

STATEN OCH TROSSAMFUNDEN



Begravnings-

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

BETÄNKANDE AV
BEGRAVNINGSVERKSAMHETSKOMMITTÉN

SOU 1997: 42

STATEN OCH TROSSAMFUNDEN



Begravnings- verksamheten

BETÄNKANDE AV
BEGRAVNINGSVERKSAMHETSKOMMITTÉN

SOU 1997: 42

A: Ref UB
Occ SOL



Statens offentliga utredningar
1997:42
Kulturdepartementet

Staten och trossamfunden

Begravnings- verksamheten

Betänkande av
Begravningsverksamhetskommittén
Stockholm 1997

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: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

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

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Omslag: Rolf Hernegran, NsT Form

Omslagsbild: Glasfönster för sakristian i S:t Eskils kyrka Haninge Centrum 1996.

Konstnär Bosse Falk. Västerhaninge.

Motiv: Rytmer i de vertikala och diagonala linjerna markerar den uppåtriktade rörelsen i allt levandes strävan mot ljus kraft och insikt.

Utfört av Ringströms Glasmästeri Stockholm.

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20547-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

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

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

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

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

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

Kommittén har antagit namnet Begravningsverksamhetskommittén (Bvk).

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

Till betänkandet är fogat en reservation och ett särskilt yttrande.

Stockholm i april 1997

Anders Svärd

Birgitta Carlsson

Peter Englund

Monica Karlsson

Ingvar Paulsson

Susann Torgerson

Ashraf El Khabiry

Marja Hillerström

Lars Åke Lundberg

Eva Segerström

Anna Åkerhielm

/Elisabeth Grerot

Innehållsförteckning

Förkortningar	11
Ordlista	13
Sammanfattning	15
Författningsförslag	21
1 Inledning	47
1.1 Direktiven	47
1.2 Arbetets uppläggnig	48
2 Bakgrund	49
3 Nuvarande ordning	53
3.1 Inledning	53
3.2 Huvudmannaskap	54
3.2.1 Allmänna begravningsplatser	54
De territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan	54
Kommunerna	54
Ansvaret för de särskilda gravplatserna	55
3.2.2 Enskilda begravningsplatser	56
3.3 Tillsyn och överprövning	56
3.4 Finansiering	56
3.4.1 Finansiering genom skattemedel	56
3.4.2 Finansiering genom avgifter	57
3.5 Clearing	57
3.6 Service till huvudmännen	58
4 Vad är begravningsverksamhet?	59

4.1	Inledning	59
4.2	Begreppets tillkomst - SOU 1978:3	59
4.3	Övriga utredningar	61
4.3.1	Utredningen om begravningsverksamheten - SOU 1981:36	61
4.3.2	Arbetsgruppen för översyn av begravnings- lagstiftningen - SOU 1987:16	62
4.3.3	Begravningskostnadsutredningen - SOU 1990:82	62
4.3.4	ERK-utredningen - SOU 1992:9	63
4.3.5	Kyrkoberedningen - SOU 1994:42	63
4.4	Överväganden	63
5	Vem är huvudman?	69
6	Finansiering	71
6.1	Inledning	72
6.2	Nuvarande ordning	72
6.3	Konsekvenser av finansiering via kyrkoavgiften vid kyrkligt huvudmannaskap	73
6.3.1	Överväganden	73
	Allmänna praktiska konsekvenser	73
	Praktiska konsekvenser för den enskilde kyrkotillhörige	73
	Ekonomiska konsekvenser	73
6.4	Konsekvenser av finansiering via kyrkoavgiften vid kommunalt huvudmannaskap	74
6.4.1	Överväganden	74
	Begravningsavgift vid kommunalt huvud- mannaskap	74
6.5	Medlemskap i icke-territoriella församlingar inom Svenska kyrkan	75
6.5.1	Nuvarande ordning	75
6.5.2	Överväganden	76
6.6	Fastställande av begravningsavgift för dem som inte tillhör Svenska kyrkan	77
6.6.1	Överväganden	77
	Pastoraten inom Svenska kyrkan fastställer avgiften	77
	Den borgerliga kommunen fastställer avgiften	78
6.7	Vad ingår i begravningsavgiften?	79

6.7.1	Överväganden	79
6.8	Redovisning av kostnader samt beräkning av begravningsavgift	80
6.8.1	Pastoratsförbundets utredning	80
6.8.2	Överväganden	82
6.9	Uppbörd	82
6.9.1	Hur uppbörderna fungerar i dag	82
6.9.2	Skatteregisterlagen (1980:343)	83
6.9.3	Överväganden	83
	Uppbörd av begravningsavgiften	83
	Inkomstunderlag för begravningsavgiften	84
	Särredovisning på skattsedeln	84
6.10	Utjämnning av intäkter och kostnader	85
6.10.1	Regeringens förslag	85
6.10.2	Överväganden	86
7	Obligatorisk begravningsclearing	89
7.1	Nuvarande ordning	89
7.2	Pastoratsförbundets utredning	90
7.2.1	Tjänster som föreslås ingå i clearingen	90
7.2.2	Huvudmannens kostnadsansvar enligt Pastoratsförbundets förslag	91
7.3	Överväganden	91
7.3.1	Vilka huvudmän omfattas av clea- ringen?	91
7.3.2	Vilka tjänster föreslås ingå i clea- ringen?	92
7.3.3	Särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor	93
7.3.4	Clearingtaxan	95
7.3.5	Vem skall fastställa taxan?	95
8	Ansvar för de särskilda gravplatserna för dem som inte tillhör något kristet trossamfund	97
8.1	Tidigare förhållanden	97
8.2	Nuvarande ordning	98
8.2.1	Begravningslagens bestämmelser	98
8.2.2	Hur stiftssamfälligheternas ansvar full- gjorts i praktiken	99
8.2.3	Myndighetsutövning och överprövning av beslut	101

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

14 Genomförande	131
15 Författningskommentar	133
Reservation	145
Särskilt yttrande	147

Bilagor

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

Förkortningar

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

Ordlista

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

Sammanfattning

Förslagen i korthet

Begreppet begravningsverksamhet

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

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

Utanför begravningsverksamheten faller, enligt kommitténs förslag, sådant som t.ex. svepning, kista, gravsten, annonsering, begravningsceremoni, minnesstund med förtäring, gravskötsel samt tillhandahållande av växter för den enskilda gravplatsen.

Huvudmannen

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

Finansieringen

Begravningsavgiften

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

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

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

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

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

Fastställandet av begravningsavgiften

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

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

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

Vad ingår i begravningsavgiften?

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

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

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

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

Uppbörden

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

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

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

Innehavare av allmän begravningsplats

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

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

Obligatorisk, riksomfattande clearing

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

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

De särskilda gravplatserna för dem som inte tillhör något kristet trossamfund

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

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

ordna så att särskilda gravplatser finns tillgängliga inom närbeläget förvaltningsområde. Det blir ytterst länsstyrelserna som får avgöra vad som kan anses vara ett godtagbart avstånd till närmaste ort med särskilda gravplatser.

Inflytande och insyn

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

Överprövning och tillsyn

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

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om begravningslagen (1990:1144)

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

I denna lag avses med

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

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

Nuvarande lydelse

- begravningsplatser: områden eller utrymmen som är behörigen anordnade för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som har tagits i anspråk för detta ändamål, främst kyrkogårdar eller andra gravområden, minneslundar, kolumbarier eller urnmurar,
- allmänna begravningsplatser: sådana begravningsplatser som är anordnade av *pastorat eller kyrkliga samfundigheter inom svenska kyrkan*, av kommuner eller annars av det allmänna,
- enskilda begravningsplatser: andra begravningsplatser än allmänna,
- gravrätt: den rätt som uppkommer när en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts till någon för gravsättning,
- kremering: förbränning av stoftet efter en avliden person,
- gravsättning: placering av stoft eller aska inom en bestämd gravplats och placering eller utströende av aska i minneslund eller på någon annan plats än begravningsplats,
- gravanordningar: gravvårdar och andra gravöverbyggnader, stenramar, staket eller andra liknande anordningar på en gravplats,
- *kyrkogårdsmyndigheter: myndigheter som förvaltar allmänna begravningsplatser,*
- *krematoriemyndigheter: myndigheter som förvaltar krematorier.*

Föreslagen lydelse

rafiskt avgränsat förvaltningsområde,

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

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

2 kap.**1 §**

Allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanlägg

Allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanlägg

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

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

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

2 §

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

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

3 §¹

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

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

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

¹ Senaste lydelse 1991:496.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

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

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

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

Innehav av allmän begravningsplats

15 §

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

16 §

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***3 kap.****1 §**

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

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

5 kap.**3 §²**

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

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

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

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

6 §

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

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

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

² Senaste lydelse 1991:496.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §³

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

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

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

11 §

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

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

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

12 §

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

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

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

³ Senaste lydelse 1991:496.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*13 §⁴

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

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

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

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

16 §

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

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

⁴ Senaste lydelse 1991:496.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

18 §

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

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

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

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

6 kap.

2 §

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

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

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

3 §

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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

7 kap.**9 a §**

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

20 §

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

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

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

8 kap.**1 §**

Om någon gravsätts inom en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats och gravplatsen inte kan upplåtas till någon med gravrätt, skall gravplatsen förbehållas den avlidne under minst 15 år.

Om någon gravsätts inom en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats och gravplatsen inte kan upplåtas till någon med gravrätt, skall gravplatsen förbehållas den avlidne under minst 25 år.

I fråga om gravanordningar tillämpas 7 kap. 25–29 och 35–37 §§. Med gravrättsinnehavare avses därvid den som ordnar med gravsättningen.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

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

9 kap. Begravningsavgift**Avgiftsskyldighet**

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

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

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

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

Fastställande av begravningsavgiften

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

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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

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

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

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

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

Åtgärder som ingår i begravningsavgiften

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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

Kostnadsansvar vid gravsättning m.m. inom annat förvaltningsområde

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

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

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***10 kap. Ombud**

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

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

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

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

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

11 kap.**6 §⁵**

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

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

Detsamma gäller

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

⁵ Senaste lydelse 1991:496.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

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

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

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

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

¹ Senaste lydelse 1993:1583

Nuvarande lydelse

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

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

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

Föreslagen lydelse

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

3 §²

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

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

² Senaste lydelse 1992:1583.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 a §³

När en kommun eller ett landsting har fastställt budgeten, skall kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen genast underrätta skattemyndigheten om den skattesats som har bestämts för det följande året.

Om *skattesatsen* inte har fastställts före oktober månads utgång, skall styrelsen genast underrätta skattemyndigheten om styrelsens förslag till *skattesats*. Har någon annan *skattesats* än den föreslagna fastställts, skall styrelsen genast underrätta skattemyndigheten och *riksskatteverket* om den fastställda *skattesatsen*. Om budgeten inte har fastställts före november månads utgång, skall, så snart skattesatsen för den preliminära skatten har fastställts, skattemyndigheten underrättas om *skattesatsen*.

När en kommun eller ett landsting har fastställt budgeten, skall kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen genast underrätta skattemyndigheten om den skattesats *och, i förekommande fall, avgiftssats för begravningsavgift* som har bestämts för det följande året.

Om *skatte- eller avgiftssatsen* inte har fastställts före oktober månads utgång, skall styrelsen genast underrätta skattemyndigheten om styrelsens förslag till *skatte- respektive avgiftssats*. Har någon annan *skatte- eller avgiftssats* än den föreslagna fastställts, skall styrelsen genast underrätta skattemyndigheten och *Riksskatteverket* om den fastställda *skatte- respektive avgiftssatsen*. Om budgeten inte har fastställts före november månads utgång, skall, så snart skattesatsen för den preliminära skatten *samt avgiftssatsen för begravningsavgiften* har fastställts, skattemyndigheten underrättas om *skatte- respektive avgiftssatsen*.

³ Senaste lydelse 1992:341.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 b §⁴

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

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

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

4 §⁵

Vad som i denna paragraf sägs om kommun och kommunalskattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstingsskattemedel.

Vad som i denna paragraf sägs om kommun och kommunalskattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstingsskattemedel samt i fråga om kommuns begravningsavgiftsmedel.

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

⁴ Senaste lydelse 1992:341.

⁵ Senaste lydelse 1996:743.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret.

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

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

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

Nuvarande lydelse

i januari andra året efter beskattningsåret.

Föreslagen lydelse

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

4 a §⁶

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

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

⁶ Senaste lydelse 1994:964.

Nuvarande lydelse

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

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

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

Föreslagen lydelse

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

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

Nuvarande lydelse

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

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

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

Föreslagen lydelse

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

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari skall utbetalningarna dessa månader ske med belopp som skattemyndigheten, med beaktande av till kommunen och församlingen utbetalt belopp i december månad föregående år, finner skäligt.

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

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

4 §¹

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

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

¹ Senaste lydelse 1995:1520.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. 9 §

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

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

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

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

11 §

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

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

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1999.

och avgränsningen för begreppet
myndigheter om skattstämman
styrelsen till underlättas vissa
föreskrifter om skyldighet för
beräkning av skatt, m.m. finns
moms och annan medlemsstat-
skilda bestämmelser om kom-
I lagen (1965:269) med sär-

myndigheter om skattstämman.
styrelsen till underlättas vissa
föreskrifter om skyldighet för
beräkning av skatt, m.m. finns
moms och annan medlemsstat-
skilda bestämmelser om kom-
I lagen (1965:269) med sär-

skäl till det.
bestäms tidigare, om det finns
avgiftnar än den som har
fastställs en annan skatte- eller
avgift. Fullmäktige för 52
skiljas före december månads
budgeten skall därför fast-
(144) inom denna tid.
kap. betrygghetslagen (1990:
bestämmelserna enligt 9
månade full avgränsningen för
skattstämman och i förekom-
skall fullmäktige ändå fastställas
före november månads utgång.
skilda skäl inte kan fastställas
Om budgeten på grund av sär-

skattstämman inom denna tid.
skall fullmäktige ändå fastställas
före november månads utgång.
skilda skäl inte kan fastställas
Om budgeten på grund av sär-

gär, om det finns skäl till det.
än den som har bestämts till-
fastställs en annan skattstämman
utgång fullmäktige för 52
skiljas före december månads
Budgeten skall därför fast-

1 Inledning

1.1 Direktiven

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

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

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

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

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

1.2 Arbetets uppläggnig

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

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

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

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

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

2 Bakgrund

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

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

I februari 1975 inleddes överläggningar om det framtida förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan mellan företrädare för parterna. Staten uttalade i samband med detta att utgångspunkten för överläggningarna måste vara att huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna skulle föras över till de borgerliga kommunerna. Begravningsutskottet, som behandlade frågorna om begravningsverksamheten, föreslog att huvudmannaskapet skulle föras över till kommunerna men att församlingarna skulle ges en lagfäst rätt att, mot ersättning av kommunerna, fortsätta att förvalta de begravningsplatser som de hade hand om vid övergångstillfället. Betänkandet som helhet fick under remissbehandlingen ett starkt stöd från många håll, medan inställningen från församlingar och samfälligheter inom Svenska kyrkan var övervägande negativ. År 1979 lade regeringen fram förslag

till principbeslut om relationerna mellan staten och Svenska kyrkan för kyrkomötet. Förslaget avvisades dock av kyrkomötet.

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

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

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

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

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

vara huvudman för begravningsverksamheten samtidigt som den nuvarande möjligheten till kommunalt huvudmannaskap skall finnas kvar.

3 Nuvarande ordning

3.1 Inledning

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Huvudmannaskap

3.2.1 Allmänna begravningsplatser

De territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan

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

Kommunerna

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

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

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

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

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

Ansvar för de särskilda gravplatserna

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

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

3.2.2 Enskilda begravningsplatser

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

3.3 Tillsyn och överprövning

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

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

3.4 Finansiering

3.4.1 Finansiering genom skattemedel

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

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

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

3.4.2 Finansiering genom avgifter

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

3.5 Clearing

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

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

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

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

3.6 Service till huvudmännen

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

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

4 Vad är begravningsverksamhet?

Vi föreslår att

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

4.1 Inledning

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

4.2 Begreppets tillkomst – SOU 1978:3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Övriga utredningar

4.3.1 Utredningen om begravningsverksamheten – SOU 1981:36

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

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

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

4.3.2 Arbetsgruppen för översyn av begravningslagstiftningen – SOU 1987:16

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

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

4.3.3 Begravningskostnadsutredningen – SOU 1990:82

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

4.3.4 ERK-utredningen – SOU 1992:9

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

4.3.5 Kyrkoberedningen – SOU 1994:42

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

4.4 Överväganden

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

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

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

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

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

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

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

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

Uppgifter som föreslås ingå i begravningsverksamheten

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

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

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

Uppgifter som föreslås inte ingå i begravningsverksamheten

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

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

5 Vem är huvudman?

Vi föreslår

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

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

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

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

6 Finansiering

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

Vi föreslår att

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

6.1 Inledning

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

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

6.2 Nuvarande ordning

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

6.3 Konsekvenser av finansiering via kyrkoavgiften vid kyrkligt huvudmannaskap

6.3.1 Överväganden

Allmänna praktiska konsekvenser

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

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

Praktiska konsekvenser för den enskilde kyrkotillhörige

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

Ekonomiska konsekvenser

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

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

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

6.4 Konsekvenser av finansiering via kyrkoavgiften vid kommunalt huvudmannaskap

6.4.1 Överväganden

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

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

Begravningsavgift vid kommunalt huvudmannaskap

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

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

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

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

6.5 Medlemskap i icke-territoriella församlingar inom Svenska kyrkan

6.5.1 Nuvarande ordning

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

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

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

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

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

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

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

6.5.2 Överväganden

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

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

6.6 Fastställande av begravningsavgift för dem som inte tillhör Svenska kyrkan

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

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

6.6.1 Överväganden

Pastoraten inom Svenska kyrkan fastställer avgiften

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

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

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

Den borgerliga kommunen fastställer avgiften

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

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

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

6.7 Vad ingår i begravningsavgiften?

6.7.1 Överväganden

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

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

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

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

Till detta kommer att de mera allmänna åtgärderna inom begravningsverksamheten självfallet skall bekostas via begravningsavgiften och den del av kyrkoavgiften som är hänförlig till begravnings-

verksamheten. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas drift och underhåll av begravningsplats, byggnader och inventarier, fullgörande av åligganden enligt begravningslagen och andra lagar och förordningar samt den administration som krävs för att fullgöra uppgifterna.

6.8 Redovisning av kostnader samt beräkning av begravningsavgift

6.8.1 Pastoratsförbundets utredning

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

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

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

Pastoratsförbundets förslag utgår från följande grundförutsättningar:

- Fastighetsförvaltningen och begravningsverksamheten redovisas var för sig. Driftkostnader för byggnader med anknytning till begravningsverksamheten redovisas under denna verksamhet. Personalkostnader för anställda vars tjänster delas mellan begravningsverksamheten och andra verksamhetsgrenar fördelas mellan verksamheterna på ett rättvist sätt.

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

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

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

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

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

6.8.2 Överväganden

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

6.9 Uppbörd

6.9.1 Hur uppbördens fungerar i dag

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

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

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

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

6.9.2 Skatteregisterlagen (1980:343)

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

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

6.9.3 Överväganden

Uppbörd av begravningsavgiften

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

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

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

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

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

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

Inkomstunderlag för begravningsavgiften

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

Särredovisning på skattsedeln

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

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

6.10 Utjämnings av intäkter och kostnader

6.10.1 Regeringens förslag

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

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

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

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

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

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

6.10.2 Överväganden

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

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

De faktorer som för närvarande beaktas i utjämnningssystemet torde i och för sig vara av så liten finansiell betydelse att de kan förbises. Det nuvarande utjämnningssystemet är emellertid redan i dagsläget

tekniskt komplicerat. Om ytterligare faktorer med anknytning till begravningsverksamheten förs in i systemet blir detta än mer svåröverskådligt och kommer inte längre att kunna betraktas som rättvist.

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

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

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

7 Obligatorisk begravningsclearing

Vi föreslår att

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

7.1 Nuvarande ordning

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

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

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

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

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

7.2 Pastoratsförbundets utredning

7.2.1 Tjänster som föreslås ingå i clearingen

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

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

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

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

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

7.2.2 Huvudmannens kostnadsansvar enligt Pastoratsförbundets förslag

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

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

7.3 Överväganden

7.3.1 Vilka huvudmän omfattas av clearingen?

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

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

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

Clearingen föreslås avse endast tjänster som utförs inom landet.

7.3.2 Vilka tjänster föreslås ingå i clearingen?

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

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

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

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

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

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

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

De transporter som krävs inom respektive huvudmans förvaltningsområde är beroende av hur huvudmannen har inrättat verksamheten.

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

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

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

7.3.3 Särskilda boendeformer för service och om-vårdnad för äldre människor

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

Inom de flesta kommuner i Sverige finns det flera pastorat som var för sig är huvudmän för begravningsverksamheten. Det förekommer

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

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

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

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

7.3.4 Clearingtaxan

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

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

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

7.3.5 Vem skall fastställa taxan?

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

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

Vi föreslår att

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

8.1 Tidigare förhållanden

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

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

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

8.2 Nuvarande ordning

8.2.1 Begravningslagens bestämmelser

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

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

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

8.2.2 Hur stiftssamfälligheternas ansvar fullgjorts i praktiken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.2.3 Myndighetsutövning och överprövning av beslut

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

8.3 Överväganden

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

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

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

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

Kommer några nya begravningsplatser att anläggas?

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

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

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

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

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

Hur kommer upplåtelsen av den särskilda gravplatsen att gå till?

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

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

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

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

8.3.2 Delegation av myndighetsutövning samt instansordningsprincipen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.3.3 Religionsfrihetsprincipen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.3.4 Huvudmannen får ansvaret för de särskilda gravplatserna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.3.5 Hur ansvaret skall fullgöras

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

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

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

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

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

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

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

9 Inflytande och insyn

Vi föreslår att

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

9.1 Inledning

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

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

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

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

9.2 Överväganden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10 Överprövning och tillsyn

Vi föreslår att

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

10.1 Nuvarande ordning

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

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

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

10.2 Överväganden

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

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

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

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

11 Konsekvenser av ordningen för huvudmannaskapet

11.1 Inledning

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

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

11.2 Praktiska konsekvenser

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

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

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

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

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

11.3 Ekonomiska konsekvenser

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

11.4 Rättsliga konsekvenser

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

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

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

12 Ekonomiska konsekvenser av ordningen för huvudmannaskapet och av kommitténs förslag

12.1 Inledning

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

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

12.2 Den obligatoriska finansieringen inom ramen för begravningsavgiften

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

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

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

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

12.3 Dissenterskatten

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

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

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

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

12.4 Clearingen

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

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

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

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

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

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

12.5 Insyn och inflytande

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

12.6 Uppbörd

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

13 Övriga frågor

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

Bårhus

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

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

Rätten att förfoga över stoftet

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

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

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

Tillstånd till utströende av aska

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

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

Krematorieverksamhet

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

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

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

Forskning och utveckling

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

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

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

14 Genomförande

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

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

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

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

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

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

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

15 Författningskommentar

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

1 kap.

1 §

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

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

2 kap.

1 §

Se kommentaren till 1 kap. 1 §.

2 §

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

3 §

Se kommentaren till 1 kap. 1 §.

4 §

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

15 §

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

16 §

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

3 kap**1 §**

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

5 kap**3 §**

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

6 §

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

9 §

Se kommentaren till 5 kap. 6 §.

11-13, 16 och 18 §§

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

6 kap.**2 §**

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

3 §

Se kommentaren till 6 kap. 2 §.

7 kap.**8 §**

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

9 a §

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

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

20 §

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

8 kap**1 §**

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

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

9 kap.**1 §**

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

2 §

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

3 §

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

4 §

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

5 §

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

6 §

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

7 §

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

8 §

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

9 §

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

10 §

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

11 §

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

12 §

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

13 §

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

10 kap.**1 §**

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

2 – 3 §§

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

4 §

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

5 §

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

11 kap.**6 §**

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

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

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

1 §

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

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

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

3 §

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

3 a §

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

3 b §

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

4 §

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

4 a §

Bestämmelsen har omarbetats på så sätt att begreppet begravningsavgift fått ersätta begreppet församlingsskatt. Detta innebär att för-

samlingars begravningsavgiftsmedel från uppboräds- och utbetalnings-synpunkt behandlas på samma sätt som den nuvarande församlingsskatten.

Ikraftträdandebestämmelse

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

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

4 §

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

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

Ikraftträdandebestämmelse

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

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

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

8 kap.

9 och 11 §§

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

Ikraftträdandebestämmelse

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

Reservation av ledamoten Susann Torgerson (fp)

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

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

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

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

Särskilt yttrande

av ledamöterna Eva Segerström (s), Lars Åke Lundberg (s), Ingvar Paulsson (s), Ashraf El Khabiry (s) och Marja Hillerström (v)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kommittédirektiv



Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan m.m.

Dir.
1995:162

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 1995

Sammanfattning av uppdraget

Ett principbeslut har fattats om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96: KU12, rskr. 1995/96:84). Med anledning härav behöver ett antal delfrågor utredas och för detta ändamål skall följande utredningar tillsättas och särskilda uppdrag ges:

- utredning om konstitutionella och andra rättsliga frågor,
- särskilt uppdrag till Riksskatteverket att utreda formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgift,
- utredning om begravningsverksamheten,
- särskilt uppdrag till Kammarkollegiet att utreda den kyrkliga egendomen vid en relationsändring,
- utredning om vården av kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom och kyrkoarkiven, samt
- utredning om personalfrågorna vid en ändring av relationerna och om statligt stöd till trossamfund.

Utredningarna skall ha regeringens principproposition och riksdagens beslut om relationsändringen som utgångspunkt för sitt arbete. Ett särskilt beredningsorgan skall inrättas för att underlätta insyn och samordning i utredningsarbetet. Samverkan skall också ske mellan statens och Svenska kyrkans utredningsarbeten.

I det statliga utredningsarbetet skall prövas de kostnader som förslagen för med sig och hur dessa skall finansieras. En

grundläggande förutsättning skall därvid vara en statsfinansiellt neutral lösning.

Utgångspunkter

Riksdagen har efter förslag av regeringen (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) fattat ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. I det följande redovisas några av de väsentligaste utgångspunkterna för detta beslut.

Den demokratiska processen

Ingen annan reform har i modern tid varit föremål för så omfattande och ingående överväganden under så lång tid som frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Det principiella ställningstagande som nu gjorts har successivt mognat fram under en demokratisk beslutsprocess som i både omfattning, djup och längd har få motsvarigheter. Den stora omvandling som Sverige genomgått under de senaste etthundra-femtio åren till följd av industrialiseringen, sekulariseringen och invandringen har i grunden förändrat synen på statskyrkosystemet.

Ett förändrat samhälle

Den kyrkliga verksamheten har traditionellt sett haft stor betydelse och varit en viktig del i samhällsutvecklingen. Under senare decennier har takten i förändringarna ökat och vi har fått se att det svenska samhället blivit alltmer mångkulturellt och mångreligiöst som ett led i den internationella integreringen. Detta har bl.a. medfört att Svenska kyrkan inte längre har den självklara position som den har haft tidigare. Svenska kyrkan får nu verka under andra förutsättningar än de som fanns i en tid då kyrkans myndighetsprägel var tydlig och framträdande.

Genom Sveriges ökade internationalisering och den stigande värdepluralismen i vårt samhälle har också relationerna mellan trossamfundet förändrats. Det mest påtagliga är tillväxten av

den romersk-katolska kyrkan och de ortodoxa kyrkorna, det ökade inslaget av icke-kristna trosbekännare samt förändringarna i den svenska frikyrkorörelsen. Särskilt tydliga blir förändringarna inom vissa delar av storstadsområdena där invandrarna utgör en betydande andel av befolkningen. Det finns anledning anta att detta förhållande består och att tillhörigheten till Svenska kyrkan på en del håll blir relativt låg medan på andra håll även fortsättningsvis en hög andel av invånarna kommer att tillhöra Svenska kyrkan. För Svenska kyrkan, invandrarsamfundet och frikyrkorna ställer detta krav på en ökad anpassning till de förändrade förhållandena. Samverkan mellan trossamfundet har också breddats och det ekumeniska arbetet intensifierats och fördjupats under senare årtionden.

Den här i grova drag skisserade utvecklingen ligger bakom behovet av att ändra stat-kyrkarelationerna i riktning mot att Svenska kyrkan och övriga trossamfund blir mer jämställda än för närvarande.

Beredningen av stat-kyrkafrågan

Sedan 1950-talet har frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan övervägts av ett antal statliga utredningar av både mera politisk och mera teknisk karaktär. Vissa reformer inom kyrkan av delvis stor betydelse har också genomförts, särskilt under 1980-talet, men någon grundläggande ändring av relationerna har inte kommit till stånd. Kyrkoberedningen redovisade emellertid under våren 1994 i sitt slutbetänkande Staten och trossamfundet (SOU 1994:42) förslag till framtida relationer mellan staten, Svenska kyrkan och övriga trossamfund.

Förslagen från Kyrkoberedningen gick sedan ut på en mycket bred remiss och härefter vidtog under våren 1995 partiledaröverläggningar i ämnet. Vid överläggningarna framkom det att det fanns en betydande parlamentarisk majoritet för en förändring av stat-kyrkarelationerna. Vidare fördes särskilda överläggningar mellan regeringen och Centerpartiet vilka resulterade i en samsyn i denna fråga. Regeringen

redovisade härefter sitt principförslag om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan till 1995 års kyrkomöte. Förslaget grundade sig på de olika överläggningarna. I sitt yttrande gav kyrkomötet regeringen till känna att skrivelsens grundelement, så som andra kyrkolagsutskottet preciserat dem, tillgodoser Svenska kyrkans behov och därmed kan ligga till grund för reformarbetet. Kyrkomötets beslut fattades med mycket stor majoritet.

I proposition 1995/96:80 Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan förelade regeringen riksdagen sitt förslag till riktlinjer för det fortsatta arbetet med relationsändringen. Riksdagen godkände förslaget den 8 december 1995. Av riktlinjerna framgår att det behövs ett fortsatt statligt utredningsarbete i fråga om konstitutionella och andra rättsliga frågor, uppbörd av kyrkoavgift, begravningsverksamheten, den kyrkliga egendomen, vården av kulturhistoriskt värdefull egendom och kyrkoarkiven samt personalfrågor och statligt stöd till trossamfund. Särskilda åtgärder behöver också vidtas för att underlätta insyn i och samordning mellan utredningarna.

Samverkan skall vidare ske mellan statens och Svenska kyrkans utredningsarbeten. Det inomkyrkliga utredningsarbetet syftar till att ta fram ett underlag för kyrkomötets beslut om ett framtida kyrkligt regelsystem. Svenska kyrkans centralstyrelse har det övergripande ansvaret för detta arbete inför kyrkomötet. Fyra särskilda utredningsgrupper under en ledningsgrupp skall göra utredningarna på den kyrkliga sidan.

För det statliga utredningsarbetet skall följande gälla.

Utredning om konstitutionella och andra rättsliga frågor

Den rättsliga regleringen

Principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan förutsätter en ny konstitutionell reglering av Svenska kyrkans förhållanden. Dessutom ligger det i beslutet att genomföra en mera övergripande reglering i fråga om samtliga trossamfund. Dessa och angränsande frågor som rör den rättsliga regleringen av trossamfund bör hanteras i en särskild

utredning med den inriktning som framgår av det följande.

I fråga om Svenska kyrkans förhållanden finns det särskilda regler om hur föreskrifter skall meddelas, nämligen i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. I fråga om andra trossamfund finns inte några särskilda regler om normgivningen. Föreskrifter om sådana trossamfund får meddelas i enlighet med regeringsformens allmänna bestämmelser. Det blir då närmast fråga om föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (8 kap. 2 § regeringsformen).

Enligt principbeslutet om relationsändringen skall normgivningsreglerna i övergångsbestämmelserna till regeringsformen upphävas och i stället bör det i 8 kap. regeringsformen tas in regler om normgivning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund. Tanken är att en sådan grundlagsbestämmelse sedan skall utgöra grunden för den särskilda lagstiftning som kan behövas för framför allt Svenska kyrkans förhållanden. Det skall alltså skapas en ny kategori föreskrifter om normgivning, nämligen föreskrifter om trossamfund. Utredningen skall, med ledning av vad kyrkomötet uttalat i frågan (2KL 1995:1 s.27), lämna förslag till hur en sådan grundlagsbestämmelse bör utformas. Dessutom skall frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan utredas med inriktning på att offentlighetsprincipen skall tillämpas även i fortsättningen. I detta sammanhang behöver också Kyrkoberedningens förslag till lag om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan bedömas. Detsamma gäller frågan om det finns ett behov av sekretess vid den uppbördshjälp som staten skall lämna kyrkan.

Slutligen skall utredningen göra en sammanställning av hur ändringen av relationerna påverkar det statliga regelsystemet utöver vad som särskilt tas upp i dessa direktiv. Utredningen skall också överväga behovet av författningsändringar beträffande de icke-territoriella församlingarna och föreslå ändringar i detta hänseende.

En lag om Svenska kyrkan

Även vid en relationsändring behövs det en viss begränsad lagstiftning om Svenska kyrkan. Enligt principbeslutet skall det skapas en särskild lag om Svenska kyrkan. Utredningens uppgift på detta område är att utforma bestämmelserna i en sådan lag.

Lagen skall endast innehålla det som är principiellt viktigt och som uttrycker Svenska kyrkans grundläggande karaktär. Det innebär att det i lagen skall finnas vissa basbestämmelser om Svenska kyrkans identitet och om kyrkans organisation. Lagen bör innehålla en regel som klart säger att Svenska kyrkan som trossamfund är ett eget rättssubjekt som bl.a. kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Vidare bör det finnas bestämmelser om såväl den lokala som den regionala nivån inom kyrkan, dvs. församlingarna och stiftet. Det bör i lagen slås fast att församlingar och kyrkliga samfälligheter, som egna juridiska personer, med vissa undantag är territoriella och omfattar dem som tillhör Svenska kyrkan och är folkbokförda inom respektive församling. Församlingarnas kommunstatus skall dock upphöra och de rättsliga konsekvenserna av detta skall beaktas. Lagreglerna bör utformas på ett sådant sätt att de uppgifter och den grundläggande kompetens som tillkommer de olika kyrkliga nivåerna klarläggs. En utgångspunkt kan därvid vara vad 1995 års kyrkomöte har gett uttryck åt i den delen (2KL 1995:1 s. 32 ff). Lagen om Svenska kyrkan skall föreskriva skyldigheten för dem som tillhör kyrkan att betala en lokalt och regionalt beslutad kyrkoavgift. Det kan också finnas ett behov av några grundläggande regler om den kyrkliga egendomen.

Kyrkomötet har i sitt yttrande över regeringens förslag till ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan tagit upp frågan om den kyrkliga uppbörden bör kallas kyrkoavgift eller kyrkoskatt. Efter ett längre resonemang för och emot de båda alternativen kommer kyrkomötet fram till att det i statsrättslig mening är fråga om en obligatorisk avgift för dem som tillhör kyrkan. Kyrkomötet anser emellertid att staten bör kunna

acceptera att den lagstadgade kyrkoavgiften med kyrkorättslig motivering betecknas kyrkoskatt. Med hänsyn till den vikt kyrkomötet tillmätt frågan om uppbördens benämning efter relationsändringen bör utredningen överväga även denna fråga.

Bestämmelser om de kyrkliga valen kommer framöver att hanteras inom ramen för en inomkyrklig reglering. Utredningen skall emellertid överväga om lagen om Svenska kyrkan bör innehålla någon grundläggande bestämmelse om dessa val.

I utredningsarbetet skall gränsdragningen mellan innehållet i lagen om Svenska kyrkan och en inomkyrklig reglering närmare prövas. Därvid bör utredningen särskilt beakta behovet av att kunna utforma en inomkyrklig reglering utan en alltför långtgående bindning i den statliga regleringen och det principiellt angelägna i att lagen inte blir alltför omfattande.

De ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan skall gälla fr.o.m. den 1 januari 2000. Kyrkomötet måste innan dess kunna besluta om det nya inomkyrkliga regelverket. Detta kommer att kräva vissa tillfälliga övergångsbestämmelser avseende kyrkomötets beslutskompetens. Enligt den tidsplan som Svenska kyrkans centralstyrelse gjort för det inomkyrkliga utredningsarbetet behöver kyrkomötet fatta sitt beslut om det nya regelverket under våren 1999. Detta för att det skall finnas tillräckligt med tid för information och utbildning om de nya förhållandena innan dessa börjar gälla. I utredningsarbetet skall bl.a. mot denna bakgrund prövas behovet av och läggas fram förslag till de särskilda övergångsbestämmelser som kan krävas i samband med reformens genomförande.

En lag om trossamfund

En ny ordning för förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan syftar bl.a. till en mer likvärdig behandling av Svenska kyrkan och de andra trossamfunden. Ett viktigt steg i dessa strävanden är att ge alla trossamfund en möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda just som trossamfund. Det skall kunna ske genom att det skapas en särskild rättslig form för trossamfund i enlighet med förslag i Kyrkoberedningens

slutbetänkande. Beredningen utvecklar där sin syn på behovet av en särskild lag om trossamfund som bl.a. skulle innehålla vissa regler om trossamfundens rättsliga förhållanden. Med utgångspunkt i det förslaget och med beaktande av vad remissinstanserna gav uttryck åt i den delen skall utredningen ytterligare belysa vad en sådan lag bör innehålla i syfte att ge goda arbetsförutsättningar och så likvärdiga förhållanden som möjligt för olika trossamfund samt utarbeta ett förslag till lagtext.

Särskilt uppdrag till Riksskatteverket att utreda formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgift

Nuvarande församlingsskatt blir kyrkoavgift

Församlingar och kyrkliga samfälligheter inom Svenska kyrkan har i egenskap av kyrkliga kommuner rätt att ta ut skatt för sin verksamhet på lokal och regional nivå. Svenska kyrkans verksamhet på riksplanet finansieras huvudsakligen genom bidrag ur kyrkofonden, vars främsta inkomstkälla är den allmänna kyrkoavgiften. Denna avgift skall pastoraten enligt 42 kap. 13 § kyrkolagen (1992:300) varje år betala till fonden med 16 öre per skattekrona och avgiften beräknas på respektive pastorats skatteunderlag.

Den nuvarande församlingsskatten skall ersättas av en obligatorisk kyrkoavgift för dem som tillhör Svenska kyrkan. Kyrkoavgiften skall kostnadsfritt för kyrkan tas ut tillsammans med och på samma sätt som inkomstskatten. Den som inte tillhör Svenska kyrkan skall inte vara skyldig att betala någon avgift till kyrkan.

Uppbörd av kyrkoavgiften

Riksskatteverket skall efter samråd med Svenska kyrkans centralstyrelse lägga fram förslag till hur uppbörden av kyrkoavgift kan fogas in i systemet för uppbörd av skatt. I uppdraget ingår vidare att utreda frågan om utebliven betalning och hur krav på inbetalning av obetalda belopp skall hanteras samt vid

vilken tidpunkt och på vilket sätt uppburna avgifter skall redovisas och betalas till kyrkan.

Slutligen skall uppmärksammas att den kyrkliga indelningen efter relationsändringen i princip blir en inomkyrklig fråga och hur detta påverkar uppbördshjälpen.

Andra trossamfunds uppbörd

Även andra trossamfund än Svenska kyrkan skall efter beslut av regeringen kunna få hjälp med avgiftsuppbörd genom skattemyndigheternas försorg. Riksskatteverket skall utreda de tekniska förutsättningarna för ett sådant stöd och lämna ett principförslag för hur detta skall kunna utformas och kostnaderna härför. Om andra trossamfund än Svenska kyrkan erbjuder uppbördshjälp, har det ansetts viktigt att de medlemmar som så önskar skall få betala sin avgift på annat sätt än genom skattemyndigheternas försorg. Det har bl.a. ifrågasatts om inte trossamfunden är tvungna att inhämta varje medlems medgivande innan uppgifter lämnas till skattemyndigheterna som underlag för uppbörden. Riksskatteverket skall överväga denna fråga och dess kostnadsaspekter samt föreslå hur man kan tillgodose behovet av sekretess vid hjälp med uppbörd till andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Förslagen från Riksskatteverket skall vara statsfinansiellt neutrala.

Lagtext

Riksskatteverket skall lägga fram förslag till de lagändringar som uppbördshjälpen kan kräva.

Utredning om begravningsverksamheten

Ansvar och förutsättningar

Det råder allmän enighet om att samhället har ett grundläggande ansvar för begravningsverksamheten. Samhällets ansvar avser varje medborgare oavsett religiös uppfattning.

Svenska kyrkan har i dag hand om den helt övervägande

delen av de allmänna begravningsplatserna. Flertalet av dessa är kyrkogårdar, dvs. gravplatser belägna på en kyrkotomt. Även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan bör ansvaret för såväl de befintliga som de framtida allmänna begravningsplatserna ligga på Svenska kyrkan. Samtidigt bör de möjligheter till lokala lösningar med en borgerligt kommunal huvudman som finns i dag vara kvar. Likaså bör det även fortsättningsvis vara möjligt att anordna enskilda begravningsplatser.

Ansvaret för att bereda icke-kristna trosbekännare tillgång till särskilda begravningsplatser ligger i dag hos stiftssamfundligheterna. I framtiden bör detta ansvar inte längre ligga på ett kyrkligt organ.

Uppdraget

Utredningen om den framtida begravningsverksamheten skall närmare analysera de praktiska, ekonomiska och rättsliga konsekvenserna av en sådan ordning för begravningsverksamhetens organisation som nu har angetts. Det är särskilt viktigt att klargöra vilka uppgifter som följer av ett huvudmannaskap, dvs. vad som närmare skall anses innefattas i begreppet begravningsverksamhet. Utredningen skall också utforma ett förslag till den lagstiftning som behövs.

Finansieringsfrågor

Begravningsverksamheten finansieras i dag huvudsakligen genom församlingsskatten. Principbeslutet om nya relationer mellan staten och Svenska kyrkan innebär att skattskyldigheten upphör samtidigt som det skall införas en obligatorisk skyldighet att betala avgift för dem som tillhör kyrkan. Principbeslutet förutsätter att begravningsverksamheten för dem som tillhör Svenska kyrkan skall finansieras via den obligatoriska kyrkoavgiften. Utredningen skall efter samråd med Riksskatteverket och Svenska kyrkans centralstyrelse överväga de ekonomiska och praktiska frågor som kan uppstå med en sådan ordning.

Därefter återstår frågan om hur de som inte tillhör Svenska

kyrkan skall betala den del av kostnaderna för begravningsverksamheten som faller på dem. Här kan man tänka sig olika modeller inom ramen för ett lokalt baserat system. Utgångspunkten skall vara att finna en enkel och praktiskt hanterbar ordning som inte strider mot den kommunala likställighetsprincipen samtidigt som den måste vara godtagbar från religionsfrihetssynpunkt.

En lösning kan vara att församlingarna efter särkostnadsredovisning för begravningsverksamheten fastställer en avgift, en annan att en lokal avgift fastställs av respektive borgerlig kommun, även det efter särkostnadsredovisning från församlingarna. Att kostnaden tas upp i den allmänna kommunala budgeten bör däremot uteslutas. Utredningen skall närmare överväga de modeller som kan komma i fråga och därvid belysa de administrativa och ekonomiska konsekvenserna.

I dag finns ett frivilligt clearingsystem som i huvudsak innebär att en person som var folkbokförd i ett pastorat kan begravas i ett annat utan särskild kostnad för dödsboet, varvid pastoraten sinsemellan utjämnar kostnaderna. Det finansiella system som utredningen föreslår för begravningsverksamheten skall också kunna inrymma en obligatorisk riksomfattande begravningsclearing mellan de olika typerna av huvudmän. Begravningsclearingen bör också omfatta begravingar på judiska och muslimska begravningsplatser. Utredningen skall analysera behovet av lagstiftning och utarbeta eventuella lagförslag.

Särskilt uppdrag till Kammarkollegiet att utreda den kyrkliga egendomen vid en relationsändring

De olika slagen av egendom

Den kyrkliga egendomen brukar från rättsliga utgångspunkter delas in i kyrkokommunal egendom, förenings- och stiftelseegendom samt specialreglerad egendom. Den sistnämnda egendomen är underkastad särskilda rättsregler till skydd för intresset att tillgångarna bevaras och används för de ändamål som de ursprungligen varit avsedda för. Ser man i stället till de

ändamål som den kyrkliga egendomen avser att tjäna, delas egendomen in i den kyrkliga förvaltningsförmögenheten å ena sidan och den kyrkliga finansförmögenheten å den andra. Till förvaltningsförmögenheten hänförs egendom som genom sitt ändamål tjänar den kyrkliga verksamheten men inte ger någon direkt avkastning. Till finansförmögenheten hänförs sådan egendom som avkastar medel och som kyrkan innehar för att finansiera sin verksamhet.

Äganderättsförhållandena beträffande den specialreglerade egendomen är många gånger oklara medan detta problem generellt sett inte gäller för övrig egendom. För den specialreglerade egendomen finns större delen av reglerna i kyrkolagen och för den övriga egendomen gäller vanliga kommunalrättsliga eller förenings- och stiftelserättsliga regler. Från och med den 1 januari 1995 har den tidigare pastoratsvisa förvaltningen av merparten av den specialreglerade egendomen i stor utsträckning sammanförts stiftsvis. Reformen har medfört förenklingar och effektiviseringar men någon ändring av äganderättsförhållandena har inte skett och har inte heller varit avsikten.

Lagstiftnings- eller stiftelsemodell

Den kyrkliga egendomen skall efter en relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan stå till kyrkans förfogande. Vid en relationsändring är det främst den specialreglerade egendomen som kommer att beröras. För den övriga egendomen gäller ingen särskild reglering och det råder regelmässigt inte heller någon tvekan om äganderätten. Övergångsvis kan dock vissa regler behövas för den församlingskommunala egendomen och viss permutationslagstiftning för förenings- och stiftelseegendomen.

Beträffande den specialreglerade egendomen är en möjlighet att vid relationsändringen föra över tillgångarna till nybildade stiftelser som både äger och förvaltar egendomen. En annan möjlighet, som skall vara ett huvudalternativ i utredningsarbetet, är en lagstiftningsmodell som innebär att grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendomen tas in i lagen om

Svenska kyrkan och att kyrkomötet på grundval av dessa regler får utfärda närmare bestämmelser om förvaltningen.

Äldre rättsinstitut

Kammarkollegiet har i en framställning till regeringen den 18 september 1989 föreslagit att vissa äldre rättsinstitut m.m. avvecklas. Förslagen kan leda till att det uppkommer både rättsliga och ekonomiska konsekvenser för Svenska kyrkan. Framställningen har remissbehandlats och därvid i allt väsentligt bemötts positivt. Frågan om avveckling har sedan varit föremål för närmare överväganden inom regeringskansliet. Av framställningen och remissyttrandena framgår att underlaget för ett eventuellt avvecklingsbeslut behöver kompletteras i skilda hänseenden. Frågan om en avveckling av de äldre rättsinstituten bör vidare prövas i ett större sammanhang. Detta kan lämpligen ske i utredningsarbetet om den kyrkliga egendomen vid förändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

Uppdraget

Kammarkollegiet skall i möjligaste mån undersöka den kyrkliga egendomens ursprung och omfattning samt kartlägga hur de olika slagen av egendom berörs av relationsändringen. Vidare skall kollegiet föreslå hur den kyrkliga egendomen efter ändringen av relationerna skall stå till kyrkans förfogande enligt stiftelse- och lagstiftningsmodellerna. De skattemässiga konsekvenserna av varje modell bör särskilt redovisas.

Kollegiet skall också överväga om det finns behov av att skapa en statlig tillsyn över att den kyrkliga egendomen inte används för främmande ändamål och hur revisionen skall ske. Förslag om hur de äldre rättsinstituten skall avvecklas och vilka övergångslösningar som erfordras vid en sådan avveckling bör också läggas fram. Eventuella problem när det gäller den kyrkliga egendomen vid övergången till de nya relationerna bör uppmärksammas.

Utredning om värden av kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom och kyrkoarkiven

Kulturarvet i allmänhet

Det är en viktig nationell angelägenhet att skydda och vårda vår svenska kulturmiljö, ett arv från tidigare generationer. Ansvaret för kulturarvet delas av alla – både enskilda, kommuner och staten. Det är en allmän skyldighet att visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Länsstyrelserna har tillsyn över kulturmiljövården inom respektive län medan Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer har det övergripande ansvaret för hela landet.

Svenska kyrkans kulturminnen intar en central plats i vårt kulturarv. Kyrkobyggnaderna visar på ett i alla landsändar synligt sätt samhällshistorien – hur kyrkans och statens framväxt är sammanvävda i varandra. Reglerna om de kyrkliga kulturminnenas skydd tas därför upp i ett särskilt kapitel i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Här finns föreskrifter om kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Skyddet innebär i korthet att de kyrkliga kulturminnena skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas.

Ansvaret för värden och underhållet av de kyrkliga kulturminnena vilar på Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfundigheter. I första hand betalas kostnaderna för detta med församlingsskatten. Till kostnadskrävande underhåll och restaurering av kulturhistoriskt värdefulla kyrkor kan bidrag ur kyrkofonden beviljas och till restaurering av äldre domkyrkor kan visst statsbidrag utgå.

Utgångspunkter

Följande utgångspunkter skall gälla för utredningsarbetet om den kulturhistoriskt värdefulla egendomen.

- Kulturminneslagens skydd för de kyrkliga kulturminnena skall behållas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

- Relationsändringen i sig skall inte leda till försämrade förutsättningar för vård och underhåll av kyrkans kulturhistoriska värden i framtiden.
- Svenska kyrkan skall även framdeles genom sina församlingar och samfälligheter ha ansvaret för kyrkobyggnadernas vård och förvaltning, liksom för de kyrkliga inventarierna och de övriga kyrkliga kulturminnen som skyddas genom kulturminneslagen.
- Bevarandet av de kyrkliga kulturminnena är en angelägenhet för hela samhället och svenska folket. Det är inte rimligt att den totala kostnaden för detta allmänintresse bärs endast av dem som tillhör Svenska kyrkan. Kyrkan skall därför kunna få viss ersättning för underhållet av de kyrkliga kulturvärdena.
- I den utsträckning ersättning lämnas skall den vara ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara de kulturhistoriska värdena inom kyrkan. Detta bör komma till uttryck genom en långsiktig överenskommelse mellan staten och kyrkan.
- Svenska kyrkans sammanlagda uttag av kyrkoavgift skall minskas i totalt samma omfattning som den statliga ersättningen för de kyrkliga kulturminnena uppgår till.
- Ersättningen skall utformas så att den uppmuntrar till ett rationellt och effektivt underhåll med beaktande av de kulturhistoriska kraven. När omfattningen och utformningen av ersättningen bestäms skall man beakta det statliga stöd för kulturminnesvård som redan finns.

Uppdraget om den kulturhistoriskt värdefulla egendomen

Utredningen skall från dessa utgångspunkter ta fram ett underlag för prövning av vad som är skäligen storlek på den statliga ersättningen för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena. Vidare skall utredningen föreslå vilka principer, villkor och former som bör gälla för en statlig ersättning av detta slag. Utredningen skall också lägga fram förslag om hur den i det föregående skisserade avräkningen mellan den statliga

ersättningen och kyrkoavgiften närmare bör gå till. Förslaget skall utformas så att man givetvis inte rubbar kyrkans rätt att självständigt bestämma sitt avgiftsuttag.

I sitt arbete skall utredningen ta del av och beakta de förslag som kommer att läggas fram inom detta område av den statliga Kulturarvsutredningen (Ku 1994:09) och 1993 års kyrkobyggnadsutredning, tillsatt av Svenska kyrkans centralstyrelse.

Förslagen från utredningen skall vara statsfinansiellt neutrala.

Kyrkoarkiven

Kyrkoarkiven utgör liksom kyrkobyggnader och andra kyrkliga kulturminnen en del av vårt nationella arv. Det slås också fast i arkivlagen (1990:782) att arkiven är en del av det nationella kulturarvet. Arkivlagens föreskrifter gäller både statliga, kommunala och kyrkokommunala myndigheters och beslutande församlingars arkiv. Kyrkolagen hänvisar i sin tur till arkivlagen när det gäller församlingars och kyrkliga samfälligheters arkiv.

Arkiven skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt tillgodoser forskningens behov.

Riksarkivet är central förvaltningsmyndighet för arkivfrågor och skall främja en god arkivhantering samt bevara, vårda, tillhandahålla och levandegöra arkivmaterial. Riksarkivet är chefsmyndighet för de sju landsarkiven (Uppsala, Vadstena, Visby, Lund, Göteborg, Härnösand, Östersund), som är arkivmyndigheter inom sina distrikt.

Av arkivlagen framgår vidare att om en myndighets verksamhet upphör och dess verksamhet inte förs över på ett annat statligt organ skall myndighetens arkiv överlämnas till en arkivmyndighet inom tre månader om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver något annat.

De kyrkliga arkiven representerar ett omfattande historiskt material med rötter i medeltiden. De är i huvudsak av två olika slag, nämligen kyrkobokföringsarkiven och de kyrkokommunala arkiven. I kyrkobokföringsarkiven ingår också de löpande

folkbokföringsregistren fram till den 1 juli 1991. Då övertog de lokala skattemyndigheterna ansvaret för folkbokföringen från pastorsämbetena. Inför folkbokföringsreformen beslutade regeringen den 26 april 1990 att kyrkobokföringsarkiven skulle föras över från pastorsämbetena till landsarkiven. Material fram till omkring 1895 är nu inlevererat. Materialet efter 1895 ligger kvar hos församlingarna. Det beräknas uppgå till 20 000 – 25 000 hyllmeter. Mikrofilmning pågår för leverans till landsarkiven. Enligt beslut av regeringen den 5 september 1991 bör överföringen och mikrofilmningen vara färdig inom högst 20 år. Arbetet beräknas vara avslutat omkring år 2010.

Svenska kyrkans arkivmaterial efter den 1 juli 1991 är till stor del ADB-fört. Omfattningen har inte mätts upp. Detta material innehåller bl.a. kyrkans löpande medlemsregister och det skall också på sikt inlevereras till landsarkiven.

De kyrkokommunala arkiven beräknas omfatta 25 000 – 30 000 hyllmeter. Material fram till omkring år 1900 är inlevererat till landsarkiven men även det yngre materialet bör levereras in dit. Övriga handlingar i kyrkoarkiven gäller den frivilliga församlingsverksamheten, föreningar, donationer m.m.

Uppdraget beträffande de kyrkliga arkiven

När det gäller de kyrkliga arkiven bör utredningen undersöka vilka problem som kan uppstå i samband med relationsändringen och föreslå lösningar på dessa. Utgångspunkten för övervägandena bör därvid vara att möjligheterna att ta del av arkivmaterialet inte skall försämrats eller fördyras för allmänheten, rättskipningen och förvaltningen eller forskningen.

Utredning om personalfrågorna vid en ändring av relationerna och om statligt stöd till trossamfund

Biskopar och präster

Svenska kyrkan har cirka 25 000 anställda, varav omkring 3 200 på prästtjänster med statligt reglerade anställningsvillkor.

Prästtjänsterna är inrättade antingen i pastoraten eller i stifts-

samfälligheterna. I varje stift skall det finnas en tjänst som biskop; Uppsala stift har vid sidan av ärkebiskopen en biträdande biskop. Varje pastorat skall ha en tjänst som kyrkoherde. I domkyrkopastoraten är det domprostarna som är kyrkoherdar. I pastoraten kan det också finnas komministertjänster och stiftssamfälligheterna har tjänster som stiftsadjunkt, kontraktsadjunkt och pastorsadjunkt.

Biskoparna utgör egna statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och har statliga anställningar. Prästerna har statligt reglerade tjänster i kyrkliga kommuner. Anställningsvillkoren framgår bl.a. av kyrkolagen och förordningen (1993:997) om biskops- och prästtjänster samt av Avtal för kyrkliga tjänster (AKT) och – när det gäller biskoparna – även av Avtal om regeringsbeslut om avlöningsförmåner för vissa högre tjänster m.fl. Arbetsgivarverket företräder pastoraten och stiftssamfälligheterna när det gäller fastställande av prästernas avlöningsförmåner m.m. Verket är också i vissa avseenden arbetsgivarföreträdare för biskoparna.

Samtliga biskopar och cirka 900 präster har i dag fullmakts-tjänster och kan inte sägas upp från sina anställningar. För prästernas del innebär det att drygt en fjärdedel har ett sådant skydd.

Biskoparna och prästerna har pensionsrätt enligt det statliga pensionsavtalet PA-91, Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. Pensionsförmånerna betalas ur kyrkofonden. Administrationen sköts av Statens löne- och pensionsverk.

Övriga anställda

Den ojämförligt största delen av Svenska kyrkans anställda har kyrkokommunalt reglerade tjänster i församlingar och samfälligheter. Till denna stora grupp hör kyrkomusiker, församlingssekreterare, diakoner, förskollärare, kanslichefer, kyrkokamrerer, kyrkvaktmästare, kyrkogårdsföreståndare, kyrkogårdsarbetare, stiftsjurister, stiftsjägmästare, stiftsskogvaktare, stiftskonsulenter, kontorspersonal m.fl. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund företräder arbetsgivaren i fråga om fastställan-

de av avlöningsförmåner m.m. för dessa anställda. De har pensionsrätt enligt det kommunala pensionsavtalet PA-KL. Administrationen sköts av kommunernas pensionsanstalt (KPA). Kostnaderna för pensionsförmånerna betalas av respektive pastorat eller stiftssamfällighet. I vissa fall utgår kostnadsbidrag från staten enligt särskilda regeringsbeslut.

Bestämmelserna om den kyrkomusikaliska verksamheten i Svenska kyrkan finns i 37 kap. kyrkolagen. Tjänster som kyrkomusiker är domkyrkoorganist, organist och kantor.

Kyrkomusikertjänsterna fördes över från statlig till kyrkokommunal reglering den 1 juli 1990. Samtidigt blev pastoraten huvudmän för den kyrkomusikaliska verksamheten. De kyrkomusiker som vid övergången hade tjänster tillsatta med fullmakt eller konstitutorial och som därför inte kunde sägas upp blev enligt övergångsbestämmelserna till lagen (1989:8) om kyrkomusiken i Svenska kyrkan skyldiga att utöva sin tjänst genom att fortsätta sitt arbete åt pastoratet.

I dag finns det bara tre organister som har fullmaktstjänst. Härtill kommer 110 skolkantorer som har kombinerad lärar- och kyrkomusikertjänst tillsatt med konstitutorial. För en sådan kombinerad tjänst är det den borgerliga kommunen som är arbetsgivare och betalar hela lönen. Pastoratet ersätter sedan kommunen för den kyrkomusikaliska delen av lönekostnaden.

Uppdraget beträffande personalfrågorna

Utredningen bör föreslå vilka åtgärder som behöver vidtas beträffande den kyrkliga personalen i samband med att relationerna ändras mellan staten och Svenska kyrkan. Utredningen bör därvid bl.a. beakta föreskrifterna om skydd för arbetstagares rättigheter vid övergång av verksamhet i lagen (1982:80) om anställningsskydd och i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Frågor som hänger samman med fullmaktshavarnas speciella ställning behöver särskilt analyseras och förslag till lösning utarbetas. Likaså behöver utredningen särskilt uppmärksamma och överväga frågan om relationsändringens inverkan på gjorda

pensionsutfästelser. Utgångspunkten skall därvid vara att de gjorda utfästelserna inte får försvagas eller minskas.

Stöd till andra trossamfund

Sedan år 1971 har statsbidrag utgått till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Enligt förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan kan statsbidrag lämnas för religiös verksamhet (verksamhetsbidrag), lokaler till religiös verksamhet (lokalbidrag) och teologiska seminarier m.m. (utbildningsbidrag). Statsbidrag får beviljas de trossamfund som regeringen angett i förordningen. Vid bedömningen av om ett trossamfund skall kunna få statsbidrag har hänsyn tagits både till verksamhetens omfattning och till dess karaktär, dvs. om verksamheten uppfyller de villkor som anges i förordningen och om det är ett allmänt intresse att stödja verksamheten.

Av likställighetsskäl bör även andra trossamfund än Svenska kyrkan kunna få uppbördshjälp eller statligt stöd på annat sätt. Statligt stöd bör som nu utgå efter prövning av regeringen i varje enskilt fall. Utredningen skall överväga vilka motiv som finns för statligt stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Med utgångspunkt i dessa motiv skall utredningen föreslå vilka krav som bör ställas för statligt stöd till trossamfund och i vilka former det statliga stödet skall kunna utgå.

Skattefrågor

I princippropositionen nämns att frågor om Svenska kyrkans skattemässiga förhållanden får tas upp i det fortsatta utredningsarbetet. Detta har även uppmärksammats i Stiftelse- och föreningsskattekommitténs slutbetänkande Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar (SOU 1995:63). Vid utformningen av sina förslag har kommittén inte kunnat ta någon hänsyn till eventuella förändringar i relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. Utredningen bör därför överväga om relationsändringen motiverar någon ändring i Svenska kyrkans eller något annat trossamfunds skattestatus.

En statsfinansiellt neutral lösning

I det statliga utredningsarbetet skall prövas de kostnader som förslagen för med sig och hur dessa skall finansieras. Därvid skall även beaktas den skatteadministrationsersättning från kyrkliga kommuner som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:100, prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1994/95:417). En grundläggande förutsättning skall vara en statsfinansiellt neutral lösning. Utredningen skall efter samråd med övriga utredningar lägga fram förslag till hur den sammanlagda finansieringen skall ske.

Utredningsarbetets bedrivande

Samordnings- och insynsbehov

Som framgått av det föregående behövs ett omfattande utredningsarbete i olika delfrågor för att slutföra den föreslagna relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Inom Svenska kyrkan behöver man samtidigt göra ett minst lika omfattande arbete av motsvarande slag för att de ändrade relationerna skall kunna genomföras. Både på den statliga och den kyrkliga sidan finns ett starkt intresse av att hålla samman och samordna det fortsatta utredningsarbetet. Detta samordningsbehov gäller inte bara utredandet inom staten respektive kyrkan utan också det samlade utredningsarbetet oavsett huvudman. Från båda sidor finns vidare ett starkt intresse av att på bredast möjliga sätt förankra de förslag som utredningsarbetet leder fram till. För att uppnå detta måste goda möjligheter skapas att kontinuerligt få insyn i arbetet och att successivt kunna påverka förslagen. Sådana möjligheter ger också goda förutsättningar för en fortsatt livlig debatt om stat-kyrkafrågan och därmed en förankring av förslagen i en bred demokratisk beslutsprocess.

Enligt de av riksdagen godkända riktlinjerna för det fortsatta arbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan bör särskilda åtgärder vidtas för att underlätta insyn i och samordning mellan de här aktuella utredningarna. Sam-

verkan bör också ske mellan statens och kyrkans utredningsarbeten.

Ett särskilt beredningsorgan

Utifrån de riktlinjer som godkänts skall ett särskilt beredningsorgan inrättas inom Civildepartementet med uppgift att samlat följa utredningsarbetet i stat-kyrkafrågan. De utredningar och myndigheter som omfattas av dessa direktiv skall fortlöpande rapportera om sina uppdrag till detta organ.

Beredningsorganet skall kontinuerligt hålla sig informerat om de förslag som arbetas fram av utredningarna och myndigheterna. Vidare skall organet informera sig om det inomkyrkliga utredningsarbetet. Tillsammans med Svenska kyrkans centralstyrelse skall organet bidra till den nödvändiga samordningen av det statliga och det kyrkliga utredningsarbetet. Slutligen skall organet sprida information om det fortsatta utredningsarbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

I organet skall samtliga riksdagspartier vara företrädade liksom en bred representation från Svenska kyrkan. Även andra trossamfund än Svenska kyrkan och de berörda fackliga organisationerna skall finnas representerade i organet. Detta skall avsluta sitt arbete senast den 30 juni 1998. Ordförande i organet skall vara statsrådet och chefen för Civildepartementet.

Generella direktiv

Utredningar och myndigheter enligt dessa direktiv skall beakta direktiven till samtliga utredare och kommittéer om att pröva offentliga åtaganden (dir.1994:23), om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir.1992:50) och om jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124).

Redovisning av uppdragen

Utredningarna och myndigheterna skall redovisa sina slutliga förslag senast den 31 mars 1997.

(Civildepartementet)

verken för dessa ska meddelas till den myndighet som
 berörs. **Redovisning av uppgifter**

I redovisningen och myndigheterna skall redovisnings-
 förelägganden som tillkommit den 31 mars 1997

och som tillkommit efter den 31 mars 1997
 redovisas i enlighet med följande bestämmelser.
 Redovisningen skall innehålla uppgifter om
 följande: a) arbetets omfattning, b) arbetsförhållanden,
 c) arbetsförhållanden som omfattas av bestämmelserna,
 d) arbetets resultat och e) andra uppgifter som
 myndigheten finner lämpliga att redovisa.

Redovisningsorganet skall ha tillräcklig kunskap
 om de förelägganden som arbetats fram av myndigheterna
 och om de myndigheterna. Vidare skall organet ha tillräcklig
 kunskap om de myndigheterna och om de myndigheterna
 som omfattas av bestämmelserna. Tillgången till
 uppgifter skall vara tillräcklig för att organet
 skall kunna redovisa arbetets omfattning och
 resultat. Vidare skall organet ha tillräcklig kunskap
 om de myndigheterna och om de myndigheterna
 som omfattas av bestämmelserna. Vidare skall organet
 ha tillräcklig kunskap om de myndigheterna och
 om de myndigheterna som omfattas av bestämmelserna.

Organet skall samla in uppgifter om arbetets
 omfattning och resultat från myndigheterna och
 från de myndigheterna som omfattas av bestämmelserna.
 Organet skall också ha tillräcklig kunskap om de
 myndigheterna och om de myndigheterna som
 omfattas av bestämmelserna. Vidare skall organet
 ha tillräcklig kunskap om de myndigheterna och
 om de myndigheterna som omfattas av bestämmelserna.

Generella bestämmelser

Utredningen och myndigheterna skall ha tillräcklig
 kunskap om de myndigheterna och om de myndigheterna
 som omfattas av bestämmelserna. Vidare skall organet
 ha tillräcklig kunskap om de myndigheterna och
 om de myndigheterna som omfattas av bestämmelserna.
 Vidare skall organet ha tillräcklig kunskap om de
 myndigheterna och om de myndigheterna som
 omfattas av bestämmelserna. Vidare skall organet
 ha tillräcklig kunskap om de myndigheterna och
 om de myndigheterna som omfattas av bestämmelserna.

**Rapport
om
Begravningsverksamhetens
kostnadsredovisning
och
Begravningsavgiftens
beräkning**

**November 1996
Gösta Ericsson**

**Svenska kyrkans
församlings- och pastoratsförbund**

INNEHÅLL

	Sida
Sammanfattning	3
Inledning	5
Direktiv	
Begravningsverksamhetskommittén	
Pastoratsförbundets uppdrag enligt offert	
Begravningsverksamhetens finansiering idag	6
Bakgrund	
Vissa konstitutionella frågor	
Kykokommunernas budget- och redovisningssystem	9
Principer för begravningsverksamhetens kostnadsredovisning	11
Grundförutsättningar	
Gemensamma kostnader	
Personalomkostnader	
Kapitalkostnader	
Beräkning av begravningsavgift	14
Reglering på grund av avvikelse budget - bokslut	15
Inbetalda avgifter för flerårsskötsel - gravskötselskulden	15
Begravningsavgiften och utjämningsystemet	16
Uppföljning	16
Bilaga 1	Budget- och redovisningsmodellen
Bilaga 2	Driftbudgetens verksamhetsindelning
Bilaga 3	Förenklat budgetexempel

Sammanfattning

Begravningsverksamhetskommittén har gett Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (Pastoratsförbundet) i uppdrag att biträda kommittén och ge förslag på en metod att redovisa begravningsverksamhetens kostnader och utifrån denna grund bestämma "hur de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala sin del". Sistnämnda har vi i denna rapport valt att kalla *begravningsavgift*. Direktiven till kommittén anger att utgångspunkten skall vara att *finna en enkel och praktiskt hanterbar ordning*.

I vårt förslags grundförutsättningar för att finna enkel och praktiskt hanterbar ordning ingår att ramarna för driftbudgetens verksamhetsindelning förutsätts följa Pastoratsförbundets rekommendation. I förutsättningarna ingår även att interna tjänster till andra förvaltningar och utförda av begravningsväsendet interneredovisas som intäkt för densamma och kostnad för den förvaltning som tar tjänsten i anspråk. Motsatt förhållande kan också gälla, tex att begravningsväsendet ianspråktar fastighetsförvaltningens tjänster. Den interna prissättningen baseras på självkostnad.

Beträffande kostnaderna för *gemensam administration* konstateras att någon absolut sanning eller helt rättvisande metod för beräkning eller fördelning av dessa kostnader ej finns. Balansgången mellan exakthet och hög detaljeringsgrad gentemot enkelhet måste alltid prövas. Rent allmänt innebär förstnämnda alternativ en hög administrativ belastning. I linje med tidigare nämnda direktiv för utredningen föreslås en enkel fördelningsmetod. Fördelningsgrunden utgår från att respektive verksamhets andel i kostnaden för gemensam administration har ett nära samband med dess andel av de totala direkta verksamhetskostnaderna. Förslaget innebär

att begravningsväsendets procentuella andel av samtliga verksamheters (enligt resultatbudget) ¹externa bruttokostnader beräknas och

att denna procentuella andel av den totala nettokostnaden på huvudverksamhet *gemensam administration* fördelas till begravningsverksamheten

¹/Externa kostnader = totala kostnader minus interna kostnadsposter (t.ex. kapitalkostnader, interna debiteringar avseende tjänster mellan förvaltningar)

Personalomkostnader inklusive kalkylerad avtalspension samt kapitalkostnader redovisas i enlighet med redan givna rekommendationer.

Beräkning av begravningsavgift utgår från att den totala nettokostnaden för begravningsverksamheten divideras med totala skatteunderlaget, dvs. för både tillhöriga och ej tillhöriga Svenska kyrkan. Resultatet av denna räkneoperation visar begravningsavgiftens storlek per skattekrona. Summan begravningsavgifter erhålls genom att antalet skattekronor avseende ej tillhöriga multipliceras med den framräknade begravningsavgiften per skattekrona. För de som tillhör Svenska kyrkan ingår begravningsavgiften i den obligatoriska kyrkoavgiften.

För att erhålla en samlad post för begravningsavgiften för icke kyrkotillhöriga och den andel av kyrkoavgiften, från de kyrkotillhöriga, som skall destineras till begravningsverksamheten bör summa av dessa två intäktsposter redovisas under rubriken Generellt. Av beräkningen och uppställningen för nämnda delposter måste tydligt framgå att *alla medborgare inom pastoratets/ samfällighetens förvaltningsområde betalar lika mycket* för begravningsverksamheten. För att tillgodose skiftande lokala behov av uppgifter för att visa begravningsverksamheten som en resultatenhet får sådana beräkningar göras i en särskild kalkyl.

För undvikande av alltför ofta förekommande ojämnheter i nivån för begravningsavgift, bör budgetavvikelser i årsresultatet elimineras som resultatutjämningsposter och uppföras under Eget kapital. Inom förslagsvis en treårsperiod kan erforderlig löpande justering av avgiftsnivån göras.

I förslaget till nytt utjämningsystem ingår begravningsplatser som en komponent i den del som avser kostnadsutjämnning mellan kyrkokommunerna. Kommittén vill ha en belysning av vilka effekter en koppling av denna del i kostnadsutjämnningen får till begravningsverksamhetens kostnads- och intäktsredovisning.

Den självklara effekten blir att på begravningsverksamheten redovisade bidrag från utjämningsystemet sänker begravningsavgiften medan motsatt förhållande gäller för avgifter som skall betalas in till systemet. Posterna skulle då lämpligen redovisas som interna poster inom driftbudgeten.

Principiellt kan två invändningar göras mot att utjämningsystemet skall kopplas samman med begravningsavgiftens beräkningsunderlag. Den ena är att utjämningsystemet är inomkyrkligt och finansieras av de som tillhör Svenska kyrkan. Det kan förefalla motsägelsefullt att de ej tillhöriga skall få sin avgift subventionerad respektive förhöjd via detta system.

Den andra invändningen utgår från principen att begravningsavgiften skall beräknas på begravningsverksamhetens verkliga kostnad eller resursförbrukning, dvs. direkta och indirekta kostnader. Avgift eller bidrag för begravningsplatser i utjämningsystemet är ingen verklig kostnad utan en fiktivt beräknad post för ekonomisk utjämning med avseende på den obligatoriska kyrkoavgiften.

I det fall man bedömer det angeläget, att trots ovanstående synpunkter, göra en koppling till de komponenter som rör begravningsverksamheten i det inomkyrkliga utjämningsystemet, så måste denna koppling vara *självyfinansierad*. Rent inomkyrkliga komponenter i utjämningsystemet skall givetvis inte påverka begravningsavgiften.

Inledning

Direktiv

I direktiven till den av staten utsedda Begravningsverksamhetskommittén anges bl.a. följande beträffande finansieringsfrågorna:

“Principbeslutet om nya relationer mellan staten och Svenska kyrkan innebär att skattskyldigheten upphör samtidigt som det skall införas en obligatorisk skyldighet att betala avgift för dem som tillhör kyrkan.

Principbeslutet förutsätter att begravningsverksamheten för dem som tillhör Svenska kyrkan skall finansieras via den obligatoriska kyrkoavgiftenDärefter återstår frågan om hur de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala den del av kostnaderna för begravningsverksamheten som faller på dem. Här kan man tänka sig olika modeller inom ramen för ett lokalt baserat system. Utgångspunkten skall vara att finna en enkel och praktiskt hanterbar ordning som inte strider mot den kommunala likställighetsprincipen samtidigt som den måste vara godtagbar från religionsfrihetssynpunkt.”

Direktiven anger alltså att utgångspunkten skall vara att *finna en enkel och praktiskt hanterbar ordning* för hur de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala sin del av begravningsverksamheten.

Begravningsverksamhetskommittén

Begravningsverksamhetskommittén har gett Pastoratsförbundet i uppdrag att biträda kommittén och ge förslag på en metod att redovisa begravningsverksamhetens kostnader och från detta kostnadsunderlag bestämma en begravningsavgift:

“...utarbetande av en metod genom vilken de enskilda huvudmännen för begravningsverksamheten kan få fram kostnaderna för denna verksamhet och därigenom underlag för fastställande av begravningsavgiften. Avsikten är att metoden ska kunna användas för huvudmän av skiftande storlek och med olika grad av kompetens.”

Pastoratsförbundets uppdrag enligt offert

- * Kortfattad beskrivning av hur finansieringen av begravningsverksamheten idag fungerar i förhållande till de båda kategorierna skattebetalare, dvs en analys av dissenterskattesystemet
- * Belysning av det kyrkokommunala budget- och redovisningssystemet
- * Riktlinjer för begravningsverksamhetens kostnadsredovisning och i det sammanhanget särskilt uppmärksamma de för kyrkokommunen gemensamma kostnaderna samt investeringsutgifternas hantering

Vid en redovisning för kommitténs expertgrupp den 22 augusti redovisades följande tänkta disposition av utredningsuppdraget:

- * Inledning - beskrivning av finansieringen i nuvarande system
- * Budget och redovisningssystem hos kyrkokommunerna
- * Kostnadsredovisning och beräkningsätt för begravningsavgiften
- * Förslag

Begravningskommitténs uppdrag har därefter i september kompletterats med följande uppgifter:

- * Förslag till hur över-/underskott i bokslut gentemot budget skall beaktas
- * Gravskötselskuldens eventuella inverkan/samband
- * Effekter på begravningsavgiften om den del av det ekonomiska utjämnings-systemet hänförligt till kyrkogårdar internt skall påverka begravningsverksamhetens kostnads-/intäktsredovisning.

Begravningsverksamhetens finansiering idag

Bakgrund

Begravningsverksamhetens nuvarande finansiering grundas på bestämmelserna i Begravningslagen (1990:1144) enligt vilken pastoraten inom Svenska kyrkan är ålagda att hålla allmänna begravningsplatser. Ett pastorat består av en eller flera församlingar. Före 1989 var församlingarna som huvudregel ansvariga för de allmänna begravningsplatserna.

Pastoraten, liksom församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna, finansierar begravningsverksamheten huvudsakligen genom uttaxering av församlingsskatt (till år 1963 benämnd församlingsavgift). Den utgör en del av den allmänna kommunalskatten och infördes med kommunalskattereformen år 1928 (kommunalskattelag (1928:320)). Skatten uttas proportionellt i förhållande till

skattebetalarens beskattningsbara inkomst. Ursprungligen uttaxerades den allmänna kommunalskatten och därmed församlingsavgiften efter samma grunder för alla skattskyldiga. I samband med tillkomsten av religionsfrihetslagen (1951:680) infördes en följdförfattning till denna, nämligen lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som ej tillhör Svenska kyrkan (vanligen benämnd dissenterskattelagen eller lindringslagen). I denna föreskrevs att den som inte var medlem i Svenska kyrkan hade att erlægga ett belopp motsvarande endast 60 procent av den eljest tillämpliga uttaxeringen av församlingsskatt. Detta motiverades av att den som inte tillhörde Svenska kyrkan inte skulle vara skyldig att betala till hennes rent konfessionella verksamhet.

Valet av procenttal för uttaxeringen tycks emellertid inte ha föregåtts av några mera djupgående analyser. Detta bör ses mot bakgrund av att den valda tekniken med skattelindring inte var förslaget från den kommitté som utredde frågan (1950 års dissenterskatteutredning, SOU 1950:41). Kommitténs förslag var istället att det inte skulle bli någon individuell skattelindring utan att ett belopp motsvarande 40 procent av de utträdas kyrkoskatt i stället skulle gå till en fond, som skulle lämna bidrag till andra trossamfund och med hänsyn till de konfessionslösa, i viss mån även till sociala och kulturella ändamål ("kollektiv skatteåterbäring"). På detta sätt skulle utträde av ekonomiska skäl ej kunna komma ifråga.

Procenttalet har ändrats vid två tillfällen. Först skedde en sänkning till 30 procent, vilket genomfördes år 1973 (prop. 1973:184, SkU 65, rskr 317). Sänkningen grundades på en av 1968 års beredning om stat och kyrka genomförd studie av församlingarnas ekonomiska förhållanden vilken publicerats i skriften Kyrkan kostar (SOU 1971:29). Till allmänt samhällseliga uppgifter hade beredningen därvid hänfört verksamhetsgrenarna folkbokföring och begravningsverksamhet. Dessa båda verksamhetsgrenarnas bruttokostnadsandel för år 1969 angav beredningen till c:a 26 % av de totala utgifterna. År 1993 sänktes procenttalet ytterligare en gång till 25 procent (prop. 1991/92:100 bil. 8, sid 141). Den sistnämnda justeringen motiverades av att Svenska kyrkan inte längre hade ansvaret för folkbokföringen. Procenttalet grundades på en av Statskontoret utarbetad rapport Svenska kyrkans ekonomi (1991:12).

Lindringslagens underliggande princip har således något förskjutits i förhållande till den ursprungliga. Den motiveras numera så att de som inte tillhör Svenska kyrkan bör bidra med endast det belopp som kan anses motsvara kostnaden för de uppgifter inom begravningsverksamheten som de kyrkliga kommunerna ombesörjer och använder församlingsskattemedlen till. De kyrkliga kommunernas sammantagna nettokostnader för begravningsverksamheten - enligt SCB:s statistik - överensstämmer ganska väl med lindringslagens procenttal.

Lindringslagens konstruktion med en generell nedsättning av den sammantagna utdebiteringen av församlingsskatt för alla kyrkliga nivåer (församling, pasto

rat, stiftssamfällighet) innebär också att alla nivåerna får del av de ej tillhörigas skattemedel.

En ytterligare konsekvens av lindningslagens konstruktion är att de ej kyrkotillhöriga betraktas som medlemmar i de kyrkliga kommunerna på alla nivåer.

Budgeten skall bli innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret och skattesatsen skall anges. Det kyrkokommunala budgetsystemet är - liksom det kommunala - uppbyggt kring de olika verksamheter som pastoratet bedriver (driftbudgeten). Med smärre förändringar beroende på bland annat huvudmannaskapsförändringar har en i sina huvuddrag gemensam verksamhetsplan tillämpats sedan 60-talet. Denna plan eller verksamhetsindelning är inte obligatorisk, dvs. det finns ingen lagstiftning eller liknande som föreskriver hur den skall se ut.

Man brukar tala om "gamla modellen" och "nya modellen" för budget och redovisning. Den gamla modellen har sin grund i de tidigare - till 1 april 1995 - gällande bestämmelserna i 14 kap kyrkolagen om det s.k. kommunala förmögenhetsskyddet.

Grundstommen i den gamla modellen var en budget i två delar, dvs. en drift- och en kapitalbudget. Kapitalbudgeten omfattade poster som påverkade det förmögenhetsskyddade kapitalet, stamkapitalet.

Kravet på en balanserad kapitalbudget (förutom driftbudget) innebar att förmögenhetsskyddet upprätthölls. Genom att bl.a. skattemedel motsvarande avskrivningar överfördes från driftbudgeten till kapitalbudgeten bibehölls förmögenheten. Eventuellt ytterligare skattefinansiering av kapitalbudgeten innebar en nettoökning av det förmögenhetsskyddade kapitalet. Denna modell gav således möjlighet att över tiden följa förmögenhetsutvecklingen (Kapitalredovisningskommitténs betänkande, 1956).

Den nya modellen har blivit formellt möjlig att införa genom att kommunallagen respektive kyrkolagen ändrats, för kommunallagens del fr.o.m. år 1992 och för kyrkokommunernas del som redan nämnts fr.o.m. 1 april 1995. Den nya modellen tillämpades emellertid till stor del långt före lagändringen. Den bestämmelse som närmast har ersatt bestämmelserna om förmögenhetsskydd i kyrkolagen lyder "Församlingen skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet".

Som framgår av avsnittet "Kyrkokommunernas budget- och redovisningssystem" använder det övervägande antalet pastorat sig av den rekommenderade nya modellen. I detta avseende torde förutom Pastoratsförbundets kurser och rekommendationer den av Statistiska centralbyrån, Kyrkofonden och Pastoratsförbundet årligen infortrade finansstatistiken vara styrande. I fortsättningen bör man därför utgå från att pastoraten tillämpar en enhetlig modell för sin budget och redovisning.

Vissa konstitutionella frågor

De ej kyrkotillhöriga är idag medlemmar i den kyrkliga kommunen (pastoratet). Detta har bl.a. konstaterats i proposition 1994/95:129. Rättigheter och skyldigheter i förhållande till pastoratet är således för närvarande knutna till det kyrkokommunala medlemskapet. De av riksdagen beslutade principerna för ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80) får - ur konstitutionella och formella utgångspunkter - bl.a. till följd av att det kyrkokommunala medlemskapet för de ej kyrkotillhöriga upphör utan att ersättas med något annat.

Även för de kyrkotillhöriga upphör det kyrkokommunala medlemskapet - eftersom kyrkokommunen upphör - men i deras fall ersätts det med ett medlemskap i församling i dess nya konstitutionella form.

De ej kyrkotillhöriga bibehåller sin rätt att nyttja de allmänna begravningsplatserna. De skall till pastoratet "betala den del av kostnaderna för begravningsverksamheten som faller på dem", dvs. kostnaden för de allmänna begravningsplatsernas årliga drift och underhåll jämte därmed sammanhängande kostnader.

Denna utredning utmynnar i en skiss på hur pastoratens nettokostnader för begravningsverksamheten ska kunna räknas fram för att en rättvis andel skall kunna uttaxeras av de som ej tillhör Svenska kyrkan.

Även om de ej kyrkotillhöriga utifrån *formella* utgångspunkter får en annan ställning än idag i förhållande till den av pastoraten bedrivna begravningsverksamheten är de *reella* skillnaderna - även ur ekonomisk synpunkt - inte så stora vare sig för pastorat eller de ej kyrkotillhöriga. Mot denna bakgrund är det i normalfallet möjligt för pastoraten att inom ramen för sina nu tillämplade budget- och redovisningsprinciper redovisa begravningsverksamhetens nettokostnader.

Justering av principer och ändring av system bör ske med försiktighet särskilt om detta skulle kunna leda till förändringar av de kostnadsandelar som kollektiven kyrkotillhöriga respektive icke-kyrkotillhöriga skall erlægga i begravningsavgift. Förändringar som kan ge intryck av "avgiftsplanering" bör undvikas för att inte minska trovärdigheten i den nya ordningen. Å andra sidan måste, om tillämpningen av de föreslagna principerna skulle leda till uppenbara orättvisor mellan de två kollektiven, erforderliga justeringar göras.

Kyrkokommunernas budget- och redovisningssystem

En stor majoritet av kyrkokommunerna tillämpar idag den "nya" budget- och redovisningsmodellen. Det framgår av den insamlade ekonomiska statistiken för bokslutsår 1995, att 671 av 936 eller 72 procent av kyrkokommuner med arbetsgivaransvar använder sig av denna modell.

Modellen (se bilaga 1) avser den externa redovisningen och reglerar således ej den interna redovisningen på driftbudgetens olika verksamhetsgrenar, vilket den här rapporten i första hand skall handla om. I direkt koppling till modellen finns ett normalförslag till redovisningsreglemente, vilket innehåller regler för olika delar inom den externa redovisningen. Tillämpningen av reglementet är ett krav för att uppfylla kyrkolagens krav på att årsredovisningen skall upprättas med "iakttagande av god redovisningssed".

De nya bestämmelserna i kyrkolagens ekonomikapitel, som trädde i kraft den 1 april 1995, innebär ett krav på att det beslutande organet i kyrkokommunen beslutar om "närmare föreskrifter" för redovisningen, dvs ett reglemente. I praktiken innebär detta ett krav på att nämnda modell och reglemente för budget och redovisning skall tillämpas.

Pastoratsförbundet har sedan 1990 rekommenderat kyrkokommunerna att gå över till modellen och årligen genomfört kurser inom detta område. Under våren 1996 har en extra satsning på kursverksamhet skett och man kan anta att ovan redovisad anslutning från 1995 års bokslutstillfälle har ökat och kommer att öka avsevärt.

Som komplement och förtydliganden till redovisningsreglementet har anvisningar på olika områden tagits fram. Bland flera kan här nämnas anvisningar om redovisning av pensionsskuld - semesterlöneskuld - extraordinära poster - gravskötselavgifter - anläggningstillgångar. De två sistnämnda har tagits fram av den kyrkokommunala referensgruppen i redovisningsfrågor (KRED) medan de förstnämnda arbetats fram av motsvarande referensgrupp på den kommunala sektorn.

Hur kontoplanen skall se ut behandlas ej i redovisningsreglementet. Över 90 procent av kyrkokommunerna använder antingen FK-planen eller baskontoplanen. Baskontoplanen är den mest flexibla och blir allt vanligare. I den statistik som lämnats i anslutning till 1995 års bokslut redovisas för första gången en övertikt för baskontoplanens användare. Pastoratsförbundet gick redan år 1990 ut med en baskontoplan anpassad för kyrkokommuner vilken senast reviderats år 1995 och återfinns i skriften "Kyrkokommunal baskontoplan". Pastoratsförbundet har i princip verkat för en övergång till baskontoplanen från samma tidpunkt som "ny" redovisningsmodell började att rekommenderas.

Driftbudgetens uppläggning eller indelning på olika verksamhetsområden är i likhet med kontoplanen ej reglerad i redovisningsreglementet. Pastoratsförbundets rekommendation om verksamhetsindelning på övergripande nivå återfinns i samma skrift som baskontoplanen (se bilaga 2).

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att den externa redovisningen, dvs den för kyrkokommunen totalt sammanställda ekonomiska utvecklingen och ställningen, omfattas av regler både enligt lag och reglemente. Det kan också

antas att de flesta kyrkokommunerna innan år 2000 kommer att ha anslutit sig till dessa regler.

För den interna redovisningen saknas motsvarande tvingande regler som för den externa. Med intern redovisning avses t.ex. driftbudgetens indelning på olika verksamhetsgrenar, interna kostnadsfördelningar mellan verksamheter, kapitalkostnadernas beräkning. Samma förhållande gäller kontoplanen. Däremot finns rekommendationer från Pastoratsförbundet vad avser driftbudgetens verksamhetsindelning, kapitalkostnadernas beräkning och kontoplan.

Principer för begravningsverksamhetens kostnadsredovisning

(En förenklad budget som illustration till den text som följer finns i bilaga 3. I pedagogiskt syfte har kraftiga förenklingar skett beträffande budgetens omfång.)

Centrala anvisningars genomslagskraft lokalt beror naturligtvis i hög grad på hur svåra eller krävande dessa anvisningar blir att tillämpa. Här finns det anledning att repetera kommittédirektivens formulering som anger att utgångspunkten skall vara att *finna en enkel och praktiskt hanterbar ordning*.

Vad är då anledningen till att en framtida beräkning av begravningsavgift kräver utredning och anvisningar? Hittills har ju begravningsverksamhetens kostnader och intäkter redovisats i kyrkokommunerna utan att i någon större utsträckning ifrågasättas.

Svaret är att driftbudgetens kostnadsredovisning på olika verksamheter i stor utsträckning hos kyrkokommunerna inskränkt sig till de direkta (sär-) kostnaderna (löner, material och tjänster) med ett direkt samband med verksamheten ifråga. Denna inriktning på redovisningen har varit förhållandevis problemfri och strängare krav utöver detta i reglementen eller liknande har i princip inte ställts. Centrala rekommendationer från Pastoratsförbundet har emellertid varje år lämnats avseende redovisning av kapitalkostnader och personalomkostnader.

I det här sammanhanget kan nämnas att de borgerliga kommunernas internredovisning haft likartade brister.

Den administrativa insatsen för att internt inom driftbudgeten fördela indirekta (sam-) kostnader från gemensam administration, påföra kapitalkostnader m.m. till olika kostnadsbärare ställs på många håll mot nyttan och ifrågasätts. Värdet av denna information i redovisningen anses allt som oftast inte särskilt stor. Även kamerala resurser och många små kyrkokommuner har sin betydelse i detta sammanhang.

Begravningsverksamhetens nettokostnader enligt internredovisningen skall nu utgöra underlag för beräkning av en extern begravningsavgift, vilket ger ändrade förutsättningar. Att veta vad det kostar och att ta hänsyn till alla kostnader

blir nödvändigt för att kunna bestämma rättvisa avgifter. Detta medför att krav måste ställas på riktlinjer för bl.a. de indirekta kostnader som skall belasta verksamheten. Nedan redovisas förslag till riktlinjer för internredovisning av begravningsverksamhetens kostnader.

Grundförutsättningar

Ramarna för driftbudgetens verksamhetsindelning förutsätts följa Pastoratsförbundets rekommendation i skriften "Baskontoplan" och utgiven år 1995 (se bilaga 2). Huvudverksamhet *kyrkogårdsförvaltning* enligt ovannämnda rekommendation motsvarar begreppet begravningsverksamhet som används i denna utredning. Detta innebär

- * att *fastighetsförvaltning* och *begravningsverksamhet* ej redovisas gemensamt, vilket idag sker på många håll, utan var för sig. Driftkostnader för byggnader med anknytning till begravningsverksamheten redovisas lämpligen inom densamma. Naturligtvis måste även personalkostnader för anställda vars tjänster förutom begravningsväsendet även omfattar andra verksamhetsområden, t ex fastighetsförvaltningen, fördelas på ett rättvist sätt mellan respektive verksamhet.
- * att försäkringspremier ej redovisas under *gemensam administration* utan under *generellt* för att sedan internt fördelas till begravningsverksamheten med den del som belöper på denna. Om inte uppgiften framgår av försäkringsbrevet kan antingen en uppskattning göras eller kontakt tas med försäkringsbolaget. Såvida inte krematorium eller annan större byggnad finns är begravningsverksamhetens andel av kyrkokommunens totala försäkringskostnad en marginell post.
- * att kostnader med anknytning till församlingsverksamhet redovisas under huvudverksamheten *församlingsverksamhet*. Det gäller tex även arvoden till förtroendevalda i församlingskyrkoråd. Församlingsbladet, som rimligen även kan innehålla information om begravningsverksamheten, redovisas under *gemensam administration*.

Beträffande gamla gravskötselåtaganden där inbetald avgift sedan lång tid är förbrukad, men det avtalsenliga skötselåtagandet kvarstår för viss tid eller i förekommande fall för all framtid, bör kostnaden för detta åtagande redovisas som en allmän driftskostnad i likhet med skötseln av allmänna ytor på begravningsplatsen.

I grundförutsättningarna ingår även att interna tjänster till andra förvaltningar och utförda av begravningsväsendet internredovisas som intäkt för densamma och kostnad för den förvaltning som tar tjänsten i anspråk. Motsatt förhållande kan också gälla, tex att begravningsväsendet ianspråktar fastighetsförvaltningens tjänster. Priset för tjänsten baseras på självkostnad.

Gemensamma kostnader

I den ekonomiska facklitteratur som tar upp rubricerade ämne konstateras att någon absolut sanning eller helt rättvisande metod för beräkning eller fördelning av diverse indirekta kostnader ej finns. Balansgången mellan exakthet och hög detaljeringsgrad gentemot enkelhet måste alltid prövas. Rent allmänt innebär förstnämnda alternativ en hög administrativ belastning.

I linje med tidigare nämnda direktiv för utredningen föreslås en enkel fördelningsmetod. I valet mellan fördelning grundad på begravningsväsendets kostnadsandel av de totala verksamhetskostnaderna *och* motsvarande med avseende på årsanställda, väljer vi kostnadsandel. Vilket man än väljer blir resultatet en schablonmässig fördelning. Fördelningsgrunden utgår från att respektive verksamhetsandel i den indirekta kostnaden för gemensam administration har ett nära samband med dess andel av de totala direkta verksamhetskostnaderna. Förslaget innebär

att begravningsväsendets procentuella andel av samtliga verksamheters (enligt resultatbudget) 'externa bruttokostnader beräknas och

att denna procentuella andel av den totala nettokostnaden på huvudverksamhet *gemensam administration* fördelas till begravningsverksamheten

Mera exakta fördelningsgrunder kan naturligtvis tillämpas när detta är möjligt och pastoratet anser detta önskvärt. Det kan t.ex. gälla fördelning av kostnader för telefonväxel på grundval av antal anknytningar och markeringar. Andra exempel på möjlighet att tillämpa sådana grunder för fördelning kan vara kostnader för företagshälsovård, tryckeri och ADB.

Det blir naturligtvis viktigt att *gemensam administration* precis som *begravningsväsendet* belastas med de direkta och indirekta kostnader som hör hemma där, t ex lokalkostnader för kansli.

Personalomkostnader

Här avses lagstadgade och avtalsenliga sociala avgifter samt kalkylerad kompletteringspension (avtalspension). Pastoratsförbundet lämnar varje år uppgift om procentuella pålägg på lön för dessa omkostnader.

Den praktiska bokföringsmässiga hanteringen av dessa pålägg kan variera ute i landet. Det är ganska vanligt att kostnaden för den kalkylerade kompletteringspensionen ej belastar verksamheterna av den anledningen att den ej medför någon utbetalning. Det kan därför finnas skäl att upprepa att dessa omkostnader redovisas på verksamheten *inklusive kostnaden för avtalspension*. De verkligt utbetalda pensionerna som redovisas under huvudverksamhet *generellt* skall inte belasta begravningsverksamheten.

Pastoratsförbundet har genom sin referensgrupp i redovisningsfrågor (KRED) gett ut en vägledning om just personalomkostnadernas redovisning, "Råd om redovisning av personalomkostnadspålägg" (1993).

Kapitalkostnader

Begravningsverksamheten skall också påföras periodiserade investeringsutgifter i form av kapitalkostnader för sitt utnyttjande av investeringarna. Det kan avse maskiner och inventarier, byggnader och kyrkogårdar. Kapitalkostnaderna behandlas också i den budgetinformation som Pastoratsförbundet varje år förmedlar till kyrkokommunerna.

Interndeberade kapitalkostnader består dels av avskrivning och dels av intern ränta. Vi rekommenderar den nominella metoden som innebär att avskrivningarna beräknas på anskaffningsvärdet - utgiften för dess förvärv eller tillverkning. Intern ränta beräknas på bokfört värde, dvs värde efter avskrivning. Rekommenderad ränta grundas på medelräntan på femåriga statsobligationer två år före budgetåret.

Pastoratsförbundet har genom KRED gett ut en anvisning om "Redovisning av anläggningstillgångar" (1994). I denna skrift finns bl.a. rekommenderade avskrivningstider för olika slag av anläggningstillgångar och blankettförslag (för notering av anläggningstillgångars avskrivningar och kvarstående bokförda värden m.m.). En revidering och uppdatering av skriften kan bli aktuell och då i första hand avseende anläggningstillgångarnas avskrivningstider.

Beräkning av begravningsavgift

Exempel på begravningsavgiftens uträkning framgår av det förenklade budgetexemplet i bilaga 3, sida 3. Den totala nettokostnaden för begravningsverksamheten divideras med totala skatteunderlaget (skatte kronor/ en skatte krona = 100 kr beskattningsbar inkomst), dvs. både tillhörigas och ej tillhörigas skatteunderlag. Resultatet av denna räkneoperation visar begravningsavgiftens storlek per skatte krona.

Summan begravningsavgifter för det enskilda pastoratet erhålls genom att antalet skatte kronor avseende ej tillhöriga multipliceras med den framräknade begravningsavgiften per skatte krona.

För de som tillhör Svenska kyrkan ingår begravningsavgiften i den obligatoriska kyrkoavgiften, se bilaga 3, sida 6.

För att erhålla en samlad post för begravningsavgiften för icke kyrkotillhöriga och den andel av kyrkoavgiften, från de kyrkotillhöriga, som skall destinerats till begravningsverksamheten bör summa av dessa två intäktsposter redovisas under rubriken Generellt. Av beräkningen och uppställningen för nämnda delposter måste tydligt framgå att *alla medborgare inom pastoratets/samfällighetens förvaltningsområde betalar lika mycket* för begravningsverksamheten.

För att tillgodose skiftande lokala behov av uppgifter för att visa begravningsverksamheten som en resultatenheter får sådana beräkningar göras i en särskild kalkyl.

Reglering på grund av avvikelser budget - bokslut

Begravningsavgiften beräknas på grundval av den budgeterade nettokostnaden. För undvikande av alltför ofta förekommande ojämnheter i nivån för begravningsavgift, bör budgetavvikelser i årsresultatet elimineras som resultatutjämningsposter och uppföras under Eget kapital. Inom förslagsvis en treårsperiod kan erforderlig löpande justering av avgiftsnivån göras.

Inbetalda avgifter för flerårsskötsel - gravskötselskulden

Pastoratsförbundet har genom KRED gett ut en anvisning om "Redovisning av gravskötselavgifter" (1993). I denna anvisning behandlas bl.a. den praktiska hanteringen av avgifternas hantering i bokföringen.

Beträffande gamla gravskötselåtaganden där inbetald avgift sedan lång tid är förbrukad, men det avtalsenliga skötselåtagandet kvarstår för viss tid eller i förekommande fall för all framtid, bör kostnaden för detta åtagande redovisas som en allmän driftskostnad i likhet med skötseln av allmänna ytor på begravningsplatsen.

I enlighet med anvisningen skall inbetalningar av gravskötselavgifter för flera år framåt tillföras begravningsverksamheten i periodiserad form, tex med 1/10-del för varje år om inbetald avgift avser tio år. Den periodiserade avgiften är nominell, dvs det görs ingen uppräknings med ränta eller inflation av ingångsvärdet. I det sammanhanget bör det som motvikt till föregående påpekas att begravningsverksamheten inte belastas med ränta för sitt utnyttjande av kyrkokommunens rörelsekapital.

Beträffande i första hand äldre gravskötselåtaganden kan det förekomma andra varianter på mottagna avgifter, t.ex. engångsbelopp som påförs ränta och belastas med årets skötselkostnad enligt fastställd taxa. I motsats till förstnämnda modell blir avgiften som tillgodogörs begravningsverksamheten inflationskyddad i det senare fallet, om taxan årligen uppräknas. De ekonomiska konsekvenserna för begravningsväsendets del blir alltså beroende av vilka förutsättningar som legat till grund för gravskötselavgifternas mottagande.

Begravningsavgiften och utjämningsystemet

I förslaget till nytt utjämningsystem ingår begravningsplatser som en komponent i den del som avser kostnadsutjämnning mellan kyrkokommunerna. Kommittén vill ha en belysning av vilka effekter en koppling av denna del i kost-

nadsutjämningen till begravningsverksamhetens kostnads- och intäktsredovisning får.

Den självklara effekten blir att på begravningsverksamheten redovisade bidrag i utjämningsystemet för begravningsplatser sänker begravningsavgiften medan motsatt förhållande gäller för avgifter. Om nyssnämnda kostnader och bidrag hänförliga till utjämningsystemet skall beaktas, sker det lämligen som interna poster inom driftbudgeten.

En stickprovsmässig genomgång visar att tillämpningen av detta kan få stora konsekvenser för vissa kyrkokommuner. I en mindre kyrkokommun med ett relativt stort bidrag till begravningsplatser skulle effekten bli en sänkt begravningsavgift med 32 öre per skattekrona. Ifrågavarande kyrkokommuns utdebitering är 1,85 kronor. Om vi antar att begravningsverksamheten i denna kyrkokommun ianspråkrar 25 procent av 1,85 kronor, dvs. 46 öre, skulle begravningsavgiften reduceras till 14 öre. För stora samfälligheter som Göteborg och Helsingborg skulle motsvarande tillämpning innebära en höjning av begravningsavgiften med cirka 2 öre.

Principiellt kan två invändningar göras mot att utjämningsystemet skall kopplas samman med begravningsavgiftens beräkningsunderlag. Den ena är att utjämningsystemet är **inomkyrkligt** och finansieras av de som tillhör Svenska kyrkan. Det kan förefalla motsägelsefullt att de ej tillhöriga skall få sin avgift subventionerad respektive förhöjd via detta system.

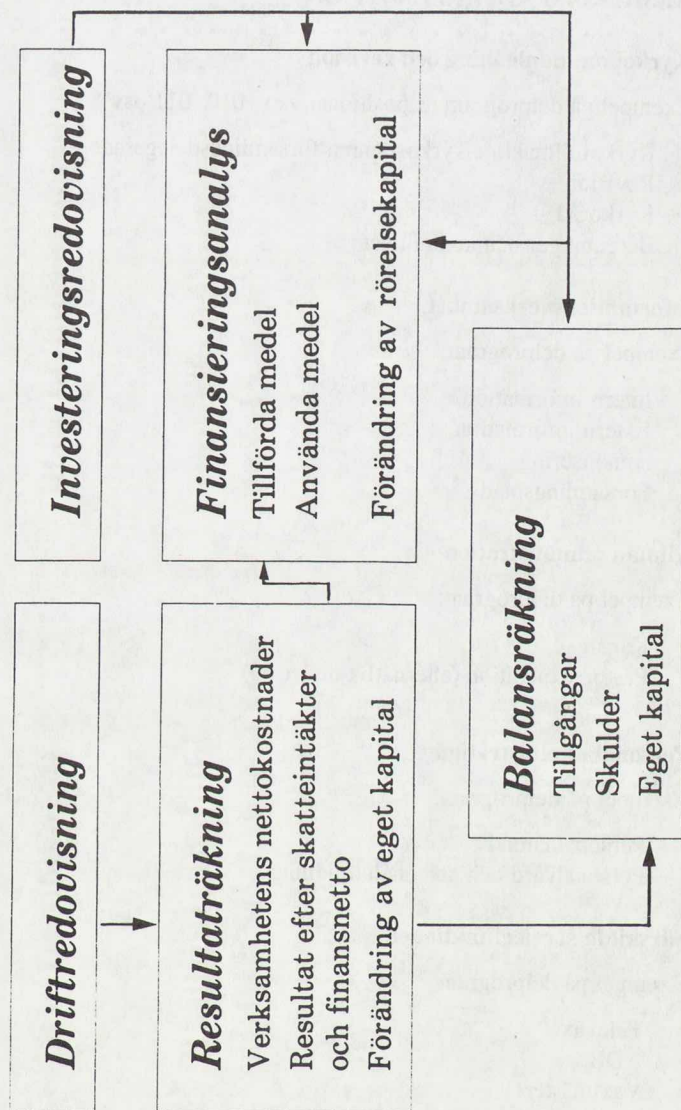
I det fall man bedömer det angeläget, att trots ovanstående synpunkter, göra en koppling till de komponenter som rör begravningsverksamheten i det inomkyrkliga utjämningsystemet, så måste denna koppling vara *självyfinansierad*. Rent inomkyrkliga komponenter i utjämningsystemet skall givetvis inte påverka begravningsavgiften.

Den andra invändningen utgår från principen att begravningsavgiften skall beräknas på begravningsverksamhetens verkliga kostnad eller resursförbrukning, dvs. direkta och indirekta kostnader. Avgift eller bidrag för begravningsplatser i utjämningsystemet är ingen verklig kostnad utan en fiktivt beräknad post för ekonomisk utjämning med avseende på den obligatoriska kyrkoavgiften.

Uppföljning

Principer och regler för budget och redovisning ändras över tiden. Även det inomkyrkliga utredningsarbetet kan påverka dessa principer. De grundläggande reglerna för beräkning av begravningsavgiften bör vid sådana förändringar bestå. I Pastoratsförbundets uppgift som intresseorganisation ryms uppgiften att fortlöpande följa upp detta.

Redovisningsmodellens delar



Program-/verksamhetsindelning

0 GEMENSAM ADMINISTRATION

01 Kyrkokommunledning och revision

Exempel på delprogram (3 positioner - ex. 010, 011 osv.)

- Kyrkofullmäktige/kyrkostämman/församlingsdelegerade
- Revision
- Kyrkoråd
- Beredningar och kommittéer

02 Informationsverksamhet

Exempel på delprogram:

- Intern information
- Extern information
- Annonsering
- Församlingsblad

03 Allmän administration

Exempel på delprogram:

- Kansli
- Pastorsexpedition (alternativt under 60)

06 Personaladministration

Exempel på delprogram:

- Personalnämnd
- Personavård och personalutbildning

08 Särskilda servicefunktioner

Exempel på delprogram:

- Televäxel
- ADB
- Vaktmästeri
- Förråd

09 Övrig gemensam verksamhet

Exempel på delprogram:

- Allmänna val

- Arkiv
- Avgift till riks- och stiftsorganisationer

2 KYRKLIG JORD

22 Prästgårdar

23 Församlingskyrkas fastighet

27 Utdelning på andelar i egendomsnämndens förvaltning av kyrkans finansförmögenhet

3 FASTIGHETSFÖRVALTNING: Kyrko- och församlingslokaler

30 Administration

31 Kyrkor

35 Kapell

36 Församlingshem

37 Hyrda lokaler

4 FASTIGHETSFÖRVALTNING: Övrigt

40 Administration

42 Egna förvaltningslokaler

44 Hyrda förvaltningslokaler

46 Egna hyresfastigheter

5 KYRKOGRÅRDSFÖRVALTNING

50 Administration

Exempel på delprogram:

- Kyrkogårdsnämnd
- Kyrkogårdsförvaltning

51 Kyrkogårdar

56 Krematorium

6 FÖRSAMLINGSVERKSAMHET

60 Gemensamt

Exempel på delprogram:

- Präster och annan personal som har församlingsverksamheten som ett övergripande arbetsområde
- Kyrkobokföring (alt. redovisning under pastorsexpedition - 03)

61 Gudstjänster och förrättningar

62 Verksamhet på sjukhus och institutioner

63 Kyrkomusik

Här redovisas kyrkomusiker, kyrkokör och andra musikaliska akt.

64 Konfirmandundervisning

65 Barnverksamhet

Exempel på delprogram:

- Söndagsskola
- Kyrkans barntimmar
- Kyrkans förskola

66 Ungdomsverksamhet

Exempel på delprogram:

- Juniorer
- Lägerverksamhet

67 Vuxenverksamhet

68 Diakoni

Exempel på delprogram:

- Familjerådgivning

69 Övrig församlingsverksamhet

Exempel på delprogram:

- Bidrag till föreningar/organisationer
- Servering

9 GENERELLT

90 Personalförsäkring, utbetalda pensioner m.m.

Inom programmet redovisas sak- och ansvarsförsäkring om de ej redovisas under verksamheterna. Utbetalda lagstadgade och avtalsenliga arbetsgivaravgifter samt på verksamheterna interndeberade personalomkostnadspålägg (arbetsgivaravgifter och kalkylerad kompletteringspension) kan även redovisas här enligt tidigare rekommendationer. Alternativt kan arbetsgivaravgifterna hanteras via kontoklass 2 - kortfristiga skulder (se avsnitt om redovisningsexempel och även "Råd om redovisning av personalomkostnadspålägg" från kyrkokommunala referensgruppen i redovisning/KRED, vilken kan beställas från Pastoratsförbundet).

Det är ej nödvändigt men inget som hindrar att baskontoplanen kombineras med programmen 91-99 enligt följande. Om däremot FK-planen kombineras med den nya redovisningsmodellen bör program 91-99 läggas upp enligt nedanstående.

91 Kalkylerade kapitalkostnader

Avser internt debiterade kapitalkostnader

92 Skatteintäkter

93 Bidrag från/avgift till kyrkofonden

94 Finansiella intäkter

Förutom ränteintäkter på kyrkokommunens likvida medel redovisas på detta program även avkastning på andra finansiella tillgångar (obligationer, aktier, värdepappersfonder, utlånade medel). Även realisationsvinster på värdepapper och valutakursvinster redovisas här

95 Finansiella kostnader

Räntekostnader på kort- och långfristiga skulder, realisationsförluster på värdepapper och valutakursförluster.

96 Planenliga avskrivningar

Plänenliga avskrivningar på kyrkokommunens anläggningstillgångar som debiteras på resultaträkningar och krediteras på balansräkningens anläggningstillgångar. Plänenliga avskrivningar avser den externa redovisningen (jämför program 91).

97 Extraordinära intäkter

98 Extraordinära kostnader

På grund av förändrad klassificering av extraordinära poster blir dessa endast i sällsynta undantagsfall aktuella. Se även redovisningsreglementet eller anvisning från referensgruppen i redovisningsfrågor, som kan beställas från Pastoratsförbundet.

99 Förändring av eget kapital

Här redovisas årets resultat, dvs. resultaträkningens resultatsteg 3.

Budget i förenklat utförande

(exempel på begravningsverksamhetens kostnadsredovisning och begravningsavgiftens beräkning)

DRIFTBUDGET

0 GEMENSAM ADMINISTRATION

	Budget (tkr)	
	Kostnader	Intäkter
	525	169
	Specifikation:	
<i>Externa poster:</i>		
Personalkostnader	250	
Övriga externa kostnader	100	
Ersättning, externa tjänster		65
<i>Interna poster:</i>		
Kapitalkostnader (1)	50	
Ersättn. från kyrkogårdsförv. för gem. adm (2)		104
Ersättn. till kyrkogårdsförv. för gräsklippn. m.m.	25	
Ersättn. till fast.förv. för hyra lokaler	100	

(1)

Avser maskiner och inventarier:

Avskrivning 25

Intern ränta 25

(2)

Beräknat på kyrkogårdsförvaltningens externa kostnader i förhållande till verksamhetens (se resultatbudget) externa kostnader:

$$\frac{1\,100\,000}{4\,900\,000} \times 100 = 22,5 \%$$

$$22,5 \% \times (525 - 65 = 460) = 104$$

DRIFTBUDGET

5 KYRKOGRÅRDSFÖRVALTNING

		Budget (tkr)	
		Kostnader	Intäkter
		1 764	293
Specifikation:			
<i>Externa poster:</i>			
Personalkostnader	500		
Övriga externa kostnader	600		
Ersättningar			100
Begravningsavgifter (1)			168
<i>Interna poster:</i>			
Kapitalkostnader (2)	560		
Ersättning till kansliet för gem. adm.	104		
Ersättning från kansliet för gräsklippning m.m. (3)			25

(1)

Uträkning begravningsavgift:

(Det totala antalet skattekronor är 5 900 000, varav ej tillhörigas del utgör 600 000)

$$1\,764\,000 \text{ kr} - 125\,000 \text{ kr} = 1\,639\,000 \text{ kr}$$

$$1\,639\,000 \text{ kr} : 5\,900\,000 \text{ skattekronor} = 28 \text{ öre}$$

Summa begravningsavgifter:

$$600\,000 \text{ skattekronor} \times 28 \text{ öre} = 168\,000 \text{ kr}$$

(2)

Avskrivning 200

Intern ränta 360

(3)

Avvikelse mellan budgeterad respektive redovisad nettokostnad regleras i kommande budget med två års eftersläpning.

Om kostnader och bidrag för begravningsplatser i utjämningsystemet skall beaktas, sker detta genom interna poster mellan begravningsverksamhet och generellt.

DRIFTBUDGET

9 GENERELLT

Budget (tkr)

Kostnader

Intäkter

91 Kapitalkostnader

610

Specifikation

Avskrivningar

225

Intern ränta

385

DRIFTBUDGET - SAMMANDRAG

		(tkr)	
		Kostnader	Intäkter
0	Gemensam administration	525	169
3	Fastighetsförvaltning	1 450	100
5	Kyrkogårdsförvaltning	1 764	293
6	Församlingsverksamhet	2 000	
9	Generellt		610
SUMMA (1)		5 739	1 172

(1)
Avgår interna poster vid överföring till resultatbudget:

0		175	104
5		664	125
9			610
Summa avgår		839	839
Till resultatbudgeten		4 900	333

RESULTATBUDGET

		(tkr)
Verksamhetens intäkter	+	333
Verksamhetens kostnader	-	4 900
Verksamhetens nettokostnader - (resultatsteg 1)		4 567
Obl. kyrkoavgift (1)	+	4 770
Avräkning med Kyrkofonden	-	176
Finansiella intäkter	+	200
Finansiella kostnader		
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto (resultatsteg 2)	+	227
Avskrivningar	-	225
REDOVISAT RESULTAT (resultatsteg 3)	+	2

(1)

5 300 000 skattekronor x 90 öre = 4 770 000 kr

Den obligatoriska kyrkoavgiften beräknad utifrån en så nära som möjligt balanserad resultatbudget.

Rapport om obligatorisk begravningsclearing

**November 1996
Göran Jacobsson**

**Svenska kyrkans
Församlings och Pastoratsförbund**

Rapport om obligatorisk begravningsclearing

Förord

I föreliggande rapport redovisas förslag till obligatorisk begravningsclearing.

Enligt regeringsdirektivet 1995:162 uppdrogs till Begravningsverksamhetskommittén (BVK) att analysera de praktiska, ekonomiska och rättsliga konsekvenser med Svenska kyrkans pastorat och församlingar som huvudmän för begravningsverksamheten i framtiden. BVK gav därefter Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (Pastoratsförbundet) uppdrag utarbeta en rapport med förslag till obligatorisk och riksomfattande begravningsclearing. Pastoratsförbundet fick uppdraget den 12 september 1996 och rapporten har utarbetats av kyrkogårdskonsulent Göran Jacobsson.

För rapportens utarbetande har två enkätundersökningar genomförts. Den ena ställdes till församlingarna i Stockholm och den andra till slumpvis utvalda kyrkogårdsförvaltningar. Förslaget om en obligatorisk begravningsclearing har därefter utformats med utgångspunkt från den befintliga frivilliga begravningsclearingen samt med beaktande av synpunkter som inhämtats vid ett seminarium den 28 oktober med olika representanter för huvudmännen för begravningsverksamheten i Sverige.

Stockholm den 7 november 1996

Göran Jacobsson

1 SAMMANFATTNING	1
2 KOMMITTÉDIREKTIVEN	2
3 HISTORIK	3
3.1 DEN FRIVILLIGA BEGRAVNINGSCLEARINGENS UTVECKLING	3
3.2 OMFATTNINGEN AV DEN FRIVILLIGA BEGRAVNINGSCLEARINGEN	4
4 NULÄGESBESKRIVNING	4
4.1 HUVUDMANNENS ANSVAR FÖR BEGRAVNINGSVERSAMHETEN	4
4.1.1 Gravplats och gravöppning	4
4.1.2 Begravningsgudstjänsten	5
4.1.3 Gravskötsel	5
4.2 KOMMUNALRÄTTSLIGA PRINCIPER	6
4.2.1 Konsekvenser för förrättningspastoratet	6
4.2.2 Konsekvenser för hempastoratet	6
4.3 DEN FRIVILLIGA BEGRAVNINGSCLEARINGEN	7
4.3.1 Hempastoratet i den frivilliga clearingen	7
4.3.2 Förrättningspastoratet i den frivilliga clearingen	7
4.3.3 Förbundets rekommendation om taxor för begravningsclearingen	8
4.3.3.1 Beräkning av rekommenderade taxor	9
4.3.3.2 Lokalt fastställande av rekommenderade taxor	9
4.3.4 Tillämpningsråd för den frivilliga begravningsclearingen	9
4.4 SAMLADE ERFARENHETER AV DEN FRIVILLIGA BEGRAVNINGSCLEARINGEN	10
4.4.1 Ekonomiska konsekvenser	10
4.4.2 Clearingadministrationens omfattningen	10
4.4.3 Konsekvenser av ofullständig anslutning	11
4.4.4 Konsekvenser av att olika taxor tillämpas	11
4.4.5 Avlidna med kort sista folkbokföringstid	12
4.5 BEGRAVNINGSVERSAMHETEN I STOCKHOLM OCH TRANÅS	12
4.5.1 Stockholm	12
4.5.2 Tranås	13
4.5.1 Kvarvarande begravningsverksamhet vid församlingarna i Stockholm	14
4.6 BEGRAVNING PÅ JUDISKA OCH MUSLIMSKA BEGRAVNINGSPLATSER	14
5 FÖRSLAG TILL OBLIGATORISK BEGRAVNINGSCLEARING	16
5.1 I OBLIGATORIET INGÅENDE TJÄNSTER	16
5.1.1 Gravplats och gravöppning	16
5.1.2 Lokal för avskedstagandet	17
5.1.3 Kremering	17
5.1.4 Transporter och mottagande samt förvaring av stoft	18
5.2 HUVUDMANNENS KOSTNADSANSVAR	18
5.2.1 Kostnadsansvar för avlidna från äldrevårdsanläggningar	19
5.3 FÖRRÄTTNINGSPASTORATETS SKYLDIGHETER	20
5.4 BEGRAVNINGSVERSAMHETEN VID STOCKHOLMS OCH TRANÅS KOMMUN	21
5.4.1 Församlingarnas begravningsverksamhet i Stockholms och Tranås kommun	21
5.4 BEGRAVNING PÅ JUDISKA OCH MUSLIMSKA BEGRAVNINGSPLATSER	22
5.4.1 Allmänna begravningsplatser	22
5.4.2 Enskilda begravningsplatser	23
5.5 TAXOR FÖR BEGRAVNINGSCLEARINGEN	24
5.5.1 Beräkning av clearingtaxor	24
5.5.2 Fastställande av taxor för begravningsclearingen	25
5.5.3 Betalningsrutiner	25
6 EKONOMISKA KONSEKVENSER AV OBLIGATORISK CLEARING	26
6.1 FÖR DE SOM REDAN TILLÄMPAR DEN FRIVILLIGA CLEARINGEN	26
6.2 FÖR DE SOM INTE TILLÄMPAR DEN FRIVILLIGA CLEARINGEN	26

1 Sammanfattning

Rapporten inleds med en tillbakablick till 1975 då begravningsclearingen för första gången aktualiserades. Redogörelsen landar i en beskrivning av dagens situation där ca 90 % av församlingarna är anslutna till den frivilliga begravningsclearingen.

I nulägesbeskrivningen ges en kort redogörelse för de rättsliga principer som har betydelse för begravningsclearingen. Vidare ges en utförlig beskrivning av hur den frivilliga begravningsclearingen är konstruerad och de samlade erfarenheterna från verksamheten. Några inte ovanliga fall där de anhöriga drabbats av oväntade extra fakturor vid begravnings visat. Specialproblemet med avlidna från äldrevårdsanläggningar redovisas. Situationen i Stockholms kommun beskrivs.

Förslaget till obligatorisk begravningsclearing bygger på den frivilliga begravningsclearingen. Med stöd av de nya förutsättningarna har den kompletterats för att undanröja kända olägenheter. Förslaget tar sin utgångspunkt i att "de tjänster som oundgängligen behövs för att bli begravd" ska finansieras med skattemedel. Först när detta är fastlagt blir det meningsfullt att införa en obligatorisk begravningsclearing. Förslaget sammanfattas i det följande:

- ⇒ De tjänster som föreslås ingå i begravningsclearingen är gravplats, gravöppning, lokal för avskedstagandet, kremering samt förvaring av stoft och aska, transport av stoft till krematorium, transport av aska för gravsättning.
- ⇒ Huvudmannen föreslås få kostnadsansvar inom begravningsclearingen för samtliga som var folkbokförda inom pastoratet eller kommunen vid tidpunkten för dödsfallet. För boende på äldrevårdsanläggningar får huvudmannen för den förutvarande folkbokföringsorten ett kvardröjande och tidsbegränsat kostnadsansvar.
- ⇒ Begravningsplatser som sker på judiska eller muslimska begravningsplatser som är allmänna omfattas av begravningsclearingen. Begravningsplatser som sker på enskilda begravningsplatser som innehas av trossamfund omfattas av begravningsclearingen under vissa angivna förutsättningar.
- ⇒ Stockholms kommun föreslås medverka i begravningsclearingen under samma förutsättningar som de övriga huvudmännen. Begravningsverksamhetens kostnader i kommunen täcks med en begravningskatt (motsvarande den obligatoriska begravningsavgiften).
- ⇒ Huvudmannen betalar för de tjänster som ingår i begravningsclearingen med belopp som fastställs centralt. Pastoratsförbundet föreslås få i uppdrag att föreslå tillämpningsråd, att utveckla beräkningsmetoder och årligen beräkna taxor för begravningsclearingen. Lämplig myndighet får fastställa taxor för begravningsclearingen

2 Kommittédirektiven

I kommittédirektiven ges ansatsen för hur den obligatoriska begravningsclearingen ska utformas. Med utgångspunkt från det nu i stor omfattning fungerande frivilliga systemet med begravningsclearing inom Svenska kyrkans anges i direktiven att begravningsclearingen ska bli obligatorisk samt att den ska omfatta de olika typerna av huvudmän. Vidare anges också att clearingen bör omfatta begravingar på judiska och muslimska begravningsplatser.

Med dessa direktiv som utgångspunkt blir det genast angeläget att göra konkretiseringar av några meningar. Med uttrycket "olika typer av huvudmän" avses pastorat eller samfälligheter inom Svenska kyrkan samt borgerligt kommunala huvudmän. De senare förekommer i Stockholms och Tranås kommun. *Innebörden av direktivet för detta avsnitt blir därmed att clearing av kostnader för begraving av avlidna ska kunna ske mellan kyrkliga huvudmän, mellan kyrkliga och kommunala huvudmän samt mellan enbart kommunala huvudmän.* Det är befogat att påpeka att det i någon mån finns dubbelt huvudmannaskap i Stockholms och Tranås kommun.

I direktiven anges att den obligatoriska begravningsclearingen också ska omfatta begravingar på judiska och muslimska begravningsplatser. Eftersom dessa i den mån de existerar - de judiska - är enskilda begravningsplatser uppstår på nytt ett behov av att definiera utgångsläget. Begraving av muslimer och andra som tillhör icke kristna trossamfund sker nu oftast på speciellt anlagda kvarter inom de allmänna begravningsplatserna med stöd av avtal mellan stiftssamfälligheterna och huvudmännen. Dessa avdelningar av begravningsplatser är fortfarande allmänna och benämnes "allmänna begravningsplatser med särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund".

En viktig princip i direktiven för Begravningsverksamhetskommittén är att begravningsverksamheten i landet ska anordnas av det allmänna. *Därav följer rimligen att clearing av kostnader för begraving av avlidna på enskilda begravningsplatser bör omgärdas av särskilda bestämmelser.*

Med den tolkningen av direktiven kan begravningsclearingen komma att omfatta judiska och katolska begravningsplatser men även andra enskilda begravningsplatser som t ex några familje- eller institutionsägda begravningsplatser. I de fall judiska och muslimska begravningsplatser inte är enskilda utan allmänna torde det inte finnas behov av särskilda bestämmelser.

Med dessa utgångspunkter kommer förslaget till en obligatorisk begravningsclearing att utformas.

3 Historik

3.1 Den frivilliga begravningsclearingens utveckling

Den frivilliga begravningsclearingen har som uttrycket anger utvecklats på frivillighetens väg. Pastoraten eller tidigare församlingarna ingick frivilliga överenskommelser med angränsande församlingar om att sig emellan reglera de kostnader som uppstod när avlidna från grannförsamlingen begravdes. Begreppet utomförsamlingsavtal myntades på denna tid. Med denna tid betyder omkring 1976. På Pastoratsförbundets kongresser 1975 och 1977 behandlades frågan om begravningsclearing och under åren 1978 till 1979 pågick en försöksverksamhet i Härnösands stift.

Begreppet clearing hämtade man ifrån landstingssfären där det redan fanns en clearing mellan landstingen när patienter från ett grannlandsting behandlades. Då och då har det påpekats att uttrycket clearing inte är en adekvat benämning på företeelsen men som begravningsclearingen inledningsvis faktiskt hanterades inom bland annat Härnösands stift var uttrycket korrekt. De första åren skickad församlingarna sina begravningsfakturor till stiftsförbundskansliet i Härnösand där man vid årets slut "clearade" fakturor mot varandra. I dag torde dock inte uttrycket vara lika adekvat men nu är det begravningsclearing som gäller.

Antalet församlingar som anslutit sig till begravningsclearingen ökade med tiden och ordningen med utomförsamlingsavtal blev snart ohållbar och under 1988 utfärdade dåvarande Svenska kyrkans kyrkogårdsdelegation sin första rekommendation om hur begravningsclearingen borde hanteras. Anslutningen var fortfarande helt frivillig för församlingarna men nu frångick man den tidigare modellen med utomförsamlingsavtal och slöt i stället upp bakom Kyrkogårdsdelegationens rekommendation.

Rekommendation innebar att församlingen och sedermera pastoratet i ett särskilt beslut angav att det svarade för kostnaderna vid begravning av sina församlingsbor även när begravningen skedde utom pastoratet. Åtagandet var riktat mot de egna församlingsborna oavsett vilka förmåner som gällde i grannförsamlingen. Den principiella hållningen var då att allt som var fritt för pastoratsbor vid en begravningen "hemma" skulle vara fritt även om begravningen skedde utanför hempastoratet.

Med tiden tenderade innehållet i begravningsclearingen att bli alltför vildvuxet vilket gjorde att pastoraten i vissa delar av landet tvekade inför sin anslutning och under år 1994 - då var det åter Pastoratsförbundet som ansvarade för begravningsverksamhetsfrågorna på riksplanet - utfärdades en ny rekommendation under namnet Begravningsclearing 95. I denna gjordes nödvändiga uppstramningar av clearingens omfattning och Begravningsclearing 95 är den rekommendation som fortfarande gäller.

Kyrkogårdsdelegationen och numera Pastoratsförbundets kansli har hela tiden fört register över de församlingar som blivit anslutna och det har med tiden blivit en oundgänglig informationskälla för pastoraten och för begravningsbyråerna. I registret återfinns församlingsnamnet och inte pastoratsnamnet. Anledningen till detta är att det är församlingsnamnet som anges som folkbokföringsort på de intyg som de lokala skattekontoren utfärdar för en begravning.

3.2 Omfattningen av den frivilliga begravningsclearingen

Den senaste sammanställningen av anslutningen gjordes under augusti månad 1996 och den visar att 2296 av landets 2544 församlingar är anslutna. Det motsvara drygt 90 % och i ord kan det beskrivas som att nästan alla är anslutna utom några församlingar i en region omkring Stockholm samt utefter Upplandskusten. Se bilaga 1

Behovet av begravningsclearing - vars innebörd presenteras längre fram - är en spegling av den samhällsomdaning och folkomflyttning som skett under andra halvan av detta sekel. Kanske som ett uttryck för en rotlöshet anger ofta invånarna att de vill begravas i den hembygd de en gång kom ifrån. En konsekvens av detta förhållande är att samfälligheterna i några av de större städerna har visat en mera avvaktande eller negativ hållning till att medverka i begravningsclearingen. Det blir de som får betala clearingfakturor i stället för att pastoratsborna utnyttjar deras tjänster och deras gravmark. Några av de största stadssamfälligheterna har därför anslutit sig till begravningsclearingen med vissa undantag i clearingens omfattning och ersätter t ex inte gravplatsavgift.

4 Nulägesbeskrivning

Den frivilliga begravningsclearingen har byggts ut inom ramen för gällande och på grund av gällande lagstiftning. Begravningslagen (SFS 1990:1144) reglerar pastoratens ansvar - *skyldigheter* - för begravningsverksamheten och i Kyrkolagen anges vad uttaxerade skattemedel *får* användas till. OBS att samtliga kommande kapitel- och paragrafhänvisningar i rapporten avser Begravningslagen.

4.1 Huvudmannens ansvar för begravningsverksamheten

I Begravningslagens 2 kap 2 § anges de territoriella pastoratens skyldighet att *anordna och hålla* allmänna begravningsplatser. I kapitlets 3 § anges att *samtliga folkbokförda har rätt till en gravplats på en allmän begravningsplats*. Vidare anges där att *huvudmannen får bereda plats för andra än folkbokförda om marktillgången så medger*. I kapitlets 13 § anges att *endast innehavaren av begravningsplatsen får öppna gravar*. I kapitlets 12 § anges att *huvudmannen ska hålla en allmän begravningsplats i ordnat och värdigt skick*. Ansvaret för att hålla den enskildes gravplats i *ordnat och värdigt skick* åvilar gravrättsinnehavaren (7 kap 3 §).

Dessa paragraferna lägger grunden för pastoratens skyldigheter och möjligheter inom begravningsverksamhetens område som har betydelse för begravningsclearingen.

4.1.1 Gravplats och gravöppning

Uttrycket *anordna och hålla allmän begravningsplats* användes också i den tidigare Gravrättslagen och det är därför ett väl förankrat begrepp inom Svenska kyrkan.

För invånarna innebär det att pastoraten tillhandahåller (upplåter) gravplatser och att pastoraten öppnar gravar för gravsättning av avlidna.

Den allmänna ekonomiska utvecklingen i landet har tillåtit att dessa tjänster numera tillhandahålls utan avgift för pastoratsborna. I den mån avgifter tas ut för upplåtelse av gravplats har det rört sig om små belopp av symbolisk karaktär. I SOU 1990:82 Vad kostar begravningar - vem betalar, konstaterades att dödsboet genomsnittligt fick betala 300 kr till kyrkogårdsförvaltningen eller församlingen vid en begravning. Av utredningen framgår inte om de 300 kronorna explicit avsåg gravplatsen eller om de även avsåg andra tjänster

En avvikelse från denna allmänna bild har dock kunnat skönjas under de senaste åren och några pastorat - en handfull - har infört avgifter för gravplats och gravöppning även för pastoratsbor. Förhållandena i Stockholms kommun avviker från denna allmänna bild och om detta kan läsas avsnitt 4.5.

4.1.2 Begravningsgudstjänsten

I den nuvarande frivilliga begravningsclearingen ingår begravningsgudstjänsten som en viktig kyrklig uppgift. När Svenska kyrkans församlingar ordnar begravningsgudstjänster för sina avlidna tillhandahåller de kyrkan, hålls präst och kyrkomusiker samt kyrkvaktmästare avgiftsfritt för pastoratsbor. Begravningsgudstjänster ingår dock inte i begravningsverksamheten enligt de definitioner som gjordes i förarbetet till Begravningslagen och clearing av begravningsgudstjänster kan därför betraktas som en rent inomkyrklig angelägenhet.

Begravningsgudstjänsten kan beskrivas som en avskedsceremoni för de anhöriga med en formell kyrklig liturgi. Det är inget som hindrar att de anhöriga väljer någon annan form av avskedsceremoni - borgerlig eller annan - men oavsett vad de anhöriga väljer finns det oftast ett behov av en lokal att hålla till i. Inom den frivilliga begravningsclearingen har det hanterats på ett speciellt sätt.

Vid dessa tillfällen tillhandahåller pastoraten de lokaler man utöver kyrkorummet faktiskt förfogar över och det innebär vanligen ett begravningskapell eller ibland ett församlingshem. I de fall anhöriga väljer någon annan lokal - om det inte finns något begravningskapell eller det passar inte - måste de anhöriga själva bekosta detta. Det anses inte försvarbart att pastoratet bekostar hyra av lokal i t ex Folkets hus eller annan lokal för en avskedsceremoni.

4.1.3 Gravskötsel

I Begravningslagen går det inte att finna ordet gravskötsel men ändå kan man konstatera att gravskötselverksamheten är en av de mest personalkrävande verksamheterna i en kyrkogårdsförvaltning. Det här kan verka motsägelsefullt men det beror kanske på det allmänna ansvar som åvilar pastoraten att hålla begravningsplatserna i ordnat och värdigt skick. Pastoraten finansierar gravskötseln på olika sätt och det finns fortfarande några som huvudsakligen finansierar den med skattemedel men i allt större omfattning tar man ut skötselavgifter. Ofta anges att det är för omständligt att administrera fakturering av många och relativt små gravskötselavgifter

Även om de förmåner pastoratsborna får i form av fri gravskötsel ibland kan vara omfattande har gravskötsel aldrig ansetts vara en uppgift som ska ingå i den frivilliga begravningsclearingen.

4.2 Kommunalrättsliga principer

Den s k lokaliseringsprincipen - med utgångspunkt från kyrkolagen - innebär att församlingen enbart får använda uttaxerade skattemedel för sina medlemmar. Med medlemmar avses de som är folkbokförda i pastoratet (huvudmannens ansvarsområde). Enligt den s k likställighetsprincipen ska de alla ha samma tillgång till eventuella fria förmåner om det inte finns objektiva skäl för något annat.

Ett objektiva skäl för att medlemmarna i pastoratets skattekollektiv ska kunna behandlas olika är naturligtvis om en pastoratsbo gått ur Svenska kyrkan. Då tillhör denne inte längre Svenska kyrkan men är fortfarande medlem i pastoratets skattekollektiv och har fortfarande tillgång till de fria förmånerna inom begravningsverksamhetens område men inte till den inomkyrkliga förmånen begravningsgudstjänst.

Oavsett vilken kategori personen tillhör har lokaliseringsprincipen giltighet. Det innebär att pastoratet inte får använda skattemedel till tjänster som utförs för avliden som inte tillhört församlingen eller skattekollektivet. Så prövades till exempel frågan om fritt dop av barn som inte tillhörde församlingen i regeringsrätten i december 1993. Utslaget blev att det endast fick ske om kostnaden för dopen var av obetydlig omfattning - i annat fall skulle avgift tas ut (RR 1993 23/12 avseende målen 3216/1990 samt 4453/1990).

4.2.1 Konsekvenser för förrättningspastoratet

Innebörden av det föregående är att när ett pastorat ordnar begravning av en som inte varit folkbokförd i pastoratet ska det ta betalt.

Beroende på begravningens omfattning kan det bli fråga om upplåtelse av kyrka, officiant vid begravningen och annan minnesstund, kyrkomusiker, vaktmästare, upplåtelse av gravplats, eventuell kremering samt gravöppning. Allt detta kan och ska pastoratet ta betalt för. Och den som ska betala är naturligtvis beställaren - dödsboet.

4.2.2 Konsekvenser för hempastoratet

När en avliden begravs - som ett uttryck för sin i livet uttalade vilja - i ett pastorat utanför den egna huvudmannens ansvarsområde nyttjas en annans huvudmans tjänster och den egna huvudmannens ansvar har enligt gällande lagar upphört. Någon skyldighet att betala en faktura från förrättningspastoratet föreligger inte.

Hempastoratet fick därmed inga kostnader för den avlidne och mot bakgrund av dessa omständigheter har tanken om clearing av begravningskostnader vuxit fram. Den frivilliga begravningsclearingen - med den uppslutning som nu finns kring den - reglerar dessa begravningskostnader mellan de kyrkliga huvudmännen.

4.3 Den frivilliga begravningsclearingen

Den frivilliga begravningsclearingen är utformad så att pastoratet - huvudmannen - utfäster sig att svara för vissa bestämda kostnader när en pastoratsbo begravs i ett annat pastorat.

Som framgått av tidigare avsnitt finns förutsättningarna för en "clearing" av begravningskostnader i det att de finansieras med skattemedel - att tjänsterna i huvudsak är avgiftsfria för pastoratsborna. Om huvudmannens tjänster i stället skulle finansieras med avgifter finns det inget behov av någon begravningsclearing, för då måste alltid dödsboet betala.

Huvudmännen för begravningsverksamheten har anslutit sig till begravningsclearingen enligt den rekommendation som Pastoratsförbundet utfärdat. Rekommendationen, Begravningsclearing 95 beskriver ett förhållningssätt till de egna pastoratsborna men anvisar också en beredskap att vilja ordna begravningar för de som kommer från annat pastorat. Se vidare i bilaga 2

4.3.1 Hempastoratet i den frivilliga clearingen

Enligt rekommendationen utfäster sig hempastoratet - huvudmannen - att svara för vissa bestämda kostnader när en pastoratsbo gravsätts i annat pastorat. Kostnaderna avser följande tjänster:

- a) För avliden som tillhörde Svenska kyrkan svarar pastoratet för begravningsgudstjänst inklusive kyrka, officiant, kyrkomusiker samt för gravplats, eventuell kremering och gravöppning.
- b) För avliden som inte tillhörde Svenska kyrkan svarar pastoratet för gravplats, eventuell kremering och gravöppning. I de fall pastoratet själv har ett begravningskapell svarar också pastoratet för denna kostnad.
- c) Pastoratet ersätter förrättningspastoratet / krematoriemyndighet för utförda tjänster med belopp som framgår av Pastoratsförbundets rekommenderade taxor.

Huvudmännens följsamhet:

Från den här rekommendation är det ett antal huvudmän som har beslutat om avvikelser och de avser huvudsakligen undantag för gravplatsersättning och/eller kremering. Några få har fortfarande kvar en geografisk begränsning så att clearingen endast gäller inom den egna kommunen eller kontraktet eller stiftet.

4.3.2 Förrättningspastoratet i den frivilliga clearingen

Enligt rekommendationen utför förrättningspastoratet olika tjänster vid begravning av avlidna från annat pastorat. De kan beskrivas på följande sätt:

- a) För avliden som tillhörde Svenska kyrkan upplåter pastoratet kyrka eller kapell och ordnar begravningstjänst med officiant och kyrkomusiker
- b) För avliden som inte tillhörde Svenska kyrkan upplåter pastoratet ceremonilokal (begravningskapell eller liknande). I de fall pastoratet inte har lämplig lokal utgår denna punkt.
- c) Pastoratet upplåter kistgravplats eller urngravplats och ombesörjer gravöppning.
- d) Pastoratets taxor för utförda tjänster och upplåtelse av gravplatser följer Pastoratsförbundets rekommenderade taxor för begravningsclearing.

Någon särskild skrivning om att utföra kremationer finns inte för de krematorieförvaltningar som är verksamma. De har redan en lång tradition av att utföra kremationer åt en omgivningsregion vida överstigande det egna pastoratets/samfällighetens ansvarsområde.

Huvudmännens följsamhet

Några tillämpar en egen högre taxa för gravplats eller kremering men ibland även för att upplåta kyrka. Några kan inte på grund av begränsad marktillgång erbjuda gravplats för utompastoratsbo.

4.3.3 Förbundets rekommendation om taxor för begravningsclearingen

Förbundet har en lång tradition bakom sig av att varje år ta fram beräkningsunderlag och olika taxor för pastoratens begravningsverksamhet men det är först från och med 1995 som förbundet med kraft hävdade att taxorna skulle användas inom begravningsclearingen. Det framgår av tillämpningsråden till Begravningsclearing 95. Samtidigt poängterades att taxorna endast var avsedda att användas inom begravningsclearingen. I de fall pastoraten avsåg att debitera dödsbon direkt fick de använda vilka taxor de ville.

Utan denna reservation fanns det risk för att rekommendationen skulle kunna komma i konflikt med annan lagstiftning - t ex regler om självkostnadsprinciper och konkurrenslagstiftning.

En mycket vanlig förekommande uppfattning bland pastoraten är att clearinghantering skulle underlättas om alla tillämpade samma taxor. Denna generella hållning kommer dock ofta i motsättning med pastoratens vilja att själv besluta om sina angelägenheter. Pastoratsförbundet har med sin inställning i denna fråga visat att det velat driva utvecklingen av begravningsclearingen så långt det går på frivillighetens väg och varje år utfärdas en rekommendation om taxor för användning inom begravningsclearingen.

4.3.3.1 Beräkning av rekommenderade taxor

Pastoratsförbundets kansli utför varje år revidering av de rekommenderade taxorna. Det sker med stöd av tillgänglig statistik över löneutvecklingen inom de personalkollektiv som är involverad i verksamheten. Vidare beaktas den förväntade inflationsutvecklingen för det kommande året. Taxorna som utges omkring juli - augusti avses därmed spegla en kostnadsnivå som överensstämmer med den 1 juli kommande budgetår.

En bestämd utgångspunkt för beräkningen av clearingtaxorna har varit att de inte kan förväntas inrymma ett totalt beaktande av alla kostnader vid en förvaltning. Utgångspunkten är i stället att taxorna ska spegla en verksamhet som bedrivs i marginalen av den löpande verksamheten - den ska ändå bedrivas. Detta synsätt har betydelse bland annat för hur kostnader för hur lokaler och administration beaktats.

De mera detaljerade beräkningsunderlagen har utvecklats vid kansliet under åren och vartannat eller vart tredje år görs mera fördjupade studier av beräkningsgrunderna i varje deltaxa. Med olika enkäter till kyrkogårdsförvaltningarna inhämtas erforderliga uppgifter. Tre av taxorna är speciellt komplexa i sin uppbyggnad och det är gravöppningstaxan, kremeringstaxan och gravplatstaxan.

Gravplatstaxan står i en klass för sig när det gäller grad av komplexitet. Den är beräknad med utgångspunkt från en 25-årig upplåtelseid. Den består bland annat av löpande kostnader för underhåll av allmänna ytor. Kapitalkostnaderna fördelas, för en av de ingående komponenterna, över en längre tidsrymd än upplåtelseiden. Upplåtelseid tillfället kan inträffa när som helst under den kalkylerad avskrivningsperioden ! Och som om inte det är tillräckligt finns det en återanvändningspotential i gravmarken som också ska beräknas. En modell för beräkning av upplåtelseavgifter för förnyelse av gravrätt eller ny upplåtelse av gravplats på tidigare använd mark finns framtagen men tillämpningsprinciperna är inte klargjorda.

Efter vissa modifieringar i beräkningsgrunderna i början av 90-talet torde taxorna nu fått en utformning som vunnit stor acceptans.

4.3.3.2 Lokalt fastställande av rekommenderade taxor

Med stöd av de rekommendationer Pastoratsförbundet utfärdat förutsätts att huvudmännen (pastorat och samfälligheter) ska fatta egna beslut om att tillämpa dessa taxor och så sker också i stor omfattning. För att underlätta denna beslutsprocess formulerade förbundsjuristen Patrik Tibbling i dåvarande Svenska kyrkans förvaltningsnämnd ett särskild cirkulär där det beskrevs hur fullmäktige kunde delegera till kyrkogårdsnämnd/kyrkoråd att fastställa det taxorna för begravningsclearingen. Kyrkorådets beslut blev då direkt kopplat till dåvarande Kyrkogårdsdelegationens rekommenderade taxor.

4.3.4 Tillämpningsråd för den frivilliga begravningsclearingen

Förbundet har utfärdat en samling tillämpningsråd för begravningsclearingen. Där beskrivs hur pastorn ska utforma sina beslut vid anslutning till begravningsclearingen.

ringen. Vidare beskrivs hur pastoratens mellanhavanden i clearingfrågor kan lösas. Några specialfall som t ex hur stor gravplats som ersätts inom clearingen beskrivs samt vidare hur faktureringen ska skötas. En maximal dröjsmålstid på 3 månader för fakturering tillåts. Förbundet har också erbjudit sig att biträda vid tvister mellan pastoraten om begravningsclearingens tillämpning.

4.4 Samlade erfarenheter av den frivilliga begravningsclearingen

I det följande ges en samlad redogörelse av erfarenheterna av den frivilliga begravningsclearingen i tillämpning. Det kan ske från lite olika utgångspunkter; från hur pastoraten uppfattar den eller hur invånarna i landet kan uppfatta begravningsclearingen eller hur begravningsbyråerna uppfattar den. Viktigast för denna rapport är givetvis pastoratens erfarenheter och reaktioner. Deras erfarenheter kan givetvis återspegla de reaktioner som deras uppdragsgivare - allmänheten har visat.

4.4.1 Ekonomiska konsekvenser

Enkelt uttryckt får de pastorat som tar emot många avlidna ökade intäkter och de pastorat vars avlidna begravs i annat pastorat får ökade kostnader via fakturor från förrättningspastoraten. För landet som helhet ökar naturligtvis inte kostnaderna utan de uppstår i stället på annan plats än vad som huvudmännen hade planerat för.

En generell beskrivning brukar vara att landsortspastoraten blir mottagande pastorat d v s de får ta emot avlidna från centralorterna och de får i mindre omfattning betala för egna avlidna som begravs i centralorterna. Från denna generella bild finns det avvikelser som pekar på att det i en region med flera tätorter mycket väl kan bli en bestämd tätort som tar emot avlidna från någon annan tätort. Avgörande för dessa sammanhang kan vara hur olika nya befolkningscentra har byggts och skapat närhet till begravningsplatser som ligger i grannpastoratet. Dessa tendenser understryker behovet av fungerande clearing.

4.4.2 Clearingadministrationens omfattningen

Det finns ingen forskning som visar på om och hur begravningsclearingen påverkat människors val av begravningsplats men för att få en uppfattning om clearingverksamhetens omfattning har vi för denna utredning låtit göra en mindre enkät till förvaltningarna. Resultatet av enkäten kan beskrivas på följande sätt:

Av alla begravningar som sker under ett år kommer omkring 15 % att ske i annat pastorat än det som de avlidna var skrivna i vid tidpunkten för dödsfallet. Samtidigt ordnar huvudmännen med begravningar för minst lika många avlidna från pastorat utanför det egna ansvarsområdet.

De urvalskriterier som användes var att förvaltningsstorleken skulle ligga i ett övre mellanskikt. Enkäten ställdes till ca 35 kyrkogårdsförvaltningar. Vi fick svar från 30 st och inom dessa förvaltningars ansvarsområden finns det 676 655 invånare - det motsvarar ca 8 % av landets totalbefolkning. Av svaren framgår att mortaliteten i gruppen är 1,11 % vilket överensstämmer väl med mortaliteten hos totalbefolkningen.

Av de 7 523 avlidna begravdes 990 utanför hempastoratet samtidigt som det vid dessa förvaltningar ordnades begravningar för 1 213 avlidna från pastorat utanför det egna ansvarsområdet. Se vidare i bilaga 3.

Applicerat på hela landet kan vi uppskatta antalet clearingförrättningar till ca 15 000 under ett år. Om vi antar att en genomsnittlig clearingtransaktion löper på 3 000 kr kan de årliga frivilliga clearingtransaktionerna beräknas uppgå till ca 40 miljoner kr.

4.4.3 Konsekvenser av ofullständig anslutning

Bristerna i systemet beror naturligtvis på frivilligheten i att medverka. Det leder till att alla huvudmän inte är anslutna och att en del av de som är anslutna tillämpar clearingen på ett eget sätt. I avsnitt 3.2 redovisades den totala anslutningen till begravningsclearingen och den visar att det huvudsakligen är i Storstockholmsregionen som anslutningen är bristfällig.

I det följande beskrivs ett vanligt praktikfall: Under våren begravdes en avliden från Stockholm i en norrlandsförsamling. Dödsboet var medellöst men i församlingen fanns den avlidnes gamla mor på ålderdomshemmet. Kamreren där ställde frågan till oss: Vems ska betala denna begravning? Skulle vi ha nekat till att ta emot den avlidne? Ska gamla mor betala? Gamla mor som redan betalt för sig i hemförsamlingen. Svaret är att det är socialförvaltningen där den avlidne var folkbokförd som ska betala. Det är dock oklart om den gjorde det i detta fall - även socialförvaltningarna har lokaliseringsprinciper att följa.

När huvudmannen har infört begränsningar i clearingen händer det att dödsboet får betala särskilt för de tjänster som det tagit i anspråk och det kan vara avgifter för gravplats eller kremation. Vid sådana situationerna händer det att förrättningspastoraten tvekar om de ska ta betalt - frågan som sådan är besvarad - men man tycker att Svenska kyrkan hamnar i dålig dager. Dödsboet tycker att det är fel, det vill inte eller kan kanske inte betala. Förrättningspastoratet kanske vill stå för kostnaden men får egentligen inte.

4.4.4 Konsekvenser av att olika taxor tillämpas

Det händer att huvudmännen ansluter sig till begravningsclearingen enligt förbundets rekommendation men anger att man avser att tillämpa egna taxor - vanligtvis innebär det man vill använda högre taxor än de rekommenderade.

När dessa huvudmän utfört begravningar av utompastoratsbor och fakturerar hempastoratet enligt sina taxor uppstår komplikationer vid hempastoratet. De belopp som framgår av fakturan överensstämmer inte vad hempastoratet har förbundit sig att betala. Nu finns bara två möjligheter; antingen betalar hempastoratet det högre beloppet eller så betalar man bara upp till de belopp man har utfäst sig att göra.

I det senare fallet får förrättningspastoratet en restpost som det enligt tillämpningsråden kan fakturera dödsboet och i det förra fallet måste hempastoratet göra avsteg från

de taxor man antagit. När dödsboet får en extra faktura för tjänster som man blivit upplyst om att de skulle vara fria uppstår klagomål. Om hempastoratet betalar mera för någon enskild kan det påstås strida mot likställighetsprincipen.

Det här är brister i den frivilliga begravningsclearingen som på sikt underminerar systemet och kan äventyra anslutningen till det.

4.4.5 Avlidna med kort sista folkbokföringstid

Även när huvudmännen är anslutna till begravningsclearingen i enlighet med Pastorsförbundets rekommendation kan det uppstå situationer som inte systemet är anpassat för. Det kan inträffa när det inom en borgerlig kommun finns flera pastorat som var för sig är huvudmän för begravningsverksamheten.

Kommunen kan ha uppfört en äldreårdsanläggning i en tätort i kommunen som ligger utanför kommunens centralort och följaktligen är kommunen fri att placera sina åldriga invånare där från hela kommunen inför livets slutskede. Dessa blir vanligtvis också folkbokförda där.

Pastoratet där äldreårdsanläggningen är förlagd blir huvudman för de boende på anläggningen. Om pastoratet är ansluten till begravningsclearingen blir det ekonomiskt ansvarigt även i de fall den avlidne begravs i sin ursprungliga hemförsamling. Pastoratet har vanligtvis inte hunnit få några skatteintäkter för att infria dessa ekonomiska åtagandet och under dessa omständigheter händer det att pastoratet tar beslut om att frångå clearingåtagandet.

Det här är speciella men inte ovanliga omständigheter men de leder till att dödsboet alltid blir betalningsansvarigt om den avlidne inte begravs i pastoratet där äldreårdsanläggningen finns. För detta pastorat innebär det om alla avlidna från äldreårdsanläggningen begravdes där, att begravningsverksamhetens kostnader ökar snabbt.

Det här är konsekvenser av gällande lagstiftning när huvudmannaskapets ansvarsområde inte överensstämmer med den borgerliga kommunens och inte en konsekvens av clearingssystemet. Pastorsförbundet har i skrivelse till regeringen föreslagit ändringar i lagstiftningen för att undanröja dessa olägenheter. Regeringen har överlämnat ärendet till Begravningsverksamhetskommittén.

4.5 Begravningsverksamheten i Stockholm och Tranås

I Stockholm och Tranås är det den borgerliga kommunen som är huvudman för begravningsverksamheten sägs det. Det är ingen heltäckande sanning för huvudmannaskapet är dubbelt i de båda kommunerna.

4.5.1 Stockholm

Den borgerliga kommunen har haft uppdraget att vara huvudman för begravningsverksamheten i över 100 år. Det betyder dock inte församlingarna i kommunen har

frånsagt sig sitt huvudmannskap för begravningsverksamheten utan än idag har några av innerstadsförsamlingarna kvar en begränsad form av begravningsverksamhet. Den kan sägas var mycket begränsad för endast ett par församlingar kan nyupplåta gravplatser. Men även om begravningsverksamheten är av mycket begränsad omfattning uppbär församlingarna sk dissenterskatt av församlingsbor som inte tillhör Svenska kyrkan.

Kommunens principiella hållning har varit att förvaltningarna successivt ska öka sin självfinansieringsgrad. För kyrkogårdsförvaltningen är den nu omkring 50 %. Hälften av kyrkogårdsförvaltningens verksamhet finansieras av avgifter - för gravplatser, för gravöppningar och för kremationer samt för gravskötsel. Den här ordning passar inte riktigt in i den frivilliga begravningsclearingen för i Stockholm måste alltid dödsboet betala en väsentlig del av begravningskostnaderna i form av avgifter. Det finns inte så mycket att "cleara".

Kommunens hållning till begravningsclearingens har dock stor betydelse för begravningsclearingens utveckling i regionen men hittills har kommunen varit avvisande. Skälen till denna hållning har huvudsakligen ekonomiska förtecken men har också koppling till förhållandet att församlingarna i Stockholms kommun tillsammans uppbär avsevärda dissenterskattemedel för en begravningsverksamhet som har mycket begränsad omfattning.

Genom kommunalskatt erhåller Stockholms kyrkogårdsförvaltning 38 miljoner kr - församlingarna i Stockholm erhåller tillsammans ca 25,5 miljoner genom den sk dissenterskatten! Stockholmsförsamlingarnas uttag av dissenterskatt framgår av bilaga 4.

Ett annat kännetecken för de speciella förhållandena i Stockholm är att ungefär 25 % av de som avlider begravs någon annanstans. Det finns ingen samlad statistik som visar vart de tar i vägen men en inte alltför svår gissning är att det är i landsortspastoraten såväl norr om som söder om vår huvudstad som begravningen sker.

Nu är det lätt att av detta dra slutsatsen att dödsbona efter dessa avlidna gladeligen betalar för att den avlidne ska kunna begravas i sin hembygd och att det därmed inte skulle finnas något större behov begravningsclearing. Det är möjligt att det är så men det går inte utesluta att många av de mottagande landsortspastoraten är speciellt försiktiga i sin fakturering för dessa "hemvändare".

4.5.2 Tranås

När järnvägen kom till Tranås och stationshuset hade byggts uppstod också ett behov av en ny central kyrkogård. Den anlades av den borgerliga kommunen som också utsåg en särskild nämnd för kyrkogårdens administration. Säby, Linderås och Adelsövs kyrkliga samfällighet vars territoriella område överensstämmer med den borgerliga kommunens har dessutom fyra kyrkogårdar. Kyrkliga samfälligheten och kommunen utser var för sig en griftegårdsnämnd för kyrkogårdarnas administration. I praktiken är det samma förtroendevalda som utgör såväl kommunens som samfällighetens griftegårdsnämnd. Samarbetet mellan kommunen och kyrkliga samfälligheten

inom kommunen regleras i ett avtal som förnyas vart tredje år. Med anledning av avtalet erlagger kyrkliga samfälligheten ca 720 000 kr till kommunen för viss gemensam administration. Till och från har det förts diskussioner om att renodla verksamheten under en och samma huvudman.

På de kommunala kyrkogårdarna begravdes 180 av samtliga 231 avlidna i kommunen under 1995. Det motsvarar 78 % av samtliga avlidna. Den kommunala utdebiteringen för begravningsverksamheten motsvarade 18 öre per skattekrona och samfällighetens ersättning till kommunen motsvarar ca 5 öre.

Griftegårdsförvaltningen i Tranås är ansluten till begravningsclearingen i enlighet med Pastoratsförbundets rekommendation..

4.5.1 Kvarvarande begravningsverksamhet vid församlingarna i Stockholm

Under september 1996 gjordes en undersökning av omfattningen av Stockholmsförsamlingarnas kvarvarande begravningsverksamhet. De fick ange om de hade kolumbarium, minneslund eller kyrkogård. De fick beskriva verksamhetens omfattning i antal gravöppningar, gravupplätelser, skötseluppdrag samt slutligen hur stor den årliga kostnaden var. Undersökningen gav följande resultat:

Av de 28 territoriella församlingarna uppger 13 st att de har någon form av begravningsverksamhet - d v s de förvaltar kolumbarium eller minneslund och kyrkogård eller alla tre typerna. Under 1995 uppläts sammanlagt 11 gravplatser (urn- eller kistgravplatser), det gravsattes 572 urnor, askor eller stoft . Begravningsverksamheten sammanlagda kostnader vid församlingarna i Stockholms kommun uppgavs till knappt 3 miljoner kronor. Undersökningen redovisas i bilaga 5.

4.6 Begravning på judiska och muslimska begravningsplatser

De judiska begravningsplatserna i Sverige är i allmänhet enskilda , d v s de är anlagda av de judiska församlingarna som finns i några av de större städerna. Begravningsplatsernas förvaltning bekostas av församlingarna och begravingarna som sker bekostas av de anhöriga. I nuläget omfattas inte dessa begravingar av den frivilliga begravningsclearingen.

Möjligheten att anordna enskilda begravningsplaster finns kvar i Begravningslagen men för tillstånd att anlägga en enskild begravningsplats finns det ett krav på att samfundet ska bedömas ha ekonomiska förutsättningar att klara förvaltningen. Motiven till att anlägga eller hålla en enskild begravningsplats bör rimligen minska i samma takt som det på de allmänna begravningsplatserna ges större frihet i att ordna med begravingarna och gravplatsen.

En mera uttömmande undersökning av de ekonomiska förutsättningarna för de judiska begravningsplatserna har inte gjorts för denna rapport.

Muslimska begravningsplatser finns inte, i den mening att de förvaltas av ett muslimskt samfund. Begravning av muslimer sker på de vanliga allmänna begravningsplatserna eller på de "allmänna begravningsplatser med särskilda gravplatser" (se anm) som anordnats på ett 30-tal platser i landet. De särskilda begravningsplatserna är anlagda på de vanliga begravningsplatserna men ofta avskilda med hjälp av häckar, buskage eller hägnad. De arrangemang som skiljer dem från vanliga begravningsplatser brukar beskrivas som "mycket måttfulla". De särskilda begravningsplatserna "anordnas och hålls" med ekonomiskt stöd från stiftssamfälligheterna

De begravingar som sker på de "särskilda begravningsplatserna" omfattas vanligen av begravningsclearingen om huvudmannen är ansluten till clearingen. Huvudmannaskapet är kopplat till den avlidnes folkbokföringsort. Inom vissa stift regleras kostnaderna enbart genom avtalen med stiftssamfälligheterna.

Anm: Uttrycket "allmänna begravningsplatser med särskilda gravplatser" är direkt hämtat ur Begravningslagens 2 kap 2 §. I tal och skrift brukar uttrycket "särskilda begravningsplatser" användas och det görs även i denna rapport.

5 Förslag till obligatorisk begravningsclearing

Förslaget till en obligatorisk och rikstäckande begravningsclearing blir en vidareutveckling av den frivilliga begravningsclearingen - Begravningsclearing 95. Utformningen syftar också till att undanröja de negativa konsekvenserna som beskrivits i avsnitten 4.4 och 4.5.

För att placera begravningsclearingen på en stabil grund för framtiden måste ett par viktiga principer fastläggas:

Den ena består i att ange vilka tjänster som ska ingå i begravningsclearingen. De tjänster som ska ingå i begravningsclearingen har varit och bör vara ”de tjänster som oundgängligen behövs för att bli begravd”. En mera utförlig definition av dessa återfinns i avsnitt 5.1 . De förutsätts överensstämma med det som BVK definierar som obligatorisk begravningsverksamhet.

Den andra består i att klart föreskriva att dessa tjänster ska finansieras med skattemedel. Med hänvisning till vad anförts tidigare i 4.3 och 4.4, konstateras att en clearing av begravningskostnader mellan huvudmännen blir meningsfull först när det är fastlagt att de ingående tjänsterna ska finansieras med skattemedel.

Förslaget utgår också ifrån att Begravningslagen i allt väsentligt har den utformning som den har nu. Den tillämpning av lagen som råder i dag bland annat i frågan om gravrättens förnyelse förutsätts också gälla i framtiden.

5.1 I obligatoriet ingående tjänster

De tjänster som i denna rapport föreslås ingå i begravningsclearingen är gravplats, gravöppning, lokal för avskedstagandet, kremering samt förvaring av stoft och aska, transport av stoft till krematorium, transport av aska för gravsättning. Upplåtelse av gravplats större än aktuellt behov omges med vissa restriktioner. Om lokal som huvudmannen kan tillhandahålla ej anses lämplig ska hänvisning ske till annan.

5.1.1 Gravplats och gravöppning

Gravplats med 25 års upplåtelse tid samt gravöppning och återfyllnad av gravplatsen föreslås ingå i begravningsclearingen.

I begravningslagen anges att gravsättning av avlidna endast får ske på en begravningsplats. Gravsättning kan ske först efter gravöppning. Spridning av aska på annan plats är möjlig först efter tillstånd från Länsstyrelsen. Kostnaden för upplåtelse av gravplats motsvarande normal upplåtelse tid på 25 år föreslås därmed ingå begravningsclearingen.

Anhöriga kan av olika anledningar anse att gravplatsens storlek bör vara större än vad det aktuella behovet visar - ibland önskar man en gravplats med dubbel bredd för en framtida tillkommande kista eller en kistgravplats för gravsättning av urna och en framtida kista. Behoven bör kunna tillgodoses av förrättningspastoratet men inom clearingen föreslås att enbart det vid upplåtelse tillfället aktuella behovet ska ersättas. Därutöver uppkomna gravplatsavgifter föreslås betalas av dödsboet. I normalfallet går det bra att gravsätta två kistor på olika djup i en gravplats av en kistas bredd.

Denna något restriktiva hållning syftar till att hushålla med gravmark för det är inte alls ovanligt att extra gravar som reserverats vid upplåtelse tillfället aldrig kommer till användning. De anhöriga kan vara ovetande om att det fanns en plats reserverad eller den kvarvarande makan/en kan ha funnit en ny livspartner och valt en annan begravningsplats för sin begravning.

5.1.2 Lokal för avskedstagandet

Lokal för avskedstagandet föreslås ingå i begravningsclearingen. Om lokal som huvudmannen kan tillhandahålla ej anses lämplig ska hänvisning ske till annan. Kostnaden för hänvisad lokal ingår ej i clearingen.

Under 1995 avled drygt 93 000 av landets invånare. Vid 89 % av alla dessa begravningar hölls det begravningsgudstjänster i Svenska kyrkans ordning. Vid ytterligare något tusental begravningar anordnades andra former av avskedstaganden. För begravningsgudstjänsterna användes kyrka eller kapell och för de övriga användes kapell eller annan lokal. Lokal för avskedstagande behövs följaktligen nästan alltid.

Pastoraten/samfälligheterna kan i nuläget inte tillhandahålla konfessionslösa lokaler för vilket avskedstagande som helst. För kyrkorna finns restriktioner för hur de får användas. Det gör att de vanligtvis bara kan användas för det kyrkliga avskedstagandet - begravningsgudstjänsten. Begravningskapellen som vanligen är mera neutrala i sin utformning kan användas för de flesta övriga former för avskedstaganden. I de fall huvudmännens tillgängliga lokaler inte är lämpliga för en eller annan form av avskedstagande bör hänvisning ske till annan extern lokal. Kostnaden för denna lokal föreslås ej ingå i clearingen. Huvudmännen bör inte heller åläggas att bygga ytterligare lokaler för dessa former av avskedstagande.

5.1.3 Kremering

Kremeringen är inte oundgänglig men bör ändå betraktas som oundgänglig och föreslås därför ingå i begravningsclearingen.

Kremering av stoftet är en tjänst som utnyttjas vid mer än 60 % av samtliga begravningar. Det finns ingen anledning för samhället att lägga några synpunkter på vilket begängelseskick den enskilde bör använda - det ska betraktas som en helt privat angelägenhet. Den enskildes ställningstagande i denna fråga blir en yttring av en i livet vunnen ståndpunkt.

5.1.4 Transporter och mottagande samt förvaring av stoft

Mottagande, förvaring och visning av stoft samt transport av stoft till närmaste krematorium, förvaring och transport av aska föreslås ingå i begravningsclearingen. Ansvaret för transporter uppstår först när stoftet har överlämnats till huvudmannen. Förvaring av stoft eller aska avgiftsbeläggs efter viss tid.

När stoftet överlämnas till huvudmannen för begravning tas en rad olika tjänster i anspråk; de består av det faktiska mottagandet, av förvaring av stoftet i väntan på avskedstagan, i förekommande fall visning av stoftet för de anhöriga, förvaring av stoftet i väntan på kremering eller gravsättning. Transporter mellan förvaringsrum och kyrka / kapell samt transporter efter begravning till krematorium förekommer. Efter kremering förvaras aska i väntan på, samt transporteras aska till platsen (orten) för gravsättning. Övan uppräknade tjänster föreslås ingå i begravningsclearingen. Ansvaret för transporter uppstår dock först när stoftet har överlämnats till huvudmannen.

Transporter av stoftet till krematorium kan ibland uppgå till avsevärda sträckor men ändå är det vanligt att huvudmannen bekostar dessa. Det är en självklar del i begravningen när stoftet har överlämnats till huvudmannen. Förslaget är därför att transport av stoft till närmaste krematorium för kremering samt transport av aska efter kremeringen ska ingå i clearingen. Huvudmannen föreslås att, inom ramen för vedertagen pietet, få besluta om hur transporterna ordnas.

Vid förvaring av stoft och aska bör den möjliga avgiftsfria tiden begränsas. Redan idag förekommer det att kyrkogårdsmyndigheterna tar ut avgifter när en kista eller aska blir stående alltför länge och det beror naturligtvis på att de tillgängliga förvaringsutrymmena är begränsade. Den fria förvaringstiden för kistor föreslås bli 1 månad. Den fria förvaringstiden för urnor föreslås bli 6 månader.

De angivna fria tidsperioderna är kortare än de väntetider som medges i begravningslagen men motsvarar normala tidsrymder före begravning och gravsättning eller kremering. Restriktionerna är motiverad med hänsyn till att långa väntetider i kylrum ökar kraven på kylrummens storlek. Fria förvaringstider motsvarande de legala tiderna kan bli kostnadsdrivande. Särskilda förvaringsrum för urnor finns endast i begränsad omfattning.

Förvaringsavgifter för tid utöver ovan angivna tidsramar föreslås betalas av den som förorsakar dröjsmålet; det kan i förekommande fall bli anhöriga eller sjukhusförvaltning eller lokalt skattekontor.

5.2 Huvudmannens kostnadsansvar

Huvudmannens kostnadsansvar inom begravningsclearingen avser samtliga som var folkbokförda inom pastoratet eller kommunen vid tidpunkten för dödsfallet och omfattar tjänsterna enligt 5.1. Ansvaret för dessa tjänster gäller endast om de utförs inom landet.

Huvudmannen föreslås få ett helt kostnadsansvar för de tjänster som redovisades under 5.1. Betalningen för de olika tjänsterna görs enligt fastställda clearingtaxor. Beräkning av och fastställande av taxor redovisas i avsnitt 5.5. Betalningsansvaret avser samtliga som var folkbokförda inom pastoratet eller kommunen vid tidpunkten för dödsfallet (motsvarar 2 kap 3 §). Huvudmannens ansvar begränsas till tjänster som utförs inom landet. Två frågor uppstår nu som närmare bör studeras: Kommer centralt beräknade taxor att ge tillräcklig täckning eller för mycket täckning av förämningspastoratets kostnader? Kommer denna centralt reglerade betalning att göra intrång i den enskildes rätt att ordna med sin begravning?

I 5.5 görs en djupare analys av begravningsclearingens omfattning och där konstateras att begravningsclearingen i normalfallet är en mycket marginell kostnadspost ställt i relation till huvudmannens hela begravningsverksamhet. Clearingtaxornas relativa täckningsgrad av clearingverksamhetens självkostnader kan därför inte påstås ha någon avgörande betydelse för huvudmannens totala ekonomi.

Den centralt reglerade betalningen inom begravningsclearingen kommer inte att utgöra något hinder för den enskildes önskemål att ordna med sin begravning på eventuellt utmärkande sätt. För den som vill ha dubbel gravplats för att vila sida vid sida med sin maka/make finns möjligheten att köpa extra plats. Den som vill resa en gravanordning eller pryda gravplatsen med planteringar kan göra det i samma omfattning som förut.

5.2.1 Kostnadsansvar för avlidna från äldrevårdsanläggningar

Huvudmannen för den förutvarande folkbokföringsorten får ett kvardröjande och tidsbegränsat kostnadsansvar för boende på äldrevårdsanläggningar. Ansvaret avser de som enligt beslut av socialnämnd blir placerade på sk särskilda boendeformer.

Med utgångspunkt från att huvudmannens betalningsansvar blir absolut finns det skäl att närmare studera de förhållanden som uppstår när den avlidnes folkbokföringstid varit av extra kort varaktighet. Det kan inträffa när äldre kommunbor placeras på äldrevårdsanläggning i ett speciellt pastorat inom den borgerliga kommunen och mer eller mindre frivilligt blir folkbokförda där. Exemplet avser de borgerliga kommuner inom vilka det finns flera pastorat som var för sig är huvudmän för begravningsverksamheten. Huvudmannen i pastoratet med äldrevårdsanläggningen blir kostnadsansvarig för begravningsverksamheten i större omfattning än vad det normala skatteuttaget givit utrymme för - de på äldrevårdsanläggningen boende torde ej i någon nämnvärd omfattning ha ökat pastoratets skatteunderlag. Problemet kan lösas på två olika sätt:

Det ena sättet är att betrakta det som ett strukturellt problem och med anledning av detta göra ändringar i det inomkyrkliga utjämningsystemet så att pastoratet med äldrevårdsanläggningen får sina merkostnader täckta av medel som inhämtas hos de övriga pastoraten inom den borgerliga kommunen.

Det andra sättet att lösa problemet utgår mer handfast från var den avlidne under sin livstid faktiskt betalat församlingsskatt (begravningsavgift). Med den utgångspunkten

skulle det gå att föreskriva ett kvardröjande kostnadsansvar hos det pastorat där den avlidne var folkbokförd innan han/hon flyttades till äldrevårdsanläggningen. Det kvardröjande kostnadsansvaret tidsbegränsas till fem år. Efter fem år övergår kostnadsansvaret till pastoratet där äldrevårdsanläggningen finns. Det kvardröjande kostnadsansvaret avser de som enligt beslut av socialnämnd blir placerade på de särskilda boendeformerna: Servicehem, ålderdomshem och sjukhem.

Den första modellen kommer att göra det inomkyrkliga utjämningsystemet ännu mera komplicerat då en utomkyrklig komponent måste tillföras. Den andra modellen kan i icke önskvärd omfattning komma att fokusera intresset på folkbokföringstiden och kanske - de skattemedel som den avlidne faktiskt betalat. Förslaget blir att den senare metoden bör tillämpas.

5.3 Förrättningspastoratets skyldigheter

Pastoratet får upplåta gravplats för avlidne som ej var folkbokförd inom huvudmannens ansvarsområde om marktillgången medger.

För att en obligatorisk begravningsclearing ska fungera måste det finnas en skyldighet för det mottagande pastoratet - förrättningspastoratet - att medverka i begravningsclearingen. Frågan om att upplåta gravplats bör därför särskilt belysas. Begravningslagen, med dess nuvarande utformning, ger huvudmannen en rätt att upplåta gravplats för avlidne som ej var folkbokförd i pastoratet eller kommunen om marktillgången medger detta. Det är en rättighet men ingen skyldighet för huvudmannen.

Går det att ändra denna huvudmannens ansvar för sina folkbokförda invånare till att omfatta alla folkbokförda i hela landet? Nej, det går naturligtvis inte för då skulle huvudmännen få helt orimliga planeringsförutsättningar. Huvudmannens möjlighet att upplåta gravplats till annan än huvudmanbo måste därför fortfarande vara beroende av förmågan, d v s om marktillgången medger.

Det betyder att huvudmannen även i framtiden måste ha en rätt att avslå framställningar om att upplåta gravplats för avlidne som inte var folkbokförd där. Huvudmannen måste prioritera och låta de egna gå före. Finns det av denna anledning skäl att ge huvudmännen ytterligare prövningsrätt vid upplåtelse av gravplats till icke huvudmanbo? Ska rätten till att få en gravplats någon annanstans än där man var folkbokförd bli villkorlig?

Det är möjligt att denna rätt till gravplats ska vara beroende av att den avlidne haft någon anknytning till orten; han/hon har bott där tidigare en längre tid, har haft en sommarstuga där, har vistats där i sin ungdom eller hade förlagt några underbara semesterveckor där etc.

Huvudmannens rätt att pröva om gravplats kan upplåtas till avlidne som inte varit folkbokförd inom huvudmannens ansvarsområde kan följaktligen förbli enligt vad Begravningslagen nu anger eller så kan prövningsrätten utökas enligt exemplen i föregående stycket. Med viss tvekan föreslås att den nuvarande ordningen bibehålls.

I de fall det redan finns en upplåten gravplats som den avlidne genom sin familjetillhörighet kan använda är det gravrättsinnehavaren som ger tillstånd till att gravsättning kan ske.

5.4 Begravningsverksamheten vid Stockholms och Tranås kommun

Stockholms kommun föreslås medverka i begravningsclearingen under samma förutsättningar som de övriga huvudmännen. Finansieringen sker genom att verksamhetens kostnader täcks med en skatt (motsvarande obligatorisk begravningsavgift).

Enligt den tidigare fastlagda utgångspunkten att vissa "oundgängliga tjänster" ska finansieras med skattemedel bör kommunen få möjlighet att öka sitt skatteuttag så att kostnaderna för dessa tjänster täcks. Det innebär också att kommunen inom begravningsclearingen får möjlighet betala för de ca 25 % av Stockholms avlidna som gravsätts utom kommunen.

I diskussionerna om det rimliga eller möjliga i detta förslag måste naturligtvis beaktas att dissenterskatten ska upphöra. Utgångspunkten för denna rapport är att kommunen i likhet med de övriga huvudmännen bör få rätt att täcka begravningsverksamhetens kostnader med en obligatorisk avgift (skatt). För Tranås kommun föreslås inga förändringar.

5.4.1 Församlingarnas begravningsverksamhet i Stockholms och Tranås kommun

Församlingarnas begravningsverksamhet i Stockholms kommun föreslås finansieras med medel som utbetalas av kommunen. Församlingarna ska tillämpa den sk särkostnadsredovisningen för begravningsverksamhetens kostnader

Nu uppstår frågan om hur Stockholmsförsamlingarnas begravningsverksamhet ska finansieras. Verksamhetens omfattning redovisades i avsnitt 4.5.1 Klart är att verksamheten svarar mot ett icke obetydligt behov ty 572 urnor, askor eller stoft gravsattes eller placerades i kolumbarium under år 1995. Det var dock endast på två kyrkogårdar som det upplåts några gravplatser.

Finansieringen kan ske på två olika sätt. Det ena är att församlingarna i likhet med de övriga huvudmännen - efter särkostnadsredovisning av begravningsverksamheten - får sina kostnader täckta med en obligatorisk begravningsavgift. Nackdelen med denna ordning är att invånarna kan uppfatta ordningen som att dubbelbeskattningen för begravningsverksamheten fortfarande finns kvar.

Det andra sättet är att Stockholms kommun får rätt uppbära den obligatoriska begravningsavgiften (skatten) för sin och för Stockholmsförsamlingarnas behov. Kommunen får därefter förses med rätt att dela ut medel till församlingarna - efter deras särkostnadsredovisning av begravningsverksamheten.

Kommunen får därmed möjlighet att jämföra församlingarnas kostnadsnivåer med sin egen verksamhet och - om det är önskvärt - låta utfallet av denna jämförelse påverka medelstilldelning för församlingarnas begravningsverksamhet. Med denna ordning blir det klart för invånarna i Stockholm att all form av dubbelbeskattning upphört. Nackdelen eller fördelen - beroende på hur man ser det - är att kommunen får insyn i församlingarnas begravningsverksamhet. Förslaget blir därmed att denna modell ska tillämpas på förhållandena i Stockholms kommun.

I Tranås överensstämmer kyrkliga samfällighetens territorium med kommunens territorium. Det finns två huvudmän men det faktiska huvudmannskapet utövas av samma förtroendevalda. Den gemensamma administrationen utövas från ett och samma förvaltningskontor och begravningsclearing är redan införd. På dessa grunder utdebiterar de båda huvudmännen de skattemedel som behövs för begravningsverksamhetens kostnader. Den sk särkostnadsredovisningen ska tillämpas på samfällighetens ekonomi och några andra förändringar avseende finansiering av församlingarnas begravningsverksamhet föreslås därför inte.

5.4 Begravning på judiska och muslimska begravningsplatser.

Föreslås att endast enskilda begravningsplatser som innehas av trossamfund ska omfattas av begravningsclearingen. Under vissa angivna förutsättningar blir omfattningen densamma som för de allmänna begravningsplatserna.

Det är inte möjligt att föreslå hur begravningsplatser på judiska och muslimska begravningsplatser ska kunna inordnas i begravningsclearingen innan det är fastlagt vem som ska ansvara för denna begravningsverksamhet. Ett annat och mera konstruktivt sätt att närma sig problemet är att utgå ifrån innehavaren av begravningsplatsens juridiska status - om den är enskild eller om den är allmän.

5.4.1 Allmänna begravningsplatser

Vid begravning av judar eller muslimer eller andra på allmänna särskilda begravningsplatser gäller begravningsclearing motsvarande punkt 5.1.

Enligt Begravningslagen gäller att "samtliga folkbokförda har rätt till en gravplats på en allmän begravningsplats" (Se 4.1).

Judar och muslimer bör rimligen ha samma rätt som andra till gravplats, gravöppning och övriga "oundgängliga" tjänsterna (se 5.1). Det som kan avvika blir deras behov av lokal för avskedstagandet. Förutsättningarna att tillgodose tex muslimers eventuellt avvikande lokalbehov vid de allmänna begravningsplatserna är begränsade. Behovet torde i en framtid kunna tillgodoses med de samlingslokaler de själva ordnar. Inom begravningsclearingen behövs därför inte några särskilda regler för judar eller muslimer när de begravs på allmänna begravningsplatser.

5.4.2 Enskilda begravningsplatser

Regeringen eller den som regeringen bestämmer, bör vid registrering av trossamfund - enligt kommande lag om trossamfund - besluta om av trossamfundet hållen begravningsplats ska omfattas av begravningsclearingen. Under förutsättning att samfundet tillämpar regler för upplåtelse och förnyelse av gravrätt på samma sätt som görs vid de allmänna begravningsplatserna, föreslås begravningsclearingen motsvara 5.1.

Möjligheten att anordna enskilda begravningsplatser utgår från en laglig rätt att fritt utöva sin egen religion. Även andra skäl som inte har religiösa förtecken har tidigare accepterats för att anlägga enskilda begravningsplatser. Den enskilde har en gravplats på en enskild begravningsplats av skäl som är intimt förknippade med skälen till att denna begravningsplats anlades. Möjligheten att få en gravplats för all framtid kan vara ett sådant skäl.

Begravningslagen ger möjlighet att upplåta gravplatser för all framtid på såväl allmänna som enskilda begravningsplatser. För att en gravplats som är upplåten för all framtid ska finnas kvar krävs att gravplatsen hålls i ordnat och värdigt skick samt att det finns gravrättsinnehavare till gravplatsen. Om dessa förutsättningar föreligger kan även gravplatser med kortare upplåtelsestider förbli bestående i all framtid genom att det finns en laglig rätt att få gravrätten förnyad.

På enskilda begravningsplatser som innehas av trossamfund torde därför förutsättningen för att gravplatser ska bli bestående i all framtid vara helt beroende av samfundets ekonomiska möjligheter att svara för gravplatsernas skötsel samt att uppträda som gravrättsinnehavare. Om upplåtelseavgiften för gravplats på dessa begravningsplatser skulle införlivas i begravningsclearing påverkas enbart ekonomin avseende nya tillkommande gravplatser. Det kan förvisso betraktas som ett ekonomiskt tillskott men ökar samtidigt samfundets åtaganden på längre sikt.

Det är med andra ord tveksamt om kostnaden för gravplats på enskild begravningsplats ska ingå i begravningsclearingen om syftet är att ge ekonomiska förutsättningar för att bibehålla den eviga gravrätten. För att säkerställa en enskild begravningsplats bestående i ett längre perspektiv krävs andra former för ekonomiskt tillskott. Det kan t ex ske på samma sätt som det redan görs i Stockholms kommun. Kommunen utbetalar driftsbidrag för skötseln av gravplatserna. Bidraget som utbetalas per gravplats är av samma storlek som kommunen subventionerar skötseln av gravplatserna på kommunens egna begravningsplatser.

Även om inte begravningsclearingen ger någon ekonomisk garanti för en evig gravrätt är det på grund av likställighetsprincipen nödvändigt att trossamfund som innehar enskild begravningsplats omfattas av begravningsclearingen. Kostnaden för upplåtelse av gravplats kan ingå i begravningsclearingen under förutsättning att samfundet tillämpar regler för upplåtelse och förnyelse av gravrätt på samma sätt som de allmänna huvudmännen gör.

Gravöppning och övriga tjänster (se 5.1). förslås också ingå i begravningsclearingen vid begravning på enskilda begravningsplatser som innehas av trossamfund.

5.5 Taxor för begravningsclearingen

Huvudmannen betalar för de tjänster som anges i 5.1 enligt taxor som fastställs centralt. Pastoratsförbundet föreslås få uppdrag att utveckla beräkningsmetoder och årligen beräkna taxor för begravningsclearingen.

Det kan ifrågasättas om det går att fastställa enhetliga taxor som ska tillämpas i hela landet. Om det är så att pastoratens begravningsverksamhet i sin helhet skulle vara beroende av dessa taxor kan en sådan ordning ej försvaras.

Den undersökning som redovisades i 4.4.2 visar dock att clearingförrättningarna i normalfallet endast berör ca 15 % av de begravningar som utförs i ett pastorat. Ur statistik från hundratals uppmätningar av såväl vaktmästartjänster som hela förvaltningar vet vi att begravningar aldrig tar i anspråk mera än ca 20 % av pastoratens resurser inom begravningsverksamheten - ofta är det ännu mindre. Centrala taxor för begravningsclearingen skulle följaktligen få betydelse för mindre än 15 % av 20 % . Det blir mindre än 5 % av pastoratens aktiviteter inom begravningsverksamhetens område som påverkas av clearingtaxorna.

Centrala taxor för begravningsclearingen kan följaktligen inte påstås utgöra något avgörande intrång i pastoratens rätt att bestämma om avgifter för utförda tjänster. Vid alla undersökningar som gjorts har dessutom önskemålet om enhetliga taxor alltid kommit högst.

Med tanke på att det finns huvudmän i storstäderna med stor andel avlidna som begravs utom det egna ansvarsområdet bör taxorna i någon mån anpassas efter deras förhållanden

5.5.1 Beräkning av clearingtaxor

De tjänster som enligt 5.1 ska betalas i den obligatoriska begravningsclearing överensstämmer i stort med de som ingår i den nuvarande frivilliga clearingen. Det förefaller därför naturligt att även de framtida taxorna för clearingen beräknas enligt de metoder som nu används och som redan vunnit acceptans.

De taxor som nu beräknas innehåller komponenter som inhämtas från slumpvis utvalda förvaltningar med enkäter. Ett alternativ till denna metod kan vara att välja ut ett antal pilotförvaltningar och låta dessa ge erforderligt underlag för att i ett längre perspektiv följa kostnads- och effektivitetsutvecklingen. Nya beräkningsmodeller för mottagande, förvaring och transporter måste också utvecklas. Tillämpningsregler måste utarbetas (se 4.3.4). Det förefaller därmed ofrånkomligt att ett centralt organ bör få till uppgift att föreslå tillämpningsråd, att utveckla beräkningsmetoder samt årligen beräkna taxor för begravningsclearingen.

Vid Pastoratsförbundets kansli som även i framtiden kommer att följa och föreslå åtgärder för den ekonomiska utvecklingen vid pastoraten, finns kompetensen för att utföra beräkning av clearingtaxorna. Pastoratsförbundet bör därmed få i uppdrag att

utveckla metoder och årligen beräkna taxor för användning inom begravningsclearingen. Det formella beslutet att fastställa taxorna kan åvila ett statligt organ.

5.5.2 Fastställande av taxor för begravningsclearingen

Lämplig myndighet får fastställa taxor för begravningsclearingen.

När begravningsclearingen blir fastställd i lag inträder en laglig skyldighet för huvudmännen att betala enligt det som föreskrivs i clearingen. De taxor som föreslås för användning inom begravningsclearingen måste därmed fastställas genom myndighetsbeslut - av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

5.5.3 Betalningsrutiner

Antalet betalningar som föranleds av begravningsclearingen kan förväntas uppgå till ca 20 000 st per år. I dagsläget utförs dessa transaktioner med stöd av fakturor som upprättas vid förrättningspastoraten. Fakturorna har den utformning som pastoraten själv tycker är lämplig och endast undantagsvis används samlingsfakturor.

Det finns med andra ord möjligheter att effektivisera clearingadministrationen. Enhetliga fakturor är angeläget och under vissa förutsättningar bör samlingsfakturor användas. Inom en snar framtid kommer det också att finnas möjlighet att administrera clearingtransaktioner helt inom svenska kyrkans datanät.

6 Ekonomiska konsekvenser av obligatorisk clearing

Med de förutsättningar som förslaget om obligatorisk begravningsclearing nu vilar på kommer en viss förskjutning av betalningsansvaret för begravingar att flyttas från enskilda till det allmänna. Eftersom begravningsclearingen också genererar intäkter vid förrättningspastoraten - nu till samma nivåer som den orsakar utgifter hos huvudmännen - är det svårt att uppskatta nettoeffekten för samhället. Generellt gäller att storstadsförvaltningarna får betala mera och att landsortspastoraten får ökade intäkter.

6.1 För de som redan tillämpar den frivilliga clearingen

För de huvudmän som redan tillämpar den frivilliga begravningsclearingen enligt Begravningsclearing 95 blir det ingen eller i något fall en liten förändring i de ekonomiska förutsättningarna. De huvudmän som inte betalar transporter till krematorium kan komma att få en viss ökad ekonomisk belastning. De som redan gör det påverkas naturligtvis inte. För de huvudmän som nu har begränsat clearingens omfattning - t ex undantagit gravplatsavgift eller kremering - ökar kostnaderna.

6.2 För de som inte tillämpar den frivilliga clearingen

De som ännu inte medverkar i den frivilliga begravningsclearingen påverkas mest och i praktiken är det Stockholms kommun som drabbas av de största kostnadsökningarna. Huvudmännen i regionen omkring Stockholm kommer troligen att få både ökade kostnader och ökade intäkter. Huvudmännen i kustbanden kan förväntas få ökade intäkter.

Statistik över anslutningen till begravningsclearingen

Agusti 1996

Stift	PF-Rek	Övrig BCL	Ant församl	andel av förs	andel av inv	Inv med BCL	Ant förs	Tot.ant inv
Uppsala	61	106	167	77%	85%	593 613	217	696 778
Linköping	148	64	212	97%	98%	530 968	219	539 791
Skara	244	93	337	96%	98%	514 331	351	526 226
Strängnäs	77	16	93	69%	84%	480 586	135	574 129
Västerås	93	28	121	98%	99%	591 691	123	594 957
Växjö	195	60	255	98%	98%	629 691	259	640 951
Lund	189	238	427	100%	100%	1 264 588	427	1 264 588
Göteborg	165	120	285	98%	99%	1 177 599	291	1 187 883
Karlstad	127	10	137	100%	100%	383 493	137	383 493
Härnösand	97	22	119	92%	92%	369 138	129	402 368
Luleå	47	28	75	94%	94%	494 202	80	524 940
Visby	54	7	61	66%	79%	45 727	92	58 178
Stockholm	5	2	7	8%	7%	98 504	84	1 453 904
	1502	794	2296	90%	81%	7 174 131	2544	8 848 186

De pastorat som avser att införa begravningsclearing i någon form som avviker från rekommendationen fattar beslut i särskild ordning. I beslutet anges vilka tjänster och taxor som tillämpas och vid vilken tidpunkt beslutet träder i kraft

Pastoratsförbundets rekommendation - Begravningsclearing 95

Pastoratets kostnadsansvar för i pastoratet folkbokförd avliden som begravs i annat pastorat.

- 1 Pastoratet svarar för kostnader i samband begravning av pastoratbo som begravs i annat pastorat enligt punkterna 2 - 5 nedan.
- 2 Pastoratet kostnadsansvar i samband med begravningsgudstjänst avseende avliden som tillhört Svenska kyrkan omfattar avgift för officiant vid begravningsgudstjänst, för upplåtelse av kyrka eller kapell samt för kyrkomusiker
- 3 Pastoratet kostnadsansvar i samband med avskedsceremoni avseende avliden som inte tillhört Svenska kyrkan omfattar avgift för ceremonilokal. I de fall hempastoratet inte har lämplig ceremonilokal utgår denna punkt.
- 4 Pastoratets kostnadsansvar i samband med gravsättning - oavsett kyrkotillhörighet - omfattar avgift för bisättning av kista, för upplåtelse av gravplats, för gravöppning samt avgift för eventuell kremering.
- 5 Pastoratet ersätter förrättningspastoratet / krematoriemyndighet för utförda tjänster enligt 1 - 4 med belopp som framgår av pastoratsförbundets rekommenderade taxor för begravningsclearing.

Pastoratets tjänster och villkor i samband med begravning och gravsättning av avliden från annat pastorat.

- 6 Pastoratet utför tjänster och upplåter gravplatser vid begravning av utompastoratsbo enligt 7 - 9 nedan.
- 7 Pastoratet upplåter mot avgift, kyrka eller kapell och ordnar begravningsgudstjänst för avliden som tillhört Svenska kyrkan.
- 8 Pastoratet upplåter mot avgift ceremonilokal (begravningskapell eller liknande) vid begravning av avliden som inte tillhört Svenska kyrkan. I de fall pastoratet inte har lämplig lokal utgår denna punkt.
- 9 Pastoratet upplåter mot avgift kistgravplats eller urngravplats och ombesörjer gravöppning.
- 10 Pastoratets taxor för utförda tjänster och upplåtelse av gravplatser följer Pastoratsförbundet rekommenderade taxor för begravningsclearing

- 11 Till stöd för tillämpning av begravningsclearingen enligt ovan användes "Tillämpningsråd för begravningsclearing". Tvister som i övrigt kan uppstå hänskjutes till Pastoratsförbundets juridiska funktion.
- 12 Villkoren ovan i 1 - 4 samt 6 - 9 kan ändras först vid det årsskifte som infaller tidigast sex månader efter det att pastoratets beslut om ändringar har trätt i kraft.

Informera

Efter beslut om införande av begravningsclearing bör alla som berörs få information om hur systemet fungerar.

Pastoratsborna bör informeras genom församlingsblad samt om möjligt i lokal press.

Begravningsbyråer bör informeras om begravningsclearingens omfattning, ersättningsbelopp och faktureringsrutiner.

Begravningsbyrån och förrättningspastoratet har ett stort ansvar för informera de anhöriga i samband med en begravning. För de anhöriga är det viktigt att de får veta om dödsboet kommer att få betala extra på grund av att hempastoratet eventuellt har begränsningar i begravningsclearingens omfattning.

När beslut om begravningsclearing är fattat bör också Pastoratsförbundet meddelas. Förbundet kommer framledes i början av varje år att ge ut en förteckning över de pastorat som är anslutna till begravningsclearingen.

Huvudmannens ansvar, för egna avlidna, som förrättningspastorat

Pastoratsnamn	CL-typ	Antal inv.	Ant avlidna	Begr. utom pastoratet	Helt	Delvis	Fakt.typ	Ej pasbo begr.	Fakturatyp	Antal
Katrineholm	1	32 000	381		15	29	1			43
Aneby	1	7 200	100		3	0	1			10
Listerby	1	3 900	35		4	1	2			19
Kalmar	1	28 033	361		31	2	1		båda	34
Boliden	1	2 400	35		7	5	1			5
Jönköping	1	51 500	630		78	38	1			140
Gunnarskog	1	2 300	35		10	0	1			10
Falkenberg	1	15 000	190				1			1
Lund	1	73 878	538		36	59	1			588
Karlskoga	1	12 000	130		15	10	1			16
Kristinehamn	1	22 090	280		15	15	1			26
Möndal	1	41 537	365		78	20	1			82
Nederkalix	1	16 000	175		10	2	1			10
Gellivare	1	22 000	230		8		1			8
Uppsala	2	121 450	1 100		136		1			135
Fågre	2	2 930	44		6	4	1			5
Hedemora	1	12 000	150		20	5	1			30
Sigtuna	2	6 000	45		5	5	1			20
Tornelilla	1	7 000	100		13	10	1			14
Arboga	1	15 000	162		25	25	1			20
Filipstad	1	8 607	150		15	12	1			31
Järna	1	7 600	130		4	4	1			16
Halmstad	1	34 572	471		11	11	1			31
Eda	1	6 000	100		9	2	1			10
Alingsås	1	28 800	330		25	30	1			50
Mora	2	19 305	201		9	13	1			19
Motala	1	27 000	360		35	12	1			42
Tranås	1	18 053	245		10	14	1			25
Bollnäs	1	19 000	250		14	20	1			25
Oskarshamn	1	13 500	200		10	10	1			10
		676 655	7 523		632	358				1213
					Summa:	990				

Genomsnittlig mortalitet:

1,11%

Andel som begravs utom hempast/samf.:

13,16%

Andel begr. som avser ej past/samf.bor.:

16,12%

Blad 1

Uppskattad clearingadministration för hela landet

Antal invånare som omfattas av begravningsclearing (sept 96):	7 175 000	
Genomsnittlig mortalitet:	1,11%	<u>Uppskattade clearingtransaktioner</u>
Andel som begravs utom hempast/samf.:	13,16%	31 492 784 kr
Andel begr. som avser ej past/samf. bor.:	16,12%	38 586 614 kr
Antagen snittkostnad för clearingtransaktioner:	3 000 kr	

OBS I detta underlag ingår inte hela befolkningen utan endast de som omfattas av begravningsclearingen.

Blad 1

Inkomna förslag till förbättring av clearingadministrationen

Ej paketpriser, adm.kostn. i resp. förrättningskostn.

Genom att alla pastorat är med i clearingen och har samma rekommenderade taxa som Pastoratsförbundet

Alla måste ha samma debiteringsalternativ så att man slipper krånglet med fakturor som ska skickas till olika betalningsmottagare
Faktura inom 3 mån med korrekta uppgifter vad avser den avidnes namn, personnr, församlingstillhörighet samt specificerade tjänster, gärna på en enhetlig blankett.
Att samtliga församlingar och pastorat följer pastoratsförbundets rekommendation
Bäst vore om varje församling har helt utbyggd clearing - församlingarna kvittar sina egna fordringar med motfordringar.

Inga fakturor! Samtliga har ju betalt skatt för detta

Clearingen bör innehålla samma regler för alla. Prislistan bör också vara lika hos alla.
Alla församlingar är med och att samma taxor gäller, då tror vi att administrationen blir enklare

Enhetlig, lättfattlig blankett för faktureringen. En förhoppning om att lika tjänster får samma pris

Genom att alla använder de rekommenderade taxorna, och att den administrativa kostnaden är inräknad i taxorna redan från början
Vi tycker inte administrationen är så betungande pga de få årendena.

История развития науки и техники в СССР

Часть I

Москва, 1950 г.

Вопросы истории науки и техники в СССР являются предметом настоящего исследования. В нем рассматриваются основные этапы развития науки и техники в нашей стране, начиная с первых шагов в области естественных наук и заканчивая достижениями в области космонавтики и атомной энергии.

История науки и техники в СССР неразрывно связана с историей нашей страны. Вплоть до революции 1917 года развитие науки и техники в России шло медленно и неровно. Однако после победы в Великой Отечественной войне и установления советской власти началось стремительное развитие науки и техники. Это было связано с необходимостью укрепления обороноспособности страны и с желанием построить социалистическое общество.

В послевоенный период в СССР были достигнуты выдающиеся успехи в различных областях науки и техники. Это касается как фундаментальной науки, так и прикладных исследований. Особое внимание уделялось развитию ракетно-космической техники, атомной энергии, космонавтики, авиации, машиностроения и других отраслей.

Эти успехи были достигнуты благодаря активной роли партии и правительства, поддержке со стороны народа и труду ученых и инженеров. Советская наука и техника достигли уровня, который позволил нашей стране занять ведущее место в мире.

В настоящее время развитие науки и техники в СССР продолжается. Мы стремимся к новым достижениям, к созданию более совершенных технологий и методов исследования. Это позволит нам решить все стоящие перед нами задачи и построить коммунистическое общество.

Församlingar i Stockholms kommun - kvarvarande begravningsverksamhet														
Församling	Begr.verks. ja	Begräddt. 30	Kolumbarium		Öppning	Sköts.upd	Minneslund		Kyrkogård		Gravöppn	Skötseluppdr	Beg.verks kostnader	Anm
			Finns ?	Ant besök			Uppl ny pl	Finns ?	Ant gravs.	Finns ?				
DOMKYRKOFÖRS	ja	30							ja	10			60 000 kr	
S:T JOHANNES FÖRSAMLING	ja	54						ja	20	5		45	550 000 kr	
ADOLF FREDRIKS FÖRSAMLING	ja	30	nej					ja	40	20		300	413 000 kr	
GUSTAV VASA FÖRSAMLING	ja	67	ja	15000	200			nej		200			600 000 kr	
MATTEUS FÖRSAMLING	nej	50												
ENGELBREKTS FÖRSAMLING	ja	70	ja		36									
HEDVIG ELEONORA FÖRS	ja	45	nej					nej		1			175 000 kr	
OSCARS FÖRSAMLING	nej													
MARIA MAGDALENA FÖRS	ja	54	nej					ja	38				150 000 kr	
HÖGALIDS FÖRSAMLING	ja	111	ja	9300	134			ja						
KATARINA FÖRSAMLING	ja	187	nej					ja	92	25		4	520 000 kr	
SOFIA FÖRSAMLING	nej	75												
KUNGSHOLMS FÖRSAMLING	ja	250						ja	120	1		0		
S:T GÖRANS FÖRSAMLING	ja	123	ja	21	121	215		ja					239 000 kr	**
BRÄNKRYKA FÖRSAMLING	nej	250						ja						Komm
VANTÖRS FÖRSAMLING	nej	50												
FARSTA FÖRSAMLING	ja	115	ja	2059	24								114 000 kr	Komm
BROMMA FÖRSAMLING	nej	350	nej					ja						
ESSINGE FÖRSAMLING	nej	40												
VÄSTERLEDS FÖRSAMLING	nej	100												
VÄLLINGBY FÖRSAMLING	nej													
ENSKEDE FÖRSAMLING	nej	494												
SKARPNACKS FÖRSAMLING	nej	200												
HÄSSELBY FÖRSAMLING	nej	76												
HÄGERSTENS FÖRSAMLING	ja	165	ja	1500	45								46 000 kr	Komm *
SKÄRHOLMENS FÖRS	nej	77												
SPANGA FÖRSAMLING	nej	166						ja						Komm
KISTA FÖRSAMLING	nej	170												
HOVFÖRSAMLINGEN														
HOVFÖRSAMLINGEN														
TYSKA S.A GERTRUDS FÖRS	nej	15												
FINSKA FÖRSAMLINGEN														
	13 st	3414	6 st	27 859			8 st	310	11 st	262	349		2 867 000 kr	

Förteckning över vissa författningar som styr begravningsverksamheten

Begravningslagen

Enligt begravningslagen åligger det huvudmannen för begravningsverksamheten att

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Begravningsförordningen

Enligt begravningsförordningen föreligger följande skyldigheter.

På gravkartan skall samtliga gravplatser anges med nummer.

Gravbok/gravregister skall för varje upplåten gravplats innehålla uppgift om

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

Gravbrev skall innehålla uppgift om

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

Kremationsjournal skall i löpande nummerföljd innehålla uppgift om

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

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

Följande meddelandeskyldighet föreskrivs:

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

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

Miljöskyddslagen

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

Hälsoskyddslagen

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

Arbetsmiljölagen

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

Ordningsslagen

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

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

Som exempel på skyldigheter som lagen medför kan nämnas följande:

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

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

Kulturminneslagen

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

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

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

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



Plan- och bygglagen

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



Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
 2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
 3. Fastighetsdataregister. Ju.
 4. Förbättrad miljöinformation. M.
 5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
 6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
 7. Byråkratin i backspegl. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
 8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
 9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
 10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
 11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
 12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
 13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
 14. IT i kulturens tjänst. Ku.
 15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
 16. Att utveckla industriforskningsinstitut. N.
 17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
 18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
 19. Bättre information om konsumentpriser. In.
 20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
 21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
 22. Aktiebolagets kapital. Ju.
 23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
 24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
 25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
 26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
 27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
 28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
 29. Barnpornografi frågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
 30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
 31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
 32. Följdragstiftning till miljöbalken. M.
 33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
 34. Övervakning av miljön. M.
 35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
 36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
 37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
 38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
 39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
 40. Unga och arbete. In.
 41. Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. Ku.
 42. Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. Ku.
 43. Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
 44. Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. Ku.
 45. Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. Ku.
 46. Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
 47. Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Fastighetsdataregister. [3]
- Aktiebolagets kapital. [22]
- Barnpornografifrågan.
- Innehavskriminalisering m.m. [29]
- Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]

Socialdepartementet

- Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
- Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]

Kommunikationsdepartementet

- Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
- IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
- Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
- Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
- Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]

Finansdepartementet

- Inkomstskattelag, del I-III. [2]
- Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
- Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
- Ansvaret för valutapolitiken. [10]
- Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
- Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
- Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. [17]
- Granskning av granskning.
- Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
- Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
- I demokratis tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
- Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
- Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
- Bekämpande av penningtvätt. [36]
- Myndighet eller marknad.
- Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]

Utbildningsdepartementet

- Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
- Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
- Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

Jordbruksdepartementet

- Svensk mat – på EU-fat. [25]
- EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Kulturdepartementet

- IT i kulturens tjänst. [14]
- Staten och trossamfunden
- Rättslig reglering
- Grundlag
- Lag om trossamfund
- Lag om Svenska kyrkan. [41]
- Staten och trossamfunden
- Begravningsverksamheten. [42]
- Staten och trossamfunden
- Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
- Staten och trossamfunden
- Svenska kyrkans personal. [44]
- Staten och trossamfunden
- Stöd, skatter och finansiering. [45]
- Staten och trossamfunden
- Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
- Staten och trossamfunden
- Den kyrkliga egendomen. [47]

Närings- och handelsdepartementet

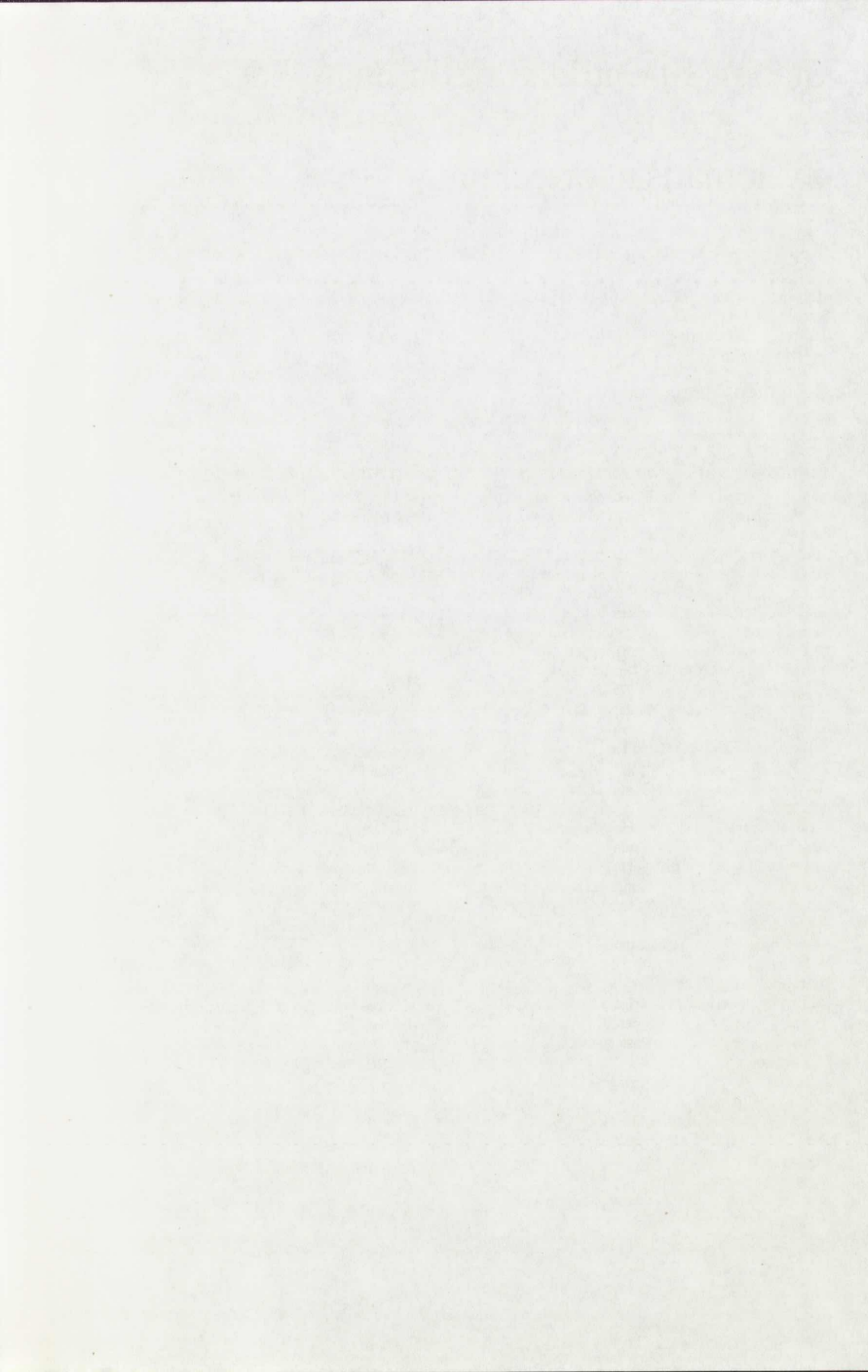
- Regionpolitik för hela Sverige. [13]
- Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]
- Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

- Bättre information om konsumentpriser. [19]
- Unga och arbete. [40]

Miljödepartementet

- Förbättrad miljöinformation. [4]
 - Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
 - Övervakning av miljön. [34]
-



Hand of
the King (1)
in the year 1571

1571

1571

1571

1571

1571

1571

1571

1571

1571

1571

