

Nr 10.

Ankom till riksdagens kansli den 22 februari 1916 kl. 1 e. m.

Utlåtande, i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om nyttjanderätt till gravplats samt lag om ändrad lydelse av 1 kap. 8 § och 2 kap. 43 § i lagen om nyttjanderätt till fast egendom den 14 juni 1907, dels ock i ämnet väckt motion.

*Närvarande vid ärendets slutliga behandling: herrar Petersson i Lidingö villastad, Trana *), Söderbergh, K. Larsson, Rogberg *), Alexanderson *), greve Spens, Dahl, Lars Olsson, Schotte, Lindqvist i Stockholm, Pettersson i Bjälbo *), Persson i Norrköping, Gustafsson i Örebro, Karlsson i Fjäl och Borg.*

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Genom en den 14 januari 1916 dagtecknad proposition, nr 24, vilken blivit till lagutskottet hänvisad, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda utdrag av i statsrådet och lagrådet förda protokoll ävensom kyrkomötets nedan omförmälda skrivelse, föreslagit riksdagen att antaga följande

Förslag

till

1:o **Lag**

om nyttjanderätt till gravplats.

Med upphävande av nådiga förbudet den 12 september 1783 emot ytterligare försäljande av de en gång till privata försålda gravar i kyrkor och kyrkogårdar, såvitt detta förbud avser gravar å kyrkogårdar, förordnas som följer:

Bihang till riksdagens protokoll 1916. 9 saml. 6 häft. (Nr 10-11.) 1

1 §.

Å kyrkogård eller annan allmän begravningsplats må gravplats endast upplåtas med nyttjanderätt.

Sådan upplåtelse må ske för alltid eller för viss tid, högst femtio år.

2 §.

Avtal, varigenom upplåtes nyttjanderätt till gravplats, skall upprättas skriftligen.

3 §.

Avgift för nyttjanderätt till gravplats skall, där ej annat avtalas, utgå på en gång.

4 §.

Gravplats skall av nyttjanderättshavaren hållas i ordnat och värdigt skick.

Råder å gravplats grov vanvård och avhjälpes den ej inom ett år efter det upplåtaren förelagt nyttjanderättshavaren att sätta gravplatsen i stånd, vare nyttjanderätten förverkad. Föreläggandet skall innefatta erinran om den sålunda stadgade påföljden. Är nyttjanderättshavaren ej känd eller vet man ej, var han finnes, skall föreläggande, som nu är sagt, införas tre gånger såväl i allmänna tidningarna som i tidning inom orten; och varde tiden för den föreskrivna påföljdens inträdande räknad från det sista kungörandet.

5 §.

Då för viss tid upplåten nyttjanderätt till gravplats upphör på grund av tidens utlöpande, äger, om gravplatsen är väl vårdad, nyttjanderättshavaren rätt att mot skälig avgift erhålla förnyad upplåtelse, såframt han anmält sig därtill före nyttjanderättstidens utgång och den förnyade upplåtelsen icke medför synnerligt men för begravningsplatsens ändamålsenliga ordnande.

6 §.

Har nyttjanderätt till gravplats upphört, må därå anbragt gravvård eller annan överbyggnad av dess ägare bortföras inom sex månader därefter. Vad som ej är bortfört inom nämnda tid, tillfaller upplåtaren; vill denne från graven föra gravvård eller annan överbyggnad av konstnärligt eller historiskt värde eller eljest av beskaffenhet att böra för framtiden bibehållas, skall den åter uppställas inom begravningsplatsen å lämplig, därtill avsedd plats.

Denna lag skall träda i kraft den 1 juli 1916 och i tillämpliga delar lända till efterrättelse även beträffande de upplåtelser av gravplats å kyrkogård eller annan allmän begravningsplats, som skett före nämnda dag;

samt

2:o) **Lag**

om ändrad lydelse av 1 kap. 8 § och 2 kap. 43 § i lagen om nyttjanderätt till fast egendom den 14 juni 1907.

Härigenom förordnas, att 1 kap. 8 § och 2 kap. 43 § i lagen om nyttjanderätt till fast egendom den 14 juni 1907 skola erhålla följande ändrade lydelse:

1 KAP.

8 §.

Vad i 1 och 7 §§ stadgas angående längsta tid för beståndet av rättighet, som där avses, äger icke tillämpning å upplåtelse, som sker från kronan.

Ej heller äger vad i 1 § stadgas tillämpning å upplåtelse av nyttjanderätt till gravplats på kyrkogård eller annan allmän begravningsplats.

2 KAP.

43 §.

Upplåtes jord på arrende för annat ändamål än jordbruk, skola å sådan upplåtelse stadgandena i 1 och 4 §§, 5 § första stycket, 6—9, 18, 22, 25 och 26 §§, 27 § första stycket, 28—34, 36—41 §§ samt 42 § första stycket äga motsvarande tillämpning; dock att vad 33 § stadgar angående rätt för jordägaren att uppsäga avtalet ej skall tillämpas efter det arrendatorn tillträtt fastigheten, ej heller innan tillträde skett, där arrendatorn på anfordran inom utgången av nästa dag för avtalets fullgörande ställer säkerhet, med vilken jordägaren skäligen kan nöjas.

Är ej arrendetiden bestämd, skall avtalet upphöra att gälla efter det uppsägning å någondera sidan skett.

Ej må genom förbehåll i avtalet stadgas inskränkning i arrendatorns rätt att vid överlåtelse av fastigheten kvarsitta, ej heller för arrenderättens förverkande stadgas annan grund än 36 och 37 §§ bestämma; har sådant förbehåll skett, vare det utan verkan.

Angående upplåtelse av nyttjanderätt till gravplats å kyrkogård eller annan allmän begravningsplats är särskilt stadgat.

Denna lag skall träda i kraft den 1 juli 1916.

Av propositionen inhämtas, att Kungl. Maj:t genom skrivelse till 1915 års kyrkomöte förklarar sig vilja, jämlikt § 87 mom. 2 regeringsformen inhämta kyrkomötets yttrande, huruvida kyrkomötet godkände ett vid skrivelsen fogat förslag till lag om nyttjanderätt till gravplats, ävensom att kyrkomötet i underdånig skrivelse den 15 november 1915, med förklarande att det av Kungl. Maj:t för kyrkomötet framlagda förslaget icke blivit av kyrkomötet i oförändrat skick godkänt, anmält, att kyrkomötet för sin del antagit ett förslag till lag om nyttjanderätt till gravplats av den lydelse, som det nu riksdagen förelagda förslaget till sagda lag utvisar.

Beträffande de skäl, som ligga till grund för Kungl. Maj:ts förslag, får utskottet hänvisa till propositionen.

I samband med denna proposition har utskottet till behandling förehåft en i anledning av propositionen av herr *K. J. Ekman* väckt motion (I: 33), däri hemställts »att riksdagen — med avslag å Kungl. Maj:ts proposition i vad den avser förslag till lag om ändrad lydelse av 1 kap. 8 § och 2 kap. 43 § i lagen om nyttjanderätt till fast egendom den 14 juni 1907 — ville för sin del antaga följande

*Herr K. J.
Ekman's
motion.*

»Förslag till lag

om ändrad lydelse av 2 § i lagen den 14 juni 1907 om vad iakttagas skall i avseende å införande av lagen om nyttjanderätt till fast egendom:

2 §.

Bestämmelserna i nya lagen avse ej upplåtelse under stadgad åbo rätt av hemman eller lägenhet, som tillhör kronan eller allmän inrättning; ej heller upplåtelse av nyttjanderätt till gravplats å kyrkogård eller annan allmän begravningsplats.

Denna lag skall träda i kraft den 1 juli 1916.»

Till stöd för berörda hemställen har motionären anført:

Förslaget till lag om nyttjanderätt till gravplats utgår ifrån, att rätten till gravplats är av privaträttslig natur och då närmast att betrakta såsom nyttjanderätt av samma art som nyttjanderätt, om vilken förmåles i lagen om nyttjanderätt till fast egendom den 14 juni 1907.

I motsats till vad i lagförslaget gjorts gällande är jag av den uppfattning, att bestämmelserna rörande rätt till gravplats icke tillhöra privaträttens område och sålunda icke på något sätt beröras av nyttjanderättslagens stadganden, utan att de äro av offentligt-rättslig karaktär och i sin helhet tillhöra kyrkorätten.

Av stadgandena i lagen om jordfästning den 25 maj 1894 framgår, att det åligger församlingen att anordna begravningsplats, där de avlidna skola jordas. Gravplats tillkommer där en var inom församlingen avliden, vare sig enskild gravplats förvärvats eller ej. Rätten att pryda och vårda graven tillkommer den avlidnes anhöriga eller vänner, oberoende av huruvida avtal om rätt till gravplats träffats eller icke. Skillnaden i rätt till den enskilda gravplatsen och till gravplatsen å »fattigkyrkogården» är endast den, att tiden för besittningsrätten till den senare platsen ensidigt bestämmes av församlingen eller kyrkogårds-

*Motionärens
motivering.*

förvaltningen i överensstämmelse med därom givna stadganden, under det att tiden för besittningen av den enskilda gravplatsen bestämmes genom avtal, som icke kan ensidigt ändras.

Den rätt till enskild gravplats, som genom avtal upplåtes, faller även den inom den offentliga rättens område. Församlingen kan icke till den enskilde upplåta en rätt av annan art än den, församlingen själv har. Låt vara att församlingen genom ett privaträttsligt fång förvärvat den jord, som upptages av begravningsplatsen; när denna jord blivit i enlighet med därom givna stadganden för sitt ändamål invigd, kan därefter församlingen icke göra någon privaträtt till jorden gällande, utan den rätt församlingen därefter har till platsen är, såsom nämnts, av offentligt-rättslig karaktär. Att någon del av begravningsplatsen — så länge denna består såsom sådan — sedermera skulle kunna med äganderätt i privaträttslig mening upplåtas till enskild är fullkomligt uteslutet. Likaså att nyttjanderätt i nyttjanderättslagens mening skulle kunna till enskild överlåtas. Den rätt, innehavaren av en gravplats har, är icke vare sig äganderätt eller nyttjanderätt utan allenast en offentligt-rättslig *besittningsrätt*, utan de särskilda kvalifikationer, som åtfölja besittning under äganderätt eller under nyttjanderätt. När därför i kyrkostämmoförordningen § 2 stadgas om kyrkostämmas befogenhet med avseende å begravningsplats, talas endast om kyrkostämmans befattning med »ordnande och *fördelning*» av begravningsplatser samt avgifter för dem. Visserligen förekommer i 12 § 5 mom. hälsovårdsstadgan den 25 september 1874 tal om »gravar, som blivit upplåtna åt enskilde med ägande- eller besittningsrätt»; men denna författning är av administrativ natur, och det är en känd sak, att de i dylika författningar begagnade ordalagen icke alltid äro valda med den omsorg, som hade vederbort.

I den underdåniga skrivelse från kyrkomötet, som bilagts Kungl. Maj:ts proposition, uttalar sig kyrkomötet härom — med anledning av en utav mig därstädes väckt motion — i följande ordalag:

»Såsom av motionen framgår, har densamma föranletts därav, att enligt motionärens uppfattning det rättsområde, vilket Eders Kungl. Maj:ts förslag avser att reglera, tillhör den offentliga rättens och icke privaträttens område. Enligt kyrkomötets mening talar åtskilligt för riktigheten av denna motionärens uppfattning. Men då bestämmelserna i föreliggande lagförslag till sitt innehåll äro av beskaffenhet att kunna ansluta sig till vare sig den ena eller den andra rättsuppfattningen i denna mera teoretiska fråga, finner kyrkomötet, som icke ansett sig böra bestämt uttala sig i detta avseende, den anmärkta omständigheten icke utgöra hinder för huvudsakligt godkännande av Eders Kungl. Maj:ts

förslag sådant det föreligger. Kyrkomötet vill dock framhålla, att enligt kyrkomötets uppfattning det vore önskligt, att bestämmelserna om nyttjanderätt till gravplats gjordes helt oberoende av bestämmelserna i lagen om nyttjanderätt till fast egendom. Exempelvis synes den rätt till in-teckning, som nyssnämnda lag medgiver, icke lämpligen böra före-komma med avseende å rätt till gravplats. Då denna fråga icke tillhör område för kyrkomötets beslutanderätt, har kyrkomötet endast på det sätt nu skett velat vidröra densamma.»

Då såsom ovan nämnts även församlingens rätt till begravnings-platsen, sedan densamma invigts och så länge den för sitt kyrkliga ändamål användes, är av offentligt-rättslig karaktär, lärer någon till-lämpning av t. ex. stadgandena i 1 kap. 2—7 §§ nyttjanderättslagen icke beträffande rätt till gravplats kunna komma i fråga. Det förefaller då oegentligt, att endast bestämmelserna i 1 § av detta kapitel skola undantagas från tillämpning å upplåtelse av rätt till gravplats, såsom i Kungl. Maj:ts proposition föreslås. Riktigast torde vara, såsom även kyrkomötet framhållit, att bestämmelserna om nyttjanderätt till gravplats gjordes helt oberoende av bestämmelserna i lagen om nyttjanderätt till fast egendom.

Vid granskningen av förslaget till lag om nyttjanderätt till grav-plats har inom utskottet uppmärksamheten fästats å de ingalunda säll-synta fall, där upplåtelse av gravplats förbundits med åtagande av den myndighet, som har kyrkogården under sin vård, att mot viss, en gång för alla, erlagd gottgörelse ombesörja gravens framtida under-håll. I sådana fall är kyrkogårdsförvaltningen visserligen gentemot med-kontrahenten eller annan, som från medkontrahenten härleder rätt till gravplatsen, i privaträttslig mening förbunden att fullgöra sitt åtagande härutinnan, men sedan ingen nyttjanderättshavare i lagförslagets mening längre existerar, t. ex. om den ursprunglige nyttjanderättshavarens släkt utgått, finnes ej vidare någon rättsägare, som med laga verkan kan tillhålla förvaltningen att uppfylla sina kontraktensliga förplik-telser. I dylikt fall lära hinder ej möta för kyrkogårdsförvaltningen att låta gravplatsen förfalla och därefter med stöd av bestämmelsen i lagförslagets 4 § genom meddelat föreläggande bereda sig rätt att fritt disponera över densamma.

*Utskottets
yttrande.*

Utskottet finner väl en anordning, som kan medföra följder av nyss antydd art, icke vara i allo tillfredsställande, men då enligt utskottets förmenande skälig trygghet i berörda hänseende synes kunna vinnas genom särskilda bestämmelser vid sidan av det föreliggande lag-

förslaget, har utskottet icke ansett sig böra ifrågasätta någon ändring i nu berört syfte i detta av kyrkomötet biträdda förslag. Utskottet håller nämligen före, att en nödig kontroll över att kyrkogårdsförvaltning icke låter komma sig till last åtgärder, som ovan berörts, skulle kunna vinnas exempelvis genom att till kungl. förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd den 21 mars 1862 gjordes ett tillägg av den huvudsakliga innebörd, att de för granskning av församlings räkenskaper utsedda revisorer skulle erhålla kännedom om de fall, där församlingen åtagit sig underhållsskyldighet av gravar och i samband härmed tillfälle att efterse, i vad mån nämnda skyldighet fullgjorts.

Den i ämnet väckta motionen finner utskottet ej böra till någon riksdagens åtgärd föranleda; och då utskottet i övrigt ej har något att erinra mot de riksdagen förelagda lagförslagen, får utskottet hemställa,

a) att riksdagen, med avslag å den i ämnet väckta motionen, måtte bifalla ifrågavarande proposition, och

b) att riksdagen måtte i skrivelse hos Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville taga under övervägande, huruvida icke genom tillägg till kungl. förordningen om kyrkostämma samt om kyrkoråd och skolråd den 21 mars 1862 eller genom annan lämplig åtgärd ökad trygghet må kunna vinnas för behörigt fullgörande av den underhållsskyldighet av gravplats, som kyrkogårdsförvaltning eller församling må hava åtagit sig, samt för riksdagen framlägga det förslag, som härav kunde föranledas.

Stockholm den 18 februari 1916.

På lagutskottets vägnar:

ALBERT PETERSSON.

Reservationer:

1:o) av herr *Petersson* i Lidingö villastad, som, med instämmande av herrar *K. Larsson* och greve *Spens*, anført:

1783 års förbud mot ytterligare försäljande av de en gång till privata försålda gravar i kyrkor och kyrkogårdar stadgar ett allvarsamt och strängt förbud för kyrkoherdar, kyrkoråd och föreståndare så i städerna som på landet att till salu utbjuda och föryttra någon grav i kyrkan eller på kyrkogården, som en gång tillförene blivit såld. Vill man söka för sig klargöra det föreställningssätt, som låg till grund för denna lagbestämmelse, så träffar man ingalunda det rätta, om man däri inlägger betydelsen av ett köp i vanlig privaträttslig mening. Avtalet hade i stället i sig något besläktat med from stiftelse. Den dödes stoft skulle tillförsäkras en ostörd viloplats och kyrkan som kyrklig myndighet åtog sig att sörja därför mot en kontant ersättning. Därför förbands understundom med dylikt avtal en donation till kyrkan för vård och underhåll av graven, under katolska tiden någon gång för läsande av vissa själamässor för den döde. Föreställningen om vanlig privat äganderätt till graven och om viss person som rättssubjekt till dylik äganderätt var — även om ordalagen i överenskommelsen kunde vara annorlunda avfattade och även om gravplatsen skulle komma till användning jämväl för slakten — så främmande som möjligt för en dylik uppgörelse.

Att 1783 års förbud icke kan i obegränsad tid utan vidare upprätthållas är jag den förste att erkänna. När så lång tid har gått, att minnet av den döde helt förbleknat, slakten dött ut och nya generationer kommit, som ha behov av de gamla gravplatserna, då må även de gamla gravarna försvinna, om de råkat i lägervall och ingen finnes, som vidare vårdar sig om dem.

Men att för detta ändamål helt övergiva den gamla pietetsfulla uppfattningen, att göra avtalet om gravplats till ett slags nyttjanderätt till jord i vanlig privaträttslig mening, för vilken nyttjanderätt då ock städse måste finnas ett personligt eller juridiskt rättssubjekt — det synes mig vara lika litet tilltalande som det måste föranleda konsekvenser, som knappast torde varit tillräckligt beaktade. Särskilt stötande verkar denna konstruktion i de fall där — såsom numera är synnerligen vanligt — upplåtelsen av gravplatsen förbindes med åtagande av den myn-

Bihang till riksdagens protokoll 1916. 9 saml. 6 häft. (Nr 10—11.) 2

dighet, som har kyrkogården under sin vård, att för obegränsad framtid ombesörja gravens vård och underhåll, ett åtagande för vilket särskild på en gång inbetald ersättning då ock gäldas. Grunden för och syftet med ett dylikt avtal är just att göra gravplatsens bibehållande i orubbat stånd oberoende av visst rättssubjekt, oberoende av om anhöriga ej längre finnas eller ej vårda sig om graven.

Med den nya lagen synas mig dylika avtal — redan slutna eller för framtiden tillkommande — bliva utan åsyftat värde, och anser jag detta ur rent praktisk synpunkt vara den största bristen i det föreliggande lagförslaget. Ty den nya lagen förutsätter allttjämt tillvaron av en »nyttjanderättshavare», som skall vara ansvarig för att graven städse hålles i ordnat och värdigt skick, och mot vilken föreläggande skall riktas att därutinnan avhjälpa förefintliga brister. Sker ej så, är »nyttjanderätten» förverkad, d. v. s. kyrkogårdsmyndigheten förfogar över graven efter förgottfinnande. Om denna myndighet själv har underhållsskyldigheten inverkar icke härå, den är icke »nyttjanderättshavare».

Intet är alltså som hindrar, att kyrkogårdsförvaltningen underlåter att fullgöra ett gjort åtagande att underhålla och vårda en gravplats och därefter, sedan densamma fått förfalla, förelägger »nyttjanderättshavaren» att sätta graven i stånd.

Antagligen är ett sådant förfarande icke att befara, så länge ännu någon finnes, som kan anses som nyttjanderättshavare och som sålunda äger befogenhet att, eventuellt genom rättegång, framtinga ett fullgörande av gravunderhållet. Men annorlunda ställer sig saken, då ingen känd nyttjanderättshavare finnes, och ett föreläggande alltså med giltig verkan kan ske genom kungörelse i tidningarna. Då är det ingalunda uteslutet, att en kyrkogårdsförvaltning kan finna med sin fördel förenligt att använda det i lagen anvisade enkla förfaringssättet och utan att väcka uppseende förvärva rätt att ånyo disponera gravplatsen och bliva kvitt det framtida underhållet. Att för förfarandet finna något skäl, som kan nödtorftigt tillfredsställa vederbörande själva, lärer med god vilja knappast vara oöverkomligt.

Möjligen vill man häremot invända, att detsamma lärer bliva fallet, även om man skulle genom stadgande i lagen söka förebygga en dylik eventualitet. Ty sedan ingen för gravens bibehållande intresserad längre finnes, kan ju en kyrkogårdsförvaltning i alla händelser förfara efter gottfinnande utan att utsätta sig för någon sakägares ingripande. Härå svaras, att det dock är en väsentlig åtskillnad, om gällande lag betecknar åtgörandet som otillbörligt eller genom sin av-

fattning och hela sin läggning, om icke direkt uppmanar därtill, så dock ej tager bestämt avstånd därifrån. För övrigt torde i förra fallet en viss uppsikt över kyrkogårdsförvaltningens åtgörande kunna påräknas vid visitationer och andra dylika kyrkliga förrättningar, vilket däremot knappast lär kunna ifrågasättas, om gravplatsernas vård och underhåll i beskriven lag tilläggas karaktären av en angelägenhet av uteslutande privaträttslig art.

Den brist, som jag nu påpekat, gör lagförslaget enligt min mening oantagligt. Bristen kunde möjligen ha nödtorftigt avhjälpas genom införande av en bestämmelse i viss mån motsvarande den, som innehölls i 3 § sista punkten av det till lagrådet remitterade förslaget, och av den huvudsakliga innebörd, att den i nuvarande 4 § stadgade påföljd för försummelse att hålla gravplats i ordnat och värdigt skick icke skulle inträda i det fall, att kyrkogårdens förvaltning enligt därom träffat avtal själv vore för gravens underhåll ansvarig. Men med hänsyn till det läge, vari ärendet för närvarande befinner sig därigenom, att kyrkomötet redan antagit det av kungl. maj:t för riksdagen framlagda förslaget, och då i allt fall en omarbetning synes högeligen önskvärd i syfte att få bort det krasst privaträttsliga grepp på ämnet, varav förslaget präglas, så finner jag mig icke böra framlägga något förslag till kompletterande bestämmelse av nyss antydd innebörd; utan hemställer,

att förslaget icke måtte av riksdagen bifallas.

2:o) Beträffande utskottets hemställan under a): av herr *Rogberg*, som ansett, att utskottet bort hemställa om avslag å Kungl. Maj:ts proposition, så vitt avser förslaget till lag om ändrad lydelse av 1 kap. 8 § och 2 kap. 43 § i lagen om nyttjanderätt till fast egendom den 14 juni 1907 samt om bifall till den av herr K. J. Ekman väckta motionen.