

Kommittédirektiv



Vissa frågor på begravningsområdet

**Dir.
2008:39**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 april 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över vissa frågor på begravningsområdet. Översynen ska bl.a. behandla

- tillsynsfunktionen enligt begravningslagen och begravningsförordningen och begravningsombudens roll,
- frågan om variationerna i begravningsavgiftssatsen,
- nya begrepp inom begravningsverksamheten och
- alternativ begravningsmetod.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2009.

Bakgrund

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

Begravningsverksamheten regleras i begravningslagen (1990:1144) och begravningsförordningen (1990:1147). Bestämmelser som rör begravningsverksamheten finns även i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. samt i plan- och bygglagen (1987:10).

Begravningslagen reglerar en rad olika frågor på begravningsområdet. Förutom övergripande bestämmelser om huvudmannaskap, begravningsplatser, begravningsombud och begravningsavgift, finns bestämmelser om bl.a. förfarandet i samband med dödsfall, upplåtelse av gravrätt, kremering och grav-

sättning, beredskapsförberedelser samt utförsel från och införsel till landet av stoft och aska.

Svenska kyrkan har under lång tid varit huvudman för den övervägande delen av begravningsverksamheten i landet. Detta ska ses mot bakgrund av statens och Svenska kyrkans mycket nära relationer genom tiderna och att huvuddelen av befolkningen har tillhört, och fortfarande tillhör, kyrkan. Vidare var församlingarna under ett par århundraden kyrkokommuner. Med församling avses i det följande även kyrklig samfällighet. Denna kommunstatus upphörde i och med stat-kyrkareformen som genomfördes den 1 januari 2000 och som innebar att Svenska kyrkan lämnade det allmänna.

Inför stat-kyrkareformen var frågan om det framtida huvudmannskapet för begravningsverksamheten föremål för omfattande utredningsarbete och diskussioner. I enlighet med det principbeslut om relationsändringen, som riksdagen fattade i bred politisk enighet, skulle relationsändringen inte innebära någon ändring i huvudmannaskapsfrågan (prop. 1995/96:84, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84). En av utgångspunkterna för reformen var tvärtom att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar även fortsättningsvis ska vara huvudmän för den största delen av begravningsverksamheten.

Liksom före stat-kyrkareformen kan regeringen besluta att en kommun ska vara huvudman för begravningsverksamheten inom ett visst område. Det har dock inte varit aktuellt annat än beträffande Stockholms och Tranås kommuner, som sedan 1886 respektive 1885 är huvudmän.

Med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av de allmänna begravningsplatserna.

Huvudmannen ska utan kostnad tillhandahålla dödsboet ett antal tjänster, nämligen:

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

- lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

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

Tillsyn över begravningsverksamheten

Utgångspunkter

I samband med stat-kyrkareformen skapades särskilda regler för att ta till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Bland annat ska länsstyrelsen enligt begravningsförordningen (1990:1147) utse särskilda ombud med uppgift att följa begravningsverksamheten i de församlingar som är huvudmän för begravningsverksamheten (begravningsombud). Begravningsombuden utses efter förslag av kommunen. Länsstyrelsen bör som ombud utse personer som har kunskap och förståelse för olika religioner och deras begravnings seder samt god kompetens i ekonomiska och administrativa frågor (se prop. 1998/99:38 s. 128). Begravningsombuden ska bl.a. granska hur församlingen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Ombuden ska också yttra sig till Kammarkollegiet över huvudmännens förslag till avgiftssatser för dem som inte tillhör kyrkan. Kostnaderna för begravningsverksamheten ska särredovisas och begravningsavgiften för dem som inte tillhör Svenska kyrkan ska fastställas av Kammarkollegiet. Ombuden ska varje år till länsstyrelsen lämna en redogörelse för verksamheten föregående år. Om ombudet finner att det finns anledning att rikta någon anmärkning mot församlingens sätt att sköta begravningsverksamheten ska länsstyrelsen underättas om detta. Ombudsfunktionen kan alltså även uppfattas som en form av förstärkning av länsstyrelsens tillsynsfunktion. I sammanhanget kan också nämnas att de handlingar som avser begravningsverksamheten omfattas av reglerna om handlings- offentlighet och sekretess, vilket skapar möjligheter till insyn i verksamheten.

I propositionen Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m. (prop. 1998/99:38 s. 128) framhålls att ombudsinstitutionen bör följas upp och utvärderas efter några års erfarenhet.

Riksrevisionen har granskat de inslag i den statliga kontrollen och tillsynen av begravningsverksamheten som kom till i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan för att säkerställa att det oförändrade huvudmannaskapet är förenligt med religionsfrihet och demokratiskt inflytande. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning? (RiR 2006:7). Riksrevisionen granskade bl.a. begravningsombudens granskning av begravningsverksamheten samt länsstyrelsernas tillsyn över ombuden.

Riksrevisionen konstaterar bl.a. att ombuden många gånger är passiva. De redovisar få eller inga kontakter med andra trossamfund än Svenska kyrkan och deras årsberättelser innehåller ofta lite information. Även länsstyrelserna bedöms av Riksrevisionen vara passiva och brista när det gäller fortlöpande stöd till ombuden.

I departementspromemorian Koncentration av länsstyrelseverksamheten (Ds 2007:28) föreslås bl.a. att länsstyrelsernas verksamhet inom begravningsområdet koncentreras till sju länsstyrelser. Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Uppdraget

Utredaren ska kartlägga och analysera begravningsombudens verksamhet och kompetens. Utredaren ska föreslå åtgärder för att förtydliga ombudens roll och att förbättra möjligheterna för ombuden att utöva sitt uppdrag. Vidare ska utredaren analysera tillsynsansvaret över begravningsverksamheten och lämna förslag till förtydliganden och effektivisering.

Begravningsavgift

Utgångspunkter

Begravningsverksamheten är en samhällsuppgift och kostnaderna för denna verksamhet finansieras genom en begravningsavgift som är inkomstrelaterad och som betalas av alla som är folkbokförda i Sverige. Denna avgift betalas till huvudmannen för begravningsverksamheten på folkbokföringsorten, dvs. en församling eller, när det gäller Stockholm och Tranås, en kommun. En församling som är huvudman fastställer begravningsavgiften för dem som tillhör Svenska kyrkan, medan Kammarkollegiet fastställer avgiften för dem som inte tillhör kyrkan. Till grund för Kammarkollegiets ställningstagande ligger begravningsombudens yttranden över huvudmännens förslag till avgiftssatser. Om en kommun är huvudman fastställer kommunen avgiftssatsen.

Begravningsavgiften ska täcka de kostnader som en huvudman har för att sköta begravningsverksamheten och är alltså inte kopplad till en enskild persons egen begravning.

Avgiftssatsen för begravningsverksamheten varierar mellan olika huvudmän. Skälet är att begravningsavgiften fastställs av varje huvudman med utgångspunkt i de faktiska kostnaderna för begravningsverksamheten. Dessa kostnader kan variera bl.a. beroende på gravskick som kan variera mellan landsbygd och tätort, investeringsbehov och befolkningsunderlag samt kostnader för transporter och kremering. En faktor är också att olika tolkningar görs beträffande utformningen av de tillhandahållna tjänsterna. Frågan om variationerna i avgiftens storlek har aktualiserats vid ett flertal tillfällen genom åren. Bland annat har Riksrevisionen uppmärksammat frågan i sin tidigare nämnda rapport.

Gravsättning kan ske på annan ort än den avlidnes hemort. Huvudmannen har i sådant fall rätt till ersättning av huvudmannen för begravningsverksamheten på den avlidnes hemort. Ersättningen mellan huvudmännen regleras i en taxa för begravningsclearing som fastställs av Kammarkollegiet enligt begravningsförordningen (1990:1147).

Uppdraget

Utredaren ska kartlägga variationerna i avgifterna för begravningsverksamheten och analysera orsakerna till dem. Utredaren ska lämna de förslag som föranleds av analysen.

Vidare ska utredaren göra en analys av hur den nuvarande utformningen av regleringen av kostnader vid gravsättning (s.k. begravningsclearing) fungerar och föreslå förenklingar.

Begrepp inom begravningsverksamheten*Utgångspunkter*

Svenska kyrkans Församlingsförbund har i en skrivelse till Kulturdepartementet aktualiserat olika frågor beträffande nya begrepp som utvecklats inom begravningsverksamheten. Det gäller bl.a. att nya gravskick har tillkommit för att tillmötesgå önskemål i det moderna samhället. Detta aktualiserar olika frågor, bl.a. att vissa gravskick som tagits i bruk inte är definierade i lag, t.ex. askgravlund och askgravplats. Oklarhet uppstår huruvida gravrätt för gravplats föreligger eller inte och det lämnar utrymme för olika tolkningar inom olika huvudmäns områden. Detta medför i sin tur oklarheter inom ramen för den s.k. begravningsclearingen.

Uppdraget

Utredaren ska kartlägga och analysera konsekvenserna av nya begrepp inom begravningsverksamheten. Utredaren ska vidare överväga om det finns behov av att analysera ytterligare frågor som bl.a. rör innehavet av gravrätt. Utredaren ska lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som föranleds av övervägandena.

Alternativ begravningsmetod

Utgångspunkter

Svenska kyrkans Församlingsförbund har i en skrivelse till Kulturdepartementet aktualiserat vissa frågor i samband med det pågående utvecklingsarbetet med en ny metod för omhändertagande av avlidna, som alternativ till kremering av den döda kroppen. Metoden benämns omväxlande frystorkning, kryobegravning eller promession.

Som metoden beskrivs innebär den i korthet att kroppen fryses ner och läggs i en kista och genom olika metoder bringas kropp och kista att sönderfalla till ett pulver.

Det krävs en lagändring för att möjliggöra införandet av ett nytt gravskick.

Uppdraget

Utredaren ska förutsättningslöst analysera den s.k. frystorkningsmetoden utifrån bl.a. juridiska, etiska, ekonomiska, tekniska och miljömässiga aspekter och redovisa för- och nackdelar med metoden. Utredaren ska föreslå de eventuella förändringar i lagstiftning och annat regelverk som analysen leder fram till.

Arbetsformer och redovisning

Utgångspunkten för utredarens samtliga förslag ska vara att dessa ska rymmas inom befintliga anslagsramar. Om så inte är fallet ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska samråda med bl.a. Kammarkollegiet, länsstyrelserna, Svenska kyrkan, Stockholms och Tranås kommuner, Svenska kyrkans Församlingsförbund, Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund, andra berörda myndigheter och organisationer samt olika livsåskådningsorganisationer.

Utredaren ska följa beredningen av förslagen i Koncentration av länsstyrelseverksamheten (Ds 2007:28).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2009.

(Kulturdepartementet)