäller skötselansvaret så är det nödvändigt att en reglering sker. Om någon reglering inte sker så ligger nämligen skötselansvaret på gravrättsinnehavaren som enligt 7 kap. 3 § begravningslagen ska hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick. Ett tillägg bör göras till den bestämmelsen där det framgår att vid upplåtelse av en begränsad gravrätt så ligger skötselansvaret på upplåtaren. Upplåtaren bör emellertid, liksom är fallet i dag, ha rätt att ta ut en avgift för skötseln. Denna bör tas ut i form av ett engångsbelopp och inte löpande. För det fall gravrätten förlängs bör det dock föreligga rätt för upplåtaren att ta ut en ny avgift.

När det gäller de avgifter som får tas ut så varierar dessa från huvudman till huvudman. Ofta regleras det så att gravrättsinnehavaren betalar en avgift som inkluderar namnplatta/sten, gravering eller inskription samt skötsel i 25 år. Någon reglering av avgiftsuttaget bör enligt vår uppfattning inte införas bortsett från att det bör förtydligas att avgiften som får debiteras ska följa den av kyrkofullmäktige beslutade taxan.

## **6.8 Överväganden och förslag beträffande andra frågor som rör gravskicken**

### **6.8.1 Bevis om gravsättning i minneslund, kistminneslund eller askgravlund**

**Vårt förslag:** Det införs en skyldighet för upplåtaren att utfärda ett bevis över gravsättning i minneslund, kistminneslund och askgravlund. I en ny bestämmelse i begravningsförordningen regleras vad beviset ska innehålla och vem beviset ska skickas eller lämnas till.

När det gäller gravsättning i kistgrav, urngrav, kolumbarium, urnmur och askgravplats, dvs. de gravskick som upplåts med gravrätt, föreligger en skyldighet för upplåtaren att utfärda gravbrev. Vid gravsättning i minneslund, kistminneslund och askgravlund finns det däremot inte någon motsvarande skyldighet att utfärda bevis över gravsättningen. I normalfallet får dock de anhöriga ett kort meddelande om att askan har grävts ned i lunden. För de anhöriga är det i de flesta fall önskvärt att få ett meddelande om detta, särskilt när närvaro vid gravsättningen inte är tillåten. Enligt vår uppfattning är det rimligt att det införs en skyldighet för upplåtaren att utfärda någon form av bevis om gravsättning i minneslund, kistminneslund och askgravlund.

Information om vilka villkor som gäller för olika gravskick bör lämnas av upplåtaren redan före upplåtelsen. För de anhöriga kan det emellertid vara av värde att villkoren framgår också av ett bevis som utfärdas efter gravsättningen. Exempelvis kan här anges ordningsregler för blomster- och ljusplacering. Såvitt avser askgravlund bör i förekommande fall även finnas information om namnuppgift m.m. och att denna får tas bort efter 25 år. Enligt vår uppfattning kan det vara lämpligt att i beviset också upplysa om det som framgår av författning, t.ex. att upplåtelsen sker utan gravrätt.

Frågan är då till vem informationen ska skickas. I de blanketter som tillhandahålls av Församlingsförbundet anges att informationen ska skickas till ”den som ordnat med begravningen”. Den som ordnar med begravningen är ofta någon anhörig eller närstående till den avlidne. För det fall den avlidne inte efterlämnar någon som ordnar med gravsättningen har den kommun där den avlidne senast var folkbokförd en skyldighet att göra detta (5 kap. 1 § begravningslagen). Beviset kommer inte att vara bärare av några rättigheter. Vid förfrågan bör upplåtaren därför kunna utfärda flera exemplar av beviset, t.ex. om det finns flera anhöriga som önskar var sitt exemplar. Utan förfrågan bör dock upplåtarens skyldighet begränsa sig till att utfärda ett bevis till den eller dem som ordnat med begravningen.

Enligt vår uppfattning bör det införas bestämmelser om minneslunds- kistminneslunds- och askgravlundsbevis i begravningsförordningen. Av beviset bör framgå vilken typ av gravsättning det gäller, vem eller vilka som gravsatts, dödsdatum och datum för gravsättningen samt de villkor som gäller för gravsättningen.

## 6.8.2 Informationskyldighet m.m.

**Vårt förslag:** Inför väsentliga förändringar av en minneslund, kistminneslund eller askgravlund införs en skyldighet för upplåtaren att på lämpligt sätt informera om förändringen och bakgrunden till denna.

En gravplatsupplåtelse föregås i vissa fall av en visning men inte alltid. Många gånger har de anhöriga inte någon kontakt med huvudmannen utan endast med en begravningsbyrå som fungerar som en länk mellan de anhöriga och huvudmannen. Huvudmannen har ett ansvar för att anhöriga får information om de olika gravskick som finns och skillnader mellan dessa. Sådan information kan lämpligen lämnas i form av ett informationsblad. Att missförstånd inte uppstår och att de anhöriga verkligen får ett gravskick som passar deras önskemål ligger i allas intresse. Eftersom många kontakter i praktiken kommer att skötas av begravningsbyråerna är det också viktigt att huvudmännen ser till att dessa förses med lämplig information om gravskick m.m. så att de i sin tur kan vidarebefordra informationen till de anhöriga.

Någon särskild lagregel om denna informationskyldighet är inte nödvändig enligt vår uppfattning. Upplåtaren har dock som den starkare parten i upplåtelseavtalet självfallet ett särskilt ansvar att klargöra tveksamheter så att missförstånd inte uppstår. I det sammanhanget bör också noteras att förvaltningslagen (1986:223) ska tillämpas när en församling handlägger enskilda ärenden enligt begravningslagen (11 kap. 10 § begravningslagen). I förvaltningslagen föreskrivs bland annat viss informations- och serviceskyldighet (4 § förvaltningslagen). Något krav på att avtal om begravning ska ingås skriftligen finns inte i dag och bör med hänsyn till den allmänna principen om avtalsfrihet inte heller införas. Däremot är det enligt oss lämpligt att avtal av denna typ ingås skriftligen eftersom risken för oklarheter minskar.

När det gäller upplåtarens rätt att vidta förändringar på gravplatsen så framgår av 7 kap. 30 § begravningslagen att huvudregeln är att upplåtaren får vidta ändringar bara om gravrättsinnehavaren medger det. Det nämnda lagrummet gäller gravplatser som upplåts med gravrätt. Vid upplåtelse som sker i en minneslund, kistminneslund eller askgravlund finns inte någon motsvarande bestämmanderätt, vilket är helt naturligt eftersom det vid dessa



gravskick varken finns någon ansvarig innehavare eller några individuella gravplatser. För oss har dock beskrivits den frustration anhöriga kan känna när förändringar från upplåtarens sida vidtas utan att de informerats. Att bestämmanderätten över utseendet på en askgravlund, minneslund eller kistminneslund måste ligga hos upplåtaren är naturligt och ligger i gravskickens kollektiva natur. Å andra sidan är det rimligt att anhöriga blir informerade om väsentliga ändringar som sker. Särskilt gäller detta vid askgravlundarna där de anhöriga ofta gjort valet att synliggöra den avlidnes namn utifrån vissa givna förutsättningar, t.ex. utseendet på den gemensamma gravanordningen där namnen ska placeras.

Vi har övervägt om det bör införas en skyldighet för upplåtaren att bereda anhöriga tillfälle att inkomma med synpunkter innan vissa typer av väsentliga förändringar sker av en minneslund, askgravlund eller kistminneslund. Med en sådan ordning finns dock ett antal nackdelar. Dels riskerar ett sådant system att bli mycket administrativt betungande för huvudmännen, dels finns risken att gränsdragningsproblem uppkommer när det gäller i vilka fall yttrande ska inhämtas. Från de anhörigas sida kan det också upplevas som märkligt att de skulle ha rätt att yttra sig men däremot ingen beslutanderätt. Vår uppfattning är därför att någon sådan skyldighet för upplåtaren inte bör införas.

Enligt vår uppfattning bör upplåtaren däremot ha en skyldighet att på lämpligt sätt informera om väsentliga förändringar, t.ex. om utseendet på en gemensam gravanordning i en askgravlund ska ändras eller om en staty eller konstverk ska placeras i minneslund. För många anhöriga skulle säkerligen en sådan information om vilka förändringar som planeras, bakgrunden till dessa samt var ytterligare upplysningar kan fås, räcka långt. Informationen bör av upplåtaren lämnas på lämpligt sätt. Det bör inte ställas krav på att informationen måste lämnas direkt till dem som berörs. Ett möjligt sätt att lämna information kan i stället vara att sätta upp ett anslag i anslutning till den plats där förändringen planeras. Ett annat kan vara att annonsera i lokalpress.

Mot bakgrund av den allmänna informations- och service-skyldighet som huvudmännen har kan det diskuteras om det är nödvändigt att införa någon bestämmelse om skyldigheten att informera om vissa förändringar. Enligt vår uppfattning kan det finnas ett värde i att denna skyldighet kommer till uttryck i begravningsförordningen.

### 6.8.3 Återlämnade av gravrätt m.m.

**Vår bedömning och våra förslag:** En gravrättsinnehavare kan när som helst välja att återlämna sin gravrätt. I den situationen kan det inträffa att någon vill ta över gravrätten. En bestämmelse om rätten att ansöka om att återfå en gravrätt som har återlämnats till upplåtaren införs i begravningslagen. Endast den som står i särskild relation till den avlidne, till den som är gravsatt inom gravplatsen eller till gravrättsinnehavaren, kan få överta gravrätten. Det klargörs att den s.k. fredningstiden, dvs. upplåtarens skyldighet att behålla gravplatsen under minst 25 år från den senaste gravsättningen, även gäller i de fall ett återlämnande av gravrätten sker av gravrättsinnehavaren. En ansökan om återfående av gravrätt ska göras inom fredningstiden.

Till utredningen har väckts en fråga om återlämnande av gravrätt. Som tidigare nämnts finns det alltid möjlighet för en gravrättsinnehavare att återlämna gravrätten (7 kap. 12 § begravningslagen). Vid gravrättsinnehavarens död finns detaljerade bestämmelser om vem gravrätten ska övergå till. Situationen är däremot annorlunda om en gravrätt återlämnas medan gravrättsinnehavaren är i livet. Någon undersökning av om andra släktingar skulle kunna vara intresserade av att överta gravrätten görs då inte. Gravrättsinnehavaren återlämnar graven till upplåtaren, vilket leder till att gravrätten utslocknar. Möjligheten finns att någon ur den personkrets som anges i 7 kap. 11 § eller 14 § begravningslagen, dvs. någon som genom släktskap eller på annat sätt har nära anknytning till den avlidne eller till gravrättsinnehavaren, skulle vara intresserad av att överta gravrätten.

I bland förekommer det att någon som har fått vetskap om att en gravrätt återlämnats vänder sig till upplåtaren och vill bli gravrättsinnehavare för den återlämnade graven. De flesta upplåtare blir sannolikt glada över att någon vill ta på sig ansvaret för en grav som har återlämnats. Någon uttrycklig bestämmelse om rätten att återfå en återlämnad gravrätt finns dock inte i dag. Enligt vår uppfattning bör det i lag införas en sådan möjlighet. Rätten att ansöka om att återfå en återlämnad gravrätt kan dock inte vara oinskränkt i tiden.

Av 7 kap. 20 § begravningslagen framgår att när en gravrätt ska anses återlämnad enligt 19 § är upplåtaren skyldig att behålla

gravplatsen under minst 25 år från gravsättningen till förmån för den som senast gravsatts där (den s.k. fredningstiden). 19 § tar sikte på de fall då det inte finns någon enligt 14 § som gravrätten kan övergå till i samband med gravrättsinnehavarens död. Tolkad enligt ordalydelsen ger 20 § inte något stöd för att fredningstiden skulle gälla i de fall då en gravrätt återlämnas medan gravrättsinnehavaren är i livet, dvs. enligt 12 §. I praktiken tillämpas bestämmelserna dock ofta så att fredningstiden gäller även i dessa fall. Enligt vår uppfattning bör detta klargöras genom att det i 7 kap. 20 § görs ett tillägg där det framgår att fredningstiden gäller också när en gravrätt har återlämnas enligt 12 §.

Om någon vill ansöka om att återfå en återlämnad gravrätt så bör det ske inom fredningstiden. Efter ansökan prövar upplåtaren om gravrätten ska återupptas och övergå till sökanden eller sökandena. Det bör endast vara personer ur den krets som nämns i 7 kap. 11 § och 14 § begravningslagen som kan få överta gravrätten. Om flera skulle ansöka om att återfå gravrätten och dessa dels är överens om att alla vill vara gravrättsinnehavare, dels uppfyller kraven i 11 och 14 §§ så är det inte något som hindrar att flera blir gravrättsinnehavare. Är de inte överens bör turordningsreglerna i 7 kap. 23 § begravningslagen kunna tillämpas analogt. Om en gravrättsinnehavare återlämnar en gravrätt och sedan ångrar sig när han eller hon får veta att en släkting övertagit gravrätten har den tidigare gravrättsinnehavaren inte någon möjlighet att ansöka om att återfå gravrätten. I det läget är det ju nämligen inte upplåtaren som disponerar över gravrätten utan en annan, ny, gravrättsinnehavare. Det bör också betonas att i de fall gravrätten återupptas och övergår till sökanden så sker det enligt de regler som gäller vid tidpunkten för återfåendet. Någon upplåtelse för all framtid till sökanden kan det därför inte bli frågan om även om de ursprungliga villkoren för upplåtelsen skulle ha sett ut på det sättet.

Som framgått görs inte någon undersökning av huruvida andra släktingar skulle kunna vara intresserade av att överta gravrätten i de fall ett återlämnande sker enligt 7 kap. 12 § begravningslagen. Vi har funderat på möjligheten att införa en skyldighet för upplåtaren att, även i dessa fall, efterforska om det finns någon släkting som vill överta gravrätten. En sådan regel skulle dock innebära betydande administration för upplåtaren och riskera att bli mycket kostsam och svårhanterlig. Vi anser därför inte att det är någon genomförbar lösning. Däremot är det lämpligt att upplåtaren på gravplatsen, under det att fredningstiden gäller, markerar att

gravrätten har återlämnats. På så sätt kan eventuella släktingar få kännedom om återlämnandet och höra av sig till upplåtaren med frågor samt få information om tillvägagångssätt för att ansöka om ett återfående.

Det är viktigt att skilja mellan gravrätt och gravanordning. När en gravrätt återlämnas får inte en gravanordning föras bort utan upplåtarens medgivande. Medgivande ska dock lämnas om det inte finns risk för att man förfar med gravanordningen på ett ovärdigt sätt (7 kap. 28 § begravningslagen). Det som inte tagits bort av gravrättsinnehavaren inom sex månader efter att gravrätten upphört tillfaller upplåtaren (7 kap. 36 § begravningslagen). Av 7 kap. 20 § andra stycket begravningslagen följer att upplåtaren behöver behålla en gravanordning bara om kostnaden för skötseln av gravplatsen betalas.

Gravrättsinnehavaren har en stark ställning. Det är denne som utövar gravrätten och som, efter tillstånd, har rätt att sätta upp en gravanordning. Att inskränka rätten att ta bort gravanordningen, så vida det inte finns en risk för ovärdig hantering, är mot den bakgrunden inte lämpligt. Inte heller anser vi att man bör ändra bestämmelsen om upplåtarens skyldighet att behålla gravanordningen bara om kostnaden för gravplatsens skötsel betalas. I de fall gravanordningen tillfallit upplåtaren och fortfarande finns i behåll bör frågan om en ny uppsättning kunna lösas mellan upplåtaren och en eventuell ny gravrättsinnehavare. Om så inte är fallet finns alltid möjligheten för den nya gravrättsinnehavaren att anskaffa en ny gravanordning.

## 7 Andra begängelsemetoder än kremering

### Sammanfattning av våra förslag:

- Lagstiftningen öppnas för andra metoder än kremering för hantering av stoft efter avlidna. Sådana metoder kallas för ”andra begängelsemetoder”.
- För att en annan begängelsemetod än kremering ska få användas fordras att regeringen har meddelat tillstånd till metoden. Ett sådant tillstånd får sökas av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. Tillstånd till en annan begängelsemetod än kremering får endast meddelas om metoden är förenlig med kravet på en värdig behandling av avlidna samt den även i övrigt framstår som lämplig ur bl.a. etiska, miljömässiga och ekonomiska hänseenden. Ett tillstånd får förenas med särskilda villkor både för metoden som sådan och för gravsättningen av de stoftrester som uppkommer.
- Vad som anges i begravningslagen och begravningsförordningen om kremering och aska efter kremering ska äga motsvarande tillämpning för en annan begängelsemetod samt för de stoftrester som uppkommer efter hantering enligt metoden. Om annat inte beslutas får stoftresterna också gravsättas i en kista.
- En anläggning för en annan begängelsemetod än kremering får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. En innehavare av en sådan anläggning har samma skyldigheter som en innehavare av ett krematorium har enligt begravningslagen och begravningsförordningen.

- Det införs en obligatorisk tillståndsprovning enligt miljöbalken även för andra anläggningar än krematorier.

## 7.1 Bakgrund, uppdrag och upplägg

I dag används i princip bara två sätt att ta hand om kroppen efter döden. Antingen gravsätts den döda kroppen i en kista (jordbegravning), eller så sker kremering av kroppen till aska, som sedan gravsätts. Under flera år har det pågått ett utvecklingsarbete för att ta fram en ny metod för omhändertagande av avlidna som ett alternativ till kremering eller jordbegravning. Biologen Susanne Wiigh-Mäsak har arbetat med att utveckla en metod som har marknadsförts under namnet ”ekologisk begravning”. Metoden grundar sig på användande av s.k. kryoteknik, dvs. den del av fysiken som studerar framställningen av låga temperaturer under -150 grader C och effekterna på material vid dessa temperaturer. I dagligt tal kallas metoden ofta för ”frystorkningsmetoden”. Andra förekommande namn är ”promession” och ”kryometod”. Metoden presenterades första gången 2001.

Enligt direktiven ska vi förutsättningslöst analysera den s.k. frystorkningsmetoden utifrån bl.a. juridiska, etiska, ekonomiska, tekniska och miljömässiga aspekter samt redovisa för- och nackdelar med metoden. Vidare ska vi enligt direktiven föreslå de eventuella förändringar i lagstiftning och annat regelverk som analysen leder fram till.

Inledningsvis följer i avsnitt 7.2 en översiktlig beskrivning av promession. I avsnitt 7.3 redogör vi kort för kravet på miljöprovning av vissa verksamheter och i 7.4 för Jönköpings kyrkliga samfällighets ansökan om tillstånd att uppföra och driva en promessionsanläggning. I avsnitt 7.5 behandlas frågan om huruvida promession tillåts och tillämpas i andra länder och i 7.6 beskriver vi översiktligt resomationsmetoden. I avsnitt 7.7 följer våra överväganden och förslag.

## 7.2 Promession – en översiktlig beskrivning

Promession kan översiktligt beskrivas enligt följande. Den döda kroppen läggs i en kista och fryses ner till -18 grader C. Med hjälp av flytande kväve sänks temperaturen sedan ytterligare till

-196 grader C. Nedfrysningen gör att kroppen övergår till kristallisk form och blir spröd. Kistan med kroppen utsätts sedan för en vibration så att kroppen sönderfaller till millimeterstora bitar. Det frusna pulverliknande materialet läggs i en slags vagg där vattnet förångas. Därefter förs det torkade pulvret in i en metallavskiljningsprocess där bl.a. kvicksilver, tandguld och titanskruvar tas bort. Det som finns kvar är därefter fritt från miljöfarliga ämnen. Pulvret, som nu väger ungefär en tredjedel av den ursprungliga vikten, läggs i en specialtillverkad kista av potatis- eller majsstärkelse. Kistan placeras i jorden på ett djup av cirka en halv meter. Den organiskt nedbrytbara kistan med innehåll ska inom ett år ha förmultnat och omvandlats till mull. Ett annat alternativ är att, i stället för att placera det återstående materialet direkt i jorden, först bränna detta till aska på samma sätt som vid kremering.

Processen ska genomföras i en anläggning som kallas promatorium. Tanken är att alla steg ska ske automatiskt inom anläggningen, från det att transportkistan kommer till anläggningen till dess att den biologiskt nedbrytbara kistan med det torkade pulvret kan lämnas ut. Styrningen och övervakningen är elektronisk. En promator som består av fyra moduler ska användas vid processen. Dessa kan delas in i Modul 1: frysning och vibration, Modul 2: torkning, Modul 3: metallavskiljning och Modul 4: kistläggning. I marknadsföringen av metoden har framhållits att den harmonierar med det biologiska kretsloppet samt att den är betydligt mer miljövänlig än kremering eller jordbegravning. Bland annat så sker inte någon förbränning som skapar koldioxid och det kvicksilver som kan finnas i kroppen tas om hand genom avskiljning.

### **7.3 Något om kravet på miljöprovningstillstånd för vissa verksamheter**

Av 9 kap. 6 § första stycket miljöbalken framgår att det föreligger tillstånds- eller anmälningsplikt för viss miljöfarlig verksamhet. Av 5 § i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd följer att om en verksamhet som anges i en bilaga till förordningen har beteckningen A eller B så krävs tillstånd enligt miljöbalken för att bl.a. anlägga eller driva fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet. Krematorier är

sådana anläggningar som räknas upp i bilagan till förordningen (beteckningen B 93.20). Det är miljöprövningsdelegationerna inom länsstyrelserna som har ansvaret för den obligatoriska miljöprovning som ska ske i dessa fall. Andra miljöfarliga verksamheter som inte anges i bilagan till förordningen och som inte omfattas av någon tillstånds- eller anmälningsplikt brukar kallas u-verksamheter. Även om det inte föreligger någon förprövningsplikt för dessa verksamheter så omfattas de ändå av miljöbalkens materiella krav i övrigt. Beträffande dessa anläggningar får utövaren också ansöka om tillstånd till verksamheten, s.k. frivillig provning enligt 9 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken.

En tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet inleds med ett visst samrådsförfarande och genom att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) tas fram. Regler om MKB och annat beslutsunderlag finns i 6 kap. miljöbalken. Med de bestämmelserna har det s.k. MKB-direktivet genomförts. Enligt 6 kap. 1 § miljöbalken ska en MKB ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra bl.a. verksamheter enligt 9, 11 och 12 kap. miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel. En MKB syftar enligt 6 kap. 3 § miljöbalken till att identifiera och beskriva vilka direkta eller indirekta effekter en planerad verksamhet kan medföra. Den myndighet som ska pröva ärendet, t.ex. miljöprövningsdelegationen inom länsstyrelsen, måste särskilt ta ställning till om MKB:n ska godkännas. Om brister föreligger får prövningsmyndigheten förelägga om komplettering.

#### **7.4 Jönköpings kyrkliga samfällighets ansökan om miljöprovning av en promessionsanläggning**

Jönköpings kyrkliga samfällighet (nedan samfälligheten) ansökte den 29 april 2005 hos Länsstyrelsen i Jönköpings län, Miljöprövningsdelegationen (MPD), om tillstånd enligt miljöbalken för att uppföra och tills vidare driva en anläggning för ekologisk begravnings omfattande 1 500 avlidna personer per år. Ansökan avsåg även kremationsverksamheten där promatorn skulle rena stoftet före kremering. MPD konstaterade att tillståndsplikt enligt gällande regelverk endast avsåg krematorieverksamheten medan



övriga delar av ansökan skulle betraktas som en frivillig prövning enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.

Ansökan och MKB:n var i många avseenden bristfällig och MPD har upprepade gånger förelagt om komplettering. Föreläggandena har bl.a. avsett krav på redovisning av försök som visar att metoden fungerar så som den beskrivits i ansökan. MPD har i sina förelägganden särskilt framhållit vikten av att – när det som i detta fall är fråga om helt ny teknik – dokumenterade och kvalitets-säkrade tester redovisas.

Visst material har inkommit från samfälligheten men de förelägganden som har utfärdats av MPD har inte uppfyllts. I en skrivelse daterad den 4 december 2008 konstaterade MPD bl.a. följande: ”Miljöprövningsdelegationen anser inte att de frågor som ställts besvarats på ett tillfredsställande sätt men gör samtidigt bedömningen att det knappast är meningsfullt att gå vidare med ytterligare förelägganden för att sannolikt även i fortsättningen få oprecisa svar på ställda frågor.” I skrivelsen angavs också att: ”Som en konsekvens av den undermåliga redovisning som inlämnats avseende de planerade promessionsförsöken torde följderna bli att Miljöprövningsdelegationen kommer att behöva granska den slutrapport över försöken som planeras inlämnas senast under juni månad 2009 mer noggrant än vad som annars hade varit fallet.”

Genom en skrivelse inkommen till Länsstyrelsen i Jönköpings län den 24 juni 2009 återkallade samfälligheten sin ansökan. Som skäl för detta angavs att förutsättningarna hade förändrats sedan ansökan lämnades in. Vidare angavs att samfälligheten hade för avsikt att senare under året komma in med en ny omarbetad ansökan med resultat från utförda försök.

## 7.5 Tillåts och tillämpas promession i andra länder?

Förbundslandet Niedersachsen i Tyskland har infört ett förordningsbemyndigande rörande promession. Bestämmelsen finns i 10 § (2) i ”Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt” från den 16 december 2005. Den aktuella lagtexten i översättning lyder:

Ministeriet som ansvarar för begravningsväsendet bemyndigas att genom förordning som ytterligare begravningsstyp tillåta och reglera en lågtemperaturbehandling med anslutande jordbegravning på en kyrkogård i en komposterbar kista.

Innan ovan nämnda bestämmelse infördes behandlades frågan i landsparlamentet, bl.a. i dokument LT 15/2584. På s. 13 f. i dokumentet anförs följande:

Utskottet föreslår att ett nytt stycke två om en ny begravningsform ska införas i 8 § (nuvarande 10 §, vår kommentar). Denna begravningsform har utvecklats i Sverige och kommit till utskottets kännedom genom att den uppmärksammats i pressen. Metoden innebär att liket pulveriseras genom en djupfrysningsbehandling och därefter jordsätts i en komposterbar kista. På en dylik begravningsform skulle inte de niedersachsiska reglerna om jordbegravning respektive kremering kunna tillämpas utan inskränkning.

Bl.a. miljöhänsyn talar för denna begravningsform eftersom metoden möjliggör en enklare utskiljning av kroppsfrämmande substanser (t.ex. proteser), vilket innebär en minskning av tungmetallbelastningen på luft och mark. Utskottet anser det dock nödvändigt att avhängiggöra införandet av ett sådant begravningsförfarande av en föregående prövning av fackministeriet (Fachministerium). Därför föreslår utskottet att begravningsformen ska tillåtas först genom förordning. I den aktuella lagen införs således endast ett förordningsbemyndigande.

Den förordning som ger klartecken att införa den nya begravningsformen i Niedersachsen ska fastställa vilka inrättningar som får utföra metoden, vilka förfaranderegler som gäller och hur kroppsfrämmande substanser ska avlägsnas.

Särskilt utskottsmedlemmar från SPD-fraktionen (Socialdemokraterna) har uttalat sig positivt för begravningsförfarandet, särskilt vad gäller möjligheten att förkorta vilotiden (Ruhezeit) i jorden. Medlemmarna från die Grüne (Miljöpartiet) i utskottet har förespråkat ett förordningsbemyndigande som öppnar för fler metoder än den nu aktuella frystorkningsmetoden. Detta har dock övriga representanter i utskottet motsatt sig.

Enligt besked från generalsekreteraren för Förbundsforeningen för tyska begravningsentreprenörer, Dr. Rolf Lichtner, är det bara Niedersachsen som har infört ett förordningsbemyndigande. Övriga förbundsländer accepterar endast jordbegravning och kremering. Lichtner har vidare förklarat att eftersom Niedersachsen ännu inte har tagit förordningsbemyndigandet i anspråk så är alternativa begravningsmetoder i praktiken inte tillåtna någonstans i Tyskland.

Vi har inte heller någon kunskap om att promession i dag skulle tillämpas i något annat land.

## 7.6 Resomation – en översiktlig beskrivning

I delstaten Minnesota i USA finns en metod för omhändertagande av avlidna som kallas resomation. Metoden uppfanns ursprungligen för att det behövdes ett sätt att ta hand om döda djur. Metoden marknadsförs även den som ett mer miljövänligt alternativ än kremering. Metoden kan i korthet beskrivas enligt följande. Stoffet läggs i en särskild typ av sidenkista, vilken i sin tur placeras i en metallram. Allt läggs sedan i en resomator, vilket är en form av stålcyllinder som kan liknas vid en tryckkokare, under tre timmar. Resomatoren fylls med en blandning av vatten och kaliumhydroxid (cirka 500 liter vatten och 20 liter kaliumhydroxid) och hettas upp till 150–170 grader C. Miljöfarliga ämnen som t.ex. rester av mediciner neutraliseras genom processen. Ett högt tryck förhindrar kokning. I stället blir kroppen upplöst i sina elementära beståndsdelar. Slutresultatet blir en liten mängd vätska som innehåller aminosyror, protein, peptider, socker och salter samt en mindre mängd mjuka, porösa benrester. Från dessa benrester kan t.ex. tandfyllningar och proteser separeras. Benresterna kan därefter enkelt krossas till en vit aska. Den vita askan, som påminner om den aska som finns kvar efter kremering, kan lämnas till anhöriga för t.ex. gravsättning. Det flytande materialet är enligt marknadsföringen av metoden en helt organisk vätska som är biologiskt nedbrytbar och som kan återföras direkt till ekosystemet, t.ex. genom att hållas ut genom ett vanligt avlopp. Metoden är i dag laglig endast i delstaten Minnesota där mer än 30 resomationer har utförts (tidskriften Bestattungskultur 8/2008).

## 7.7 Våra överväganden och förslag

### 7.7.1 Några utgångspunkter

Under hela människans civiliserade historia har det funnits olika metoder för att ta hand om och begrava de döda. Under förkristen tid var kremeringen med s.k. brandgravar det helt dominerande gravskicket. I samband med att Sverige blev kristet infördes ett strikt förbud mot all kremering och ett krav på att alla gravsättningar skulle ske i vigd jord på kyrkogårdarna. Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet förekom det en häftig debatt om lämpligheten av s.k. eldbegängelse. Kremation legaliserades i

Sverige i december 1888. År 1936 kremerades 4,5 procent av alla avlidna i Sverige. År 2008 uppgick den siffran till cirka 75 procent.

Historien visar att människors önskemål om begravningsmetoder förändras. I den tyska tidningen "Bestattungskultur" (8/2008) diskuteras utvecklingen av olika begravningsformer av den tidigare nämnda Dr. Rolf Lichtner. I artikeln, där både promession och resomation beskrivs som alternativ till kremering, konstateras att traditionella begravningsmetoder utvecklas snabbt som en följd av nya tekniska möjligheter. Det konstateras också att huruvida promession och resomation kommer att spela någon större roll i den framtida utvecklingen av begravningsformer är för tidigt att uttala sig om. Dock kommer, enligt Lichtner, både promession och resomation snart att kräva uppmärksamhet och ställningstagande av alla som arbetar med begravningar och kyrkogårdar.

Hur många som är intresserade av att vid sin död bli omhändertagna på annat sätt än genom kremering eller jordbegravning är visserligen oklart. Det står dock helt klart att det finns ett intresse för andra metoder än de som i dag är etablerade. I februari 2005 fanns det enligt Församlingsförbundet ett 100-tal skriftliga viljeyttringar från människor som önskar att de ska begravas med s.k. ekologisk begravning där stoftet förbereds för detta genom promession (Svenska kyrkans Församlingsförbud, dnr 66/05). Vissa avlidna har också under en längre tid legat nedfrysta i väntan på att promession ska bli möjligt. Den ovan nämnda artikeln visar att diskussionen pågår också i Tyskland. Enligt uppgift från företaget Promessa Organic AB förs också diskussioner med offentliga företrädare i Sydkorea.

Den utveckling som skett vad gäller olika begravningsmetoder har nästan alltid föregåtts av debatt. Att så sker är naturligt mot bakgrund av att det rör sig om frågor som är mycket känsliga och som handlar om värderingar. En metod som framstår som tilltalande för någon är för någon annan otänkbar. Det är en grundtanke i nuvarande lagstiftning att enskildas önskemål om begravningssätt i så stor utsträckning som möjligt ska tillgodoses. Exempelvis framgår av 5 kap. 1 § begravningslagen att den avlidnes önskan om kremering och gravsättning såvitt är möjligt bör följas. Enligt vår uppfattning bör diskussionen om ett eventuellt tillåtande av ytterligare metoder än jordbegravning och kremering ske från denna utgångspunkt. Att det tillkommer alternativ och fler valmöjligheter för enskilda är i grunden någonting positivt. Om begravningshuvudmännen bedömer att det finns en efterfrågan på

andra begravningsmetoder så bör staten inte genom lagstiftning hindra huvudmännen från att tillgodose önskemålen, såvida det inte finns starka skäl för det. Staten har dock naturligtvis ett ansvar för att avlidna behandlas med värdighet och att hanteringen i övrigt är försvarbar utifrån bl.a. miljömässiga och ekonomiska aspekter.

### 7.7.2 Kan andra metoder än kremering anses tillåtna enligt gällande lagstiftning?

**Vår bedömning:** Begravningslagen utgår från att det finns två sätt att ta hand om stoft efter en avliden person, jordbegravning och kremering. Utöver kremering kan några andra metoder för att förbereda stoftet för gravsättning inte anses tillåtna enligt nu gällande lagstiftning.

Begravningslagen utgår från att det finns två sätt att hantera stoftet efter en avliden person, jordbegravning och kremering. Jordbegravning innebär att den döda kroppen läggs i en kista som sedan gravsätts. Kremering definieras i 1 kap. 1 § begravningslagen som ”förbränning av stoftet efter en avliden person”. Av den definitionen följer att promession inte rymms i det begreppet. Inte heller andra metoder som innebär att kroppen hanteras på annat sätt än genom förbränning kan anses rymmas i begreppet.

Kremering är en process som förbereder stoftet efter en avliden för gravsättning. Utöver kremering omnämns ingen sådan ytterligare metod i begravningslagen, något som är naturligt eftersom några andra metoder inte var kända när begravningslagen tillkom. Att inga andra metoder nämns kan inte ges innebörden att dessa skulle vara tillåtna. I stället står det enligt vår mening klart att andra processer än kremering som används för att förbereda stoftet för gravsättning inte kan anses tillåtna enligt nu gällande lagstiftning. I sammanhanget bör nämnas att det har framförts till utredningen att Konstitutionsutskottet i samband med sitt ställningstagande till motion 2001/02:K382 skulle ha uttalat att promession eller frystorkning skulle vara möjligt även enligt nu gällande lagstiftning. Enligt vår uppfattning kan dock Konstitutionsutskottets uttalande inte ges denna innebörd (bet. 2001/02:KU9).

### 7.7.3 Bör lagstiftningen öppnas för andra metoder än kremering?

**Vår bedömning och vårt förslag:** Lagstiftningen bör öppnas för andra metoder än kremering. Sådana metoder kallas för "andra begängelsemetoder". Av en ny definition i begravningslagen framgår att det är frågan om andra processer än kremering genom vilka stoftet efter den avlidne förbereds för gravsättning. Andra begängelsemetoder bör också kunna användas som ett förstadium till kremation. Den nuvarande definitionen av kremering ändras därför så att det framgår att kremering kan vara förbränning av stoft *eller stoftrester* efter en avliden person.

Vårt uppdrag är utformat utifrån frystorkningsmetoden, som enligt direktiven ska belysas från ett antal olika aspekter. Det är fråga om en metod som är under utveckling. Miljöprövningsprocessen vid Länsstyrelsen i Jönköpings län påbörjades 2005. Länsstyrelsen har i sina förelägganden gett uttryck för uppfattningen att dokumenterade och kvalitetssäkrade tester som visar att metoden fungerar som redovisats i ansökan är grundläggande för att länsstyrelsen ska kunna fatta beslut i ärendet. Enligt vår uppfattning är sådana försöksresultat också nödvändiga för att vi ska kunna göra en analys av metoden utifrån de aspekter som angivits i våra direktiv. Några sådana försöksresultat har dock ännu inte presenterats och ansökan är numera återkallad. Det finns därför inte något underlag som visar att frystorkningsmetoden fungerar som den påstås fungera. Att då göra en hållbar bedömning av t.ex. om metoden är etisk, eller av vilken markpåverkan som kan uppkomma vid gravsättningen, är inte möjligt. Den utveckling som har skett, dvs. frånvaron av tillförlitliga försöksresultat, gör enligt vår bedömning att det inte är möjligt för oss att fullt ut fullgöra det uppdrag som givits oss.

Enligt vår uppfattning finns det också principiella invändningar mot att välja ut en metod och utforma lagstiftningen utifrån den. Redan i dag förekommer och tillämpas t.ex. resomationsmetoden som beskrivits ovan. Man kan tänka sig ett scenario där enskilda börjar efterfråga den eller andra metoder och att det finns företag som är beredda att utveckla och marknadsföra sådana alternativa metoder. Det är inte rimligt att det ska göras en ny utredning med påföljande ny lagstiftning för varje metod. Det är som sagt inte

heller orimligt att tänka sig att det i framtiden kommer att ske en utveckling av andra metoder än de som är kända i dag. Särskilt gäller det mot bakgrund av vårt allt mer mångkulturella samhälle. Det motstånd som finns mot kremation i många religioner skulle kunna utgöra ett skäl till att nya metoder utvecklas. Ökade tekniska möjligheter talar också för att andra metoder kan komma att utvecklas. Vår slutsats är därför att övervägande skäl talar för att man öppnar lagstiftningen och utformar en generell reglering för andra metoder än kremering.

Frågan är vad sådana metoder ska kallas. Eftersom vi i dagsläget inte vet vilka metoder som kan komma att bli aktuella måste det begrepp som väljs vara generellt och teknikneutralt. I diskussionen förekommer t.ex. begreppet "alternativa begravningsmetoder". Såväl kremering som promession och resomation är processer som syftar till att förbereda stoftet efter den avlidne för gravsättning. Processerna har inte att göra med själva gravsättningen, vilket man kan tro om begreppet "alternativ begravningsmetod" används. En annan sak är att vissa metoder kanske endast lämpar sig för en viss typ av gravsättning. Begreppet "alternativa begravningsmetoder" är därför mindre lämpligt att använda.

Som redan framgått kallades kremering tidigare för "eldbegängelse". Ordet begängelse användes alltså för att beskriva den hantering av stoftet som föregick gravsättningen. Om man använder begängelse i den betydelsen så kan kremering sägas vara en begängelsemetod. Promession skulle kunna sägas vara en annan begängelsemetod och resomation en tredje. Ordet begängelsemetod är visserligen ålderdomligt, men vi har inte kunnat hitta något annat begrepp som bättre uppfyller kraven på att vara kort, teknikneutralt och generellt. Vi har därför stannat för begreppet *begängelsemetod* för att beskriva den förberedande hantering av stoftet som sker före gravsättning.

För att öppna lagstiftningen för andra begängelsemetoder än kremering bör det införas en inledande definition i begravningslagen. Av definitionen bör det framgå att det gäller andra processer än kremering genom vilka stoftet efter den avlidne förbereds för gravsättning. I begreppet gravsättning innefattas även spridning i minneslund eller på annan plats. I sammanhanget bör något också nämnas om balsamering. Balsamering av avlidna förekommer på vissa håll i landet i stor omfattning (se också avsnitt 8). Ett skäl till att balsamering utförs är att man vill stoppa förruttnelseprocessen i avvaktan på jordbegravning. Vid viss typ av gravsättning finns

också ett krav på balsamering, se 11 § begravningsförordningen. Det skulle kunna hävdas att balsamering också är en process genom vilken stoftet efter den avlidne förbereds för gravsättning. Balsamering har dock ett helt annat syfte än t.ex. kremering, nämligen att bevara kroppen intakt. Balsamering bör mot den bakgrunden inte omfattas av definitionen.

Samma krav på ett teknikneutralt begrepp gör sig gällande också när det handlar om den restprodukt som uppkommer efter hantering enligt en annan begängelsemetod än kremering. Inte heller här vet vi något i dag om hur denna rest kan komma att se ut. Ordet aska är starkt förknippat med den förbränning av stoftet som sker vid kremering och är därför mindre lämpligt att använda. Inte heller stoft är någon lämplig benämning eftersom det är tveksamt om man till det begreppet kan hänföra även sådant som finns kvar av stoftet efter att det har genomgått en viss process. Vi har valt att kalla det som blir kvar efter hantering enligt en annan metod än kremering för "stoftrester".

Det bör i framtiden också vara möjligt att kremera de stoftrester som uppkommer efter hantering enligt en annan begängelsemetod. För att tydliggöra detta bör ett tillägg göras till definitionen av kremering i begravningslagen så att det framgår att kremering är förbränning av stoft *eller stoftrester* efter en avliden person.

#### 7.7.4 Tillståndsprovningen av en ny begängelsemetod

**Vår bedömning och våra förslag:** En öppning av lagstiftningen för andra begängelsemetoder än kremering bör vara förenad med en tillståndsprovning som garanterar att en viss metod är lämplig utifrån bl.a. etiska, miljömässiga och ekonomiska aspekter. Regeringen bör bemyndigas att meddela sådana tillstånd. Tillstånd får sökas av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. Ett nytt kapitel med rubriken "Tillstånd till andra begängelsemetoder än kremering" föreslås i begravningslagen.



Staten har ett ansvar för att de metoder som tillämpas inom begravningsväsendet är etiskt försvarbara. Metoderna måste också vara lämpliga ur miljöhänsen. Det ligger också i statens intresse att verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt effektivt sätt. En öppning av lagstiftningen för andra metoder än kremering bör därför vara förenad med en tillståndsprövning som garanterar att dessa krav är uppfyllda. Den prövningen bör regleras i begravningslagen. Frågan är vilken myndighet som bör ansvara för den tillståndsprövning som ska ske enligt begravningslagen.

#### *Vem ska ge tillstånd?*

Länsstyrelserna har tillsyn över begravningsverksamheten (se också avsnitt 3). Länsstyrelserna har också ansvar för miljöprövningen av t.ex. krematorier. Ett alternativ vore därför att länsstyrelserna görs ansvariga för tillståndsprövningar enligt begravningslagen.

Ett annat alternativ är att lägga tillståndsprövningen på regeringen. Staten har det yttersta ansvaret för att begravningsverksamheten fungerar tillfredställande och för att de metoder som används för att ta hand om avlidna är acceptabla. Frågor som rör hanteringen av avlidna kan rymma många komplicerade frågor utöver dem som behandlas inom ramen för en miljöprövning, bl.a. frågor som gäller etiska aspekter. Den debatt som föregick tillåtandet av kremation i Sverige visar att frågor om hur vi hanterar de döda engagerar.

Enligt vår uppfattning talar mycket för att avgörandet av om en viss begängelsemetod ska tillåtas eller inte bör fattas på regeringsnivå. Fördelen med att regeringen beslutar är också att man inte riskerar att olika bedömningar görs av likartade ärenden, något som kan bli fallet om olika länsstyrelser prövar frågorna. Tillståndsprövningar av begängelsemetoder kommer inte att bli frekventa. När metoden har godkänts kan den användas under samma förutsättningar som t.ex. kremation. Vi anser att behörig att ansöka om tillstånd bör vara den som innehar en allmän begravningsplats eller en församling, dvs. samma krets som får inneha ett krematorium. Det bör betonas att det regeringen prövar är metoden som sådan. Den anläggning som ska användas för metoden bör också precis som är fallet med krematorier, prövas enligt miljöbalken, se avsnitt 7.7.8.

Enligt vår uppfattning bör det alltså ligga på regeringen att pröva om en ny begängelsemetod ska tillåtas eller inte. Eftersom vi tycker att frågornas karaktär är av sådant slag att tillståndsärendena bör avgöras på regeringsnivå, har vi valt att inte föreslå en lösning som innebär något bemyndigande för regeringen att överlåta frågan till en annan myndighet. Vi anser att frågor om tillstånd till andra begängelsemetoder än kremering bör regleras i ett eget kapitel i begravningslagen. Ett nytt kapitel (kap. 3 a) med rubriken "Tillstånd till andra begängelsemetoder än kremering" bör införas efter det nuvarande tredje kapitlet. Av den inledande paragrafen i kapitlet bör framgå att en annan begängelsemetod än kremering inte får användas innan regeringen har meddelat tillstånd till metoden.

#### 7.7.5 Krav som ska vara uppfyllda innan tillstånd får meddelas enligt begravningslagen

**Våra förslag:** Regeringen får meddela tillstånd till en ny begängelsemetod endast om metoden är förenlig med kravet på en värdig behandling av avlidna samt den även i övrigt framstår som lämplig ur bl.a. etiska, miljömässiga och ekonomiska hänseenden. Ett tillstånd får förenas med särskilda villkor både för metoden som sådan och för gravsättningen av stoftrester. Ett sådant villkor kan vara t.ex. att stoftresterna endast får grävas ned och inte spridas.

Begravningsavgiften får även användas för andra begängelsemetoder än kremering.

#### *Etiska aspekter*

En mycket viktig fråga är den etiska aspekten. Den döda kroppen måste hanteras med värdighet och respekt. Att göra bedömningen av vad som är etiskt är problematiskt eftersom vad som upplevs som värdigt för någon kanske inte gör det av någon annan. Återigen så visar den debatt som föregick tillåtandet av kremation i Sverige att frågan om den hantering som sker av kroppen efter döden väcker starka känslor och reaktioner.

För prövningen av de etiska aspekterna är det viktigt att det material som presenteras i ansökan är sådant att det möjliggör en prövning. I detta ingår att det måste finnas tillförlitliga försöks-

resultat som visar att metoden fungerar på det sätt som beskrivits. I promessionsfallet ingår t.ex. enligt beskrivningen ett moment efter nedfrysningen där kroppen ska vibreras sönder. Graden av vibration är en sådan faktor som kan ha betydelse för den etiska bedömningen. En annan fråga som kan ha betydelse för den etiska bedömningen kan vara risken för att ytligt gravsatt stoft kan grävas upp av vilda djur eller på annat sätt komma att exponeras vid t.ex. tjällossning. Även resomationsmetoden rymmer en hel del etiska frågeställningar. Vid andra metoder kommer sannolikt motsvarande frågor uppkomma. För att kunna göra bedömningen av de etiska frågorna måste regeringen ha tillgång till sakkunskap och åsikter från olika håll. I kommande avsnitt går vi igenom vilka yttranden som kan vara lämpliga att inhämta inom ramen för en tillståndsprövning.

#### *Risker för mark, människor eller djur i samband med hanteringen av stoftrester*

Inom ramen för den miljöprövning som ska ske av ett krematorium eller en annan begängelseanläggning (se avsnitt 7.7.8) kommer en prövning att ske med avseende på verksamheten och miljöpåverkan som denna kan innebära. I den prövningen kommer bl.a. att ingå påverkan på luft, mark, vatten, människors hälsa, t.ex. utsläpp av kondensvatten från en anläggning eller utsläpp av giftiga ämnen. Även påverkan från avfall och andra restprodukter från anläggningarna kommer att beaktas. När det däremot gäller den fortsatta hanteringen av det som blir kvar efter processen så är situationen en annan. Som redan framgått har vi valt att kalla detta för "stoftrester". Inom ramen för t.ex. den tillståndsprövning som görs av en promessionsanläggning sker som huvudregel inte någon prövning av de delar som rör den efterföljande gravsättningen. Så sker inte heller när aska efter kremation gravsätts. Om sökanden särskilt anger att man även vill ha dessa aspekter prövade kan det dock bli frågan om en frivillig prövning enligt 9 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken.

Enligt vår uppfattning är det viktigt att dessa aspekter också blir prövade fullt ut. Det kan röra sig om eventuell risk för smitta för den som ska hantera stoftresterna, t.ex. för kyrkogårdens personal. Det kan också röra sig om smittorisk för djur och människor som kan uppkomma som en följd av att stoftresterna gravsätts. En

annan relevant fråga är vilken markpåverkan som hanteringen kan innebära. Om stoftresterna ska grävas ned, vilka konsekvenser kan då uppkomma för mark och växter? I fallet med promession måste belägg finnas för att förmultning verkligen sker på det sätt som beskrivits vid marknadsföringen av metoden. Om förmultningsprocessen inte fungerar så kan detta ge upphov till bildandet av olika gaser som kan medverka till försurning och påverka växthus-effekten. Tittar man på resomationsmetoden kan motsvarande frågeställningar uppkomma och detsamma gäller sannolikt eventuella kommande metoder som utvecklas. Att regeringens prövning ska omfatta också dessa aspekter framgår av det generella kravet på att metoden också i övrigt framstår som lämplig ur bl.a. miljömässiga hänseenden. Den prövning som regeringen gör ska alltså ta sikte på andra miljömässiga aspekter än de som prövas inom ramen för miljöprövningen enligt miljöbalken.

#### *Ekonomiska aspekter m.m.*

Ytterligare en relevant fråga som bör beaktas inom ramen för en tillståndsprövning är de ekonomiska aspekterna. För huvudmännen rör det sig dels om kostnader hänförliga till själva anläggningen, dels kostnader som hänförs till ökade transportkostnader. Av 9 kap. 6 § begravningslagen framgår att i begravningsavgiften ingår bl.a. kremering och transporter på visst närmare angivet sätt. Om en ny begängelsemetod ska tillåtas så är det vår bedömning att finansiering ska ske genom begravningsavgiften.

Utgångspunkten är att huvudmannen själv bestämmer vilka investeringar man önskar göra. En ny anläggning för en ny begängelsemetod medför stora kostnader. Dessa kostnader kommer i förlängningen att påverka begravningsavgiften. Det ligger i statens intresse att se till att begravningsavgifterna inte blir oskäligt höga. Den ekonomiska aspekten bör därför också beaktas inom ramen för tillståndsgivningen. En ekonomisk analys bör som vi ser det innehålla dels en redogörelse för förväntade kostnader, dels hur finansieringen ska ske. Eventuella minskade kostnader på andra områden som en följd av en ny anläggning är också relevanta, t.ex. minskade kostnader för rökgasrening av krematorierna eller kostnadsbesparingar som en följd av ökad återanvändning av gravmark.

Om en ny begängelsemetod tillåts så bör det finnas möjlighet också för avlidna utanför huvudmannens område att bli hanterade enligt metoden. De ökade transportkostnader som kan uppkomma måste därför också beaktas liksom den miljöpåverkan som kan bli följden av ökade transportkostnader. I det sammanhanget bör påpekas att efter att en viss metod har godkänts kommer denna inledningsvis sannolikt bara att finnas hos någon enstaka huvudman, vilket kan innebära stora transportkostnader. Om metoden blir efterfrågad kan dock antalet anläggningar förväntas öka och transportkostnaderna minska.

Ett tillstånd får förenas med särskilda villkor både för metoden som sådan och för gravsättningen av stoftrester. Ett sådant villkor kan vara t.ex. att stoftresterna endast får grävas ned och inte spridas. Ett annat villkor kan avse gravdjupet (jfr avsnitt 7.7.11). Vidare bör också införas ett tillägg i 9 kap. 6 § begravningslagen där det framgår att begravningsavgiften också får användas till andra begängelsemetoder än kremering.

### 7.7.6 Vilka bör yttra sig inom ramen för en tillståndsprocess?

**Vår bedömning:** Innan regeringen avgör frågan om tillstånd till en ny begängelsemetod kan yttranden behöva inhämtas från olika instanser t.ex. Socialstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Statens medicinsk-etiska råd (SMER), Svenska kyrkan, andra trossamfund, företrädare för begravningsbyråerna och för huvudmännen samt representanter för begravningsombuden.

Inom ramen för en tillståndsprövning har regeringen rimligen ett behov av att inhämta olika yttranden för att kunna bedöma de aspekter som har gått igenom ovan. För att kunna bedöma eventuella risker för smittspridning i samband med hantering av stoftrester kan det t.ex. vara lämpligt att inhämta ett yttrande från Socialstyrelsen. Frågan om en ny begängelsemetod ska tillåtas rymmer många viktiga och svårbedömda etiska frågor. Att dessa blir grundligt utredda är mycket viktigt. Sannolikt kommer flera av dem som yttrar sig inom ramen för tillståndsprocessen att beröra etiska frågeställningar. Som vi ser det kan det dock vara lämpligt att

yttrande inhämtas från något organ med särskild kompetens på just det etiska området. Frågan är vilket organ det skulle kunna vara.

Statens medicinsk-etiska råd (SMER) är ett av regeringen tillsatt organ som har till uppgift att belysa medicinsk-etiska frågor ur ett övergripande samhällsperspektiv. Bakgrunden till bildandet av rådet var att det under 1980-talet hade pågått flera utredningar som aktualiserat svåra etiska frågor, t.ex. ett nytt dödsbegrepp, befruktning utanför kroppen och genetisk integritet. I rådet ingår en ordförande, åtta företrädare för de politiska partierna samt tolv sakkunniga. Rådets centrala uppgift är att fungera som "överremissinstans" åt regeringen i medicinsk-etiska frågor i samband med föreberedelser för lagstiftning. Rådet ska också följa vad som händer inom forskningsområdet och på uppdrag av regeringen eller på eget initiativ ge regeringen råd om huruvida ny kunskap och nya metoder kan leda till behov av t.ex. lagändringar. Rådet ska också fungera som en "brobyggare" mellan forskare, beslutsfattare och allmänhet (se [www.smer.gov.se](http://www.smer.gov.se), där också rådets direktiv finns tillgängligt). En förteckning över rådets samtliga yttranden under åren 1986–2007 finns intagen som en bilaga till departementspromemorian "Etisk bedömning av nya metoder i vården" (Ds 2008:47).

Enligt vår uppfattning skulle den kompetens som finns inom SMER vara mycket värdefull för att kunna göra en bedömning av etiska aspekter som är förknippade med hantering av avlidna. En fördel är också att rådet är sammansatt på sådant sätt att olika synsätt ska komma till uttryck. Sammansättningen speglar också uppfattningen att etiska frågor är möjliga att diskutera oberoende av politisk uppfattning, personlig livsåskådning eller religiös tillhörighet.

SMERs uppdrag är i dag allmänt utformat och framgår av ett beslut vid regeringssammanträde den 14 mars 1985 (S 2909/84, S 9/85 och S 152/85). Enligt vår uppfattning är det, såsom SMER:s uppdrag är utformat i dag, tveksamt om det skulle kunna rymmas inom rådets uppdrag att avge ett yttrande till regeringen angående de etiska frågeställningar som kan bli aktuella inom ramen för en tillståndsprovning av en ny begängelsemetod. Rådet självt anser att så inte är fallet. Vi har dock inte kunnat finna något annat fristående organ än SMER som skulle kunna vara lämpligt för den uppgift vi nu diskuterar. Vid ett tillståndsärende bör regeringen därför besluta i särskild ordning att SMER ska yttra sig över ansökan.

Enligt vår uppfattning är det vidare lämpligt att Svenska kyrkan på nationell nivå får möjlighet att yttra sig inom ramen för tillståndsprocessen. Det bör vara upp till Svenska kyrkan att närmare bestämma vilken organisatorisk del av kyrkan som är mest lämpad att yttra sig. Även företrädare för vissa andra trossamfund och livsåskådningsorganisationer bör få möjlighet att yttra sig. En utgångspunkt när det gäller den sist nämnda gruppen kunde vara t.ex. de registrerade trossamfunden, de statsbidragsberättigade trossamfunden samt föreningen Humanisterna. Företrädare för begravningshuvudmännen bör också få möjlighet att komma med synpunkter, t.ex. genom Svenska kyrkans Församlingsförbund och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) eller genom Begravningsrådet (se avsnitt 4.3.2). Även företrädare för begravningsbyråbranschen bör få yttra sig, t.ex. genom Fonus och Sveriges Begravningsbyråers Förbund (SBF).

Att även de som inte är medlemmar i något trossamfund ges tillfälle att yttra sig över en ny begängelsemetod är naturligtvis av stor betydelse. Lämpligt är att detta sker genom begravningsombuden, som är satta att ta till vara intresset hos bl.a. denna grupp av personer. Att inhämta yttrande från samliga begravningsombud kan dock inte anses behövligt.

Även för bedömningen av markpåverkan är sakkunskap nödvändig. I den mån förhållandet inte har belysts inom ramen för en tidigare miljöprocess bör som framgått denna fråga också utredas inom ramen för tillståndsprövningen enligt begravningslagen. Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har regeringens uppdrag att bedriva fortlöpande miljöanalys. Enligt vår uppfattning framstår det som lämpligt att ett yttrande om eventuell markpåverkan inhämtas från SLU. Självfallet kan det också finnas behov av att inom ramen för tillståndsprövningen höra andra organ, organisationer eller myndigheter än de som vi nu har nämnt.

### 7.7.7 Vem ska få anordna och hålla en anläggning för andra begängelsemetoder och vilka skyldigheter bör innehavaren ha?

**Våra förslag:** Andra begängelseanläggningar än krematorier får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling, dvs. samma regler som gäller för krematorier. En innehavare av en annan begängelseanläggning än ett krematorium har samma skyldigheter som en innehavare av ett krematorium har enligt begravningslagen och begravningsförordningen. Det gäller t.ex. skyldigheten att meddela Skatteverket när stoftet efter en avliden person har kremerats. Även vid andra anläggningar än krematorier ska föras journaler enligt de föreskrifter som regeringen meddelar.

I 3 kap. 1 § begravningslagen anges att krematorier får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. (Församling omfattar enligt definitionen i 1 kap. 1 § begravningslagen även en kyrklig samfällighet.) Enligt vår uppfattning bör samma regler tillämpas när det gäller vem som får anordna och hålla anläggningar för andra begängelsemetoder. Sådana anläggningar kan lämpligen kallas för "andra begängelseanläggningar". I 3 kap. 1 § begravningslagen bör därför efter krematorier läggas till "och andra begängelseanläggningar". Rubriken till 3 kap. bör också ändras till "Krematorier och andra begängelseanläggningar".

I sammanhanget bör något nämnas om uttrycket "den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling". I de allra flesta fall innehas krematorier i dag av huvudmannen för begravningsverksamheten. Enligt vår uppfattning hade det varit önskvärt att använda begreppet "huvudmannen för begravningsverksamheten" i 3 kap. 1 §. (Det är också det begrepp som används i 2 kap. 2 § begravningslagen och det som vi föreslår ska användas i 2 kap. 1 §.) Allt eftersom huvudmännen blir färre (se avsnitt 4) så kan det dock, i vart fall under en övergångsperiod, antas bli vanligare att ett krematorium innehas av en församling som inte är huvudman för begravningsverksamheten. Vi anser därför att man i nuläget inte bör begränsa kretsen som får inneha ett krematorium (eller en annan begängelseanläggning) till huvudmännen för begravningsverksamheten.



En innehavare av en annan begängelseanläggning än ett krematorium bör ha samma skyldigheter som en innehavare av ett krematorium har enligt begravningslagen och begravningsförordningen. Det rör sig t.ex. om skyldigheten att underrätta Skatteverket när stoftet efter en avliden person har kremerats (nuvarande 27 § begravningsförordningen) eller skyldigheten att tillhandahålla vissa intyg. En ny paragraf införs i 3 kap. begravningslagen där detta framgår. Vidare bör i 3 kap. 4 § begravningslagen också göras ett tillägg där det framgår att även vid andra anläggningar än krematorier ska journaler föras enligt föreskrifter av regeringen.

### 7.7.8 Miljöprövning av andra begängelseanläggningar än krematorier

**Vårt förslag:** En obligatorisk tillståndsprövning enligt miljöbalken ska ske av anläggningar som ska användas för andra begängelsemetoder än kremering (andra begängelseanläggningar). Miljöprövningen av sådana anläggningar bör, liksom beträffande krematorier, ligga hos länsstyrelserna.

Som framgått sker i dag en obligatorisk miljöprövning av krematorier enligt 5 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och bilagan till nämnda förordning. Av förklarliga skäl nämns inte några andra anläggningar för hantering av stoft, t.ex. promessionsanläggningar, i bilagan till förordningen, vilket betyder att det enligt nuvarande regler i dessa fall blir fråga om en frivillig prövning enligt 9 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Enligt vår uppfattning är det lämpligt att det införs ett obligatoriskt krav på miljöprövning också när det gäller anläggningar som ska användas för andra begängelsemetoder.

När det gäller vilken myndighet som bör ansvara för miljöprövningen av andra begängelseanläggningar så kan det konstateras att regeringen i dag prövar tillåtligheten av vissa nya verksamheter enligt 17 kap. miljöbalken. I 17 kap. 1 § regleras en obligatorisk tillåtlighetsprövning av regeringen när det gäller uranbrytning och kärnteknisk verksamhet samt vissa stora trafik-anläggningar och stora farleder. Av den föregående uppräknningen framgår att det rör sig om mycket stora anläggningar som typiskt

sett är viktiga för samhällets utveckling samtidigt som de medför betydande risker för människors hälsa och miljön eller för hushållandet med naturresurser eller energi.

Av 17 kap. 3 § miljöbalken framgår vidare att regeringen får förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte är tillståndspliktig enligt 1 §. Det gäller verksamhet utanför ett särskilt skydds- eller bevarandeområde som genom förorening eller på annat sätt kan påverka området, liksom vissa vattenföretag. Regeringen kan också förbehålla sig rätten att pröva andra verksamheter om dessa med beaktande av den allmänna målregeln i 1 kap. 1 § kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Det kan röra sig om t.ex. verksamheter med svavelutsläpp och andra försurande ämnen inom särskilt föroreningskänsliga områden, mineralutvinning eller täktverksamheter som medför betydande omgivningspåverkan eller anläggande av järnväg i fjällområden (se prop. 1997/98:45 del 2, s. 219). I dessa fall ska den ordinarie prövningsmyndigheten hänskjuta ärendet till regeringen. Detsamma gäller i de fall då det enligt 2 kap. 9 § eller 10 § förutsätts att regeringen prövar verksamheten.

Anläggningar för olika begängelsemetoder är inte av det slag att någon obligatorisk tillåtlighetsprövning av regeringen enligt miljöbalken skulle kunna vara aktuell. Vår slutsats är att miljöprövningen av anläggningar för andra begängelsemetoder, liksom beträffande krematorier, bör ligga på länsstyrelserna.

Ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts driva vissa verksamheter finns i 9 kap. 6 § miljöbalken. I den tidigare nämnda bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges verksamheter som kräver sådant tillstånd eller anmälan. Ett tillägg bör göras efter "Krematorium" i den nämnda bilagan:

B (verksamhetskod) Anläggning som ska användas för andra begängelsemetoder än kremering enligt begravningslagen (1990:1144).

För tydlighetens skull kan det vara lämpligt med en hänvisning till miljöbalken i begravningslagen genom ett nytt andra stycke i 3 kap. 1 §.

### 7.7.9 Förhållandet mellan miljöprövning och prövningen enligt begravningslagen

**Vår bedömning:** För att en ny begängelsemetod ska få användas fordras dels att regeringen har meddelat tillstånd till metoden, dels att länsstyrelsen har meddelat tillstånd enligt miljöbalken avseende den anläggning som ska användas. Processerna tar sikte på olika aspekter. Enligt vår uppfattning finns det inte skäl att införa ett krav på att regeringsprövningen av metoden måste ske före miljöprövningen av anläggningen eller tvärtom.

En väsentlig fråga är hur den prövning som ska ske enligt begravningslagen förhåller sig till miljöprövningen enligt miljöbalken. För det första kan det konstateras att prövningen enligt miljöbalken avser t.ex. anläggningar som används för miljöfarlig verksamhet medan prövningen enligt begravningslagen kommer att ta sikte på om *en viss metod* ska tillåtas. Regeringsprövningen kommer endast att ske en gång per metod och den kommer alltså inte att vara kopplad till någon viss plats eller anläggning. Miljöprövningen kommer däremot att kunna ske flera gånger hos olika länsstyrelser beroende på var anläggningarna ligger. Om regeringen har meddelat tillstånd till en metod och huvudmän på olika platser sedan önskar uppföra anläggningar och använda metoden, så ska var och en av dessa anläggningar alltså miljöprövas på samma sätt som sker om nya krematorier anläggs.

Våra förslag går ut på att det skapas två olika tillståndsprövningar, en regeringsprövning av metoden och en miljöprövning av länsstyrelserna avseende anläggningen. I de flesta fall torde det naturliga vara att först ansöka om ett tillstånd till metoden som sådan och först när ett sådant tillstånd erhållits ansöka om miljöprövning avseende den anläggning som ska användas. Det kan dock inträffa att t.ex. en huvudman, för tids vinnande, vill driva båda processerna parallellt. Enligt vår uppfattning finns det inte någonting att invända mot detta. Processerna tar sikte på olika aspekter och vi kan inte se att det finns skäl att införa ett krav på att t.ex. miljöprövningen ska ske först eller vice versa. Det viktiga är att båda tillstånden är nödvändiga för att en annan begängelsemetod än kremering ska få tillämpas. Lämpligen bör regeringen inom ramen för sin prövning upplysa sökanden om kravet på tillstånd enligt miljöbalken, medan länsstyrelsen inom

ramen för miljöprövningen bör upplysa om kravet på tillstånd enligt begravningslagen.

#### 7.7.10 Sekretessfrågan vid tillståndsprövningen av en ny begängelsemetod

**Vår bedömning:** Ett tillägg bör göras i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) för ärenden om tillstånd till nya begängelsemetoder enligt 3 a kap. begravningslagen.

Av 9 § i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) framgår att sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen i statliga myndigheters verksamhet, bl.a. om det gäller uppgift om enskilda affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. I punkt 40 i bilagan nämns tillståndsgivning för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 § miljöbalken (med vissa begränsningar). En ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för en ny begängelseanläggning faller under den bestämmelsen. Även en ansökan till regeringen om tillstånd till en ny begängelsemetod kan dock innehålla känsliga uppgifter i form av t.ex. forskningsresultat eller uppfinningar. Enligt vår uppfattning kan det finnas skäl att göra ett tillägg i bilagan till förordningen för ärenden om tillstånd till nya begängelsemetoder enligt 3 a kap. begravningslagen. Av ett sådant tillägg till bilagan bör dock, på motsvarande sätt som anges beträffande punkt 40 i bilagan, framgå dels att sekretess inte gäller beslut i ärenden, dels att sekretessen inte ska gälla för uppgifter i tillståndsärenden om intresset av allmän kännedom om förhållanden som rör människors hälsa, miljö eller något annat liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgifterna bör lämnas ut.

### 7.7.11 Vissa lagtekniska frågor som är förknippade med att öppna lagstiftningen för andra begängelsemetoder

**Vår bedömning och vårt förslag:** Utgångspunkten bör vara att samma regler som gäller för kremering och aska efter kremering också bör gälla för andra begängelsemetoder och för de stoftrester som uppkommer. En bestämmelse där detta framgår föreslås i nya 3 a kap. begravningslagen. Av den föreslagna bestämmelsen framgår vidare att om annat inte beslutas får stoftrester också gravsättas i en kista.

Att föreslå en öppning av lagstiftningen för andra begängelsemetoder än kremering kräver en del ändringar i både begravningslagen och begravningsförordningen. Begravningslagen utgår från att stoftet efter en avliden antingen gravsätts i kista eller kremeras. Det betyder att en mängd bestämmelser i begravningslagen och begravningsförordningen tar sikte på kremering eller på askan efter kremering.

Av den definition som vi föreslagit för andra begängelsemetoder framgår att med sådana avses andra processer än kremering genom vilka stoftet förbereds för gravsättning. Utgångspunkten bör enligt vår uppfattning vara att samma regler som gäller för kremering ska gälla också för hantering enligt en annan begängelsemetod. Som exempel kan nämnas reglerna i begravningslagen om tillstånd till kremering i 4 kap. 6 § samt regeln om Skatteverkets intyg om att stoft får kremeras i 4 kap. 7 §. Andra exempel är bestämmelsen i 5 kap. 1 § om att den avlidnes önskan om kremering eller gravsättning såvitt är möjligt ska följas samt bestämmelserna som rör hanteringen av tvister om kremering eller gravsättning i 5 kap. 3–4 §§. Bestämmelserna om vad som ska ske med material som inte förbränts vid kremering finns i 5 kap. 6 §. Motsvarande problem kan naturligtvis aktualiseras vid hantering enligt en annan begängelsemetod. Bestämmelsen i 5 kap. 9 § om att intyg krävs vid kremering eller gravsättning är ytterligare ett exempel och likaså tidsangivelserna i 5 kap. 10–12 §§. Också bestämmelserna om flyttning av aska i 6 kap. har relevans.

Många definitioner i begravningslagen och begravningsförordningen, inklusive de vi föreslagit, tar också sikte på aska efter kremering. Utöver vad som har nämnts finns det också flera bestämmelser i begravningslagen som gäller kremationen som

sådan eller hanteringen av askan. Att i var och en av dessa bestämmelser göra tillägg för ”hantering enligt en annan begängelsemetod än kremering” eller för ”de stoftrester som uppkommer efter hantering enligt en annan begängelsemetod” blir både omständligt och svårläst. I stället bör en generell huvudregel införas i det föreslagna nya 3 a kap. begravningslagen där det framgår att vad som i begravningslagen och begravningsförordningen sägs om kremering och aska efter kremering ska äga motsvarande tillämpning för en sådan begängelsemetod som avses i 1 § samt för de stoftrester som uppkommer efter hanteringen enligt metoden.

Eftersom man i nuläget inte vet vilka metoder som kan bli aktuella kan man inte heller säga någonting närmare om de stoftrester som uppkommer efter processen. Utgångspunkten är som nyss framgått att dessa ska behandlas på samma sätt som aska efter kremering, dvs. att stoftresterna kan gravsättas i en urngrav, askgravlund, askgravplats eller att de kan spridas i en minneslund eller, efter tillstånd, på annan plats. Det kan dock förekomma fall där stoftrester på grund av t.ex. smittorisk, väl lämpar sig för nedgrävning men inte för spridning. Av föreslagna 3 a kap. 2 § andra stycket begravningslagen framgår att regeringen har möjlighet att meddela särskilda villkor för ett tillstånd. Ett sådant villkor kan t.ex. vara att stoftrester inte får spridas utan måste grävas ned. Ett annat villkor kan vara att stoftresterna måste grävas ned på ett visst djup.

Utgångspunkten är som framgått att stoftresterna ska behandlas som aska. Aska gravsätts i dag inte i kistor. I vissa fall kan det dock finnas ett önskemål om att stoftrester ska gravsättas i en kista. Så är t.ex. fallet när det gäller promession där man enligt beskrivningen talar om att gravsättning ska ske i en slags specialkista. Vi har svårt att se att det skulle finnas någon invändning mot att så sker. Om regeringen inte beslutar annat bör gravsättning av stoftrester också kunna ske i en kista.

I de fall då stoftresterna ska gravsättas i en kista kan särskilda frågor uppkomma om gravdjup. Av 10 § begravningsförordningen framgår att en kistgrav ska vara så djup att en kista som sätts ned i graven täcks av ett jordlager på minst en meter över kistans högsta del, gravkullen oräknad. När det gäller t.ex. promession så ska enligt beskrivningen av metoden gravsättning ske på ett väsentligt grundare djup än enligt dagens bestämmelser. Som framgått får regeringen besluta om särskilda villkor för en ny metod eller för

gravsättning av stoftrester (föreslagna 3 a kap. 2 § andra stycket begravningslagen). I den prövning som regeringen ska göra ingår bl.a. att ta ställning till på vilket djup gravsättning kan ske utan att fara uppkommer för t.ex. markpåverkan eller smittorisk. I vissa fall kan den prövningen resultera i att det finns skäl att tillåta gravsättning på annat djup än vad som anges i 10 § begravningsförordningen. I 10 § andra stycket begravningsförordningen bör en upplysning lämnas om att av 3 a kap. 2 § andra stycket begravningslagen följer att regeringen kan besluta att gravsättning får ske på ett annat djup än vad som avses i första stycket.

## 8 Tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering

### Sammanfattning av våra förslag:

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

### 8.1 Bakgrund, uppdrag och upplägg

Vårt uppdrag består i att förutsättningslöst se över frågan om tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering. I avsnitt 8.2 och 8.3 beskrivs gällande bestämmelser samt bakgrunden till vårt uppdrag. Därefter behandlas omhändertagande av avlidna utifrån bl.a. ett hälso- och sjukvårdsperspektiv (avsnitt 8.4). I avsnitt 8.5 beskrivs Skatteverkets uppgifter och i avsnitt 8.6 huvudmännens uppgifter. Begravningen ur den enskildes perspektiv behandlas i avsnitt 8.7. I avsnitt 8.8 följer en redogörelse för vissa statistikuppgifter och i avsnitt 8.9 behandlas vissa internationella förhållanden. I avsnitt 8.10 redovisar vi våra överväganden och förslag.



## 8.2 Gällande bestämmelser m.m.

Stoftet efter en avliden eller en dödfödd ska, enligt 5 kap. 10 § första stycket begravningslagen (1990:1144), kremeras eller gravsättas snarast möjligt och senast två månader efter dödsfallet. Skatteverket får dock, enligt bestämmelsens andra stycke, medge anstånd med kremeringen eller gravsättningen, om det finns särskilda skäl för det. Om stoftet inte har kremerats eller gravsatts inom föreskriven tid, ska Skatteverket, enligt tredje stycket i bestämmelsen, undersöka anledningen till dröjsmålet och, om det behövs, underrätta den kommun som i sista hand har att ordna med gravsättningen.

Huvudregeln är, som framgår av bestämmelsens ordalydelse, att kremering eller gravsättning ska ske snarast möjligt. När bestämmelsen infördes genom 1990 års begravningslag uttalade departementschefen att det tidigare hade legat i sakens natur att ett stoft måste omhändertas skyndsamt men att utvecklade möjligheter att förvara stoft under längre tid innebar en ökad risk för att kremering eller gravsättning i vissa fall kunde komma att fördröjas. Departementschefen menade att det därför behövdes en bestämmelse om när gravsättning av stoft eller kremering senast ska äga rum. Under lagstiftningsarbetet hade Socialstyrelsen ifrågasatt om inte tiden borde bestämmas till mindre än två månader. Som skäl härför anförde Socialstyrelsen att vissa fränstötande förändringar av kroppen uppstår redan efter en vecka trots kylanordningar, vilket motiverar balsamering, ett tungt arbete som dessutom medför smittorisker.

Departementschefen fann det angeläget att se till att stoft gravsätts eller kremeras skyndsamt och anförde vidare: ”I allmänhet äger också detta rum inom några veckor efter dödsfallet. Särskilt svårigheter för de efterlevande att kunna närvara vid gravsättningen leder dock ibland till att denna kan fördröjas, och i vissa fall kan omständigheterna vara sådana att dröjsmålet blir avsevärt. De varierande förhållandena medför att det i lagstiftningen bör anges en viss tid som vid förekomsten av särskilda skäl skall kunna förlängas. Den grundläggande bestämmelsen om den tid inom vilken stoft skall gravsättas eller kremeras bör bestämmas så att kravet på skyndsamhet understryks samtidigt som de efterlevande ges så god tid att ombesörja gravsättningen att de bara i undantagsfall skall behöva begära

anstånd. Jag anser i likhet med arbetsgruppen att två månader är en lämpligt avvägd tid” (prop. 1990/91:10 s. 46–47).

Skatteverket får medge anstånd med kremeringen eller gravsättningen, om det finns särskilda skäl för det (5 kap. 10 § andra stycket begravningslagen). Sådana särskilda skäl kan vara att ett tvisteförfarande har inletts, att en anhörig på grund av sjukdom är förhindrad att ordna med gravsättningen, att den avlidne har donerat sin kropp till forskningsändamål eller att polisundersökning har inletts beträffande kroppen.

Om stoftet inte har kremerats eller gravsatts inom föreskriven tid, ska Skatteverket undersöka anledningen till dröjsmålet och, om det behövs, underrätta den kommun som i sista hand har att ordna med gravsättningen. Enligt förarbetena är det inte nödvändigt att meddela ett formellt beslut om anstånd, om det vid undersökningen framkommer att de efterlevande genast vidtar de åtgärder som behövs (prop. 1990/91:10 s. 99).

Enligt 9 kap. 6 § begravningslagen ska huvudmannen utan kostnad för dödsboet bl.a. tillhandahålla lokal för förvaring och visning av stoftet. Svenska kyrkans Församlingsförbund (Församlingsförbundet) rekommenderar sina medlemmar att fastställa taxor och ta betalt för förvaringstider som överstiger två månader. Detta görs också av vissa huvudmän, men långt ifrån av alla.

### 8.3 Bakgrunden till vårt uppdrag

Sveriges Begravningsbyråers Förbund (SBF), som företräder delar av begravningsbyråbranschen, samt Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) och Församlingsförbundet, som företräder huvudmännen för begravningsverksamheten, har i en framställan till Kulturdepartementet anfört att den genomsnittliga tiden mellan dödsfall och gravsättning, i november 2008 hade ökat med fem dagar till 18,8 dagar, jämfört med andra och tredje kvartalet 1997. Enligt förbunden är dock variationerna stora i landet och högst antal dagar har Stockholms län med 27,8 dagar. Stockholms kyrkogårdsförvaltning har, enligt framställan, uppgett att den genomsnittliga tiden i Stockholms kommun uppgår till 30,5 dagar.

Enligt förbunden medför de allt längre förvaringstiderna att såväl bårhus, vilka sjukvårdshuvudmännen svarar för, som begravningshuvudmännens lokaler för förvaring och visning av stoftet

behöver byggas ut, vilket i sin tur resulterar i högre kostnader för det allmänna med högre landstingsskatt och begravningsavgift som följd.

#### 8.4 Omhändertagande av avlidna

Att ta hand om avlidna innefattas i begreppet hälso- och sjukvård, se 1 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL). När någon har avlidit ska hälso- och sjukvårdens uppgifter, enligt 2 d § HSL, fullgöras med respekt för den avlidne och de efterlevande ska visas hänsyn och omtanke.

Det ankommer, enligt 2 § lagen (1987:269) om kriterier för bestämmande av människans död, på läkare att i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet fastställa att döden har inträtt. Vid dödsfall i Sverige ska, som framgår av 4 kap. 2 § begravningslagen, bevis om dödsfallet (dödsbevis) och intyg om dödsorsaken utfärdas utan dröjsmål. Beviset och intyget ska utfärdas av läkare.

I begravningsförordningen (1990:1147) finns närmare föreskrifter om utfärdande av dödsbevis och intyg om dödsorsak. Enligt 15 § i förordningen ska den läkare som vid ett dödsfall har fastställt att döden inträtt ansvara för att dödsbevis utfärdas. Beviset ska lämnas till Skatteverket (Folkbokföringsregistret) senast första vardagen efter det att dödsfallet konstaterades. Den läkare som har utfärdat dödsbeviset ska, enligt 16 § i förordningen, även ansvara för att intyget om dödsorsaken utfärdas. Intyget ska sändas till Socialstyrelsen inom tre veckor från det att dödsbeviset utfärdades.

Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om vissa åtgärder inom hälso- och sjukvården vid dödsfall (SOSFS 1996:29). Av dessa allmänna råd framgår bl.a. följande:

Inom hälso- och sjukvården förvaras avlidna vanligen på bår. I det följande används benämningen bårhus för dessa förvaringslokaler. Vanligt är att kroppen förs över till en kista i samband med att den lämnas ut från bårhuset. Därefter förvaras kistan ofta i en bisättningslokal fram till gravsättningen eller kremeringen.

I vilken omfattning avlidna behöver förvaras inom hälso- och sjukvården beror bl.a. på hur snart bisättning och begravning sker. Hälso- och sjukvården bör därför samarbeta med kyrkogårds- och krematoriemyndigheterna. Bestämmelserna i HSL hindrar inte att dessa myndigheter eller begravningsbyråer svarar även för bårförvaring eller att man lokalmässigt samordnar förvaringen på bår och i kista.

Att hälso- och sjukvårdens uppgifter enligt 2 c § HSL skall fullgöras med respekt för den avlidne får anses innefatta att kroppen skall transporteras och förvaras övertäckt på lämpligt sätt och så att behov av balsamering av sanitära skäl undviks.

Om kroppen ändå kan förvaras på ett tillfredsställande sätt i avvaktan på bisättning och begravning, krävs inte att den förs till ett bårhus. För att bl.a. undvika långa transporter och olägenheter för de efterlevande till följd av att den döde förs till en annan ort eller förs bort alltför snart efter dödsfallet kan man t.ex. inom sådana boendeformer där kommunen svarar för hälso- och sjukvården ha kylmöjligheter som medger att avlidna kan förvaras under goda förhållanden.

Om kroppen efter en avlidne inte hämtas inom den tid som är vanlig och någon som ordnar med begravningen inte heller har hört av sig rekommenderar Socialstyrelsen att den som svarar för bårhuset undersöker skälet till detta, t.ex. genom kontakt med den avlidnes efterlevande och begravningsbyråer. Vidare rekommenderas att socialtjänsten kontaktas när det behövs med hänsyn t.ex. till kommunernas skyldighet enligt 5 kap. 2 § begravningslagen att ordna med gravsättningen om inte någon annan gör det samt att Skattekontoret kontaktas om det dröjer ovanligt länge innan kroppen hämtas.

Enligt 24 § första stycket lagen (1995:832) om obduktion m.m. får kroppen efter en avlidne balsameras om det av sanitära skäl är nödvändigt för att kroppen ska kunna bevaras till dess kremering eller gravsättning sker eller om den ska tas i anspråk för anatomisk dissektion. Balsamering får också, enligt bestämmelsens andra stycke, ske på begäran av den som enligt 5 kap. 1 § begravningslagen ordnar med gravsättning.

Den som beslutar om balsamering enligt 24 § första stycket obduktionslagen ansvarar för att åtgärden är nödvändig av sanitära skäl. Balsamering får då äga rum oberoende av den avlidnes eller dennes närståendes inställning. I förarbetena till lagen framhålls att det är angeläget att balsamering i strid med den avlidnes eller de närståendes vilja sker restriktivt och att de närstående bör underrättas om den tilltänkta åtgärden (prop. 1994/95:148 s. 69). Socialstyrelsen uttalar i de ovan nämnda allmänna råden att styrelsen anser att balsamering enligt 24 § första stycket obduktionslagen endast bör få beslutas av läkare och att detta bör föreskrivas av den som bedriver eller svarar för sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården där balsamering kan bli aktuell.

Balsamering enligt 24 § andra stycket obduktionslagen får företas endast på begäran av den som i egenskap av t.ex. anhörig

eller närstående ordnar med gravsättningen. Det är då denne som beslutar om åtgärden. I obduktionslagens förarbeten framhålls att den avlidnes önskemål därvid i görligaste mån bör följas och att balsamering inte bör ske om åtgärden kan antas stå i strid med den avlidnes inställning (prop. 1994/95:148 s. 103).

Vid balsamering används vanligen en formalinlösning bestående av bl.a. formaldehyd. Enligt en rapport utgiven av Naturvårdsverket år 2004, "Formaldehyd – en kunskapssammanställning och riskbedömning", är formaldehyd cancerframkallande i djurexperiment och sannolikt cancerframkallande för människor. Kemikalieinspektionen räknar formaldehyd som ett allergiframkallande ämne.

Enligt uppgift från SKKF kostar en balsamering mellan 600 kr och 1 000 kr. Prisskillnaden beror på var balsameringen utförs, reseersättningar m.m. Kostnaden för balsamering debiteras normalt dödsboet.

## 8.5 Skatteverkets uppgifter

Om stoftet efter en avliden inte har kremerats eller gravsatts inom föreskriven tid, ska Skatteverket undersöka anledningen till dröjsmålet och, om det behövs, underrätta den avlidnes folkbokföringskommun.

Av uppgifter som vi inhämtat från Skatteverket framgår bl.a. följande. Skatteverkets undersökning av skälet till dröjsmålet bör normalt innefatta kontakt med dödsboet eller andra efterlevande. Om det framkommer att anledningen till dröjsmålet är av sådant slag att det kan bli aktuellt att medge anstånd bör dödsboet eller anhöriga uppmanas att söka sådant. Förutsättningar för underrättelse till kommun, i de fall då den avlidne inte efterlämnat någon som ordnar med gravsättningen, finns när stoftet efter en avliden förvarats längre tid än två månader utan anstånd eller sedan senaste anstånd löpt ut. Detta gäller även om det finns efterlevande, som av något skäl inte ordnar med kremering eller gravsättning av stoftet efter den avlidne. En sådan underrättelse behöver dock inte göras om det vid utredningen kommer fram att kremering eller gravsättning är planerad att ske inom en bestämd, kortare tid (cirka en månad).

Under år 2008 diariefördes sex stycken anståndsärenden.

## 8.6 Uppgifter för huvudmannen för begravningsverksamheten

Vid sidan av Skatteverket har även huvudmannen för begravningsverksamheten uppgifter som syftar till att gravsättning eller kremering ska ske inom föreskrivna tider.

Huvudmannen för begravningsverksamheten på den ort där den avlidne senast var folkbokförd ska på begäran medla mellan parterna, om de efterlevande inte kan enas om kremering eller gravsättning ska ske (5 kap. 3 § begravningslagen).

Enligt 5 kap. 11 § begravningslagen ska askan efter en avliden som har kremerats i Sverige gravsättas inom ett år från kremeringen. 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.

## 8.7 Begravningen ur den enskildes perspektiv

Att en närstående avlider innebär förlust och sorg för de anhöriga. Sorg är en form av traumatisk kris och liksom i andra krisreaktioner kan olika faser urskiljas. Man talar ofta om chock-, reaktions-, bearbetnings- och nyorienteringsfas. Bearbetningsfasen vid sorg kan också kallas sorgearbete. För många tar det lång tid innan sorgearbetet är helt avslutat och nyorienteringen i livet kan börja. Det tar generellt sett längre tid vid dödsfall efter olyckor eller kort tids sjukdom än efter långvariga sjukdomar, där man kunnat förbereda sig på utgången.

En begravning är ett sätt att ta farväl av en anhörig och dela sorgen med andra. Att anordna begravningen kan vara ett sätt att bearbeta förlusten och att inse vad som hänt. Ett genomgående råd som lämnas av många begravningsbyråer är att vänta något med att planera. Det bör dock också framhållas att begravningen är ett sätt att komma vidare i sorgearbetet och att tiden från dödsfall till begravning av det skälet inte bör vara för lång.

I Sverige, som när det gäller begravningsskick får anses vara ett till övervägande del kristet land, har det utvecklats en tradition med förhållandevis lång tid mellan dödsfall och gravsättning eller kremering. Inom andra trosinriktningar såsom islam och judendom är traditionen att det går betydligt kortare tid från dödsfall till gravsättning. Även inom de ortodoxa samfundet och bland

katoliker är det vanligt med korta tider mellan dödsfall och gravsättning. Traditionen bland de svenska frikyrkosamfundens stämmer väsentligen överens med vad som gäller beträffande Svenska kyrkan.

Omkring 80 procent av alla begravningar i Sverige sker enligt Svenska kyrkans ordning. Biskopsbrevet Begravningen – ett brev från Svenska kyrkans biskopar, 2006, syftar till att stimulera mer reflektion kring våra sätt att handla i samband med dödsfall och begravning och hur alla de som på olika sätt är delaktiga kan förhålla sig. Biskopsbrevet föregicks av en omfattande diskussion där företrädare för stift, församlingar inklusive sjukhuskyrka, kyrkogårdschefer, begravningsbyråer, fackliga organisationer, Sveriges kristna råd och andra varit delaktiga och brevet riktar sig till alla som deltar i processen kring en begravning. I biskopsbrevet anförs: ”För att Svenska kyrkan genom sina församlingar skall kunna sköta sitt uppdrag och möta människor i ett av livets tyngsta skeden behövs lokala samtals- och erfarenhetsutbyten mellan alla grupper som är engagerade i begravningsområdet. Många församlingar har redan ett pastoralt program för begravning. Syftet med detta biskopsbrev är att vara till stöd för vidareutvecklingen av arbetet med begravningspastoralen.”

Begravningspastoralen är en lokal överenskommelse om hur anställda och förtroendevalda i församlingen/församlingarna avser att arbeta med begravningsfrågorna. Enligt biskopsbrevet bör den lokala begravningspastoralen ta upp det praktiska handhavandet och inte den teoretiska eller teologiska bakgrunden samt beröra tiden från dödsbädden till uppföljningen efter begravningsgudstjänsten. Där sägs också att det är en klar fördel om man inom ett större geografiskt område kan komma fram till gemensamma formuleringar i de delar som direkt berör allmänheten, t.ex. tillgänglighet, musik, icke-tillhörigas begravningsgudstjänst, upplåtande av kyrka och ekumeniskt förhållningssätt. Det sägs även att begravningspastoralen är ett sätt för församlingen att kvalitetssäkra en del av begravningsverksamheten. I brevet rekommenderas regelbundna öppna möten mellan alla präster, diakoner, musiker, vaktmästare och kyrkogårdsförvaltningen, representanter för sjukhuskyrkan och samtliga inom området verksamma begravningsbyråer för att hålla begravningspastoralen aktuell.

## 8.8 Statistikuppgifter

Det saknas samlade statistikuppgifter om antalet platser på bårhus och i bisättningslokaler i landet och vi har under den tid som stått till buds för utredning av denna fråga inte haft möjlighet att företa någon egen undersökning. Inte heller finns det samlade statistikuppgifter avseende kostnader för att bygga nya bårhusplatser eller bisättningslokaler. Enligt uppgifter från SKKF har nya sådana platser inte byggts på senare tid, däremot har lokalerna börjat utnyttjas alltmer effektivt, t.ex. genom användning av hyllsystem.

### 8.8.1 Antalet avlidna

Enligt uppgift från Statistiska centralbyrån (SCB) håller sig antalet personer som avlider förhållandevis konstant. Sedan början av 1980-talet har antalet döda varierat mellan 90 000 och 97 000. Under år 2008 avled 91 449 personer. Antalet dödsfall varierar som regel mycket lite från det ena året till det andra. De senaste fyra åren har årligen drygt 91 000 personer dött, vilket framgår av tabellen nedan.

**Tabell 8.1** Antal avlidna

| År   | Kvinnor | Män    | Totalt |
|------|---------|--------|--------|
| 2008 | 47 389  | 44 060 | 91 449 |
| 2007 | 47 759  | 43 970 | 91 729 |
| 2006 | 47 000  | 44 177 | 91 177 |
| 2005 | 46 922  | 44 788 | 91 710 |
| 2004 | 46 618  | 43 914 | 90 532 |

SCB:s prognoser visar att medellivslängden kommer att öka med drygt ett år mellan år 2010, då medellivslängden bedöms uppgå till 79,5 år för män och 83,3 år för kvinnor, och år 2020 då medellivslängden bedöms uppgå till 81,2 år för män och 84,4 år för kvinnor. Under samma tidsperiod kommer antalet döda per år att öka från 91 106 personer år 2010 till 92 324 personer år 2020.

Skatteverkets folkbokföringsregister har lämnat uppgiften att de under år 2008 diarieförde 93 033 dödsfallsärenden, varav sex stycken ärenden med anståndsdatum.



## 8.8.2 Undersökningar av tiden mellan dödsfall och begravning

När det gäller tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering har vi inte haft möjlighet att företa någon egen undersökning. Däremot har vi tagit del av tre olika undersökningar som gjorts år 1997, 2007 och 2008. Dessa presenteras i det följande.

### 8.8.2.1 Professor Göran Gustafssons undersökning

Professor Göran Gustafsson vid Lunds Universitet gjorde år 1997 en enkätundersökning om begravningar som presenterades år 2003<sup>1</sup>. Av undersökningen, som omfattade mer än 2 000 begravningar, framgår att nästan två tredjedelar av alla begravningar hade ägt rum inom två veckor från dödsfallet och att begravning hade skett inom tre veckor i över 90 procent av fallen. Hur tiden mellan dödsfall och begravning fördelade sig med sjudagarsintervall redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 8.2

| Antal dagar mellan dödsfall och begravning |              |
|--|--------------|
| Upp till 7 dagar                           | 8 %          |
| 8–14 dagar                                 | 56 %         |
| 15–21 dagar                                | 27 %         |
| 22–28 dagar                                | 7 %          |
| 29–42 dagar                                | 2 %          |
| <i>Summa</i>                               | <i>100 %</i> |

Enligt samma enkätundersökning uppgick antalet dagar mellan dödsfall och begravning i medeltal till 13,8 dagar. I nedanstående tabell redovisas medeltalet dagar mellan dödsfall och begravning per stift i Svenska kyrkan.

<sup>1</sup> Göran Gustafsson: *När det sociala kapitalet växlas in : om begravningar och deltagandet i begravningar*. I förordet skriver Göran Gustafsson att materialet som boken bygger på förvisso samlades in 1997, men att det inte bör vara inaktuellt eftersom förändringarna när det gäller begravningsleden sker långsamt och att förhållandena bör vara ungefär desamma 2003 som de var 1997.

Tabell 8.3

| Stift       | Medeltal dagar |
|-------------|----------------|
| Uppsala     | 14,0           |
| Linköping   | 13,1           |
| Skara       | 12,9           |
| Strängnäs   | 14,6           |
| Västerås    | 14,4           |
| Växjö       | 11,9           |
| Lund        | 11,3           |
| Göteborg    | 13,4           |
| Karlstad    | 12,5           |
| Härnösand   | 12,9           |
| Luleå       | 14,6           |
| Visby       | 11,5           |
| Stockholm   | 20,7           |
| Hela landet | 13,8           |

Göran Gustafsson redovisar också hur de undersökta begravningarna fördelade sig på veckans dagar. Fördelningen redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 8.4

| Veckodag för begravningarna |              |
|-----------------------------|--------------|
| Måndag                      | 6 %          |
| Tisdag                      | 17 %         |
| Onsdag                      | 18 %         |
| Torsdag                     | 15 %         |
| Fredag                      | 37 %         |
| Lördag                      | 6 %          |
| Söndag                      | 1 %          |
| <i>Summa</i>                | <i>100 %</i> |

### 8.8.2.2 Stiftsprosten Eva Brunnes undersökning

Stiftsprosten Eva Brunne gjorde hösten 2007 en undersökning av tiden mellan dödsfall och begravning i Stockholms stift. Bakgrunden var att det i medierna hade förekommit påståenden om långa väntetider i Stockholm mellan dödsfall och begravning. Eva Brunne ställde i ett brev till 64 kyrkoherdar i Stockholms stift följande frågor:

- Vilken är den vanligaste tiden mellan dödsfall och begravning i din församling?
- Vanligaste orsakerna till att det dröjer med begravningen?
- Hur snabbt kan ni erbjuda begravning om anhöriga inte kräver viss dag, viss präst och viss kyrka?

Av de tillfrågade 64 kyrkoherdarna fick Eva Brunne svar från 52. Hon sammanställde därefter svaren på följande sätt:

- De flesta församlingar har en väntetid på 3–4 veckor mellan dödsfall och begravning. Många församlingar säger att det vanliga är 2–3 veckor. I undantagsfall går det mycket fortare eller mycket långsammare. Några församlingar visar på lång väntan beroende på att beställningen från begravningsbyrån kommer först veckor efter dödsfallet.
- Lång väntetid handlar i stort sett uteslutande om att anhöriga vill ha begravningsgudstjänst en fredag i en viss kyrka och med en viss präst och sedan minnesstund i församlingshemmet. Här är just minnesstunden i församlingshemmet ofta den faktor som förlänger väntan. I kyrkan går det att ha en begravningsgudstjänst i stort sett varje timma, men dukning, samvaro och efterarbete kring begravningskaffet tar ett par timmar i anspråk. I församlingshemmet måste det ju också förekomma andra aktiviteter än minnesstunder.
- De flesta församlingar kan erbjuda begravningsgudstjänst inom en vecka till tio dagar om anhöriga inte har särskilda krav på tid, präst och begravningskaffe. Här handlar det mycket om att prästen ska få tid för begravningssamtalet.
- Väldigt många församlingar visar på ett välorganiserat och flexibelt system kring begravningstiderna.

Av de inkomna svaren framhåller Eva Brunne även följande synpunkter som intressanta:

- Flera påpekar att det ur självårdsmässiga aspekter inte är bra om begravningsgudstjänsten kommer för nära inpå dödsfallet. Det bör gå ca två veckor.
- Anhörigas prioriteringar kan förlänga tiden mellan dödsfall och begravning.
- Kanske ska anhöriga tala med församlingen innan de talar med begravningsbyrån.
- Någon påpekar att begravning på kvällstid och helger kanske skulle underlätta.
- Biskopsbrevet om begravning har i några kontrakt blivit starten på ett fördjupat samråd mellan präster, kyrkogårdsförvaltningar och begravningsbyråer.

Eva Brunne betonar i sin sammanställning att undersökningen inte håller vetenskaplig kvalitet, men att det går att utläsa klara tendenser ur den.

#### 8.8.2.3 Sveriges Begravningsbyråers Förbunds undersökning

Av en undersökning gjord av Sveriges Begravningsbyråers Förbund (SBF) framgår att den genomsnittliga tiden mellan dödsfall och gravsättning, i november 2008 hade ökat med fem dagar till 18,8 dagar, jämfört med andra och tredje kvartalet 1997. Hur antalet dagar mellan dödsfall och begravning fördelade sig över landet framgår av nedanstående tabell.

Tabell 8.5

|                | Medeltal dagar |
|----------------|----------------|
| Stockholm      | 28,1           |
| Skåne          | 16,7           |
| Kronoberg      | 14,2           |
| Blekinge       | 17,2           |
| Kalmar         | 14,2           |
| Göteborg       | 18,9           |
| Skaraborg      | 20,9           |
| Jönköping      | 16,0           |
| Östergötland   | 18,4           |
| Sörmland       | 19,1           |
| Värmland-Närke | 19,1           |
| Västmanland    | 21,4           |
| Dalarna        | 22,2           |
| Gävleborg      | 16,6           |
| Jämtland       | 17,6           |
| Medelpad       | 18,1           |
| Norrland       | 21,8           |

#### 8.8.2.4 Övriga inhämtade uppgifter

SKKF har avseende Stockholmsområdet lämnat uppgiften att det inte synes finnas någon avgörande skillnad mellan borgerlig och kyrklig begravning när det gäller tiden från dödsfall till gravsättning eller kremering.

Enligt uppgifter från Svenska kyrkan hålls en religiös begravning som en kyrka eller annan trosgemenskap står bakom för 91 procent av de döda i landet. Av dessa sker det stora flertalet enligt Svenska kyrkans ordning, ca 80 procent av de ca 90 000 begravningar som varje år äger rum. Sju procent väljer en s.k. borgerlig begravning, som ibland ändå kan innehålla vissa religiösa inslag. Mycket få, två procent, men dock alltfler, lämnar livet utan någon ceremoni alls. Antalet jordbegravningar uppgår till omkring 24 000 och utgör ca 25 procent av det totala antalet begravningar.

Stockholms Kyrkogårdsförvaltning har uppgett att tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering har fortsatt att öka under det första halvåret 2009 och att medeltalet nu ligger mellan 32 och 33 dagar.

## 8.9 Vissa internationella förhållanden

I våra grannländer är frågan om tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering reglerad på olika sätt.

I *Finland* gäller, enligt 2 § i den finska begravningslagen, att stoftet efter en avlidne ska gravsättas eller kremeras utan onödigt dröjsmål. Någon tidsgräns finns inte i lagstiftningen.

För *Norges* del gäller, enligt 12 § i den norska gravferdsloven, att den avlidne, om kremering inte sker, ska gravsättas senast åtta dagar efter dödsfallet. Om den avlidne kremerats, ska gravsättning ske senast sex månader efter dödsfallet. Kyrkorådet har, enligt 13 § i lagen, möjlighet att besluta om undantag från tidsfristen om det finns tungt vägande grunder för det.

*Danmark* har en liknande reglering som Norge. Där gäller, enligt 14 § i Bekendtgørelse om begravelse og ligbrænding, att gravsättning eller kremering ska ske senast åtta dagar efter dödsfallet (dödsdagen medräknad). Styrelsen för kyrkogården eller krematoriet har möjlighet att besluta att förlänga fristen när förhållandena talar för detta.

Som en jämförelse kan också uppgifter om vissa andra europeiska länder anföras.

I *Belgien* är det inte lagreglerat inom vilken tid som gravsättning eller kremering måste ske. Såvitt vi erfarit är det dock allmänt accepterat att det ska ske så snart som möjligt och normalt inom fem dagar från dödsfallet.

*Nederländerna* har en lagreglerad tid inom vilken gravsättning måste ske. Enligt 3 § artikel 16 i den nederländska begravningslagstiftningen, ska begravning eller kremering ske senast den femte dagen efter dödsfallet. Borgmästaren har möjlighet att besluta om förlängning av tidsfristen.

I *Frankrike* ska begravning eller kremering ske tidigast 24 timmar och senast sex dagar efter dödsfallet om detta ägde rum i Frankrike, och annars senast sex dagar efter det att kroppen anlant till Frankrike. Söndagar och helgdagar är inte inräknade. Länets prefekt kan besluta om undantag från dessa bestämmelser.

## 8.10 Våra överväganden och förslag

### 8.10.1 Kravet på att gravsättning eller kremering ska ske snarast möjligt kvarstår

**Vår bedömning:**

Gravsättning eller kremering ska som huvudregel även fortsättningsvis ske snarast möjligt. Det finns alltså ett behov av en bestämmelse om när gravsättning av stoft eller kremering senast ska äga rum.

Stoftet efter en avliden eller en dödfödd ska, enligt 5 kap. 10 § första stycket begravningslagen, kremas eller gravsättas snarast möjligt. Det stora flertalet av de begravingar som äger rum synes ske inom två till tre veckor efter dödsfallet. Vår bedömning är att huvudregeln på området också i fortsättning bör vara att gravsättning eller kremering ska ske snarast möjligt.

När den nuvarande bestämmelsen om när gravsättning av stoft eller kremering senast ska äga rum infördes år 1991, anfördes att möjligheterna att förvara stoft under längre tid än vad som tidigare hade varit möjligt, innebar en ökad risk för att kremering eller gravsättning i vissa fall kunde komma att fördröjas. Som framgått av den ovan redovisade statistiken om tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering har denna tid kommit att bli allt längre. Vår bedömning är därför att det alltså finns ett behov av en bestämmelse om när gravsättning av stoft eller kremering senast ska äga rum.

Under utredningen har det också framkommit att det råder vissa oklarheter om ansvarsfördelningen vid omhändertagandet av avlidna mellan sjukvårdshuvudmännen och begravningshuvudmännen. Någon reglering av när ansvaret för omhändertagandet av den avlidne övergår från sjukvårdshuvudmännen till begravningshuvudmännen finns inte. En ökad tydlighet i denna fråga skulle säkerligen leda till enklare och bättre planering av vilket behov som finns av bårhusplatser och platser i bisättningslokaler. Det har också framkommit att det råder oklarhet om vem som ansvarar för de undersökningar som behövs när kroppen efter en avliden inte hämtas inom den tid som är vanlig från ett bårhus. Enligt vår uppfattning kan det ifrågasättas om det inte finns ett behov av översyn av dessa frågor. Detta ligger dock inte inom ramen för vårt uppdrag. Vi kan emellertid konstatera att eventuella bestämmelser

på området kommer att rikta sig till myndigheter, varför det inte finns något behov av reglering i lag av dessa frågor.

### 8.10.2 Tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering bör förkortas

**Vår bedömning och vårt förslag:**

- Tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering bör förkortas.
- Bestämmelsen i 5 kap. 10 § första stycket begravningslagen ändras så att den längsta tillåtna tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering bestäms till en månad. Förslaget innebär en halvering av den tid som gäller i dag.
- Huvudmannen för begravningsverksamheten ges möjlighet att besluta om anstånd i upp till två månader.

Tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering ökar. Under den närmaste 10-årsperioden kommer dessutom antalet personer som avlider sannolikt att öka. Det finns en risk för att antalet bårhusplatser och platser i bisättningslokaler inte kommer att räcka till i framtiden. Om inga åtgärder vidtas för att förkorta tiderna mellan dödsfall och gravsättning eller kremering, kommer med all sannolikhet en utbyggnad av sådana platser att bli nödvändig med ökade kostnader som följd för såväl sjukvårdshuvudmän som huvudmän för begravningsverksamheten. En begravning utgör vidare ett viktigt steg för att anhöriga ska kunna komma vidare med sorgearbetet, något som också talar för att tiden från dödsfall till begravning inte bör vara för lång. Vår bedömning är sammantaget att tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering inte får fortsätta att öka utan att den i stället bör förkortas.

Det saknas möjligheter att genom ekonomiska incitament, såsom införande av avgifter, på något avgörande sätt förkorta tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering. Enligt 9 kap. 6 § begravningslagen ska nämligen huvudmannen för begravningsverksamheten, för den som vid dödsfallet var folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde, utan kostnad för dödsboet tillhandahålla bl.a. lokal för förvaring och visning av stoftet. Vid tillämpningen av denna bestämmelse har det ansetts att den tid som är kostnadsfri är den längsta tillåtna tid som gäller mellan dödsfall



och gravsättning eller kremering, dvs. två månader, och att det bara är möjligt att ta ut avgifter för förvaringstider som överstiger denna tid.

Enligt vår bedömning går det inte att utpeka någon enskild faktor som medför att tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering ökar, utan detta beror på en mängd olika faktorer som samverkar. Det kan röra sig om allt från inom vilken tid begravningsceremoni kan erbjudas till anhörigas önskemål om tidpunkt och plats för ceremonin och vem som ska leda den. Även tillgången till lokal för minnesstund efter begravningsceremonin påverkar tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering. Det förefaller även finnas en allmän acceptans för att det dröjer allt längre mellan dödsfall och gravsättning eller kremering.

Ett utökat samråd och samarbete mellan Svenska kyrkans församlingar, de kommuner som är huvudmän för begravningsverksamheten och landets begravningsbyråer i enlighet med vad som rekommenderas i biskopsbrevet om begravning från år 2006 kan förhoppningsvis bidra till en ordning som bättre stämmer överens med anhörigas önskemål samtidigt som det också kan bidra till att tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering förkortas. Enligt vår bedömning är detta en viktig fråga som Svenska kyrkans församlingar – såsom huvudmän för den övervägande delen av begravningsverksamheten i landet och anordnare av ca 80 procent av de begravningar som äger rum varje år – bör arbeta kontinuerligt med i syfte att kunna möta allmänhetens behov.

Även om ovan beskrivna åtgärder kan bidra till att tiderna mellan dödsfall och gravsättning eller kremering förkortas, är vår bedömning att detta inte är tillräckligt. För att långsiktigt skapa förutsättningar för en kortare genomsnittlig tid mellan dödsfall och gravsättning eller kremering anser vi att lagstiftningen måste ändras.

Vi föreslår att bestämmelsen i 5 kap. 10 § första stycket begravningslagen ska ändras så att den längsta tillåtna tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering bestäms till en månad. Redan i dag äger de allra flesta begravningar rum inom denna tid, varför det kan ifrågasättas om den förändring som vi föreslår får någon större effekt. Vår bedömning är dock att den föreslagna lagändringen kan bidra till en attitydförändring. Med den nuvarande regleringen finns det de som bortser från huvudregeln om att gravsättning eller kremering ska ske snarast möjligt och anser sig ha två månader till sitt förfogande. I fortsättningen kommer dessa

personer att utgå från att de har en månad till sitt förfogande, vilket vi menar kommer att bidra till att tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering förkortas. En kortare tid än en månad, såsom är fallet i många andra länder, anser vi inte vara lämpligt. Mot bakgrund av de vanor som etablerats i Sverige är vår bedömning att de anhöriga skulle kunna uppleva att de inte gavs tillräckligt med tid för att bearbeta förlusten av den anhörige och att planera och ordna med begravningen, om den längsta tiden sätts kortare än en månad.

Den förkortning av tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering som vi föreslår kommer sannolikt att leda till att behovet av balsamering minskar, vilket måste bedömas som positivt från såväl miljö- som arbetsmiljömässiga utgångspunkter.

Vår bedömning är att det också i fortsättningen ska vara möjligt att få anstånd från tidsfristen för gravsättning eller kremering. Den förkortning av tiden som vi föreslår kommer sannolikt att medföra att antalet anståndsärenden ökar. För närvarande är det Skatteverket som beslutar om anstånd och som också ska undersöka anledningen till eventuella dröjsmål. Det ligger inte inom ramen för våra direktiv att föreslå några förändringar av Skatteverkets uppgifter i detta avseende. Vi finner det inte heller lämpligt att utöka Skatteverkets arbetsbörda med ett utökat antal anståndsärenden och undersökningar av anledningar till eventuella dröjsmål.

Vi föreslår i stället att huvudmannen för begravningsverksamheten ska få medge anstånd med gravsättning eller kremering, om det finns skäl för det, i upp till två månader efter dödsfallet. När tiden för gravsättning eller kremering förkortas anser vi att kraven för att beviljas anstånd bör vara lägre under den första tiden än vad som gäller för närvarande då det krävs särskilda skäl för att beviljas anstånd. Det bör räcka att det finns skäl för anstånd. Det kan t.ex. röra sig om att någon anhörig har förhinder eller om att särskilda önskemål om präst eller lokal inte kan uppfyllas inom en månad. Huvudmannen för begravningsverksamheten bör informera Skatteverket om sådana anståndsbeslut.

Vi har inte några invändningar mot att huvudmännen för begravningsverksamheten också i fortsättningen tar betalt för förvaringstider som överstiger den längsta tillåtna tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering, med vårt förslag en månad. Denna ordning kan i någon mån också bidra till att förvaringstiderna hålls nere.

## 9 Ekonomiska konsekvenser m.m.

### 9.1 Konsekvenser för staten

#### *Länsstyrelserna*

När det gäller konsekvenser av våra förslag för länsstyrelsernas del så bör det inledningsvis nämnas att länsstyrelserna redan i dag har ett allmänt tillsynsansvar över begravningsverksamheten. Våra förslag i den delen går främst ut på att förtydliga tillsynsansvaret, inte att utvidga det. Den händelsestyrda tillsynen kommer även fortsättningsvis att vara den viktigaste delen i länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten. Även när det gäller begravningsombuden så har länsstyrelserna redan i dag ett ansvar för att lämpliga personer förordnas som ombud, att dessa fortbildas och att de sköter sitt uppdrag på ett bra sätt. Även här går våra förslag till stora delar ut på att förtydliga vilka krav som bör ställas på länsstyrelserna i dessa avseenden.

När det gäller vissa områden innebär dock våra förslag krav på en ökad arbetsinsats och ambitionsnivå från länsstyrelsernas sida. Beträffande t.ex. utbildningsfrågorna så kommer det att krävas vissa insatser från länsstyrelserna för att utforma och samordna utbildningen för begravningsombuden. Våra förslag innebär också att ett mer omfattande utbildningsprogram för ombuden införs. Utbildningskostnader ska bäras av huvudmännen. Även skyldigheten att stödja ombuden med råd samt uppmuntra samverkan mellan ombud kan innebära vissa ökade insatser i förhållande till i dag. Detsamma gäller granskningen av årsberättelserna som på många håll har varit eftersatt. Dessutom tillkommer länsstyrelsens kontroll av det samråd som ombudet ska ha med huvudmannens revisor och, i det fall något anmärkningsvärt framkommer, utreda detta ytterligare. Även vissa andra förslag kan bedömas få vissa mindre konsekvenser, t.ex. skyldigheten att fastställa ombudens ersättning

i beslut eller den omständigheten att även trossamfund får lämna förslag på begravningsombud.

I dag arbetar ungefär 3,5 årsarbetskrafter med begravningsfrågor hos landets 21 länsstyrelser. Den arbetstid som en person lägger ner på begravningsfrågor hos varje länsstyrelse blir därmed mycket begränsad. Vi anser att begravningsfrågorna i fortsättningen ska handläggas av ett väsentligt färre antal länsstyrelser än i dag. I vart fall bör antalet länsstyrelser inte överstiga sju, vilket Koncentrationsutredningens förslag också går ut på. Om sju länsstyrelser handlägger begravningsfrågor skulle det på varje länsstyrelse finnas en person som arbetar 50 procent av sin tid med begravningsfrågor. Räknat per år rör det sig om ungefär 900 timmar per person och länsstyrelse (beräknat utifrån en årsarbetstid om 225 dagar). Det är uppenbart att detta ger förutsättningar för ökad effektivitet och en mer rationell hantering. Det bör också leda till ökade kunskaper och högre kvalitet i frågorna när dessa koncentreras på färre händer. Det bör i sammanhanget också nämnas att när en ordning med bara en begravningshuvudman per kommun har genomförts så bör detta också underlätta länsstyrelsernas tillsynsansvar eftersom det blir färre huvudmän och också något färre begravningsombud.

Sammantaget är det vår uppfattning att de ökade krav på länsstyrelserna som våra förslag innebär, och de kostnader som kan uppkomma som en följd av detta, kommer att motsvaras av de vinster som uppkommer genom en koncentration av begravningsfrågorna. Några ökade anslag bedöms därför inte vara nödvändiga.

#### *Kammarkollegiet*

Våra förslag innebär inte något direkt utökat granskningsansvar för Kammarkollegiets del. I stället går förslagen ut på att förtydliga vilka förutsättningar som gäller, t.ex. i vilka fall Kammarkollegiet får ändra huvudmannens förslag till begravningsavgift. Visserligen ska Kammarkollegiet i fortsättningen enligt våra förslag fastställa begravningsavgiftssatser även för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan. Vår bedömning är dock att detta rimligen inte kan medföra något större merarbete för kollegiet. När det gäller fastställandet av taxan för begravningsclearing så bör förslaget om att företrädare för huvudmännen ska lämna förslag till taxa innebära lättnader i hanteringen för Kammarkollegiets del. Dessutom upphävs skyldigheten att samråda med huvudmännen om underlaget för taxan. En

helt ny uppgift som läggs på Kammarkollegiet i förhållande till i dag är att kollegiet ska utfärda allmänna råd om tillämpningen av taxan om begravningsclearing. Den arbetsinsats som detta kräver bör dock enligt vår bedömning inte kräva några utökade anslag, särskilt inte mot bakgrund av att Kammarkollegiets hantering av taxan i övrigt underlättas.

#### *Skatteverket*

Enligt våra förslag ska Skatteverket ges i uppdrag att, för det fall det finns flera begravningshuvudmän inom en kommun, fastställa en genomsnittlig och för kommunen gemensam avgiftssats enligt vilken invånarna i kommunen ska betala begravningsavgift. Detta kommer visserligen att bli en ny uppgift för Skatteverket i förhållande till i dag. Som vi utvecklar i avsnitt 4 kommer det dock enligt vår bedömning endast att bli fråga om en rent matematisk räkneoperation vilken bör kunna utföras automatiskt av de datasystem som används. De uppgifter som behövs för att kunna göra uträkningen finns redan i dag tillgängliga hos Skatteverket. Den nya uppgiften bör därför som vi ser det inte bli särskilt betungande för Skatteverket. Dock kommer det naturligtvis att finnas ett visst behov, särskilt inledningsvis, av information och utbildning för Skatteverkets personal. Sett till den typ av uppgift det är fråga om bör det dock rimligen inte leda till några större kostnader. Skulle våra förslag mot förmodan innebära att Skatteverkets nuvarande IT-system måste anpassas eller ändras för att klara den nya uppgiften kommer detta förstås att medföra ökade kostnader initialt. Vårt förslag är avsett att gälla under en begränsad tid – fram till dess att en ordning med en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun har genomförts – men tiden kommer ändå att bli förhållandevis lång.

#### *Konsekvenser för staten i övrigt*

Vi bedömer inte att vårt förslag i övrigt kommer att medföra några konsekvenser för staten som måste finansieras i särskild ordning. Det bör i det sammanhanget noteras att den höjning av begravningsombudens arvode som vi föreslår är en kostnad som bärs av huvudmännen för begravningsverksamheten.

## 9.2 Konsekvenser för kommunerna

### *De kommunala huvudmännen*

Vi bedömer inte att våra förslag innebär några direkta ekonomiska konsekvenser för de kommunala huvudmännen Stockholms- och Tranås kommun. Förslagen om begravningsombud och t.ex. ökade arvoden och utbildningsinsatser för dessa, påverkar inte de kommunala huvudmännen ekonomiskt. Vissa kostnader kan däremot uppkomma genom den skyldighet som införs för huvudmännen att utfärda bevis vid gravsättning i minneslund m.fl. gravskick. Även skyldigheten att inför en väsentlig förändring av en minneslund m.fl. gravskick lämna viss information skulle kunna innebära vissa kostnader. Mot bakgrund av att den informationen ska kunna lämnas t.ex. genom ett anslag på kyrkogården måste dock dessa kostnader anses försumbara. I den mån ökade kostnader skulle uppkomma för de kommunala huvudmännen bör i förtydligande syfte också sägas att detta i så fall belastar begravningsavgiften, inte kommunens budget.

### *Kommunerna i övrigt*

Vi kan inte se att våra förslag skulle innebära några nämnvärda konsekvenser i övrigt för kommunerna. Kravet på att kommunen skriftligen till länsstyrelsen ska motivera sina förslag till begravningsombud kan visserligen medföra en ökad arbetsinsats från kommunernas sida. Denna ökade arbetsinsats måste dock anses få närmast marginella konsekvenser för kommunerna.

## 9.3 Konsekvenser för Svenska kyrkan

### *Svenska kyrkan på nationell nivå*

På sikt är målsättningen att det inom en kommun ska finnas högst en begravningshuvudman per kommun. För att uppnå den målsättningen kommer det att krävas en stor arbetsinsats från Svenska kyrkans sida. Det är uppenbart att en förändring av det slaget kommer att medföra kostnader för kyrkans del. Det är omöjligt att uppskatta dessa kostnader i dag. Det bör dock betonas att arbetet med att se över den kyrkliga organisationen redan pågår

inom Svenska kyrkan oberoende av våra förslag, bl.a. inom ramen för Strukturutredningen. På sikt är det också vår uppfattning att en ordning med färre huvudmän och större förvaltningsområden kommer att medföra ökad effektivitet, högre kvalitet och minskade kostnader.

I avvaktan på att en ordning med högst en begravningshuvudman per kommun kan genomföras har vi föreslagit en reglering som går ut på att begravningsavgiftssatsen inom en kommun ska vara densamma. Som framgått är det fråga om en matematisk utjämning av avgiftssatserna som kommer utföras av Skatteverket. Några större skillnader för Svenska kyrkan jämfört med i dag, t.ex. vad gäller skyldigheten att rapportera in uppgifter till Kammarkollegiet eller till Skatteverket, medför förslaget inte. Möjligen kan vissa kostnader förenade med informationsinsatser till huvudmännen uppkomma. En fördel för Svenska kyrkan jämfört med i dag blir att begravningsavgiftsmedlen kommer att betalas ut av Skatteverket direkt till huvudmännen även beträffande Svenska kyrkans medlemmar. En viss administrativ hantering med medföljande kostnadsminskning bedöms därmed försvinna från Svenska kyrkan på nationell nivå.

För huvudmännen inom en kommun införs också en samråds-skyldighet vad gäller förslagen till begravningsavgift, se nedan. Att utveckla former och rutiner för detta samråd samt att senare följa upp utfallet av samråden bedöms medföra en viss arbetsinsats och vissa kostnader för Svenska kyrkan på nationell nivå.

#### *De kyrkliga huvudmännen*

Arbetet med att uppnå en ordning med högst en begravningshuvudman per kommun kommer självfallet att få konsekvenser för huvudmännen. Under en övergångsperiod kan också, liksom vid alla omorganisationer, ökade kostnader förväntas. På sikt är det dock, som framgått, vår uppfattning att detta kommer vändas till ökad effektivitet, minskade kostnader och lägre begravningsavgifter.

När det gäller vårt förslag till övergångslösning, dvs. att begravningsavgiftssatsen ska vara densamma inom en kommun, så är bedömningen att detta inte kan förväntas medföra några direkta konsekvenser för huvudmännens del. Det är, som tidigare nämnts, fråga om en ren räkneoperation. Våra förslag om en ökad samverkan och ett obligatoriskt samråd mellan huvudmännen inom

en kommun kommer däremot att innebära en viss ökad arbetsbelastning för huvudmännen och inledningsvis även ökade kostnader. Syftet med en ökad samverkan och ett krav på samrådet är dock bl.a. att skapa förutsättningar för rationalisering och effektivisering. Vår bedömning är att förslagen på sikt kommer bidra till en mer effektiv begravningsverksamhet av högre kvalitet och med minskade kostnader som följd.

Förslaget om höjt arvode för begravningsombuden kommer att innebära en kostnadsökning för huvudmännen. Dock bör beaktas att våra förslag om antalet begravningsombud kan förväntas innebära en viss, om än marginell, minskning av antalet ombud. På sikt, i takt med att antalet huvudmän minskar, kommer dessutom ett begravningsombud i de allra flesta fall bara att ha en huvudman. Det innebär i sin tur att antalet sammanträdestillfällen, och därmed även resekostnader m.m., kan förväntas minska i förhållande till i dag, eftersom ombudet bara behöver delta i sammanträden hos en huvudman. Även kraven på ökade utbildningsinsatser vad gäller ombuden kan förväntas leda till en viss kostnadsökning. Kravet på samråd mellan huvudmannens revisor och ombudet kan likaså förväntas leda till en viss ökad kostnad för huvudmännen. I ett större sammanhang måste dessa kostnader dock anses vara tämligen marginella, särskilt i takt med att huvudmännen blir färre och förvaltningsområdena större.

När det gäller förslagen i övrigt så innebär förslaget om krav på att utfärda ett bevis vid gravsättning i t.ex. minneslund en viss ökad administration också för de kyrkliga huvudmännen. Detsamma gäller kravet på information inför väsentliga förändringar, även om den sist nämnda informationsplikten inte kan anses varken betungande eller kostsam. Vårt förslag om att begravningsclearing-transaktioner inom en kommun ska upphöra bedöms få vissa gynnsamma konsekvenser för de huvudmän som har ett äldreboende inom sitt förvaltningsområde. I övrigt bedöms förslaget inte medföra några större konsekvenser för huvudmännen, annat än att den administrativa hanteringen av fakturor kan förväntas minska.

Om inget skulle göras för att förkorta tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering är bedömningen att det skulle bli nödvändigt med en utbyggnad av t.ex. platser för förvaring av stoft, vilket medför ökade kostnader för huvudmännen och i förlängningen för avgiftsbetalarna. Våra förslag om att förkorta tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering till högst en månad kommer bidra till att behovet av utbyggnad av förvarings-



lokaler minskar, vilket innebär att nya kostnader inte uppkommer för huvudmännen.

## 9.4 Konsekvenser för enskilda

Många av våra förslag påverkar enskilda på olika sätt. I detta avsnitt behandlas dock endast de rent ekonomiska konsekvenserna. Våra undersökningar visar att en ordning med en huvudman per kommun kombinerat med en rimlig effektivisering skapar förutsättningar för en väsentlig utjämning och sänkning av begravningsavgiftssatserna inom en kommun. Som framgått rör det sig i vissa fall om stora belopp under en livstid.

Vi har ansett det angeläget att åstadkomma en förändring av begravningsavgiftssatserna även innan en ordning med en huvudman per kommun har genomförts. Vårt förslag innebär att alla invånare inom en kommun kommer att betala begravningsavgift enligt samma avgiftssats. För medborgarna kommer den lösningen visserligen att bli mindre fördelaktig än en ordning med endast en huvudman per kommun, dvs. med en huvudman per kommun bör fler kunna få sänkta begravningsavgifter och sänkningen kommer att bli större. Sett i förhållande till dagens ordning innebär förslaget ändå en väsentlig förbättring så till vida att det skapas en utjämning inom kommunen.

Förslaget kommer dock, om någon effektivisering inte sker, att innebära att vissa kommer att få en viss höjning av begravningsavgiften för att kompensera för de höga avgifterna i de, företrädesvis små, församlingarna inom kommunen. Det är oundvikligt att ett utjämningsystem får dessa effekter. Även utan effektivisering kommer dock majoriteten av invånarna i landet att få en sänkt eller oförändrad begravningsavgiftssats. För dem som ändå får en höjning kommer den genomsnittliga höjningen, sett över riket, enligt våra beräkningar att ligga runt tre öre. Våra föreslagna krav på samråd mellan huvudmän inom en kommun, bättre kontroll av särredovisningen etc. bidrar också till att kostnaderna hålls nere, eller i vart fall inte ökar. Slutligen bör framhållas att Svenska kyrkans arbete med att genomföra en ordning med en huvudman per kommun ska påbörjas direkt och utvärderas 2015. Efter hand som huvudmännen blir färre och rationaliseringsvinster uppnås så får det också genomslag för alla som betalar begravningsavgift.

## 9.5 Övriga konsekvenser

Våra förslag bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, sysselsättningen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, den offentliga servicen i olika delar av landet eller jämställdheten mellan män och kvinnor. Vad gäller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen kan en ökad kompetens hos begravningsombuden ha betydelse i det avseendet. I den grupp av personer som tillhör något annat trossamfund än Svenska kyrkan ingår bl.a. människor med annat ursprung, t.ex. flyktingar och invandrare. Hur dessa personer blir bemötta i begravningsfrågor har betydelse för deras möjligheter att känna sig delaktiga i det svenska samhället. Här har begravningsombuden en viktig uppgift att fylla.

# 10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

## 10.1 Tidpunkt för ikraftträdande

Efter remissbehandling och ytterligare beredning inom Regeringskansliet är det vår bedömning att ett lagförslag bör kunna läggas fram för riksdagen under hösten 2010. Vi föreslår därför att de nya reglerna ska träda ikraft den 1 januari 2011.

## 10.2 Behovet av övergångsbestämmelser

Vi bedömer att det saknas behov av särskilda övergångsbestämmelser. Det betyder att nu gällande regler gäller oförändrade fram till dess att de nya bestämmelserna träder i kraft. I förtydligande syfte kan dock nämnas följande. Våra förslag om en förkortad tid från dödsfall till gravsättning eller kremering kommer att tillämpas på dödsfall som sker från och med den 1 januari 2011 medan den tidigare tvåmånadersregeln kommer gälla dödsfall som sker dessförinnan. Den utjämning av avgiftssatserna på kommunal nivå som vi föreslår kommer också att införas den 1 januari 2011. Skatteverket kommer att fastställa den första gemensamma avgiftssatsen i december 2011, vilket betyder att de nya reglerna kommer tillämpas första gången för inkomståret 2012 (taxeringsåret 2013). De nya bestämmelserna om begravningsombud i 10 kap. begravningslagen kommer att gälla förordnanden som sker från och med den 1 januari 2011.

# 11 Författningskommentar

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

### 1 kap. Definitioner m.m.

#### 1 §

I denna lag avses med

- *begravningsverksamhet*: de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser,
- *församling*: församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan,
- *huvudman*: församling inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde,
- *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 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 av den som förvaltar begravningsplatsen till någon för gravsättning,
- *begränsad gravrätt*: en gravrätt som upplåts med de begränsningar av gravrättsinnehavarens rättigheter och skyldigheter som framgår av 7 kap. 3 § och 26 § denna lag,
- *kremering*: förbränning av stoft eller stoftrester efter en avliden person,
- *andra begängelsemetoder*: andra processer än kremering genom vilka stoftet efter den avlidne förbereds för gravsättning,
- *gravsättning*: placering av stoft eller aska inom en bestämd gravplats eller inom ett gemensamt gravområde utan bestämda gravplatser eller utströende av aska i minneslund eller på någon annan plats än begravningsplats,
- *gravanordningar*: gravvårdar och andra gravöverbyggnader, stenramar, staket eller andra liknande anordningar på en gravplats.

I paragrafen införs två nya definitioner, begränsad gravrätt och andra begängelsemetoder. Dessutom görs vissa ändringar i de redan befintliga definitionerna. En gravrättsinnehavare har en stark ställning i svensk rätt. Denne har en mängd rättigheter och även skyldigheter enligt begravningslagen. Det har under senare tid vuxit fram nya gravskick. Ett av dessa är askgravplatsen, ett gravskick där upplåtelse sker med gravrätt men där gravrätten är förenad med restriktioner. Vid upplåtelse av en askgravplats är gravrättsinnehavarens rättigheter begränsade på så sätt att det är upplåtaren som bestämmer gravanordningens utseende och beskaffenhet samt även över gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. Även gravrättsinnehavarens skyldigheter är begränsade, på så sätt att det är upplåtaren som har ansvaret för att gravplatsen hålls i ordnat och värdigt skick. Även vid upplåtelse av urnnisher i ett kolumbarium eller i en urnmur är den gravrätt som upplåts begränsad på olika sätt, t.ex. finns det ofta restriktioner beträffande den namnplatta som får användas och den utsmyckning som får ske.

Förslaget innebär att begreppet "begränsad gravrätt" införs i begravningslagen. Som framgår av definitionen är det en gravrätt som upplåts med de begränsningar av gravrättsinnehavarens rättigheter och skyldigheter som framgår av 7 kap. 3 § och 26 § begravningslagen, dvs. begränsningar hänförliga till gravanordningen, gravplatsen och skötselansvaret. Frågan om en begränsning av gravrätten har främst varit omdiskuterad vad gäller askgravplatser. Begreppet har dock inte knutits enbart till det gravskicket eftersom det redan i dag finns begränsningar av gravrätten även vid andra gravskick. I framtiden kan begreppet också behöva användas för nya gravskick. Våra överväganden finns i avsnitt 6.7.6.8.

I paragrafen införs också en definition av "andra begängelsemetoder". Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.3. Förslaget som läggs fram innebär att lagstiftningen öppnas för andra metoder än kremering. Av definitionen framgår att det ska vara frågan om en annan process än kremering genom vilken stoftet efter den avlidne förbereds för gravsättning. Vilka typer av processer som kan bli aktuella går inte att säga i dagsläget. Ett utvecklingsarbete pågår dock när det gäller promession som metod och den s.k. resomationsmetoden tillämpas i en delstat i USA (se avsnitt 7.2 och 7.6). Balsamering kan visserligen sägas vara en form av process som förbereder kroppen för gravsättning. Balsamering har dock ett helt annat syfte än t.ex. kremering nämligen att *bevara* den döda

kroppen inför en kommande gravsättning. Balsamering omfattas därför inte av begreppet. En annan begängelsemetod än kremering får inte användas innan regeringen har meddelat tillstånd till metoden. Tillståndsförfarandet behandlas i kommentaren till 3 a kap. I kommentaren till 3 kap. behandlas vem som får anordna och hålla en anläggning som ska användas för andra metoder än kremering.

I paragrafen görs också vissa ändringar av nuvarande definitioner. En annan begängelsemetod kan också användas som ett förstadium till kremering. De rester som uppkommer efter hantering enligt en annan begängelsemetod kallas enligt förslaget för ”stoftrester”. Definitionen av kremering ändras därför så att det framgår att kremering är förbränning av stoft *eller stoftrester*. Ett tillägg har också gjorts till begreppet gravsättning. Tillägget är föranlett av de nya kollektiva gravskick som har tillkommit utöver minneslund.

### 1 a §

*Definitioner av olika gravskick finns i begravningsförordningen (1990:1147).*

Paragrafen är ny. Nya gravskick har vuxit fram utöver de som nämns i begravningslagen, t.ex. askgravplats och askgravlund. Dessa nya begrepp är i dag inte rättsligt definierade, vilket har lett till osäkerhet och begreppsförvirring. Även vissa mer vedertagna begrepp, t.ex. minneslund, saknar i dag definitioner i lag eller förordning. Genom förslaget skapas enhetliga definitioner av gravskick som är vanligt förekommande.

De gravskick som enligt förslaget ska definieras är inte de enda som förekommer i dag. Det är viktigt att ett system med definitioner av gravskick blir flexibelt och anpassningsbart till förändrade förhållanden. Av det skälet har definitionerna införts i begravningsförordningen i stället för i begravningslagen. På så sätt blir det lättare att vid behov lägga till definitioner eller anpassa de gravskick som enligt förslaget ska definieras. I den paragraf som nu behandlas görs kopplingen till begravningsförordningen. Våra överväganden finns i avsnitt 6.7.4–6.7.6.

**1 b §**

*Länsstyrelsens uppgifter enligt denna lag ska fullgöras av den länsstyrelse som regeringen bestämmer.*

Paragrafen är ny. Begravningsfrågorna bör fortsättningsvis handläggas av ett väsentligt färre antal länsstyrelser än i dag. I vart fall bör antalet inte överstiga sju, vilket var Koncentrationsutredningens förslag (Ds 2007:28). Våra överväganden finns i avsnitt 3.6. Av den föreslagna bestämmelsen, som är generellt utformad, framgår att länsstyrelsens uppgifter enligt begravningslagen ska fullgöras av den länsstyrelse som regeringen bestämmer.

**2 kap. Begravningsplatser****1 §**

Allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag *ska* anordnas och hållas av *huvudmannen för begravningsverksamheten*.

Regeringen får för särskilda fall besluta att en kommun i stället *ska* anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom kommunen.

I bestämmelsen har det tidigare uttrycket ”de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan” bytts ut mot ”huvudmannen för begravningsverksamheten”. Ändringen är föranledd av att det är huvudmannen för begravningsverksamheten som är ansvarig för att tillhandahålla allmänna begravningsplatser med tillräckligt antal gravplatser och gravanläggningar. ”Huvudmannen” är också det begrepp som förekommer i 2 kap. 2 § när det gäller skyldigheten att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. Paragrafens andra stycke är oförändrat, bortsett från en språklig ändring.

**3 §**

På en allmän begravningsplats ska gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda *inom huvudmannens förvaltningsområde*. Där ska gravplats också beredas en dödfödd som avlidit efter utgången av tjuugoandra havandeskapsveckan, om kvinnan är folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde. Detsamma gäller i fråga om en dödfödd som avlidit före utgången av tjuugoandra havandeskapsveckan, om kvinnan begär det och ett läkarintyg om dödsfallet lämnas till huvudmannen.

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

I paragrafens första stycke har ”inom församlingen eller kommunen” bytts ut mot ”inom huvudmannens förvaltningsområde”. Ändringen har skett för att markera att huvudmannen har ansvaret för alla folkbokförda inom sitt förvaltningsområde. Förvaltningsområdet kan innefatta flera församlingar och också flera kommuner. I takt med att antalet huvudmän blir färre (se avsnitt 4.5.1–4.5.2) kommer också förvaltningsområdena att bli större. Huvudmannen får välja var inom sitt förvaltningsområde gravplatsen ska erbjudas. Fördelen med ett utökat förvaltningsområde och ett större antal begravningsplatser är att det för den enskilde kommer att finnas fler valmöjligheter, t.ex. vad gäller olika gravskick. Viktigt är att huvudmannen är lyhörd för eventuella önskemål om gravplatser, t.ex. ett önskemål om att få en gravplats inom sin folkbokföringsförsamling.

### 3 kap. Krematorier och andra begängelseanläggningar

#### 1 §

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

*Krematorier och andra begängelseanläggningar ska prövas enligt miljöbalken. Andra bestämmelser om tillstånd finns i 3 a kap.*

I paragrafens första stycke görs ett tillägg för ”andra begängelseanläggningar”. Med uttrycket avses anläggningar som används för att hantera avlidna enligt en sådan metod som avses i 1 kap. 1 §, dvs. en annan process än kremering som används för att förbereda stoftet för gravsättning. Paragrafen handlar om *anläggningen* och om vem som får anordna och hålla en sådan. Regler om metoden finns i 3 a kap. Ett krematorium får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. Av tillägget framgår att samma regler också gäller för andra anläggningar än krematorier.

Paragrafens andra stycke är nytt. Av det framgår att krematorier och andra begängelseanläggningar ska prövas enligt miljöbalken. Så sker redan i dag med krematorier och det ska enligt förslaget också ske med andra typer av anläggningar. Vad gäller andra anläggningar än krematorier innebär förslaget att sådana läggs till i den bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd där tillståndspliktig verksamhet räknas upp (med beteckningen A eller B). I andra stycket andra meningen görs en hänvisning till



3 a kap. begravningslagen. Hänvisningen ska ses som en upplysning om att det finns ytterligare tillståndskrav. Det kravet gäller, som framgår av 3 a kap., andra metoder än kremering. Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.7–7.7.8.

#### 1 a §

*En innehavare av en annan begängelseanläggning än ett krematorium har samma skyldigheter som en innehavare av ett krematorium har enligt denna lag och enligt begravningsförordningen (1990:1147).*

Paragrafen är ny. Av den framgår att en innehavare av en annan anläggning än ett krematorium har samma skyldigheter som en innehavare av ett krematorium har enligt begravningslagen och begravningsförordningen. Det rör sig om t.ex. skyldigheten att förvara aska enligt 5 kap. 13 § begravningslagen samt skyldigheten i 29 § (tidigare 27 §) begravningsförordningen att meddela Skatteverket efter att någon har kremerats.

#### 4 §

*Vid krematorier och andra begängelseanläggningar ska föras journaler enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.*

I 4 § har gjorts ett tillägg vad gäller hantering av avlidna i andra typer av begängelseanläggningar än krematorier. Av tillägget framgår att journaler ska föras även vid dessa typer av anläggningar. Tillägget är nödvändigt för att regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om journaler ska gälla även för denna typ av anläggningar.

### 3 a kap. Tillstånd till andra begängelsemetoder än kremering

#### 1 §

*En annan begängelsemetod än kremering får inte användas innan regeringen har meddelat tillstånd till metoden. Tillstånd får sökas av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling.*

Paragrafen är ny, liksom 3 a kap. i övrigt. Förslaget innebär att lagstiftningen öppnas för andra begängelsemetoder än kremering. Av paragrafen framgår att en annan metod än kremering inte får användas innan regeringen har meddelat tillstånd till metoden. Vad som avses med en annan begängelsemetod framgår av definitionen i 1 kap. 1 §. Den nu behandlade paragrafen rör tillståndsprövning av den metod som ska användas medan bestämmelserna i 3 kap., som

bl.a. hänvisar till miljöbalken, handlar om den anläggning där metoden ska användas. För att en ny begängelsemetod ska få användas krävs både tillstånd enligt nu aktuella kapitel och, såvitt avser anläggningen, enligt miljöbalken. Det bör betonas att det är metoden som sådan som prövas av regeringen och att detta sker vid ett tillfälle. När en metod är godkänd så får den användas av huvudmännen på samma sätt som kremering. Kravet på tillståndsprovning av regeringen syftar till att garantera att en viss metod är lämplig bl.a. ur etiska aspekter. Vilka krav som ska vara uppfyllda innan tillstånd får meddelas regleras i 2 §. Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.4–7.7.5.

Av andra meningen framgår att tillstånd får sökas av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. Kretsen är således densamma som vad gäller rätten att anordna och hålla ett krematorium eller en annan begängelseanläggning.

## 2 §

*Regeringen får meddela tillstånd till en sådan metod som avses i 1 § endast om metoden är förenlig med kravet på en värdig behandling av avlidna samt den även i övrigt framstår som lämplig ur bl.a. etiska, miljömässiga och ekonomiska hänseenden.*

*Ett tillstånd får förenas med särskilda villkor både för metoden som sådan och för gravsättningen av stoftrester.*

I paragrafen anges vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda innan regeringen får meddela tillstånd till en sådan metod som avses i 1 §. Av den föreslagna bestämmelsen framgår att metoden måste vara förenlig med kravet på en värdig behandling av avlidna. Det är ett grundläggande krav i all lagstiftning som rör hantering av avlidna att den döda kroppen hanteras med värdighet och respekt. Inom ramen för denna bedömning kan svåra etiska frågeställningar uppkomma. Det sätt på vilket man enligt metoden ska åstadkomma att stoftet sönderfaller är en sådan fråga. Ska stoftet vibreras sönder och i så fall med vilken grad av vibration? Eller ska det läggas i en het alkalisk lösning?

Den föreslagna bestämmelsen innehåller även ett generellt utformat krav på att en helhetsbedömning ska göras. Särskilt nämns etiska, miljömässiga och ekonomiska aspekter. Att även andra aspekter än dessa får beaktas framgår av ordet "bl.a."

När det gäller de miljömässiga aspekterna så kommer regeringens provning att ta sikte på andra aspekter än de som prövas inom ramen för den miljöprovning av anläggningen som ska ske enligt

miljöbalken (se kommentaren till 3 kap. 1 §). Exempelvis kan prövningen omfatta vilken markpåverkan gravsättning av stoftresterna kan få. I regeringens prövning ingår också att göra en bedömning av eventuella risker för människors och djurs hälsa, t.ex. risker för kyrkogårdens personal vid nedgrävning av stoftrester. Även risker förenade med att djur, vid yttlig gravsättning, gräver upp gravsatta stoftrester måste beaktas.

Förutom etiska och miljömässiga aspekter nämns också ekonomiska aspekter särskilt. En ekonomisk analys bör innehålla dels en redogörelse för förväntade kostnader, dels hur finansieringen ska ske. Eventuella minskade kostnader på andra områden som en följd av en ny anläggning är också relevanta, t.ex. minskade kostnader för rökgasrening av krematorierna eller kostnadsbesparingar som en följd av ökad återanvändning av gravmark. Om en ny begängelsemetod tillåts så bör det också finnas en möjlighet för avlidna utanför huvudmannens förvaltningsområde att, i mån av plats, bli hanterade enligt metoden. Inledningsvis kommer detta leda till ökade transportkostnader. Om en metod blir efterfrågad kan dock antalet anläggningar förväntas öka, vilket i sin tur bidrar till minskade transportkostnader.

Av paragrafens andra stycke framgår att ett tillstånd av regeringen till en viss metod får förenas med villkor både för metoden som sådan och för gravsättningen av stoftrester. Det kan t.ex. vara fråga om att en viss typ av stoftrester endast får grävas ned och inte spridas. Det kan också ställas upp villkor om ett visst djup för gravsättning. Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.5–7.7.6.

### 3 §

*Vad som sägs i denna lag och begravningsförordningen (1990:1147) om kremering och aska efter kremering ska äga motsvarande tillämpning för en sådan metod som avses i 1 § samt för de stoftrester som uppkommer efter hantering enligt metoden. Om annat inte beslutas får stoftrester också gravsättas i en kista.*

Av paragrafen framgår att samma regler som gäller för kremering också ska gälla för en annan begängelsemetod. Som exempel kan nämnas regeln om Skatteverkets intyg om att stoft får kremeras i 4 kap. 7 §, bestämmelsen i 5 kap. 1 § om att den avlidnes önskan om kremering såvitt är möjligt ska följas samt bestämmelserna som rör hanteringen av tvister om kremering eller gravsättning i 5 kap. 3–4 §§.

På motsvarande sätt ska enligt förslaget de stoftrester som uppkommer efter behandling enligt en sådan metod behandlas som aska efter kremering. Det betyder att utgångspunkten är t.ex. att sådana stoftrester ska kunna spridas i minneslund eller på annan plats eller gravsättas i en askgravlund eller i en askgravplats. Även om utgångspunkten är att stoftresterna ska behandlas på samma sätt som aska så finns det fall när detta inte är lämpligt. För dessa fall har regeringen möjlighet att besluta om vissa villkor, vilket framgår av 2 §. Någon särskild hänvisning till 2 § i denna bestämmelse bedöms dock inte nödvändig. Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.11.

## 5 kap. Gravsättning och kremering

### 10 §

Stoftet efter en avliden eller en dödfödd som avses i 2 kap. 3 § första stycket ska kremeras eller gravsättas snarast möjligt och senast *en månad* efter dödsfallet.

*Den huvudman för begravningsverksamheten inom vars område den avlidne var folkbokförd får medge anstånd med kremeringen eller gravsättningen i upp till två månader efter dödsfallet, om det finns skäl för det. Ytterligare anstånd med kremeringen eller gravsättningen kan medges av Skatteverket, om det finns särskilda skäl för det.*

Om stoftet inte har kremerats eller gravsatts inom *två månader*, ska Skatteverket undersöka anledningen till dröjsmålet och, om det behövs, underrätta den kommun som anges i 2 §.

Den ändring som görs i *första stycket* innebär att den längsta tillåtna tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering bestäms till en månad i stället för, som i dag, två månader. Syftet med ändringen är att generellt förkorta den tid som förflyter mellan dödsfall och gravsättning eller kremering.

Det ska också i fortsättningen vara möjligt att få anstånd från tidsfristen för gravsättning eller kremering. Förändringen i *andra stycket* innebär att huvudmannen för begravningsverksamheten ska få meddela anstånd med gravsättning eller kremering, om det finns skäl för det, i upp till två månader efter dödsfallet. Kraven för att beviljas anstånd bör vara lägre under den första tiden än vad som gäller för närvarande. Det kan t.ex. röra sig om att någon anhörig har förhinder eller om att särskilda önskemål om präst eller lokal inte kan uppfyllas inom en månad. Skatteverket ska precis såsom gäller i dag kunna medge anstånd med gravsättning eller kremering

när dröjsmålet överstiger två månader. Förutsättningen är att det finns särskilda skäl för det. Sådana särskilda skäl kan vara att ett tvisteförfarande har inletts, att en anhörig på grund av sjukdom är förhindrad att ordna med gravsättningen, att den avlidne har donerat sin kropp till forskningsändamål eller att polisundersökning har inletts beträffande kroppen.

Ändringen i *tredje stycket* är närmast av redaktionell art och innebär ingen ändring i sak av vad som gäller i dag. Våra överväganden finns i avsnitt 8.10.2.

## 6 kap. Flyttning av gravsatt stoft eller aska

### 3 §

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

Askans *eller stoftet ska* i så fall grävas ned inom begravningsplatsen eller inom någon annan närbelägen begravningsplats.

Paragrafen reglerar vad huvudmannen eller den som annars förvaltar en allmän begravningsplats ska göra med aska som har gravsatts ovan jord den dag gravrätten löper ut. I paragrafens nuvarande lydelse nämns kolumbarium och urnmur. När gravrätten har löpt ut får askan tas ut ur kolumbariet eller urnmuren. Askans ska sedan grävas ned inom begravningsplatsen eller inom någon annan närbelägen begravningsplats.

Även vid gravsättning i en kistmur sker gravsättningen ovan jord, men av stoft och inte av aska. Tillägget i paragrafen är föranlett av att det även för dessa fall behövs en reglering av vad som ska ske med stoftet den dag då gravrätten upphör. Av tillägget framgår att samma regler ska tillämpas i dessa fall som vad gäller aska som har gravsatts i ett kolumbarium eller i en urnmur. Våra överväganden finns i avsnitt 6.7.6.4.

## 7 kap. Gravrätt

### 3 §

Innehavaren av gravrätten ska hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick. Vid upplåtelse av en begränsad gravrätt har upplåtaren ansvaret för att gravplatsen hålls i ordnat och värdigt skick. Regler om upplåtarens rätt att debitera en avgift för skötseln finns i begravningsförordningen (1990:1147).

I paragrafen anges gravrättsinnehavarens skyldighet att hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick, dvs. gravrättsinnehavarens skötselansvar. Detta skötselansvar gäller enligt bestämmelsens nuvarande lydelse alla gravplatser där upplåtelse sker med gravrätt. Det tillägg som gjorts till bestämmelsen är föranlett av att vissa gravskick enligt förslaget kan upplåtas med en begränsad gravrätt. Det är frågan om askgravplatser, men också urnnischer i kolumbarier och urnmurar samt kistnischer i kistmurar (se kommentaren till 1 kap. 1 §). Frågan om skötselansvar får främst betydelse när det gäller upplåtelse av askgravplatser eftersom en av grundtankarna med gravskicket är att det ska bespara innehavaren skötseln av gravplatsen. Tillägget gör att det framgår av lag att skötselansvaret vid upplåtelse av en begränsad gravrätt ligger på upplåtaren. Upplåtaren har dock möjlighet att ta ut en viss avgift för skötseln. Närmare regler om det finns i begravningsförordningen (1990:1147). Våra överväganden finns i avsnitt 6.7.6.8.

### 12 §

Gravrätten får återlämnas till upplåtaren. Den som vill ansöka om att återfå gravrätten ska göra det hos upplåtaren inom den tid som anges i 20 §. Efter ansökan prövar upplåtaren om gravrätten ska återupptas och övergå till sökanden enligt de regler som finns i 11 och 14 §§.

En gravrättsinnehavare får återlämna gravrätten till upplåtaren. Någon lagstadgad rätt att ansöka om att återfå en gravrätt efter att denna har återlämnats finns inte i dag. Genom det föreslagna tillägget införs en sådan rätt.

Bakgrunden till tillägget är att när en gravrätt återlämnas görs inte någon undersökning av huruvida det kan finnas andra personer som skulle vara intresserade av att överta gravrätten. (Så sker om gravrättsinnehavaren avlider.) Det kan därmed finnas personer som, när de får kännedom om att en gravrätt har återlämnats, vill överta denna. En ansökan om att återfå en gravrätt måste göras inom den tid som anges i 20 §, dvs. inom 25 år från den senaste

gravsättningen, den s.k. fredningstiden. Det är endast personer ur den krets som nämns i 11 § och 14 §, dvs. någon som står i särskild relation till den avlidne, någon som är gravsatt inom gravplatsen eller gravrättsinnehavaren, som kan få överta gravrätten. Om flera skulle ansöka om att återfå gravrätten och dessa dels är överens om att alla vill vara gravrättsinnehavare, dels uppfyller kraven i 11 och 14 §§, så är det inte något som hindrar att flera blir gravrättsinnehavare. Är de inte överens bör turordningsreglerna i 23 § tillämpas analogt. Våra överväganden finns i avsnitt 6.8.3.

#### 20 §

När en gravrätt *ska* anses återlämnad enligt 19 § *eller har återlämnats enligt 12 §* är upplåtaren skyldig att behålla gravplatsen under minst 25 år från gravsättningen till förmån för den som senast har gravsatts där (*fredningstid*).

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

I paragrafens nuvarande lydelse regleras upplåtarens skyldighet att, i de fall gravrätten anses återlämnad enligt 19 §, behålla gravplatsen under minst 25 år från den senaste gravsättningen. I praktiken tillämpas bestämmelsen även i de fall ett aktivt återlämnande sker enligt 12 §, alltså medan gravrättsinnehavaren är i livet. Genom tillägget i första stycket klargörs i lagtexten att fredningstiden också gäller i de fall som avses i 12 §. Begreppet fredningstid är vedertaget för att beskriva den tid under vilken upplåtaren är skyldig att behålla gravplatsen. Detta begrepp införs nu i lagtexten. Andra stycket behålls oförändrat. Våra överväganden finns i avsnitt 6.8.3.

#### 26 §

Gravrättsinnehavaren bestämmer gravanordningens utseende och beskaffenhet. Detsamma gäller gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. *Vid upplåtelse av en begränsad gravrätt är det dock upplåtaren som bestämmer gravanordningens utseende och beskaffenhet samt gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. Även i övrigt får upplåtaren besluta de begränsningar i gravrättsinnehavarens bestämmanderätt som är nödvändiga för att tillgodose en god gravkultur.*

Av paragrafen framgår att gravrättsinnehavaren bestämmer gravanordningens utseende och beskaffenhet samt även över gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. Tillägget är föranlett av att vid vissa gravskick, bl.a. askgravplats, är den gravrätt som upplåts begränsad (jfr kommentaren till 1 kap. 1 § och 7 kap. 3 §). Den

begränsning av gravrättsinnehavarens rättigheter som avses framgår av nu aktuellt tillägg, dvs. vid upplåtelse av en begränsad gravrätt är det upplåtaren som bestämmer gravanordningens utseende och beskaffenhet. Det är också upplåtaren som bestämmer över gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt.

Upplåtarens bestämmanderätt över gravanordningen är dock inte oinskränkt. Gravrättsinnehavaren har t.ex. rätt att få en platta, sten eller dylik anordning med den avlidnes namn samt födelse och dödsdatum vid platsen för gravsättningen. Såvitt gäller askgravplatser framgår detta av en föreslagen bestämmelse i begravningsförordningen. Vad gäller rätten att bestämma över gravplatsens smyckning och ordnande i övrigt så innebär bestämmelsen att det är upplåtaren som bestämmer t.ex. i vilken utsträckning blommor och ljus får förekomma på gravplatsen. Hur huvudmannen närmare reglerat detta bör framgå av huvudmannens ordningsföreskrifter. Våra överväganden finns i avsnitt 6.7.6.8.

## 9 kap. Begravningsavgift

### 2 §

Begravningsavgiften *ska* betalas till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd.

I paragrafens första stycke har endast en språklig justering gjorts. Paragrafens andra stycke upphävs enligt förslaget. Även 2 § lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund upphävs. Det innebär att begravningsavgiften för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan inte längre kommer ingå i kyrkoavgiften, vilket är fallet i dag. I stället kommer begravningsavgiften att bli helt fristående från kyrkoavgiften. En sådan reglering markerar tydligare att begravningsverksamheten är skild från kyrkans övriga verksamheter. Den föreslagna regleringen klargör också att även om en person beslutar sig för att lämna Svenska kyrkan, kvarstår skyldigheten att betala begravningsavgift. I en framtida organisation kan det också komma att finnas flera församlingar inom en kommun men bara en huvudman för begravningsverksamheten. Det kan då inträffa att en församling ska ha rätt till en persons kyrkoavgift medan samma församling, som inte är huvudman för begravningsverksamheten, inte ska ha rätt till samma persons begravningsavgift. Våra överväganden finns i avsnitt 4.5.7.



**4 §**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver på förslag av huvudmannen den avgiftssats enligt vilken *begravningsavgift ska betalas*. I de fall en kommun är huvudman fastställer kommunen dock alltid avgiftssatsen. Avgiftssatsen *ska* grundas på en särredovisning av verksamhetens intäkter och kostnader.

Avgiftssatsen *ska* bestämmas på grundval av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för de avgiftsskyldiga på det sätt som anges i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. I den lagen finns också bestämmelser om beräkning och utbetalning av begravningsavgiften till huvudmännen.

Den föreslagna ändringen i paragrafens första stycke, första meningen, innebär att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, i fortsättningen ska föreskriva begravningsavgiftssatser även för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan. Bakgrunden till ändringen är att den separation som föreslås ske av begravningsavgift och kyrkoavgift gör att man kan ifrågasätta det lämpliga i att ha olika system för fastställande av begravningsavgiftssatser för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan och för dem som inte är det. Genom förslaget upphör den risk som föreligger i dag för att det fastställs olika begravningsavgiftssatser för medlemmar respektive icke-medlemmar i Svenska kyrkan. Att huvudmännen också i fortsättningen ska ha ett avgörande inflytande på avgiftssatserna markeras av att avgiftssatsen föreskrivs *på förslag av* huvudmannen.

Uppgiften att föreskriva en begravningsavgiftssats för varje huvudman bör även fortsättningsvis ligga hos Kammarkollegiet, något som framgår av begravningsförordningen. Som närmare utvecklas under kommentaren till 4 a § kommer dock Skatteverket att få till uppgift att därutöver, i vissa fall, fastställa en för kommunen gemensam avgiftssats. Både Kammarkollegiets fastställande av en avgiftssats för varje huvudman och Skatteverkets fastställande av en gemensam avgiftssats ryms inom den bemyndiganderegeln som nu behandlas. Våra överväganden finns i avsnitt 4.5.3 och 4.6.3. Övriga ändringar i paragrafen är endast språkliga.

**4 a §**

*Den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift ska betalas ska vara densamma inom en kommun.*

Paragrafen är ny. Utgångspunkten är att det på sikt inte kommer att finnas fler än en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun. Den föreslagna bestämmelsen ska ses som en övergångslösning som ska gälla fram till dess att en ordning med en huvudman per kommun kan införas.

Förslaget går ut på att varje huvudman, precis som i dag, ska lämna ett förslag till begravningsavgiftssats till Kammarkollegiet som sedan fastställer en avgiftssats. Därefter ska Skatteverket, om det finns fler än en huvudman för begravningsverksamheten inom kommunen, fastställa en gemensam avgiftssats enligt vilken invånarna i kommunen ska betala begravningsavgift. För Skatteverkets del blir det frågan om en ren räkneoperation. De avgiftsskyldiga inom en kommun kommer att av Skatteverket åläggas att betala begravningsavgift enligt den för kommunen gemensamma avgiftssatsen. I de fall det bara finns en huvudman inom kommunen kommer den avgiftssats som Kammarkollegiet har fastställt att bli densamma som den som Skatteverket debiterar de avgiftsskyldiga. När begravningsavgifterna kommit in till Skatteverket ska dessa sedan betalas ut till huvudmännen. För att huvudmännen ska få sina kostnader täckta måste de erhålla begravningsavgifter som är beräknade utifrån den avgiftssats som Kammarkollegiet har fastställt för varje huvudman.

Den närmare regleringen av Kammarkollegiets respektive Skatteverkets uppgifter framgår enligt förslaget av begravningsförordningen och förordningen (1999:729) om begravningsavgift. Våra överväganden, liksom en mer detaljerad beskrivning över hur systemet är tänkt att fungera, finns i avsnitt 4.5.3.

**4 b §**

*Om det finns fler än en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun ska huvudmännen senast den 15 oktober varje år samråda med varandra i frågor som rör förslag till begravningsavgiftssats. Till samrådet ska även det eller de begravningsombud som är verksamma inom huvudmännens förvaltningsområden kallas.*

Paragrafen är ny. Den innebär en samrådsskyldighet för huvudmännen för begravningsverksamheten inom en kommun. Genom samrådsskyldigheten skapas en möjlighet för huvudmännen att

t.ex. få insyn i varandras budgetar och kunna diskutera möjliga rationaliserings- och besparingsmöjligheter. Formerna för hur samrådet ska utformas överläts enligt förslaget till Svenska kyrkan. I denna befogenhet ingår t.ex. att besluta vilka företrädare för huvudmännen som bör kallas till ett samrådsförfarande samt hur detta i övrigt ska organiseras. Ett krav är dock, vilket framgår av den föreslagna bestämmelsen, att begravningsombuden görs delaktiga i samrådsprocessen. Vidare bör huvudmännen varje år rapportera utfallet av samrådet till Svenska kyrkan. Våra överväganden finns i avsnitt 4.5.5.

## 6 §

För den som vid dödsfallet var folkbokförd inom en huvudmans förvaltningsområde *ska* huvudmannen utan kostnad för dödsboet tillhandahålla

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år,
- gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav,
- transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett, med undantag av transport för gravsättning utanför huvudmannens område, om inte transporten beror på ett avtal om tillhandahållande av särskilda gravplatser,
- kremering *och andra begängelsemetoder enligt 3 a kap.*,
- lokal för förvaring och visning av stoftet, samt
- lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

I paragrafen regleras vilka tjänster som ingår i begravningsavgiften. Det tillägg som har gjorts är föranlett av förslaget att lagstiftningen ska öppnas för andra begängelsemetoder än kremering. Tillägget betyder att huvudmannen också, precis som är fallet med kremering, inom ramen för begravningsavgiften ska tillhandahålla behandling enligt en annan begängelsemetod. En förutsättning för att det ska finnas en skyldighet av det slaget för huvudmannen är att det finns en sådan metod som har godkänts av regeringen enligt reglerna i 3 a kap. begravningslagen. Om en ny metod tillåts och blir efterfrågad så finns det skäl att tro att nya anläggningar kommer att byggas efter hand, liksom skedde med krematorierna när dessa infördes. Om efterfrågan inledningsvis skulle bli större än vad som kan hanteras i den anläggning som finns så kan det bli frågan om väntetider. Hänsyn får då tas till de regler som finns i begravningslagen om att gravsättning respektive kremering (eller enligt förslaget även annan hantering) måste ske inom viss tid från dödsfallet. Huruvida det kan finnas skäl för anstånd är en fråga för

Skatteverket samt, enligt föreslagna 5 kap. 10 § andra stycket, under viss tid även för huvudmännen (se kommentaren till 5 kap. 10 §). Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.5.

#### 10 §

En huvudman som avses i 6 § *ska* ersätta den som har tillhandahållit tjänster enligt 7 §, *dock inte om tjänsterna har tillhandahållits av en huvudman vars förvaltningsområde är beläget inom samma kommun som den huvudman som avses i 6 §*. Ersättningen *ska* betalas med de belopp som fastställs för varje tjänst i enlighet med 12 §.

Det föreslagna tillägget till paragrafen innebär att begravningsclearingtransaktioner som sker mellan huvudmän inom en kommun inte blir ersättningsgilla. När en ordning med en begravningshuvudman per kommun har genomförts kommer det i sig att innebära att clearingtransaktionerna inom en kommun upphör. Genom den föreslagna regleringen upphör dessa transaktioner redan dessförinnan. Det är viktigt att betona att för den enskilde kommer det fortfarande att föreligga en rätt att, om gravplats kan erbjudas, utan kostnad bli t.ex. gravsatt hos en annan huvudman än folkbokföringshuvudmannen. Förändringarna uppstår för huvudmännen som enligt förslaget inte ska fakturera varandra för tjänster som utförs inom kommunen inom ramen för begravningsclearingssystemet.

Den föreslagna regleringen avser endast transaktioner som sker mellan huvudmännen inom en kommun på grund av en clearing-situation, dvs. när den avlidne eller dödsboet har framfört önskemål om t.ex. gravsättning hos en annan huvudman än den inom vars förvaltningsområde den avlidne var folkbokförd. Transaktioner som sker på grund av att en huvudman har träffat ett avtal med en annan huvudman om t.ex. kremering omfattas däremot inte av förslaget. Våra överväganden finns i avsnitt 5.6.2.

#### 14 §

Svenska kyrkan *ska* på medium för automatisk databehandling underrätta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om de avgiftssatser som föreslås gälla för det följande inkomståret. Sedan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställt avgiftssatserna *ska* Svenska kyrkan på samma sätt underrätta Skatteverket om de avgiftssatser som *ska* gälla för det följande inkomståret. På samma sätt *ska* Svenska kyrkan till Skatteverket lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att beräkna, debitera, redovisa och ta in avgifterna. Svenska kyrkan *ska* till

regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa en avgiftssats.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om när och hur uppgifterna ska lämnas.

Bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter när kommun är huvudman finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

I första stycket andra meningen i paragrafen har uttrycket ”för dem som inte tillhör Svenska kyrkan” tagits bort. Skälet till det är att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer enligt våra förslag ska fastställa begravningsavgiftssatserna både för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan och för dem som inte är det (jfr kommentaren till 9 kap. 4 §). I övrigt har endast språkliga justeringar gjorts i paragrafen.

## 10 kap. Tillsyn och ombud

### 1 §

*Länsstyrelserna har tillsyn över begravningsverksamheten. Länsstyrelserna har rätt att inspektera verksamhet som står under deras tillsyn och får inhämta de upplysningar och ta del av handlingar och annat material som behövs för tillsynen.*

Paragrafen är ny. Länsstyrelserna har redan i dag ett övergripande tillsynsansvar över begravningsverksamheten. Det är dock otydligt och framgår inte uttryckligen av lag. Genom den nya bestämmelsen klargörs att länsstyrelserna har tillsyn över begravningsverksamheten. (Frågan om antalet länsstyrelser har behandlats i kommentaren till 1 kap. 1 b §.) Bestämmelsen innebär också ett förtydligande av att länsstyrelsernas övergripande tillsynsansvar kvarstår även om ett eller flera begravningsombud har förordnats. Begravningsombuden kan t.ex. användas av länsstyrelserna för att få information om hur begravningsverksamheten utförs för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Det slutliga ansvaret för att en viss uppgift fullgörs enligt gällande regler ligger däremot alltid hos länsstyrelserna.

Av andra meningen framgår att länsstyrelserna har rätt att inspektera verksamhet som står under deras tillsyn och får inhämta de upplysningar och ta del av handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Den händelsestyrda tillsynen kommer även i fortsättningen att vara den viktigaste delen i länsstyrelsernas tillsyn

över begravningsverksamheten. Dock kan det i vissa fall, t.ex. om det funnits indikationer på missförhållanden eller problem hos flera huvudmän, finnas skäl att överväga en mera generellt inriktad tillsynsinsats. Inspektioner och besök kan vara ett sätt att skaffa sig insyn i en verksamhet. Ett annat sätt kan vara att skicka ut enkäter med frågor till huvudmännen för att på så sätt identifiera problemområden eller upptäcka var det kan finnas ett behov av att gå vidare med t.ex. en tillsynsåtgärd. Våra överväganden finns i avsnitt 3.4.1–3.4.2.

## 2 §

*För huvudmannen eller huvudmännen för begravningsverksamheten inom en kommun ska länsstyrelsen förordna ett begravningsombud som ska granska hur huvudmannen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. När en kommun är huvudman för begravningsverksamheten ska något ombud inte förordnas.*

*Om det föreligger särskilda skäl får fler än ett ombud förordnas inom en kommun. Om fler än ett ombud förordnas för samma huvudman ska länsstyrelsen besluta om arbetsfördelningen mellan ombuden.*

Paragrafens första stycke fanns tidigare i 10 kap. 1 §. Innebörden var likartad. Med den nya lydelsen markeras dock att endast ett ombud ska förordnas inom en kommun, såvida det inte föreligger särskilda skäl enligt andra stycket. På sikt ska det inom en kommun inte finnas fler än en huvudman för begravningsverksamheten (se avsnitt 4.5.1–4.5.2). Innan en sådan ordning har genomförts så kommer det dock att förekomma både att det finns en huvudman inom en kommun och att det finns flera. Därför har uttrycket ”huvudmannen eller huvudmännen för begravningsverksamheten inom en kommun” valts. För de kommunala huvudmännen, dvs. för närvarande Stockholms och Tranås kommun, finns av naturliga skäl inte något behov av ett begravningsombud. Tillägget i första stycket andra meningen innebär således inte någon ändring i sak i förhållande till dagens regler.

En undantagsregel har införts i andra stycket av paragrafen. Om det föreligger särskilda skäl får fler än ett ombud förordnas inom en kommun. Det går inte att ange exakt i vilka fall det kan finnas skäl för fler än ett ombud inom en kommun, men främst är det när invånarantalet inom kommunen är mycket stort och arbetsbelastningen därför kan bli alltför betungande för ett ombud. Kravet på särskilda skäl markerar att länsstyrelserna ska vara restriktiva med att förordna fler än ett ombud. Det är alltså inte

fråga om att länsstyrelserna ska förordna två ombud bara för att det rent allmänt vore bra att ha ett ombud med t.ex. särskilt ekonomiskt kunnande och ett med särskilda kunskaper om begravnings seder.

Om fler än ett ombud förordnas för flera huvudmän inom kommunen finns det inte skäl att göra någon uppdelning av ombudens arbetsuppgifter. I dessa fall innebär förslaget i stället att den nuvarande ordningen får bestå, dvs. att länsstyrelsen enligt nuvarande 50 § begravningsförordningen beslutar om ett geografiskt verksamhetsområde för respektive ombud. Vanligtvis innebär det att ett ombud får ansvar för vissa huvudmäns förvaltningsområden inom kommunen medan ett annat ombud får ansvar för andra huvudmäns områden.

I de fall länsstyrelsen förordnar fler än ett ombud för samma huvudman är situationen en annan eftersom det då bara finns en huvudman att granska, t.ex. bara en ekonomisk redovisning och ett förslag till begravningsavgift. I dessa fall ska länsstyrelsen enligt förslaget besluta om arbetsfördelningen mellan ombuden. Det kan t.ex. bli fråga om att ett ombud ansvarar för den ekonomiska delen medan ett annat ansvarar för att kontrollera tillgången på särskilda gravplatser eller samrådsfrågor. I de fall länsstyrelsen har gett ett av ombuden i uppdrag att ha ansvaret för de ekonomiska frågorna så räcker det med att detta ombud samråder med huvudmannens revisor eller yttrar sig till Kammarkollegiet över förslaget till begravningsavgift.

Begravningsombudens uppgifter specificeras i 52 § begravningsförordningen (nuvarande 49 §). I den bestämmelsen har införts en hänvisning till den paragraf som nu behandlas. På så sätt markeras att det kan finnas ombud som inte är skyldiga att utföra alla de uppgifter som anges i 52 § begravningsförordningen. Våra överväganden finns i avsnitt 2.5.2. Länsstyrelsens beslut om förordnande av ombud får inte överklagas. Bakgrunden till den regleringen behandlas under kommentaren till 11 kap. 8 §.

**2 a §**

*Till begravningsombud ska förordnas en för uppdraget lämplig och kvalificerad person. Vid bedömningen av en persons lämplighet ska särskilt beaktas kunskaper inom ekonomi samt kunskap om och förståelse för olika religioner och livsåskådningar samt dessas begravnings seder.*

Paragrafen är ny. Av paragrafen framgår att till begravningsombud ska förordnas en för uppdraget lämplig och kvalificerad person. Regeln markerar att länsstyrelsen måste göra en aktiv prövning av en persons kvalifikationer och lämplighet innan han eller hon förordnas som ombud. I den prövningen ska ingå en jävsprövning. Det tilltänkta ombudet får inte ha sådana kopplingar till t.ex. Svenska kyrkan att hans eller hennes opartiskhet kan sättas i fråga. Medlemskap i Svenska kyrkan kan i sig inte anses diskvalificerande men däremot kan det inte anses lämpligt att ett ombud innehar ett förtroendeuppdrag inom Svenska kyrkan eller är anställd där. Vid prövningen bör hänsyn tas till både ombudets möjligheter att utöva sitt uppdrag på ett korrekt och objektivt sätt, men också till hur situationen kan uppfattas av utomstående och av dem som ombudet ska företräda. Jävsprövningen får göras utifrån sedvanliga jävsregler.

I paragrafens andra mening införs också en bestämmelse om vad som särskilt bör beaktas vid bedömningen av en persons lämplighet. Den bestämmelsen är tänkt som en ledning för länsstyrelserna när de förordnar ett ombud. Kunskaper inom ekonomi är helt nödvändiga för att ett begravningsombud ska kunna följa med i budgetarbetet, granska huvudmannens redovisning och slutligen avge sitt yttrande över förslaget till begravningsavgift. Även kunskaper om och förståelse för andra religioner och dessas begravnings seder bör anses särskilt meriterande. En allt större del av befolkningen väljer dock att inte tillhöra något trossamfund alls. Delar av den gruppen väljer i stället att tillhöra en livsåskådningsorganisation t.ex. Humanisterna. Även kunskaper om olika livsåskådningsorganisationer bör därför på motsvarande sätt anses särskilt meriterande. Våra överväganden finns i avsnitt 2.5.4–2.5.6.

**5 §**

Ombudet ska kontrollera att sådant samråd som avses i 2 kap. 2 § andra stycket andra meningen sker. Ombudet ska verka för att *huvudmannen* även i övrigt samråder med och informerar företrädare för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.



*Begravningsombudet ska också kontrollera hur huvudmannen uppfyller dels sin skyldighet att tillhandahålla begravningsceremonilokaler utan religiösa symboler, dels sin skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund.*

Paragrafens första stycke fanns tidigare i 10 kap. 4 §. Ändringarna i det stycket är endast språkliga. Andra stycket är nytt. Det har lagts till för att markera vikten av att begravningsombuden kontrollerar att huvudmannen uppfyller dels sin skyldighet att tillhandahålla begravningsceremonilokaler utan religiösa symboler, dels sin skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser. Det är skyldigheter som begravningsombuden har även enligt nu gällande regler. Bestämmelsen i andra stycket gör dock att detta ansvar blir tydligare. Våra överväganden finns i avsnitt 2.5.15–2.5.16.

### 7 §

Ombudet har rätt till skälig ersättning för sitt arbete och sina kostnader. Ersättningen *fastställs av länsstyrelsen*, betalas av *huvudmannen* och utgör en kostnad för begravningsverksamheten. *Också kostnader för ombudets utbildning ska betalas av huvudmannen.*

Motsvarigheten till denna paragraf fanns tidigare i 10 kap. 6 §. Den förändring som sker enligt förslaget är att begravningsombudens ersättning, till skillnad från i dag, ska fastställas av länsstyrelsen innan den betalas ut. Fastställandet av ersättningen ska ske i ett formellt beslut som är möjligt att överklaga. Länsstyrelsens beslut expedieras till berörda parter, dvs. till ombudet och huvudmannen. Frågor om överklagande av beslut om ersättning behandlas ytterligare under kommentaren till 11 kap. 7 §. I begravningsförordningen införs också en bestämmelse som rör fastställandet av begravningsombudens ersättning. Där framgår att innan länsstyrelsen fastställer ersättningen ska årsberättelsen vara godkänd. Det blir ett incitament för ombuden att se till att årsberättelsen uppfyller de krav som finns. En möjlighet kommer dock att finnas att besluta om förskott om särskilda skäl föreligger (61 b § begravningsförordningen).

Av paragrafen framgår också att, liksom är fallet i dag, huvudmannen betalar ersättningen samt att denna utgör en kostnad för begravningsverksamheten. Genom ett tillägg har tydliggjorts att även kostnader för ombudens utbildning ska betalas av huvudmännen. Även kostnader för förlorad arbetsförtjänst som uppkommer till följd av utbildningstillfällen görs ersättningsgilla. I 56 a § i begravningsförordningen införs också en bestämmelse där

det framgår att länsstyrelsen får fakturera huvudmannen kostnader för ombudens utbildning.

## 11 kap. Ansvar, vite och överklagande

### 7 §

Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Den enskildes motpart *ska* därvid vara den som fattat beslut enligt 6 §.

Även länsstyrelsens beslut

- i ärende som avses i 5 kap. 4 §,
- om förfarande med *aska* enligt 5 kap. 5 § andra stycket,
- om flyttning av gravsatt stoft eller *aska* enligt 6 kap. 2 § andra stycket,
- om överflyttning eller upphörande av gravrätt enligt 7 kap. 34 § och
- *beslut om ersättning till begravningsombud enligt 10 kap. 7 §* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafens första stycke har endast en språklig justering gjorts. I den femte strecksatsen införs ett tillägg för beslut om ersättning till begravningsombud. Dessa är alltså möjliga att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs. Våra överväganden finns i avsnitt 2.5.18.

### 8 §

Länsstyrelsens beslut att förelägga vite enligt 2, 3 eller 4 § får inte överklagas. *Inte heller länsstyrelsens beslut om förordnande av begravningsombud enligt 10 kap. 2 § får överklagas.*

Andra meningen i paragrafen är ny. Av den framgår att länsstyrelsens beslut om förordnande av begravningsombud inte får överklagas. Besluten om förordnande av begravningsombud rör sig i huvudsak om lämplighetsbedömningar. Ärendena är inte av sådant slag att en politisk styrning av praxis är behövlig. Inte heller är det fråga om någon civil rättighet som kan grunda en rätt till prövning i domstol enligt Europakonventionen. En jämförelse kan göras med regeringens resonemang i den proposition som låg till grund för bestämmelsen om att beslut om förordnande av vigsel- och partnerskapsförrättare inte får överklagas (prop. 2008/09:80 s. 25). Våra överväganden finns i avsnitt 2.5.3.

## 11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund

Den ändring som enligt förslaget sker i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund är att 2 § i lagen upphävs. Av den paragrafen framgår att för den som tillhör Svenska kyrkan ska begravningsavgift enligt begravningslagen räknas in i kyrkoavgiften, dock inte i de fall kommunen är huvudman för begravningsverksamheten. Bestämmelsen tillkom som ett led i stat-kyrka-reformen. Regleringen framstår i dag som mindre ändamålsenlig, bl.a. med hänsyn till reglerna om särredovisning. Enligt förslaget ska därför begravningsavgiften separeras från kyrkoavgiften. På så sätt markeras tydligare att begravningsverksamheten är skild från kyrkans övriga verksamhet. Det minskar också risken för att det fastställs olika begravningsavgiftssatser för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan och för dem som inte är det. Våra överväganden finns i avsnitt 4.5.7. Se även författningskommentaren till 9 kap. 2 §.

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

### 4 a § fjärde stycket

Vad som har sagts om avgift till registrerat trossamfund tillämpas på motsvarande sätt i fråga om begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144). Det som sägs om trossamfund *ska* dock i stället gälla den församling eller kyrkliga samfällighet som är huvudman för begravningsverksamheten.

I 4 a § första och andra styckena har några ändringar inte föreslagits. I tredje stycket har endast mindre språkliga ändringar gjorts (beträffande lydelsen, se författningsförslaget).

I 4 a § fjärde stycket föreslås att slutet av den första meningen, ”om den inte enligt 3 § lagen om avgift till registrerat trossamfund skall räknas in i kyrkoavgiften”, ska upphävas. Det bör noteras att hänvisningen sker till 3 § i lagen om avgift till registrerat trossamfund medan den bestämmelse som avses numera återfinns i 2 §. [Genom lagen (1999:957) om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund föreskrevs att tidigare 3 § skulle betecknas 2 §.] Skälet till ändringen av bestämmelsen är att begravningsavgiften

enligt förslaget ska separeras från kyrkoavgiften. I kommentaren till 9 kap. 2 § samt till förslaget till lag om ändring i lagen om avgift till trossamfund behandlas skälen för förslaget. Se även våra överväganden i avsnitt 4.5.7.

# Referenser

## Propositioner och regeringens skrivelser

Regeringens proposition (1990/91:10) *med förslag till begravningslag.*

Regeringens proposition (1990/91:153) *Folkbokföringslag.*

Regeringens proposition (1994/95:148) *Transplantationer och obduktioner m.m.*

Regeringens proposition (1995/96:80) *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.*

Regeringens proposition (1997/98:45) *Miljöbalk, 2.*

Regeringens proposition (1997/98:116) *Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund.*

Regeringens proposition (1998/99:38) *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m.*

Regeringens proposition (2001/02:7) *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*

Regeringens proposition (2005/06:180) *Ett stärkt nämndemanna-institut.*

Regeringens proposition (2007/08:150) *Förmynderskapsrättsliga frågor.*

Regeringens proposition (2008/09:80) *Äktenskapsfrågor.*

Regeringens proposition (2008/09:150) *Offentlighets- och sekretesslag.*

Regeringens skrivelse (2008/09:220) *Kyrkoantikvariska frågor.*

## Utskottsbetänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 1995/96:KU12.

Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99:KU18.

Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU9.  
Konstitutionsutskottets betänkande 2008/09:KU7.

### Riksdagsskrivelser

Rskr. 1995/96:84.  
Rskr. 1998/99:176.

### Statens offentliga utredningar

SOU 1955:36 *Lag ang. jordfästning och gravsättning m.m.*  
SOU 1961:5 *Begravningsplatser och gravar.*  
SOU 1981:36 *Begravningsverksamheten.*  
SOU 1987:16 *Begravningslag.*  
SOU 1997:42 *Staten och trossamfunden. Begravningsverksamheten.*  
SOU 2002:61 *Framtidens nämndemän.*  
SOU 2004:14 *Det ofullständiga pusslet – behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna.*  
SOU 2004:100 *Tillsyn : förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.*  
SOU 2004:112 *Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna, band I och II.*  
SOU 2005:78 *Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag.*  
SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*

### Departementsserien

Ds 2007:28 *Koncentration av länsstyrelseverksamhet.*  
Ds 2008:47 *Etisk bedömning av nya metoder i vården.*

## Direktiv

### *Kommittédirektiv*

- Dir. 2007:123 *Folkbokföringen i framtiden*.  
Dir. 2008:56 *Tilläggsdirektiv till Folkbokföringsutredningen*  
(Fi 2007:11).  
Dir. 2009:62 *Översyn av statlig regional förvaltning m.m.*

### *Direktiv fastställda av Kyrkostyrelsen*

- Direktiv 2008-05-21 *Utredning om strukturfrågor* (dnr Ks 2007:867).  
Direktiv 2008-10-23 *Utredning om clearing av kyrkliga handlingar*  
(dnr Ks 2007:873).

## Övriga referenser

- Berglund, I. (1994). *Kyrkogårdens meditativa rum*. Verbum Förlag AB.  
Boverket, Riksantikvarieämbetet, Svenska kyrkans kyrkogårdsdelegation (1991). *Kyrkogårdens form och miljö*. Allmänna förlaget.  
Domstolsverket (2007). *Nämndemannakårens sammansättning*.  
Domstolsverkets rapportserie 2007:2.  
Erman, B. (2001). *Begravningsrätten i praktiken*. Verbum Förlag AB.  
Erman, B. och Norgren, G. (2000). *Begravningskick*. Verbum Förlag AB.  
Granberg, A., Borneroth, H. (2005). *Ekonomi i församlingen*. Verbum Förlag AB.  
Gustafsson, G. (2003). *När det sociala kapitalet växlas in : om begravningar och deltagandet i begravningar*. Centrum för teologi och religionsvetenskap.  
Holmberg, E., Stjernquist, N., Isberg, M. och Regner, G. (2003). *Vår författning*. 13 uppl. Norstedts Juridik AB.  
Horn, T. (2006). *Niedersächsisches Bestattungsgesetz : Kommentar*. Kohlhammer.  
Lichtner, R. (2008). "Sind Promession und Resomation Alternativen zur Feuerbestattung?" *Bestattungskultur* 8/2008.

- Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter.*  
Redovisning av ett regeringsuppdrag Fi 2008/3093.
- Michanek, G. och Zetterberg, C. (2008). *Den svenska miljöretten*. 2 uppl. Iustus Förlag AB.
- Naturvårdsverket (2004). *Formaldehyd : en kunskapssammanställning och riskbedömning*. Rapport 5399 september 2004.
- Niedersächsischer Landtag – 15. Wahlperiode Drucksache 15/2584  
*Schriftlicher Bericht zum Entwurf eines Gesetzes über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofsvesen (BestattG)*.
- Nilsson, C. (2007). *Askgravlundar i Sverige*. Gröna fakta 1/2007. Movium, SLU, Alnarp.
- Planverket, Riksantikvarieämbetet, Pastoratsförbundet (1983)  
*Planering av minneslundar*. Rapport 69 1983. Liber Förlag.
- Riksrevisionen (2006). *Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?* (RiR 2006:7).
- Roth, E. (2006). *Kyrkogårdsskötsel utlagd på entreprenad*. Examensarbete inom Landskapsingenjörsprogrammet 2006:22.
- Skatteverket *Handledning för stiftelser och ideella föreningar år 2005, 2008 och 2009*.
- Statens planverk (1977). *Föreskrifter och allmänna råd för planering av begravningsplatser och krematorier*. Statens planverk.
- Statens planverk (PFS 1984:5). *Föreskrifter och allmänna råd för planering av begravningsplatser och krematorier*. Liber Förlag.
- Strömberg, H. (1999). *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. 3 uppl. Juristförlaget i Lund.
- Svenska kyrkans Församlingsförbund (2006). *Kompendium för Begravningsverksamheten 2006*. 18 uppl.
- Svenska kyrkans Församlingsförbund (2006). *Samverkan i Svenska kyrkan – rapport 2006*.
- Svenska kyrkans Församlingsförbund *Förbundsinfo* nr 30 – 2002.
- Svenska kyrkans Församlingsförbund *Förbundsinfo* nr 7 – 2004.
- Svenska kyrkans Församlingsförbund *Förbundsinfo* nr 20 – 2005.
- Svenska kyrkans Församlingsförbund *Förbundsinfo* nr 15 – 2006.
- Svenska kyrkans Församlingsförbund *Förbundsinfo* nr 20 – 2007.
- Svenska kyrkans Församlingsförbund, Svenska kyrkan, Svenska kyrkans redovisningskommitté (2008). *Modell för särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader 2008*.



Svenska kyrkans Redovisningskommitté (2008). *Årsredovisning för Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter, 2008 års bransch-  
anpassning.*

Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund *Den framtida begravningsverksamheten.*

Sörensen, A-B. (red.) (2005). *Begrepp i begravningsverksamheten 2005.* Gröna fakta 5/2005. Movium, Alnarp.

### Webbplatser

[www.skatteverket.se](http://www.skatteverket.se)

[www.scb.se](http://www.scb.se)

[www.kammarkollegiet.se](http://www.kammarkollegiet.se)

[www.forsamlingforbundet.se](http://www.forsamlingforbundet.se)

[www.svenskakyrkan.se](http://www.svenskakyrkan.se)

[www.skkf.se](http://www.skkf.se)

[www.smer.gov.se](http://www.smer.gov.se)

[www.ne.se](http://www.ne.se)

[www.promessa.se](http://www.promessa.se)

[www.resomation.com](http://www.resomation.com)

# Kommittédirektiv



## Vissa frågor på begravningsområdet

Dir.  
2008:39

---

Beslut vid regeringssammanträde den 10 april 2008

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över vissa frågor på begravningsområdet. Översynen ska bl.a. behandla

- tillsynsfunktionen enligt begravningslagen och begravningsförordningen och begravningsombudens roll,
- frågan om variationerna i begravningsavgiftssatsen,
- nya begrepp inom begravningsverksamheten och
- alternativ begravningsmetod.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2009.

### 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 (1987:10).

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, beredskapsförberedelser 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. Detta ska ses mot bakgrund av statens och Svenska kyrkans mycket nära

relationer genom tiderna och att huvuddelen av befolkningen har tillhört, och fortfarande tillhör, kyrkan. Vidare var församlingarna under ett par århundraden kyrkokommuner. Med församling avses i det följande även kyrklig samfällighet. Denna kommunstatus upphörde i och med stat-kyrkareformen som genomfördes den 1 januari 2000 och som innebar att Svenska kyrkan lämnade det allmänna.

Inför stat-kyrkareformen var frågan om det framtida huvudmannaskapet för begravningsverksamheten föremål för omfattande utredningsarbete och diskussioner. I enlighet med det principbeslut om relationsändringen, som riksdagen fattade i bred politisk enighet, skulle relationsändringen inte innebära någon ändring i huvudmannaskapsfrågan (prop. 1995/96:84, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84). En av utgångspunkterna för reformen var tvärtom att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar även fortsättningsvis ska vara huvudmän för den största delen av begravningsverksamheten.

Liksom före stat-kyrkareformen kan regeringen besluta att en kommun ska vara huvudman för begravningsverksamheten inom ett visst område. Det har dock inte varit aktuellt annat än beträffande 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, nämligen:

- 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 förvaltning av sådana gravplatser bör samråd ske med företrädare för icke tillhöriga till Svenska kyrkan.

## Tillsyn över begravningsverksamheten

### *Utgångspunkter*

I samband med stat-kyrkareformen skapades särskilda regler för att ta till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Bland annat ska länsstyrelsen enligt begravningsförordningen (1990:1147) utse särskilda ombud med uppgift att följa begravningsverksamheten i de församlingar som är huvudmän för begravningsverksamheten (begravningsombud). Begravningsombuden utses efter förslag av kommunen. Länsstyrelsen bör som ombud utse personer som har kunskap och förståelse för olika religioner och deras begravnings seder samt god kompetens i ekonomiska och administrativa frågor (se prop. 1998/99:38 s. 128). Begravningsombuden ska bl.a. granska hur församlingen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Ombuden ska också yttra sig till Kammarkollegiet över huvudmännens förslag till avgiftssatser för dem som inte tillhör kyrkan. Kostnaderna för begravningsverksamheten ska särredovisas och begravningsavgiften för dem som inte tillhör Svenska kyrkan ska fastställas av Kammarkollegiet. Ombuden ska varje år till länsstyrelsen lämna en redogörelse för verksamheten föregående år. Om ombudet finner att det finns anledning att rikta någon anmärkning mot församlingens sätt att sköta begravningsverksamheten ska länsstyrelsen underrättas om detta. Ombudsfunktionen kan alltså även uppfattas som en form av förstärkning av länsstyrelsens tillsynsfunktion. I sammanhanget kan också nämnas att de handlingar som avser begravningsverksamheten omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess, vilket skapar möjligheter till insyn i verksamheten.

I propositionen Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m. (prop. 1998/99:38 s. 128) framhålls att ombudsinstitutionen bör följas upp och utvärderas efter några års erfarenhet.

Riksrevisionen har granskat de inslag i den statliga kontrollen och tillsynen av begravningsverksamheten som kom till i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan för att säkerställa att det oförändrade huvudmannaskapet är förenligt med religionsfrihet och demokratiskt inflytande. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning? (RiR 2006:7). Riks-

revisionen granskade bl.a. begravningsombudens granskning av begravningsverksamheten samt länsstyrelsernas tillsyn över ombuden.

Riksrevisionen konstaterar bl.a. att ombuden många gånger är passiva. De redovisar få eller inga kontakter med andra trossamfund än Svenska kyrkan och deras årsberättelser innehåller ofta lite information. Även länsstyrelserna bedöms av Riksrevisionen vara passiva och brista när det gäller fortlöpande stöd till ombuden.

I departementspromemorian Koncentration av länsstyrelseverksamheten (Ds 2007:28) föreslås bl.a. att länsstyrelsernas verksamhet inom begravningsområdet koncentreras till sju länsstyrelser. Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### *Uppdraget*

Utredaren ska kartlägga och analysera begravningsombudens verksamhet och kompetens. Utredaren ska föreslå åtgärder för att förtydliga ombudens roll och att förbättra möjligheterna för ombuden att utöva sitt uppdrag. Vidare ska utredaren analysera tillsynsansvaret över begravningsverksamheten och lämna förslag till förtydliganden och effektivisering.

## **Begravningsavgift**

### *Utgångspunkter*

Begravningsverksamheten är en samhällsuppgift och kostnaderna för denna verksamhet finansieras genom en begravningsavgift som är inkomstrelaterad och som betalas av alla som är folkbokförda i Sverige. Denna avgift betalas till huvudmannen för begravningsverksamheten på folkbokföringsorten, dvs. en församling eller, när det gäller Stockholm och Tranås, en kommun. En församling som är huvudman fastställer begravningsavgiften för dem som tillhör Svenska kyrkan, medan Kammarkollegiet fastställer avgiften för dem som inte tillhör kyrkan. Till grund för Kammarkollegiets ställningstagande ligger begravningsombudens yttranden över huvudmannens förslag till avgiftssatser. Om en kommun är huvudman fastställer kommunen avgiftssatsen.

Begravningsavgiften ska täcka de kostnader som en huvudman har för att sköta begravningsverksamheten och är alltså inte kopplad till en enskild persons egen begravning.

Avgiftssatsen för begravningsverksamheten varierar mellan olika huvudmän. Skälet är att begravningsavgiften fastställs av varje huvudman med utgångspunkt i de faktiska kostnaderna för begravningsverksamheten. Dessa kostnader kan variera bl.a. beroende på gravskick som kan variera mellan landsbygd och tätort, investeringsbehov och befolkningsunderlag samt kostnader för transporter och kremering. En faktor är också att olika tolkningar görs beträffande utformningen av de tillhandahållna tjänsterna. Frågan om variationerna i avgiftens storlek har aktualiserats vid ett flertal tillfällen genom åren. Bland annat har Riksrevisionen uppmärksammat frågan i sin tidigare nämnda rapport.

Gravsättning kan ske på annan ort än den avlidnes hemort. Huvudmannen har i sådant fall rätt till ersättning av huvudmannen för begravningsverksamheten på den avlidnes hemort. Ersättningen mellan huvudmännen regleras i en taxa för begravningsclearing som fastställs av Kammarkollegiet enligt begravningsförordningen (1990:1147).

### *Uppdraget*

Utredaren ska kartlägga variationerna i avgifterna för begravningsverksamheten och analysera orsakerna till dem. Utredaren ska lämna de förslag som föranleds av analysen.

Vidare ska utredaren göra en analys av hur den nuvarande utformningen av regleringen av kostnader vid gravsättning (s.k. begravningsclearing) fungerar och föreslå förenklingar.

## **Begrepp inom begravningsverksamheten**

### *Utgångspunkter*

Svenska kyrkans Församlingsförbund har i en skrivelse till Kulturdepartementet aktualiserat olika frågor beträffande nya begrepp som utvecklats inom begravningsverksamheten. Det gäller bl.a. att nya gravskick har tillkommit för att tillmötesgå önskemål i det moderna samhället. Detta aktualiserar olika frågor, bl.a. att vissa gravskick som tagits i bruk inte är definierade i lag, t.ex. askgravlund

och askgravplats. Oklarhet uppstår huruvida gravrätt för gravplats föreligger eller inte och det lämnar utrymme för olika tolkningar inom olika huvudmäns områden. Detta medför i sin tur oklarheter inom ramen för den s.k. begravningsclearingen.

#### *Uppdraget*

Utredaren ska kartlägga och analysera konsekvenserna av nya begrepp inom begravningsverksamheten. Utredaren ska vidare överväga om det finns behov av att analysera ytterligare frågor som bl.a. rör innehavet av gravrätt. Utredaren ska lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som föranleds av övervägandena.

### **Alternativ begravningsmetod**

#### *Utgångspunkter*

Svenska kyrkans Församlingsförbund har i en skrivelse till Kulturdepartementet aktualiserat vissa frågor i samband med det pågående utvecklingsarbetet med en ny metod för omhändertagande av avlidna, som alternativ till kremering av den döda kroppen. Metoden benämns omväxlande frystorkning, kryobegravning eller promession.

Som metoden beskrivs innebär den i korthet att kroppen fryses ner och läggs i en kista och genom olika metoder bringas kropp och kista att sönderfalla till ett pulver.

Det krävs en lagändring för att möjliggöra införandet av ett nytt gravskick.

#### *Uppdraget*

Utredaren ska förutsättningslöst analysera den s.k. frystorkningsmetoden utifrån bl.a. juridiska, etiska, ekonomiska, tekniska och miljömässiga aspekter och redovisa för- och nackdelar med metoden. Utredaren ska föreslå de eventuella förändringar i lagstiftning och annat regelverk som analysen leder fram till.

## Arbetsformer och redovisning

Utgångspunkten för utredarens samtliga förslag ska vara att dessa ska rymmas inom befintliga anslagsramar. Om så inte är fallet ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska samråda med bl.a. Kammarkollegiet, länsstyrelserna, Svenska kyrkan, Stockholms och Tranås kommuner, Svenska kyrkans Församlingsförbund, Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund, andra berörda myndigheter och organisationer samt olika livs-åskådningsorganisationer.

Utredaren ska följa beredningen av förslagen i Koncentration av länsstyrelseverksamheten (Ds 2007:28).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2009.

(Kulturdepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till  
Begravningsutredningen (Ku 2008:01)**

**Dir.  
2009:51**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2009

## Utvidgning av uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 10 april 2008 gav chefen för Kulturdepartementet en särskild utredare i uppdrag att se över vissa frågor på begravningsområdet (dir. 2008:39). Översynen ska bl.a. behandla tillsynsfunktionen enligt begravningslagen (1990:1144) och begravningsförordningen (1990:1147) och begravningsombudens roll, frågan om variationerna i begravningsavgiftssatsen, nya begrepp inom begravningsverksamheten och alternativ begravningsmetod. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2009.

Svenska kyrkans Församlingsförbund, Sveriges Begravningsbyråers Förbund och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund har i en skrivelse (Ku2009/595/KT) begärt att Begravningsutredningen ska ges i uppdrag att även se över bestämmelserna i 5 kap. 10 § begravningslagen, bl.a. så att tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering minskas.

Begravningsutredningen ges nu i uppdrag att, utöver vad som framgår av redan beslutade direktiv, förutsättningslöst se över frågan om tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering (jfr 5 kap. 10 § första stycket begravningslagen). Uppdraget ska fortfarande redovisas den 1 september 2009.

(Kulturdepartementet)



## Enkät till landets begravningsombud

### DEL 1

#### Bakgrund, utbildning och erfarenhet

##### Fråga 1

Vilken utbildning/arbetslivserfarenhet har du när det gäller ekonomiska frågor?

Ja Nej

- |                          |                          |   |
|--------------------------|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Eftergymnasial utbildning inom ekonomi                      |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Gymnasial ekonomisk utbildning eller motsvarande            |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Kvällskurser eller motsvarande inom ekonomi                 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Arbetat med kvalificerat ekonomiskt arbete under minst 3 år |

##### Fråga 2

Anser du själv att du har tillräckliga kunskaper för att bedöma om huvudmännen på rätt sätt sårredovisar begravningsverksamhetens intäkter och kostnader?

- |                          |                 |
|--------------------------|-----------------|
| <input type="checkbox"/> | Ja              |
| <input type="checkbox"/> | Nej             |
| <input type="checkbox"/> | Kan inte bedöma |

**Fråga 3**

Vilken utbildning/arbetslivserfarenhet har du när det gäller olika religioners begravningsseder?

Ja Nej

- Eftergymnasial utbildning inom teologi/religionsvetenskap  
  Genomgått kurser inom området (utanför uppdraget som begravningsombud)  
  Egenstudier  
  Arbetat med frågor som rör olika religioner eller begravningsseder under minst 1 år

**Fråga 4**

Av förarbetena till begravningslagen framgår att länsstyrelsen som begravningsombud bör förordna ”personer som har kunskap om och förståelse för olika religioner och begravningsseder, god kunskap om ekonomiska och administrativa frågor samt även i övrigt har en allsidig kompetens inom verksamhetsområdet”.

Anser du själv att denna kravprofil stämmer in på dig?

- Ja, fullt ut  
 Ja, delvis  
 Nej, den stämmer inte  
 Kan inte bedöma

**Fråga 5a)**

Anser du dig behöva mer utbildning för att kunna utföra ditt uppdrag som begravningsombud på ett tillfredsställande sätt?

- Ja → gå till fråga 5b  
 Nej

**Fråga 5b)**

Om ja, inom vilket eller vilka områden anser du dig behöva mer utbildning och större kunskap? *Flera alternativ får anges.*

- Ekonomi
- Administration
- Kunskap om olika religioner/begravnings seder
- Annat, ange vad:

.....  
.....

**Fråga 6**

Fick du några frågor av kommunen eller länsstyrelsen angående din bakgrund och erfarenhet innan du förordnades som begravningsombud?

- Ja
- Nej

**Fråga 7**

Anser du att det är lämpligt att ett begravningsombud är medlem i Svenska kyrkan?

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning

**Fråga 8a)**

Anser du att du som begravningsombud har tillräckliga befogenheter enligt begravningslagen och begravningsförordningen (exempelvis rätt att ta del av handlingar som rör begravningsverksamheten, närvara vid sammanträden, till- eller avstyrka förslaget till begravningsavgift samt anmäla tillsynsfrågor till länsstyrelsen)?

- Ja
- Nej → gå till fråga 8 b

**Fråga 8 b)**

Om nej, vilka ytterligare befogenheter anser du att ett begravningsombud bör ha?

.....  
.....

**DEL 2****Uppdragets utförande m.m.****Fråga 9a)**

Har du genomgått någon utbildning inom ramen för ditt uppdrag som begravningsombud?

- Ja → gå till fråga 9b  
 Nej → gå till fråga 9c

**Fråga 9b)**

Om ja, ange vilken eller vilka utbildningar.

.....  
.....

**Fråga 9c)**

Om nej, har du blivit erbjuden att delta i någon utbildning?

- Ja  
 Nej

**Fråga 10a)**

Får du kallelser till sammanträden hos begravningshuvudmannen?

- Ja  
 Nej  
 Ja, men väl sent

**Fråga 10b)**

Hur många av de sammanträden som du blivit kallad till av begravningshuvudmannen (eller begravningshuvudmännen om du är ombud för flera) har du deltagit i under 2008?

- Inga
- Cirka en fjärdedel
- Cirka hälften
- Cirka tre fjärdedelar
- Alla

**Fråga 10c)**

Om du är begravningsombud för flera begravningshuvudmän, deltar du i sammanträden hos samtliga huvudmän? *Besvaras bara om du har flera begravningshuvudmän.*

- Ja
- Nej

**Fråga 11a)**

Har du hos begravningshuvudmannen begärt att få del av handlingar som rör begravningsverksamheten?

- Ja → gå till fråga 11b
- Nej

**Fråga 11b)**

Om ja, har begravningshuvudmannen gett dig de handlingar du begärt och som du anser dig behöva?

- Ja
- Nej

**Fråga 12a)**

Anser du att du får huvudmannens/huvudmännens förslag till avgiftssats i tillräckligt god tid för att du ska kunna yttra dig över avgiftssatsen till Kammarkollegiet senast den 1 november?

- Ja  
 Nej

**Fråga 12b)**

Hur lång tid i förväg anser du att du skulle behöva ha huvudmannens förslag och underlag för att kunna yttra dig i rätt tid till Kammarkollegiet?

- 1 vecka  
 2 veckor  
 3 veckor  
 Mer än 3 veckor

**Fråga 13**

Har du under 2008 kontrollerat att huvudmannen samrått med företrädare för andra trossamfund och övriga berörda parter vid anläggning, utvidgning eller väsentlig ändring av allmän begravningsplats?

- Ja  
 Nej

**Fråga 14**

Har du i övrigt under 2008 verkat för att huvudmannen samrått med och informerat företrädare för dem som inte tillhör Svenska kyrkan?

- Ja  
 Nej

**Fråga 15**

Har du under 2008 haft kontakt med företrädare för andra trossamfund än Svenska kyrkan?

- Ja, både med företrädare för icke kristna och kristna trossamfund (t.ex. frikyrkor)
- Ja, bara med företrädare för kristna trossamfund
- Ja, bara med företrädare för icke kristna trossamfund
- Nej, inga kontakter

**Fråga 16**

Har du tagit reda på vilka önskemål beträffande begravningsverksamheten som finns hos de personer inom ditt verksamhetsområde som inte är medlemmar i Svenska kyrkan?

- Ja
- Nej

**Fråga 17**

Har du anmält någon tillsynsfråga till länsstyrelsen under 2008?

- Ja
- Nej

**Fråga 18**

Hur många gånger har du under 2008 haft kontakt med representanter för länsstyrelsen, utöver kontakt i samband med ev. utbildningstillfällen?

- Aldrig
- 1–5
- 6–10
- 11 gånger eller fler





## **Gemensamt uttalande av Svenska kyrkan, Svenska kyrkans församlingsförbund och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) om begravningsavgiften och det lokala huvudmannskapet för begravningsverksamheten**

Svenska kyrkan, Svenska kyrkans församlingsförbund och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) deltar alla i arbetet i Begravningsutredningen. Bland utredningens uppgifter finns att lägga fram förslag som möjliggör en mer enhetlig begravningsavgift. Ett förslag som förts fram i diskussionen är att en och samma begravningsavgift ska gälla i en kommun, oberoende av antalet begravningshuvudmän. Ett annat är att i lag reglera att det i en kommun bara ska finnas en begravningshuvudman. De tre organisationerna har kommit överens om följande gemensamma hållning i dessa frågor.

På sikt utgör en huvudman i varje kommun den bästa garantin för både en gemensam begravningsavgift inom en kommun och en rationell hantering som gynnar effektivitet och kvalitet. I många kommuner finns redan i dag denna ordning, nämligen i de kommuner där det bara finns ett pastorat vars gränser överensstämmer med kommunens eller där det finns en total kyrklig samfällighet med ansvar för bl.a. begravningsverksamheten inom kommunens område. Att nu föreskriva att det i alla kommuner bara får finnas en huvudman skulle emellertid leda till en mycket stor organisatorisk förändring, som kommer strax inpå de organisatoriska förändringar som skedde då de nya relationerna mellan staten och Svenska kyrkan etablerades den 1 januari 2000. Det finns också skäl för att staten är återhållsam med beslut som får avgörande betydelse för den kyrkliga organisationen, även inom begravningsverksamheten.

Mot denna bakgrund förordar vi att, med målet en huvudman per kommun, en gemensam begravningsavgift för begravningshuvudmännen i en kommun införs som ett första steg. Det innebär att Svenska kyrkan måste utveckla former för hur denna begravningsavgift ska beslutas. En sådan ordning är nödvändig inför risken att begravningshuvudmännen annars kommer fram till olika beslut.

En utveckling i riktning mot färre huvudmän pågår redan som en följd av de strukturella förändringar som sker på lokal nivå inom Svenska kyrkan. Pastoratsregleringar och samfällighetsbildningar leder i de allra flesta fall till färre och större enheter. Det finns goda

skäl att anta att denna utveckling fortsätter. En sådan utveckling är en förutsättning för den enighet som våra organisationer uppnått.

För avstämning av den utveckling som skett beträffande antalet huvudmän är de tre organisationerna beredda att utfästa sig att år 2016 göra en utvärdering som alltså sker i så god tid att den kan påverka Svenska kyrkans indelning för den mandatperiod som börjar den 1 januari 2018.

Även framgent utgör pastoratsregleringar och totala samfällighetsbildningar verktyg med vilkas hjälp man kan uppnå målet en begravningshuvudman i en kommun. Ytterligare ett verktyg är att överenskommelser träffas mellan flera huvudmän att en av dem svarar för begravningsverksamheten inom kommunen. Samverkan kan också ske på andra sätt, vilket har behandlats i rapporten *Samverkan i Svenska kyrkan* från Församlingsförbundet (2006).

SKKF avviker från de båda övriga organisationerna såtillvida att man ser bildandet av partiella samfälligheter, begravningsamfälligheter, som ett värdefullt komplement som borde öppnas redan nu. SKKF menar att detta kan motiveras dels av att begravningsverksamheten i de delar där den är lagreglerad i grunden är en samhällsuppgift, dels av att begravningsamfälligheter skulle ge möjlighet att där man så önskar undvika pastoratsregleringar och totala samfällighetsbildningar och ändå nå fram till målet en huvudman i kommunen. Förslag med detta innehåll fördes fram av SKKF redan i rapporten *Den framtida begravningsverksamheten* (2004).



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

**Begravningsutredningen**

*Ku 2008:01*

**SIFO Research International**

Till ansvarig för begravningsverksamheten

## **Enkät om begravningsclearing till begravningshuvudmän och innehavare av enskilda begravningsplatser**

### **Begravningsclearing**

För den som vid dödsfallet var folkbokförd inom en huvudmans förvaltningsområde ska huvudmannen utan kostnad för dödsboet tillhandahålla bland annat gravplats, kremering och vissa transporter. Tjänsterna ska även tillhandahållas av annan som förvaltar en allmän begravningsplats, om den avlidne kan beredas plats där. Huvudmannen där den avlidne varit folkbokförd ska då ersätta den som tillhandahållit tjänsterna enligt taxan för begravningsclearing (KAMFS 2008:7). I taxan finns angivet de belopp som fastställts för varje tjänst. Om tjänsterna tillhandahålls av innehavare av enskild begravningsplats ska även denne få ersättning enligt taxan av huvudmannen där den avlidne var folkbokförd. (Kopia av nu gällande taxa bifogas.)

Namn: .....

Kommun: .....

April 2009

## Bakgrund

### Fråga 1

Är ni begravningshuvudman eller innehavare av enskild begravningsplats?

- Begravningshuvudman – gå till fråga 2  
 Innehavare av enskild begravningsplats – gå till fråga 4

### Fråga 2

Hur ser de geografiska förhållandena ut inom ert förvaltningsområde?

- Övervägande del tätort  
 Övervägande del landsbygd  
 Blandat tätort och landsbygd

### Fråga 3

Har ni något äldreboende inom ert förvaltningsområde?

- Ja  
 Nej

## Ekonomi m.m.

### Fråga 4

Hur många begravingar anordnade ni år 2008?  
..... stycken

### Fråga 5 a

För hur många begravingar hade ni *intäkter* av begravningsclearing år 2008?

(I "begravingar" innefattas här även åtgärder som har samband med begravingen, tex. transporter, kremation och gravsättning.)

..... fall

**Fråga 5 b**

För hur många begravningar hade ni *kostnader* för begravningsclearing år 2008? (I ”begravningar” innefattas här även åtgärder som har samband med begravningen, tex. transporter, kremation och gravsättning.)

..... fall

**Fråga 6**

Hur många av de begravningar som ni hade intäkter eller kostnader för år 2008 avsåg endast clearing *inom* den egna kommunen?

..... fall

**Allmänt om systemet med begravningsclearing****Fråga 7**

Hur tycker ni att systemet med begravningsclearing fungerar? Fungerar det ...

- Mycket bra
- Ganska bra
- Varken bra eller dåligt
- Ganska dåligt
- Mycket dåligt

Kommentar:.....  
 .....  
 .....

**Fråga 8**

Vad anser ni om den administration som är förenad med begravningsclearingen?

- Mycket betungande
- Ganska betungande
- Inte särskilt betungande
- Inte alls betungande

**Fråga 9 a**

Behöver reglerna om begravningsclearing förändras, förtydligas eller förenklas i något avseende?

- Ja  
 Nej

**Fråga 9 b**

Om ja, ange på vilket sätt:

.....  
.....  
.....

**Taxa om begravningsclearing****Fråga 10 a**

Anser ni att de nuvarande beloppen i taxan om begravningsclearing ger en rimlig ersättning för de tjänster som anges i taxan?

- Ja  
 Nej

**Fråga 10 b**

Om nej, ange vilka taxebelopp som bör justeras och varför.

.....  
.....  
.....

**Fråga 11 a**

Finns det några tillämpningsproblem när det gäller vilka transporter som omfattas av taxan?

- Ja  
 Nej

**Fråga 11 b**

Om ja, beskriv: .....

.....

**Fråga 12 a**

Finns det några andra tillämpningsproblem när det gäller taxan?

- Ja  
 Nej

**Fråga 12 b**

Om ja, beskriv: .....

.....

**Fråga 13**

Är clearingtaxan tillräckligt detaljerad och preciserad?

- Ja, den är bra som den är  
 Nej, den borde innehålla färre poster, följande poster kan läggas samman: .....
- .....
- .....

- Nej, det behövs ytterligare preciseringar, nämligen.....
- .....
- .....

**Fråga 14**

Använder ni beloppet för kremering i taxan som vägledande för avtal om kremering med annan begravningshuvudman?

- Ja  
 Nej



**Fråga 15 a**

Förutom när det gäller kremering, använder ni beloppen i taxan för begravningsclearing i något annat sammanhang än för rena clearingsituationer?

- Ja  
 Nej

**Fråga 15 b**

Om ja, ange vilket taxebelopp och i vilket sammanhang taxan används: .....

.....  
.....

**Lokaler****Fråga 16a**

Tillhandahåller ni lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler?

- Ja, lokal erbjuds i våra egna byggnader, tex. församlingshem eller kapell  
 Ja, lokal erbjuds i annan regi, tex. Folkets hus  
 Nej

**Fråga 16 b**

Om ja, vilken storlek har den lokal som erbjuds?

- Plats för 1–10 besökare  
 Plats för 11–50 besökare  
 Plats för mer än 50 besökare

**Övriga synpunkter**

Om du har några övriga synpunkter med anledning av denna enkät får du gärna lämna dessa här.

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**STORT TACK FÖR ER MEDVERKAN!**

Skicka formuläret till Sifo i det bifogade svarskuvertet.  
Portot är betalt.

Sifo Research International,  
Box 513, 372 25 Ronneby, tel 020-252526

# Statens offentliga utredningar 2009

*Kronologisk förteckning*

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat.  
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.  
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka  
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.
72. Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. Ju.
73. Vägval för filmen. Ku.
74. Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. N.
75. Folkbokföringen. Fi.
76. Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. Ju.
77. EU:s Viseringskodex. Ju.
78. Ökad säkerhet i domstol. Ju.
79. Några begravningsfrågor. Ku.

# Statens offentliga utredningar 2009

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
- Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
- Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
- Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
- Kommunal kompetenscatalog.  
En problemorientering. [17]
- Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
- Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
- Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
- Moderna hyreslagar. [35]
- Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
- Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
- Den nya migrationsprocessen. [56]
- Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]
- Modernare adoptionsregler. [61]
- Signalspaning för polisiära behov. [66]
- Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]
- Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. [72]
- Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. [76]
- EU:s Viseringskodex. [77]
- Ökad säkerhet i domstol. [78]

### Utrikesdepartementet

---

- EU, Sverige och den inre marknaden  
– En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. [71]

### Försvarsdepartementet

---

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]
- Totalförsvarsplikt och frivillighet. [63]

- Försvarsmaktens helikopter 4  
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]
- En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

### Socialdepartementet

---

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
- En ny alkohollag. [22]
- Olovlig tobaksförsäljning. [23]
- Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
- Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
- Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]
- Ett effektivare smittskydd. [55]
- Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]

### Finansdepartementet

---

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
- Återkrav inom välfärdssystemen.  
– Förslag till lagstiftning. [6]
- Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
- Skatt i retur. [12]
- Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
- Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
- Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
- Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
- Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]
- Skatteförfarandet. [58]
- Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]

Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]  
Moderniserade skatteregler för ideell sektor.  
[65]  
Folkbokföringen. [75]

#### **Utbildningsdepartementet**

---

Ta klass. [27]  
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och  
flexibelt. + Bilagor. [28]  
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]  
Staten och imamerna. Religion, integration,  
autonomi. [52]  
Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är  
det? [64]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

Den svenska administrationen av jordbruks-  
stöd. [7]  
Trygg med vad du äter – nya myndigheter  
för säkra livsmedel och hållbar produktion.  
[8]  
Det växande vattenbrukslandet. [26]  
Skog utan gräns? [30]  
Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen  
om fiskevårdsområden. [53]  
Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

#### **Miljödepartementet**

---

Miljöprocessen. [10]  
Vattenverksamhet. [42]  
Områden av riksintresse och Miljö-  
konsekvensbeskrivningar. [45]  
Myndighet för hållbart samhällsbyggande  
– en granskning av Boverket. [57]

#### **Näringsdepartementet**

---

Nya nät för förnybar el. [2]  
Mer järnväg för pengarna. [20]  
De statliga beställarfunktionerna och  
anläggningsmarknaden. [24]  
Effektiva transporter och samhällsbyggande  
– en ny struktur för sjö, luft, väg och  
järnväg. [31]  
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]  
Koncessioner för el- och gasnät. [48]  
Höghastighetsbanor.  
Ett samhällsbygge för stärkt utveckling och  
konkurrenskraft. [74]

#### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Fritid på egna villkor. [29]  
Främja, Skydda, Övervaka  
– FN:s konvention om rättigheter för  
personer med funktionsnedsättning. [36]

#### **Kulturdepartementet**

---

Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor.  
[15]  
Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. [16]  
Avskaffande av filmcensuren för vuxna  
– men förstärkt skydd för barn och unga  
mot skadlig mediepåverkan. [51]  
Vägval för filmen. [73]  
Några begravningsfrågor. [79]

#### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]  
Integritetsskydd i arbetslivet. [44]  
God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]