BETÄNKANDE AV UTREDNINGEN OM BEGRAVNINGSVERKSAMHETEN

Ref

BEGRAV NINGS VERKSAM HETEN.

SOU

1981:36

BETÄNKANDE AV UTREDNINGEN OM BEGRAVNINGSVERKSAMHETEN

Ref

BEGRAVNINGSVERKSAMHETEN.

SOU

1981:36

Statens offentliga utredningar
1981:36
Kommundepartementet

Begravnings-verksamheten

Betänkande av utredningen om begravningsverksamheten

Stockholm 1981

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-05987-8
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1981

Till statsrådet och chefen för kommundepartementet

Den 8 augusti 1979 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en särskild utredare för att göra en kompletterande undersökning av ansvaret för och organisationen av begravningsverksamheten samt utforma alternativa förslag till lösning av frågan. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 31 augusti 1979 dåvarande statssekreteraren, sedermera justitierådet Fredrik Sterzel som utredare och hovrättsassessorn Lotty Nordling som sekreterare.

För utredningen har antagits benämningen utredningen om begravningsverksamheten.

Utredningen överlämnar sitt betänkande Begravningsverksamheten. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 1981

Fredrik Sterzel

/*Lotty Nordling*

Innehåll

Sammanfattning

Utredningen har haft till uppdrag att utforma alternativa förslag till lösning av frågorna om ansvaret för och organisationen av begravningsverksamheten. Utredningen har sett som sin uppgift att ta fram ett beslutsunderlag för vidare ställningstaganden från statsmakternas sida. Uppdraget och utredningsarbetet redovisas i *kapitel 1*.

Bakgrundsfakta

Den nuvarande ordningen redovisas i *kapitel 2*. Det åligger i dag svenska kyrkans församlingar och samfälligheter att hålla allmänna begravningsplatser med erforderligt antal gravplatser av vedertagen typ. Regeringen kan dock förordna en borgerlig kommun att hålla allmän begravningsplats. Borgerligt huvudmannaskap förekommer i Stockholm, Tranås och Solna kommuner.[1]

I uttrycket begravningsverksamheten lägger utredningen in de olika åtgärder som har direkt samband med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser.

Av svenska kyrkans begravningsplatser är 2 620 kyrkogårdar och 630 friliggande. Inom kyrkan är ansvaret fördelat på 2 034 enheter varav 1 820 församlingar och 214 samfälligheter. Av dessa enheter har 1 371 mindre än 2 000 invånare och endast 140 mer än 10 000 invånare. Det finns 279 borgerliga kommuner. Av dem har 60 fler än 10 kyrkliga förvaltningsenheter för begravningsverksamhet inom sitt område och lika många har 6–10 enheter. Endast i 41 fall svarar den kyrkliga förvaltningsorganisationen mot den kommunala.

De kyrkliga kostnaderna uppgick 1978 till drygt 475 milj. kr. Om man lägger till de borgerligt kommunala kostnaderna, kommer beloppet att överstiga en halv miljard kr. Omräknat med vanliga index blir detta inemot 700 milj. kr. innevarande år (1981).

Utredningen har i samarbete med Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund genomfört en statistisk urvalsundersökning av svenska kyrkans begravningsverksamhet. Den sammanfattas i *kapitel 3* och redovisas närmare i *bilaga 1*.

Särskilda frågor uppkommer som en följd av att svenska kyrkan har huvudansvaret för begravningsverksamheten även för dem som inte tillhör kyrkan. Utredningen ger en kort översikt i *kapitel 4* och en närmare redovisning i *bilaga 2*.

[1] Dessa tre kommuner ger exempel på tre varianter av det alternativ som utredningen redovisar i kapitel 9 som "delat huvudmannaskap".

De senaste tillgängliga siffrorna visar att 96,1 % av de svenska medborgarna och 93,1 % av hela befolkningen tillhör svenska kyrkan. Omkring 570 000 invånare står utanför kyrkan. De svenska frikyrkorna har drygt 300 000 medlemmar, av vilka åtskilliga också tillhör svenska kyrkan. Andra kristna trossamfund har drygt 180 000 och icke kristna samfund drygt 30 000 medlemmar. De önskemål om åtgärder som har förts fram – förutom ett förord i princip för borgerligt huvudmannaskap samt önskemål om avskaffande av den s. k. dissenterskatten till svenska kyrkan – avser dels att särskilda gravområden skall avskiljas på allmänna begravningsplatser för vissa främmande trosbekännare, dels att ökat stöd skall ges till de enskilda begravningsplatser som vissa trossamfund håller.

Den tidigare debatten om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten sammanfattas i *kapitel 5* och redovisas närmare i *bilaga 3*. Frågan togs upp redan 1922 av kyrkofullmäktigesakkunniga och behandlades senare av 1958 års expertutredning kyrka-stat och 1968 års parlamentariska beredning om stat och kyrka. Beredningen föreslog ett principbeslut om borgerligt huvudmannaskap. Kommunerna borde snarast ta över de friliggande begravningsplatserna samt svara för nyanläggningar. Beträffande kyrkogårdarna förutsattes att avtal ofta skulle träffas om fortsatt kyrklig förvaltning för kommunens räkning. I det förslag, som lades fram 1978 efter överläggningar mellan staten och svenska kyrkan och med deltagande av Svenska kommunförbundet, fasthölls principen om borgerligt huvudmannaskap. De nuvarande huvudmännen skulle emellertid få en lagfäst rätt att fortsätta med förvaltningen av alla nuvarande begravningsplatser mot en ersättning av kommunerna som för varje enhet skulle i princip svara mot dess dittillsvarande kostnader. Förslaget avvisades av 1979 års allmänna kyrkomöte.

Allmänna överväganden

Utredningen redovisar vissa allmänna överväganden i *kapitel 6*. Det understryks att betänkandet inte går in på relationerna stat-kyrka. Utredningen uttalar som sin mening att frågorna om begravningsverksamheten både kan och bör behandlas för sig. Samma synsätt hade 1958 års utredning, och det accepterades i direktiven för 1968 års beredning.

Vidare konstaterar utredningen att begravningsverksamheten till sin natur är en allmänt samhällelig angelägenhet och inte en kyrklig uppgift. Detta uttalade redan kyrkofullmäktigesakkunniga 1922, och i stort sett torde enighet föreligga om själva grundsynen i dag.

Varje samhällelig uppgift behöver emellertid inte skötas av samhällets egna organ. Regeringsformen ger möjlighet att överlämna även myndighetsuppgifter till bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser eller enskilda individer. Utredningen konstaterar att man kan kommunalisera begravningsverksamheten även med oförändrade relationer stat-kyrka likaväl som man kan låta en "fri" kyrka behålla denna uppgift. I båda fallen uppkommer praktiska problem, men de kan bemästras.

På detta område liksom eljest bör samhället välja den mest ändamålsenliga organisationsformen. Vid detta val måste olika synpunkter av både principiell och praktisk natur beaktas. Utredningen sammanfattar och

kommenterar de viktigaste av dem som har förts fram i fråga om begravningsverksamheten. Utredningen framhåller att diskussionen ofta har både dramatiserats och förenklats som en följd av sammankopplingen med problematiken stat-kyrka. Utredningen vill skjuta ekonomiska och andra praktiska frågor i förgrunden mera än som har skett tidigare. Man måste med hänsyn till dagens ekonomiska realiteter noga överväga om olika lösningar är godtagbara från kostnadssynpunkt.

Med dessa utgångspunkter presenterar utredningen tre alternativ: kyrkligt, kommunalt och delat huvudmannaskap för begravningsverksamheten.

Kyrkligt huvudmannaskap

Detta alternativ presenteras i *kapitel 7*. Det innebär att man i princip bygger på den nuvarande ordningen. Diskussionen avser främst behovet av reformer inom ramen för gällande ordning.

Utredningen framhåller att det är angeläget att tillgodose de önskemål som har förts fram av andra trossamfund. Det kostar inte mer än vad svenska kyrkan uppbär i skatt av dem som inte är medlemmar i kyrkan. Huvudproblemet är att finna former för den samverkan inom kyrkan som är nödvändig därför att de flesta enheter är för små för att motivera egna insatser. Den mest naturliga vägen är att avtal sluts om regionala lösningar. Eftersom man inte kan utesluta kommunalrättsliga invändningar i vissa fall, är det tillrådligt att lagstöd ges för sådana anordningar som kan behövas.

Stark kritik har länge riktats mot att svenska kyrkan uppbär skatt även av dem som står utanför kyrkan. Utredningen anmärker, att 1968 års beredning var enig om att denna s. k. dissenterskatt borde avskaffas, och instämmer i den uppfattningen. Eftersom emellertid alla bör betala skatt även för de ändamål som motiverar skatten – begravningsverksamheten svarar för drygt 3/4 – bör i princip motsvarande belopp tas in via den allmänna kommunalskatten. Dessa medel bör disponeras av staten för bidrag enligt enkla schablonregler dels till trossamfund som håller enskilda begravningsplatser, dels till huvudmännen för allmänna begravningsplatser för deras insatser för dem som inte tillhör svenska kyrkan.

Om dessa åtgärder vidtas, kan man renodla frågan om den gällande ordningens ändamålsenlighet från ekonomiska och andra praktiska synpunkter. Utredningen redovisar de kostnadsundersökningar som finns och konstaterar, att det föreligger ekonomiska problem och att dessa till stor del hänger samman med organisationsstrukturen. Detta har också ofta framhållits från kyrkans sida samtidigt som det har betonats att man inte kan göra alltför långtgående generaliseringar.

Vid församlingsstyrelselagens tillkomst 1961 framhöll regering och riksdag i full enighet, att stora fördelar kan vinnas genom samfällighetsbildningar utan att man därför behöver äventyra församlingsgemenskapen kring lokalkyrkan. I dagens ekonomiska läge måste det enligt utredningens mening vara svårt för statsmakterna att bygga på en organisation för begravningsverksamheten som de redan för 20 år sedan bedömde som orationell och oekonomisk. Det ligger närmast till hands att inrikta sig på att bilda

kommunstora samfälligheter i alla större tätorter och i övrigt göra begravningsverksamheten till en pastoratsangelägenhet. Ett intressant alternativ är enligt utredningens mening att bilda totala ekonomiska samfälligheter samt öppna möjlighet för de ingående församlingarna att fungera som lokala förvaltningsorgan efter förebild från 1979 års lagstiftning om vissa lokala organ inom de borgerliga kommunerna.

Även en utvidgad samverkan med de borgerliga kommunerna är ett gammalt önskemål som nu bör aktualiseras. Särskilt pekar utredningen på nödvändigheten av bättre samverkan i mark- och planfrågor, men även ett samarbete för bästa möjliga utnyttjande av personal, maskiner och andra resurser bör eftersträvas. Sådan samverkan måste i första hand åstadkommas på frivillig väg.

Avslutningsvis föreslår utredningen att en undersökning av den kyrkokommunala ekonomin genomförs som underlag för det vidare arbetet med svenska kyrkans ekonomi- och organisationsproblem på lokalplanet.

Kommunalt huvudmannaskap

Detta alternativ presenteras i *kapitel 8*. Det innebär att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten i dess helhet förs över till de borgerliga kommunerna. Ett principförslag av denna innebörd lades fram av 1968 års beredning och ett i detalj utarbetat förslag presenterades i 1978 års betänkande. Utredningen finner det inte meningsfullt att än en gång gå igenom alla tekniska detaljer utan koncentrerar sig på att diskutera vilka större avvikelser från 1978 års förslag som man kan ifrågasätta.

Utredningen stryker under att en kommunalisering av begravningsverksamheten är förenad med särskilda problem som en följd av den kyrkliga organisationsstrukturen, kyrkogårdarnas antalsmässiga dominans bland de allmänna begravningsplatserna och den kyrkokommunala opinion som motsätter sig en huvudmannaskapsreform. Huvudproblemet är att finna former för samverkan mellan de gamla och de nya huvudmännen efter en reform.

Utredningen riktar invändningar mot en så vidsträckt garanti för fortsatt kyrklig förvaltning som föreslogs 1978. Den skulle kunna leda till administrativt krångel och lokala svårigheter. Den skulle också begränsa möjligheterna till rationaliseringar. Även om dessa invändningar sannolikt endast skulle vara giltiga under en övergångstid, menar utredningen att en ännu starkare känslighet för både allmänt ekonomiska och speciellt kommunalekonomiska synpunkter är motiverad i dag än för bara några år sedan. Utredningen vill däremot föreslå att man endast ger en garanti för fortsatt förvaltning av kyrkogårdarna. I fråga om dessa har kyrkan särskilda intressen, och för kommunerna skulle det också kunna innebära olägenheter att nödgas ta över ansvaret för en kyrkogård trots oenighet med församlingen. Redan ansvaret för nyanläggningar och för friliggande begravningsplatser skulle ge kommunerna en så stor "fri sektor" att huvudmannaskapet får ett reellt innehåll. Givetvis skall en kommun alltid ha befogenhet att avtala med den tidigare kyrkliga huvudmannen om ett förvaltningsuppdrag.

Mot ett individuellt anpassat ersättningssystem enligt 1978 års förslag

måste enligt utredningens mening invändas, att det med dagens krav på rationaliseringar och besparingar framstår som fel att i princip låsa fast ersättningen vid en viss kostnadsnivå. Utredningen förutsätter att man vid en övergång till borgerligt huvudmannaskap gör en beräkning enligt principerna i 1978 års förslag och att den normalt blir vägledande för den ersättning som ges. Kommunerna bör emellertid inte vara bundna vid beräkningens resultat. Man får i sista hand hysa förtroende för kommunerna och beakta deras ansvar både enligt gravrättslagen och gentemot kommunmedlemmarna.

Utredningen berör också frågan om äganderätten till begravningsplatser i samband med en huvudmannaskapsförändring. Bilden av äganderättsförhållandena är så splittrad att man inte kan lägga fast en allmän princip om att äganderätten skall föras över till de nya huvudmännen. Det bör dock ske i den mån det är praktiskt möjligt.

Delat huvudmannaskap

Utredningen har sett som en huvuduppgift att försöka konstruera ett nytt alternativ, så att inte diskussionen stannar vid ett val mellan endast de två hittills behandlade lösningarna, vilka var för sig är förenade inte bara med fördelar utan också med praktiska problem. En utgångspunkt har getts av förhållandet att alla förslag och diskussioner i praktiken har gått ut på något mått av samverkan mellan kyrkliga och borgerliga kommuner. Utredningen har därför byggt på en princip om arbetsfördelning. Detta alternativ betecknas som delat huvudmannaskap och presenteras i *kapitel 9*.

Utredningen betonar att det inte får bli fråga om någon allmän uppsplittring av ansvaret för begravningsverksamheten utan att en bestämd ansvarsfördelning måste läggas fast. Huvudsyftet måste vara att åstadkomma en så rationell och ekonomisk ordning som möjligt samt en jämn och rättvis kostnadsfördelning mellan invånarna.

En första utgångspunkt blir att de kyrkliga kommunerna behåller ansvaret för kyrkogårdarna. De skall dock ha befogenhet att till de borgerliga kommunerna överlåta såväl förvaltningen som själva kyrkogården.

En andra utgångspunkt blir att de borgerliga kommunerna ges det övergripande ansvaret för att det finns allmänna begravningsplatser med tillräckligt antal gravplatser och därmed ansvaret för nyanläggningar. Denna ordning är naturlig med hänsyn till kommunens allmänna ställning och uppgifter samt verksamhetens allmänt samhälleliga karaktär.

I fråga om de friliggande begravningsplatserna betonar utredningen, att man inte bör inveckla sig i definitionstvister och onödiga lokala motsättningar. Inom varje eller så gott som varje borgerlig kommuns område finns det åtminstone någon begravningsplats som är friliggande i egentlig mening. Man bör i första hand inrikta sig på att föra över dessa till de borgerliga kommunerna och lämna alla gränsfall åt sidan. Det bör finnas goda förutsättningar för frivilliga överenskommelser, eftersom innebörden i sak blir att kyrkan begränsar sig till sitt naturliga område, det som har direkt anknytning till församlingskyrkorna. Man åstadkommer en ekonomisk avlastning för kyrkan samtidigt som man ger ett konkret innehåll åt den

borgerliga delen i det delade huvudmannaskapet.

Utredningen noterar att lösningen av problemen med främmande trosbekännare underlättas i detta alternativ. Sedan de borgerliga kommunerna överlag har tagit ansvar för begravningsverksamhet, bortfaller skälen för en motsvarighet till den nuvarande dissenterskatten.

Ett delat huvudmannaskap får inte leda till att medlemmarna i en församling betalar begravningsverksamhet endast via kommunalskatten medan medlemmarna i en annan församling betalar till både den borgerliga och den kyrkliga kommunen. Ett clearingsystem får införas med bidrag från den borgerliga kommunen till de församlingar och samfälligheter som har egen begravningsverksamhet. Ett sådant system tillämpas redan i Stockholm.

Borgerliga och kyrkliga kommuner bör kunna lämna varandra förvaltningsuppdrag då det är lämpligt. Möjlighet bör också finnas att bilda gemensamma stiftelser för begravningsverksamhet, även om utredningen inte tror att det kommer att bli en praktisk lösning i särskilt många fall. Stiftelseformen diskuteras närmare i kapitlet om kommunalt huvudmannaskap, eftersom frågan aktualiserades under remissbehandlingen av 1978 års förslag.

Utredningen belyser alternativet med delat huvudmannaskap med ett utkast till grundläggande lagbestämmelser i *bilaga 4*.

1 Uppdraget

Begravningsverksamheten har under senare år behandlats som ett led i det omfattande utredningsarbetet om förhållandet mellan staten och svenska kyrkan. Det förslag till helhetslösning av detta frågekomplex, som lades fram i betänkandet (SOU 1978:1) Stat-kyrka, innebar bl. a. en ändrad organisation av begravningsverksamheten (s. 53–66 samt SOU 1978:3 s. 13–69). Helhetslösningen avvisades av 1979 års allmänna kyrkomöte.

Under hänvisning till det nämnda förslaget samt remissyttrandena (SOU 1978:76) anmälde dåvarande chefen för kommundepartementet, statsrådet Bertil Hansson, vid regeringssammanträdet den 9 augusti 1979 "fråga om en kompletterande undersökning av ansvaret för och organisationen av begravningsverksamheten". Regeringen bemyndigade honom att tillkalla en särskild utredare "för att i nära kontakt med Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och trossamfunden göra den kompletterande undersökning" som avsågs samt "att utforma alternativa förslag till lösning av frågan". Särskilda direktiv utfärdades inte.

Utredningen gjorde på ett tidigt stadium bedömningen, att det faktamaterial som fanns om begravningsverksamheten var alltför både gammalt och ofullständigt för att utgöra ett ändamålsenligt underlag. Efter samråd med Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund anhöll utredningen därför hos departementschefen att få genomföra en statistisk undersökning. Detta beviljades. Undersökningen planerades och genomfördes i samarbete med förbundet samt expertis från statistiska centralbyrån. Resultaten redovisas i *bilaga 1,* Svenska kyrkans begravningsverksamhet.

Utredningen har också ägnat särskild uppmärksamhet åt begravningsverksamheten sedd från andra trossamfunds synpunkter än svenska kyrkans. Utredningen har tagit del av den "Rapport om invandrarna och begravningsväsendet", som har utarbetats vid Religionssociologiska institutet, och deltagit i det seminarium, som anordnades kring rapporten vid Sigtunastiftelsen den 25 september 1980 av stiftelsen, institutet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Vidare har utredningen haft särskilda överläggningar den 13 november 1980 med Sveriges frikyrkoråd och den 10 december 1980 med företrädare för trossamfund som inte tillhör rådet men ingår i en till rådets samarbetsnämnd knuten delegation. En redogörelse för hithörande frågor och framförda synpunkter lämnas i *bilaga 2,* Begravningsverksamheten och andra trossamfund. Vissa uppgifter om främmande trosbekännare och om borgerlig begravning ingår också i bilaga 1.

Utredningens uppgift har varit, utöver att göra en kompletterande

undersökning, att utforma alternativa förslag till lösning av frågorna om ansvaret för och organisationen av begravningsverksamheten. Utredningen har alltså inte haft att själv ta ställning i dessa frågor. Av största betydelse för arbetet med alternativa förslag har naturligtvis varit vad som har förekommit tidigare i dessa frågor. En redogörelse för denna bakgrund lämnas i *bilaga 3,* Huvudmannaskapsfrågans tidigare behandling.

I enlighet med direktiven har utredningen arbetat i nära kontakt med Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och trossamfunden. Utredningen har därvid visat full öppenhet i fråga om både material och överväganden. Det kan nämnas att Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har tillsatt en särskild delegation, som vid ett flertal tillfällen har överlagt med utredningen. Även med förbundsstyrelsen har en överläggning hållits.

Utredningen har avlagt studiebesök och hållit överläggningar i Luleå och Visby stift samt i Stockholm, Malmö och Köpenhamn. Studiebesöket i Köpenhamn samordnades med det som avlades av statens planverks samrådsgrupp för begravningsplatsfrågor. Utredningen har vidare deltagit i flera regionala konferenser, bl. a. i Ystad och Huddinge. Samråd har förekommit med andra utredningar med angränsande uppgifter, bl. a. kyrkoberedskapskommittén, kvinnoprästutredningen och kyrkomöteskommittén.

Betänkandet är disponerat på följande sätt. Efter en kort redogörelse för den nuvarande ordningen i kapitel 2 sammanfattar utredningen i de följande tre kapitlen det som återfinns mera utförligt i bilagorna 1–3. I kapitel 6 redovisar utredningen vissa allmänna överväganden, närmast en del preciseringar och grundläggande synpunkter på ämnet. De följande två kapitlen ägnas åt vart och ett av de två huvudalternativ som har stått i förgrunden för debatten hittills, kyrkligt och kommunalt huvudmannaskap. I det avslutande kapitel 9 skisserar utredningen ett tredje alternativ. Detta kallas delat huvudmannaskap och syftar till att ta upp olika synpunkter och problem som har aktualiserats i de andra alternativen eller vid utredningens överläggningar med förbunden och trossamfunden. I *bilaga 4* redovisar utredningen ett utkast till lagbestämmelser som konkretiserar detta tredje alternativ. Det har inte ansetts nödvändigt att lägga fram motsvarande utkast till lagtexter för de andra alternativen, eftersom ett tillräckligt underlag för bedömningen syns föreligga genom de gällande reglerna, bilaga 4 och det utkast till författningsbestämmelser som intogs i en bilaga till betänkandet Stat-kyrka (SOU 1978:3 s. 62 ff).

Vid utformningen av alternativen har utredningen beaktat de tilläggsdirektiv (Dir. 1980:20) som under 1980 utfärdades till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer. Direktiven anger att kommittéarbete bör "utnyttjas i effektivitetshöjande och omprövande syfte". Om kostnadskrävande förslag läggs fram måste det samtidigt visas hur de kan finansieras genom besparingar. Härvid skall hänsyn tas till alla kostnader oavsett vem de drabbar och även till "indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel". Direktiven stryker särskilt under vikten av att "noga beakta de kommunalekonomiska konsekvenserna av lämnade förslag".

2 Den nuvarande ordningen

Utredningen lämnar inledningsvis några uppgifter av grundläggande natur, om författningsbestämmelser, om innebörden av en del viktiga begrepp och om organisationsstruktur och kostnader. Närmare uppgifter om den dominerande del av begravningsverksamheten som has om hand av svenska kyrkan lämnas i nästa kapitel. Uppgifter om verksamheten med hänsyn till dem som står utanför kyrkan ges i det därefter följande kapitlet.

2.1 Författningar om begravningsverksamheten

Särskilda bestämmelser om begravningsverksamheten finns i lagen (1957:585) om jordfästning m. m. samt i lagen (1963:537) om gravrätt m. m. och den med stöd därav utfärdade begravningskungörelsen (1963:540).

Jordfästningslagen innehåller en avdelning med allmänna bestämmelser och en avdelning om jordfästning i svenska kyrkans ordning. Gravrättslagen innehåller bestämmelser om begravningsplatser och om upplåtelse av gravplats med gravrätt.

Grundläggande betydelse har vidare lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Den reglerar den kyrkokommunala förvaltningens organisation och arbete. Av särskild vikt är bestämmelserna om vilka uppgifter de kyrkliga kommunerna får befatta sig med – den s. k. kyrkokommunala kompetensen – om bildande av kyrkliga samfälligheter och om beslutande resp. förvaltande och verkställande organ, alltså kyrkostämma, kyrkofullmäktige, församlingsdelegerade, kyrkoråd och nämnder.

Medan församlingsstyrelselagen gäller för den begravningsverksamhet som bedrivs av svenska kyrkan, finns motsvarande bestämmelser i kommunallagen (1977:179) för den verksamhet som has om hand av borgerliga kommuner.

Jordfästningslagens avdelning om jordfästning i svenska kyrkans ordning har tillkommit i den särskilda ordning som gäller för stiftande av kyrkolag. Det innebär bl. a. att allmänt kyrkomöte har gett sitt samtycke. Övriga här nämnda författningar har, liksom jordfästningslagens avdelning med allmänna bestämmelser, tillkommit i vanlig ordning. Det innebär att lagändringar beslutas av riksdagen ensam och att ändringar i begravningskungörelsen beslutas av regeringen.

2.2 Grundläggande lagregler och begrepp

Det är väsentligt att precisera innehållet i de lagregler och begrepp som är grundläggande för den vidare diskussionen. I övrigt hänvisar utredningen till de angivna författningarna.

Vad som förstås med begravningsplats anges i 1 § gravrättslagen. Det finns två typer, allmänna och enskilda.

Med *allmän begravningsplats* förstås av församling eller annan kommun eller eljest av det allmänna anordnad, behörigen invigd kyrkogård, annan begravningsplats, urngård, urnhall, urnlund, urnmur, kolumbarium, minneslund eller annan sådan anläggning.

En *enskild begravningsplats* är en plats som tillhör ett annat trossamfund än svenska kyrkan eller någon annan enskild och som har anordnats för förvaring av avlidnas stoft eller aska eller för utströende av avlidnas aska.

Enligt 2 § gravrättslagen åligger det församling eller, om regeringen för särskilt fall har förordnat om det, borgerlig kommun att hålla allmän begravningsplats med erforderligt antal gravplatser av vedertagen typ. Det ankommer enligt samma § på regeringens prövning huruvida och på vilka villkor en enskild begravningsplats får anordnas.

Församlingars ansvar för allmänna begravningsplatser kan överföras till kyrklig samfällighet om sådan bildas enligt bestämmelserna i församlingsstyrelselagen.

Med ansvaret för en allmän begravningsplats följer enligt 4 § jordfästningslagen en skyldighet att gravsätta oberoende av att den avlidne tillhörde visst trossamfund eller att jordfästning ägt rum eller förrättats i viss ordning.

För varje begravningsplats föreskrivs i 4 § gravrättslagen vidare, att den skall hållas i ett ordnat och värdigt skick samt underhållas och skötas så att sanitär olägenhet ej uppstår. Det skall också tillses att den helgd alltid iakttas som tillkommer de dödas vilorum.

Det har framgått att jordfästningslagen skiljer mellan jordfästning och gravsättning som olika led i en begravning.

Jordfästning är en särskild akt som vanligen har religiös karaktär och kan förrättas i svenska kyrkans eller något annat trossamfunds ordning. Akten kan emellertid sakna religiösa inslag. Man talar då vanligen om "borgerlig begravning". En särskild jordfästningsakt kan också underlåtas.

Gravsättning innebär att stoftet efter den avlidne tas om hand. Enligt 2 § jordfästningslagen får gravsättning endast ske på en kyrkogård eller annan allmän begravningsplats, som har blivit behörigen anordnad och invigd, eller på en enskild begravningsplats. Efter eldbegängelse får dock askan strös ut även på annan plats, om länsstyrelsen ger tillstånd till det enligt 25 § 2 mom. begravningskungörelsen.

Både 2 § jordfästningslagen och 1 § gravrättslagen förutsätter att *invigning* har skett av varje allmän begravningsplats. Denna akt förrättas i svenska kyrkans ordning. Innan den har ägt rum får gravsättning inte ske. Invigning har brukat föreskrivas som villkor då tillstånd har getts att anordna en enskild begravningsplats, dock givetvis inte då sökanden har varit ett trossamfund.

Gravrätt uppkommer enligt 6 § gravrättslagen när ett visst område på en

allmän begravningsplats upplåts för jordande av avlidens stoft eller förvaring av avlidens aska. Sådan upplåtelse får enligt 7 § ske på viss tid, minst 15 och högst 50 år, eller för alltid.

Varje begravningsplats åtnjuter enligt gravrättslagen ett särskilt *rättsligt skydd.* Den får inte intecknas eller utmätas. Inte heller får den utan länsstyrelsens tillstånd överlåtas, användas för annat ändamål eller läggas ned helt eller delvis.

Begreppet *huvudmannaskap* för en allmän begravningsplats får sitt väsentliga innehåll genom de lagregler som har återgetts här, främst 1 och 2 §§ gravrättslagen och 4 § jordfästningslagen. Även då en församling eller samfällighet inom svenska kyrkan är huvudman har både statliga och kommunala myndigheter ett inflytande. Tillsyn utövas av hälsovårdsnämnden och länsstyrelsen, nyanläggning fordrar ett nära samarbete med statliga och kommunala organ etc.

Utredningen kommer i det följande att tala om huvudmannaskapet för *begravningsverksamheten.* Därmed avses de olika åtgärder som har direkt samband med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser. Utredningen använder sålunda inte i något sammanhang ordet begravningsväsendet, som kan ges en mera vidsträckt innebörd och därmed orsaka missförstånd. I det kan man t. ex. lägga in de religiösa inslagen såsom jordfästning i svenska kyrkans eller annat trossamfunds ordning liksom entreprenörsverksamhet och bårhusväsende.[1]

2.3 Organisationsstruktur och kostnader

Det finns omkring 3 250 allmänna begravningsplatser. Av dessa är omkring 2 620 kyrkogårdar, dvs. ligger kring eller invid kyrka. Nya allmänna begravningsplatser anläggs vanligen fristående.

Med få undantag är församlingar eller samfälligheter inom svenska kyrkan huvudmän för de allmänna begravningsplatserna. Det fanns 2 034 kyrkliga förvaltningsenheter 1980, församlingarna inom Stockholms kyrkliga samfällighet frånräknade. Av dessa enheter var 214 totala eller partiella samfälligheter. I dessa ingick 719 församlingar. De flesta enheter har ganska liten folkmängd. Förhållandena framgår av följande tabell.

Tabell 2.1 Kyrkliga förvaltningsenheter för begravningsverksamhet 1980 (utanför Stockholm)

Folkmängd[a]	Antal enheter	Procent av samtliga
-- 1 999	1 371	67,4
2 000 - 9 999	523	25,7
10 000 - 29 999	100	4,9
30 000 -	40	2,0
Summa	2 034	100,0

[a] Uppgifterna hänför sig till 1.1.1979.

[1] Utredningen använder alltså samma definitioner som betänkandena Statkyrka (se SOU 1978:3 s. 19).

I Stockholm är den borgerliga kommunen sedan 1924 huvudman för den största delen av begravningsverksamheten. I de ytterområden, som senare har inkorporerats med kommunen, förvaltas en del begravningsplatser av vederbörande församlingar. Dessa får årligen bidrag av kommunen som beräknas på grundval av visst belopp per underhållen grav. Motsvarande bidrag utgår även till driften av de judiska och katolska begravningsplatserna (se nedan).

Även på andra håll i landet förekommer det kommunalt huvudmannaskap. Tranås kommun är huvudman för en begravningsplats och Solna kommun blir huvudman för en som skall anläggas. Därutöver förekommer på olika håll samarbete mellan kyrkliga och borgerliga kommuner vid förvaltning av allmänna begravningsplatser, t. ex. i Eskilstuna, Karlskoga och Jönköping. Samarbetet tar i huvudsak sikte på att utnyttja personal och maskiner rationellt. I Borås finns sedan 1960 en stiftelse för skötsel av begravningsplatser och parker.

Allmän begravningsplats kan enligt 2 § gravrättslagen (se 2.2) anordnas förutom av församling eller annan kommun även "eljest av det allmänna". Härmed avses vissa statliga, bl. a. Riddarholmskyrkan i Stockholm och några begravningsplatser för militär personal.

Det finns ett fåtal enskilda begravningsplatser. Några sådana tillhör Katolska kyrkan och judiska församlingar. Närmare uppgifter lämnas i kapitel 4 och bilaga 2.

Huvudfrågor i det följande gäller kyrkligt eller kommunalt huvudmannaskap samt samverkan mellan borgerliga och kyrkliga kommuner. Det är

Tabell 2.2 Kommuner efter storlek och antal kyrkliga förvaltningsenheter för begravningsverksamhet

Antal invånare per 1/1-1978	Antal kyrkokommunala enheter							
	1	2–5	6–10	11–15	16–20	21–25	fler än 25	s:a
– 10 000	16	29	9	1	1			56
10 001– 20 000	7	55	31	8	5			106
20 001– 30 000	5	14	11	4	4	2	2	42
30 001– 40 000	4	6	4	3	2	3	1	23
40 001– 50 000	3	3	1	2	2	2		13
50 001– 60 000	2	2	1	2			1	8
60 001– 70 000	1	1		2	1	1	1	7
70 001– 80 000		3	3	1				7
80 001– 90 000		1						1
90 001–100 000				1	1			2
100 001–110 000				2	1		1	4
110 001–120 000	1					1		2
120 001–130 000				1				1
130 001–140 000								
140 001–150 000							1	1
Över 150 000	2							2
Summa	41	114	60	27	17	9	7	275

därför av intresse att se på förhållandet mellan den kyrkliga organisationen för begravningsverksamheten och den borgerligt kommunala organisationen. Tabell 2.2 bygger på Årsbok för Sveriges kommuner 1978 och en inom kyrkoberedskapskommittén gjord sammanställning. Stockholms och Tranås kommuner har inte tagits med, och de båda kommundelningarna efter 1978 har givetvis inte beaktats. Antalet kommuner blir alltså lägre i tabellen än det är i dag, 275 i stället för 279.

De kyrkliga förvaltningsenheternas utgifter för begravningsverksamheten uppgick 1978 till 475,7 milj.kr. enligt den officiella statistiken. Härav utgjorde 354,8 milj.kr. driftkostnader. De totala inkomsterna uppgick samma år till 84,0 milj. kr. varav 61,3 milj. kr. var driftintäkter. Begravningsverksamheten svarade för 16,2 % av de kyrkliga kommunernas totala utgifter. Bruttodriftkostnaderna per invånare och även andel av de totala kostnaderna i olika delar av landet 1978 framgår av tabell 2.3.

Tabell 2.3 Kostnader för svenska kyrkans begravningsverksamhet 1978

Riksområde[a]	Antal inv. 1978-01-01	Begr. kostn. brutto tkr.	Kostn. pr. inv.	Begr. kostn. andel av tot. kostn. i %
0 (AB)[b]	865 185	30 912	35,73	8,99
1 (C,D,E,T,U)	1 417 174	73 368	51,77	16,44
2 (F,G,H,I)	770 116	33 431	43,41	13,02
3 (K,L)	431 351	19 970	46,30	14,43
4 (M)	742 738	37 630	50,66	17,63
5 (N,P,R)	917 345	39 259	42,80	13,41
6 (O)	713 469	31 666	44,38	20,22
7 (S,W,X)	863 670	46 404	53,73	17,61
8 (Y,Z)	402 530	21 301	52,92	15,55
9 (AC,BD)	506 930	20 818	41,07	12,13
Hela riket[b]	7 630 508	354 759	46,49	14,81

[a] Inom parentes anges de län som ingår i resp. riksområde.
[b] Utom Stockholms kommun.

Om man lägger till de kostnader, som vissa borgerliga kommuner har för begravningsverksamhet, blir de totala utgifterna över en halv miljard kronor 1978. Uppräknat med vanliga index skulle detta belopp närma sig 700 milj. kr. innevarande år (1981).

Kostnaderna för begravningsverksamheten och särskilt de regionala variationerna kommer att behandlas närmare i kapitel 7, där bl. a. vissa kostnadsundersökningar redovisas (se 7.3).

3 Svenska kyrkans begravningsverksamhet

Ansvaret för de allmänna begravningsplatserna ligger alltså med några få undantag på församlingar och samfälligheter inom svenska kyrkan. Utredningen har i samarbete med Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund genomfört en statistisk undersökning för att närmare belysa olika frågor i samband med denna begravningsverksamhet. En kort sammanfattning av frågeställningar och resultat ges i det följande.[1] En närmare redogörelse för undersökningen lämnas i bilaga 1.

3.1 Förvaltningsorganisation

Förvaltningen av allmänna begravningsplatser ankommer inom en församling eller en samfällighet på kyrkorådet eller på en för ändamålet särskilt inrättad nämnd, vanligen kallad kyrkogårdsnämnd. I det stora flertalet mindre förvaltningsenheter är det kyrkorådet som har ansvaret för begravningsverksamheten. I större enheter finns det däremot vanligen en särskild kyrkogårdsnämnd.

Enligt 5 § begravningskungörelsen bör innehavaren av en begravningsplats upprätta ett reglemente, som tar upp bestämmelser om ordningen på begravningsplatsen och gravplatserna, villkor för upplåtelse av gravrätt och för övertagande av vård av gravplats samt föreskrifter om gravvård och andra anordningar på gravplats. Någon skyldighet att anta reglemente föreskrivs dock inte. De mindre förvaltningsenheterna har enligt vad undersökningen visar endast i begränsad utsträckning fastställt reglementen. Sådana finns emellertid vanligen i de större enheterna. Av dem med en folkmängd över 10 000 har drygt 70 procent reglemente.

3.2 Mark- och planfrågor

Med huvudmannaskapet för begravningsverksamheten följer bl. a. en skyldighet att hålla allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser av vedertagen typ. Detta innebär att huvudmännen, var och en inom sitt område, har att ansvara för att behovet av ny gravplatsmark blir tillgodosett.

Undersökningen visar att nära en fjärdedel av samtliga förvaltningsenheter har tagit ny gravplatsmark i anspråk efter utgången av 1968 genom att

[1] Man bör observera att det är fråga om en urvalsundersökning vars resultat har räknats upp till riksnivå.

utvidga en befintlig eller anlägga en ny begravningsplats. Det vanligaste har varit utvidgning, som har skett i 433 fall, medan endast 60 nya begravningsplatser har anlagts. Den sammanlagda arealen ianspråktagen ny gravplatsmark under den aktuella perioden är drygt 770 hektar. Ju större enheterna är desto mer mark har de naturligen tagit i anspråk.

Ungefär en tredjedel av samtliga förvaltningsenheter kommer enligt vad undersökningen visar att behöva ny gravplatsmark inom 15 år. Behovet är störst i de större enheterna. Betydligt mer än hälften av dem behöver ny gravplatsmark inom denna tid.

Då ny mark måste tas i anspråk för gravplatser, är det naturligtvis viktigt att hinder inte möter från plansynpunkt. Särskilt inom tätbebyggda områden som är föremål för detaljplanläggning, dvs. stadsplan eller byggnadsplan, kan frågor om ny gravplatsmark utgöra ett problem. Undersökningen visar att omkring 75 procent av de förvaltningsenheter, som har mer än 10 000 invånare, har mark utlagd i detaljplan för nyanläggning eller utvidgning av begravningsplats. Andelen är väsentligt lägre bland de mindre enheterna. Detta torde kunna förklaras med att de områden som är aktuella ofta inte är föremål för detaljplanläggning. Drygt 80 procent av de enheter som har mark för begravningsändamål utlagd i detaljplan äger själva marken. Här är andelen högst bland de mindre enheterna.

I mark- och planfrågor är det nödvändigt med en samverkan mellan den borgerliga kommunen som planmyndighet och de kyrkliga kommunerna som huvudmän för begravningsverksamheten. Den förra måste i sin planering beakta behovet av gravplatsmark. För att detta skall vara möjligt krävs det att de kyrkliga huvudmännen upplyser kommunen om det framtida behovet och bevakar att det blir tillgodosett i planeringen. Löpande kontakter är nödvändiga i vart fall när huvudmännen bedömer att de kommer att behöva ny mark inom en inte alltför avlägsen framtid.

Undersökningen visar att endast drygt 30 procent av förvaltningsenheterna de senaste fem åren har haft kontakt med kommunal planmyndighet. Under 1980 hade sammanlagt 224 enheter behov av ny mark för begravningsändamål inom 15 år utan att mark hade utlagts för ändamålet i detaljplan. Samtliga enheter med en folkmängd över 10 000 hade haft någon kontakt med planmyndighet. Av de mindre hade 104 eller 46,4 procent inte haft någon sådan kontakt. Härvid är emellertid att märka att flera av de sistnämnda enheterna sannolikt redan hade sina markbehov tillgodosedda utanför detaljplanelagt område.

3.3 Byggnader, lokaler och arbetsmiljö

För verksamheten på en allmän begravningsplats håller huvudmannen i allmänhet olika byggnader. Förutom gravkapell, krematorier och särskilda byggnader för bisättning finns det också ekonomibyggnader och liknande. Undersökningen visar att de kyrkliga huvudmännen har sammanlagt drygt 4 200 byggnader av dessa olika slag.

För förvaring av kista före jordfästning och gravsättning kan det finnas särskilda bisättningslokaler. Dessa kan vara inrymda i särskilda byggnader eller t. ex. i krematorier. Undersökningen visar att omkring 65 procent av

enheterna har bisättningslokaler. Sådana förekommer i betydligt större utsträckning i de större enheterna än i de mindre. I de fall bisättningsutrymmen saknas får det antas att förvaringen av en kista i avvaktan på jordfästning och gravsättning sker på bårhus i anslutning till sjukvårdsinrättningar.

Varje arbetsgivare är enligt arbetsmiljölagen (8 §) skyldig att "i den utsträckning som föranledes av arbetets art och arbetstagarens behov" se till att det finns "utrymmen och anordningar för personlig hygien, förtäring och vila samt för första hjälp vid olycksfall eller sjukdom". I den allmänna debatten har det ofta påtalats att församlingarna i många fall inte uppfyller de krav som arbetsmiljölagen ställer på dem som arbetsgivare. Frågan har också aktualiserats genom motioner i riksdagen. Den har därför tagits upp i undersökningen.

Det bör betonas att det är svårt att ge en mera exakt bild av förhållandena, eftersom den citerade lagtexten ger utrymme för personliga bedömningar av vad arbetets art och arbetstagarnas behov föranleder. Drygt hälften av förvaltningsenheterna har emellertid svarat att de anser sig sakna utrymmen som helt uppfyller lagens krav. Naturligt nog är det främst de minsta enheterna som redovisar sådana bedömningar. Totalt rör det sig om ca 60 % av dessa enheter, och drygt 45 % av dem uppger att de helt saknar personalutrymmen. Av de största enheterna är det endast en som redovisar att utrymmen saknas helt, men 45 % bedömer att deras anordningar endast delvis svarar mot lagens krav. Till de enheter som medger brister har också ställts frågan, om de planerar åtgärder för att helt uppfylla lagens krav. Av de minsta enheterna svarar ca 60 % nekande medan ca 95 % av de största svarar jakande.

Utredningen redovisar också resultaten av vissa enkäter som gjordes 1978 av Personalpolitiska rådet inom svenska kyrkan. De visade att 88 % av de enskilda arbetstagarna inom gruppen vaktmästare och städpersonal inte hade några klagomål utan var nöjda med sina arbetsförhållanden. Däremot ansåg betydligt mer än hälften av de regionala skyddsombuden att förhållandena var dåliga eller ganska dåliga i fråga om sanitära utrymmen och matrum. I kommentarer uttalade skyddsombuden bl. a. att både arbetsgivare och arbetstagare ofta ställer sig oförstående inför deras påpekanden, eftersom det rör sig om ett fast och självständigt arbete i en god psyko-social arbetsmiljö. Flera ombud betonade också att en positiv utveckling är på gång.

3.4 Gravsättningar och gravrätt

Gravskickets utveckling har betydelse för bl. a. behovet av gravplatsmark. Gravsättning sker antingen i kista eller av aska i urna eller minneslund. Utvecklingen har gått mot ett minskat antal kistbegravningar och ett ökat antal gravsättningar i urna och minneslund. Möjligheten till gravsättning i minneslund infördes genom särskilda bestämmelser som trädde i kraft 1958. Härefter har minneslundar i ganska stor utsträckning anlagts på allmänna begravningsplatser. I början av 1980 fanns det sålunda 296 minneslundar i 222 förvaltningsenheter. Det är framför allt de större enheterna som har anlagt minneslundar. I de allra minsta förekommer minneslund endast sällan.

Eldbegängelsefrekvensen var under 1979 i medeltal för hela landet omkring 50 procent. I orter med eget krematorium var frekvensen högre och uppgick till 72,3 procent. Den var genomgående högre i större församlingar och samfälligheter än i mindre. Skillnaderna mellan olika delar av landet var betydande, beroende på bl. a. särskilda traditioner och synsätt.

En jämförelse mellan åren 1974 och 1979 i fråga om formerna för gravsättning visar att andelen kistbegravningar har minskat under dessa fem år från 61,5 till 54,9 procent. Gravsättning i urna har ökat från 36,3 till 39,9 procent och gravsättning i minneslund från 2,2 till 5,2 procent. Utredningen vill i detta sammanhang nämna att det vid dess studiebesök har upplysts, att andelen gravsättningar i minneslund ligger omkring 30 % i Malmö och så högt som omkring 70 % i Köpenhamn.

De tider för vilka gravrätt upplåts har också undersökts. Det har visat sig att det inte förekommer någon nämnvärd skillnad mellan kist- och urngravar. För båda typerna är 50 år den oftast förekommande upplåtelsetiden i de mindre enheterna, medan 25 år är vanligast i de större. Tider mellan 25 och 50 år förekommer också men i något mindre utsträckning. Upplåtelse för kortare tid än 25 år förekommer mycket sällan.

3.5 Vårdåtaganden och transporter

Med huvudmannaskapet för begravningsverksamheten följer främst ett ansvar att hålla allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser av vedertagen typ samt att hålla begravningsplatserna i ordnat och värdigt skick. Utöver detta kan en huvudman inom ramen för sin kompetens enligt församlingsstyrelselagen frivilligt åta sig andra uppgifter som har samband med begravningsverksamheten. Det kan anmärkas att viss oklarhet råder om var gränsen går för befogenheterna att ge sådan ytterligare service.

Huvudmännen kan t. ex. åta sig att vårda gravplatser. Så sker också i mycket stor utsträckning. Samtliga större enheter erbjuder denna service liksom också mer än 95 procent av de mindre enheterna.

Vidare kan en huvudman som en ytterligare service åta sig plantering på en gravplats. Sådan service har omkring 80 procent av de mindre enheterna och drygt 90 procent av de större. Det är också vanligt att växter o. d. tillhandahålls för plantering eller utsmyckning. Det förekommer i nära 65 procent av samtliga enheter. I de större enheterna är det vanligare med sådan service än i de mindre.

Det kan nämnas att mer än 60 % av samtliga förvaltningsenheter har gjort åtaganden att vårda gravplatser för all framtid.

Ganska många enheter bekostar helt eller delvis olika transporter till och från en begravningsplats. Det är fråga om transport av kista från bårhus till begravningsplats och från begravningsplats till krematorium, av urna från krematorium till begravningsplats. De mindre enheterna bekostar endast i liten utsträckning sådana transporter, helt eller delvis. Det rör sig om ca 10 procent. I de större enheterna förekommer sådana ekonomiska åtaganden oftare. Sålunda bidrar mer än hälften av de större enheterna till kostnaden för transporter av avlidna församlingsbor till och från krematorium. Detta

kan sannolikt förklaras med att dessa huvudmän dels av hänsyn till marktillgången vill främja eldbegängelse, dels har större ekonomiska resurser. I de större enheterna lämnas också i förhållandevis flera fall bidrag till kostnader för kremering på annan ort än i de mindre enheterna.

Det finns 66 krematorier med kyrkligt huvudmannaskap, därav två i Göteborg och två i Malmö. Av de 40 största enheterna saknar nio eget krematorium. Detsamma gäller om 65 procent av enheterna i den näst största gruppen. De mindre enheterna har inte i något fall ett eget krematorium.

3.6 Avgifter, fonder m. m.

Utredningen har också ställt frågor om taxor, avgifter och liknande ekonomiska förhållanden. Här har emellertid svar kommit in i mindre utsträckning. Resultaten medger inte någon allmän belysning av förhållandena. Några uppgifter kan nämnas här medan i övrigt hänvisas till bilagan.

Det stora flertalet förvaltningsenheter, över 80 procent, tar inte ut någon avgift för gravsättning av församlingsbo i kistgrav. Andelen stiger från ca 77 procent i de minsta till 95 procent i de största enheterna. I fråga om icke församlingsbo är dock avgift regel. Endast 23,7 procent underlåter att ta betalt. Här är andelen högst i de mindre enheterna, omkring 25 procent. Endast en av de 40 största enheterna tar inte ut någon avgift i dessa fall. Förhållandena är likartade då det gäller urngravar. Totalt 83,4 procent tar inte ut avgift då det är fråga om församlingsbo mot 35,5 procent då det gäller icke församlingsbo. Skillnaderna mellan större och mindre enheter är desamma.

Undersökningen visar i övrigt bl. a. att man fortfarande i ganska stor utsträckning fonderar ersättning för flerårsgrav i gravfond, fastän regler saknas därom efter gravrättslagens tillkomst och förfarandet inte heller har stöd i församlingsstyrelselagen. På en del håll har avtal träffats mellan olika kyrkliga huvudmän om s. k. begravningsclearing. Syftet är att begränsa kostnaderna för dödsboet då gravsättning sker utanför den avlidnes hemförsamling. Ett avräkningsförfarande sker mellan hemförsamlingen och den där gravsättning sker. Undersökningen visar emellertid att sådana avtal är sällsynta. Mindre än fem procent av alla enheter har slutit clearingavtal.

4 Andra trossamfund samt borgerlig begravning

Vårt samhälle präglas inte längre av samma enhetlighet som tidigare i fråga om befolkningens religiösa åskådning. En viktig faktor har varit den omfattande invandringen. I den allmänna debatten har det ofta framhållits att den nuvarande ordningen för begravningsverksamheten har blivit ett allt större problem, framför allt för vissa invandrargrupper. Att församlingar och samfälligheter inom svenska kyrkan med få undantag är huvudmän för de allmänna begravningsplatserna kan upplevas som oegentligt av dem som står utanför kyrkan. Man har i detta sammanhang särskilt pekat på att varje allmän begravningsplats måste invigas i svenska kyrkans ordning och att det stora flertalet är kyrkogårdar. Det har också framhållits att den skyldighet att gravsätta alla oavsett religiös åskådning, som följer av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten, kan medföra problem från svenska kyrkans egna synpunkter som trossamfund.

Eftersom samhället inte kan frånsäga sig ett ansvar för att begravningsplatsfrågorna är lösta på ett från alla synpunkter tillfredsställande sätt, finns det anledning att se närmare på situationen för dem som tillhör andra trossamfund än svenska kyrkan eller som inte tillhör något trossamfund alls. Frågor härom behandlas översiktligt i detta kapitel. En utförligare redogörelse lämnas i bilaga 2.

4.1 Samfundstillhörighet

I statistiken över kyrkobokförda finns i fråga om samfundstillhörighet sedan 1951 endast uppgifter om medlemskap i svenska kyrkan. För åren 1976–1979 lämnas uppgifter i tabell 4.1.

Någon officiell registrering av medlemsantalet i andra trossamfund än svenska kyrkan finns sålunda inte. För de samfund, som erhåller statsbidrag enligt förordningen (1974:404) om statsbidrag till vissa trossamfund, fastställer emellertid Sveriges frikyrkoråds samarbetsnämnd årligen bidragsgrundande medlemsantal. Dessa grundar sig på uppgifter som de olika bidragsberättigade samfunden årligen lämnar samarbetsnämnden. Uppgifter av intresse i detta sammanhang har tidigare redovisats av 1968 års beredning om stat och kyrka i bilaga 20 (SOU 1972:38) till betänkandet Samhälle och trossamfund. Tabell 4.2 återger nämndens uppgifter om de svenska till nämnden anslutna trossamfundens medlemsantal den 1 januari 1980 samt de uppskattningar som gjordes av 1968 års beredning.

Tabell 4.1 Icke-medlemmar i svenska kyrkan 1976–1979

År	A	B	C	D	E	F
1976	8 237 487	457 547	2,8 %	58,1 %	5,6 %	11 537
1977	8 258 682	494 914	3,1 %	59,6 %	6,0 %	14 196
1978	8 282 140	539 462	3,6 %	60,9 %	6,5 %	31 016
1979	8 298 241	569 302	3,9 %	61,7 %	6,9 %	21 381

A = Antal svenska och utländska medborgare
B = Antal svenska och utländska medborgare som inte tillhör svenska kyrkan
C = Procentandel svenska medborgare som inte tillhör svenska kyrkan
D = Procentandel utländska medborgare som inte tillhör svenska kyrkan
E = Procentandel av befolkningen som inte tillhör svenska kyrkan
D = Antal utträden ur svenska kyrkan

Tabell 4.2 De svenska frikyrkornas medlemsantal 1969 och 1980

Samfund	1969	1980
Fribaptistsamfundet	1 300	1 087
Helgelseförbundet	4 800	4 927
Metodistkyrkan	8 900	5 924
Svenska Alliansmissionen	13 800	13 210
Svenska Baptistsamfundet	26 700	21 274
Svenska Frälsningsarmén	1 900	2 216
Svenska Missionsförbundet	87 900	80 877
Örebromissionen	19 500	19 545
Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen	28 600	25 106
Frälsningsarmén	37 700	23 056
Pingströrelsen	90 000	97 257
Sjundedags Adventistsamfundet	3 300	3 307
Bibeltrogna vänner	10 000	6 020
Summa	334 400	303 806

Då man ser på talen i tabell 4.2 skall man beakta, att flertalet samfund har ett annat medlemsbegrepp än svenska kyrkan, främst genom att de inte räknar barnen som självständiga medlemmar. Det bör vidare anmärkas att åtskilliga medlemmar i svenska frikyrkosamfund också är medlemmar i svenska kyrkan. Sålunda är t. ex. Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen att betrakta som en organisation inom svenska kyrkan. Vidare torde så gott som samtliga medlemmar i Frälsningsarmén och Pingströrelsen tillhöra svenska kyrkan.

Även för övriga trossamfund som erhåller statsbidrag fastställs årligen medlemsantal av Sveriges frikyrkoråds samarbetsnämnd. Flera av dessa samfund har ett annat medlemsbegrepp än de svenska frikyrkorna, t. ex. genom att de räknar in barnen i medlemsantalet. Även i fråga om vissa av dessa samfund redovisade 1968 års beredning uppskattningar av medlemsantalet. De olika talen framgår av tabell 4.3.

Dessa uppgifter visar alltså att det i landet finns bortåt 520 000 medlemmar i andra trossamfund än svenska kyrkan. Därtill kommer de som tillhör icke

Tabell 4.3 Vissa andra trossamfunds medlemsantal 1969 och 1980

Samfund	1969	1980
Estniska evangelisk-lutherska kyrkan	2 000	17 691
Lettiska evangelisk-lutherska kyrkan	4 500	2 183
Nederländska protestantiska kyrkan	–[a]	600
Ungerska protestantiska kyrkan	3 000	4 409
Anglikanska kyrkan	–[a]	8 500
Katolska kyrkan	53 800	91 856
Franska reformerta kyrkan	–[a]	210
Ortodoxa kyrkor	15 000	58 000
Judiska församlingar	15 000	9 227
Islamiska församlingar	–[a]	22 000
Summa	93 300	214 676

[a] Uppgift saknas.

bidragsberättigade samfund, t. ex. Jehovas vittnen samt buddhistiska och hinduiska trosbekännare.

4.2 Synpunkter och önskemål från vissa trossamfund

I enlighet med sitt uppdrag har utredningen haft kontakt med andra trossamfund som verkar i landet. Utredningen har på olika sätt inhämtat synpunkter från företrädare för de svenska frikyrkorna, de estniska och lettiska evangelisk-lutherska kyrkorna, ungerska protestantiska kyrkan, Katolska kyrkan, de ortodoxa samfunden, de judiska församlingarna samt de förenade islamiska församlingarna i Sverige. I det följande redovisas kort de synpynkter och önskemål som har kommit fram.

För *de svenska frikyrkorna* utgör inte begravningsverksamheten något stort problem. Invigningen av de allmänna begravningsplatserna möter inga direkta invändningar utan accepteras "under tyst protest". Flertalet av samfunden anser inte att invigningen har någon större betydelse. Däremot riktas stark kritik mot den s. k. dissenterskatten, alltså ordningen att även de som inte tillhör svenska kyrkan skall betala 30 % av församlingsskatten.

Begravningsverksamheten utgör inget problem för *de estniska och lettiska evangelisk-lutherska kyrkorna* i Sverige och inte heller för *den ungerska protestantiska kyrkan.* Några bestämda önskemål har inte framförts.

För *Katolska kyrkan* framstår den religiösa karaktären av svenska kyrkans begravningsplatser inte som något hinder. Invigningen har inte heller någon betydelse. Däremot är katolska trosbekännare måna om att få bli gravsatta på en för dem särskilt avsedd begravningsplats eller del av en sådan. Katolska kyrkan har en negativ inställning till kremering men tillåter numera av praktiska skäl att eldbegängelse sker.

De katolska trosbekännarna i Sverige har en egen begravningsplats på Norra kyrkogården i Stockholm. Den stora katolska expansionen har fört med sig att ny gravplatsmark fordras inom en snar framtid. Detta gäller inte bara i Stockholm utan även på andra håll, särskilt i Göteborg och Malmö men

även på andra större orter med ett betydande antal katolska trosbekännare.

Inte heller *de ortodoxa samfunden* har särskilda religiösa invändningar mot svenska kyrkans begravningsplatser. Även dessa samfund önskar att deras avlidna skall gravsättas på ett särskilt område. Detta kan vara beläget på en allmän begravningsplats men bör vara markerat på lämpligt sätt, så att man lätt kan uppfatta platsens särskilda karaktär. Ortodoxa trosbekännare har inte någon egen begravningsplats här i landet. De har emellertid ett särskilt område på Skogskyrkogården i Stockholm. Det är dock snart fullbelagt. De ortodoxa samfunden tillåter inte eldbegängelse. I samband med gravsättning sker invigning av gravplatsen. Denna skall ha öst-västligt läge.

De judiska församlingarna har några egna begravningsplatser. Två av dessa är belägna i Stockholm och de övriga i Göteborg, Malmö och Norrköping. Begravningsplatserna är enskilda och förvaltas av de lokala församlingarna. Den ena begravningsplatsen i Stockholm och den i Malmö är i det närmaste fullbelagda. I Malmö skall en ny begravningsplats anläggas på mark som har upplåtits av kommunen med nyttjanderätt. I Göteborg pågår förhandlingar om anskaffande av mark för en begravningsplats. De judiska församlingarna har ekonomiska problem med att anskaffa mark för begravningsplatser. Man försöker lösa dessa problem genom att ta ut en avgift för varje gravplats. Medlen fonderas sedan för framtida inköp av mark och anläggande av begravningsplatser.

Enligt judisk tro anläggs en begravningsplats för all framtid. En judisk grav får inte grävas om för att användas igen. För att säkerställa att den förblir permanent krävs i princip att judarna själva skall äga marken. För att en allmän begravningsplats skall kunna användas krävs särskilda avgränsningar. I dag begravs i regel inte judar på andra begravningsplatser än deras egna. Judendomen intar en traditionellt avvisande attityd till kremering. Under senare tid har det dock, ehuru i mycket begränsad utsträckning, förekommit att judiska trosbekännare har önskat kremering.

De islamiska församlingarna har starka önskemål om att myndigheterna anordnar särskilda gravplatser för dem på de orter, där ett större antal muslimer är bosatta. Vidare är församlingarna angelägna om att utrymmen ställs till förfogande, där tvagning, svepning m. m. kan utföras i enlighet med islamiska regler. Det finns en islamisk begravningsplats belägen inom Östra kyrkogården i Malmö. På Skogskyrkogården i Stockholm finns ett särskilt område avsett för muslimska trosbekännare. För att få bli gravsatt på någon av dessa begravningsplatser krävs ett intyg från en ansvarig funktionär inom någon av de islamiska församlingarna.

Det finns inte något förbud för muslimer att begravas på en allmän begravningsplats. Gravplatserna bör emellertid inte vara inrymda inom ett område som är avsett för andra trosbekännare. De bör vara avgränsade men kan gärna ligga i nära anslutning till en vanlig kyrkogård. De skall i princip ha en egen ingång. Samhörigheten mellan gravarna är det primära, inte vem som sköter eller äger en begravningsplats. I princip skall dock graven grävas och gravplatserna skötas av en muslim. Gravplatsen skall ha öst-västligt läge. Islam är helt avvisande till kremering.

4.3 Jordfästningar i annan ordning än svenska kyrkans

Något lagfäst krav på att jordfästning skall äga rum finns inte. Rätten att bli gravsatt på en allmän begravningsplats är enligt jordfästningslagen inte beroende av att jordfästning har ägt rum eller har förrättats i viss ordning.

Med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser följer inte någon skyldighet att anordna jordfästning eller att hålla lokal för jordfästning. Svenska kyrkan har emellertid som trossamfund en sådan skyldighet för sina egna medlemmar. Kyrkorum som har invigts för svenska kyrkans gudstjänst får enligt jordfästningslagen (10 §) upplåtas för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans om det finns särskilda skäl. För upplåtelse av andra kyrkorum än sådana som har invigts för gudstjänständamål, t. ex. gravkapell, finns inga särskilda villkor uppställda. Rådigheten över sådana tillkommer församlingarnas förvaltningsorgan enligt församlingsstyrelselagen.

Som framgår av tabell 4.4 förekom 1979 drygt 90 000 jordfästningar i Sverige. Av dessa skedde drygt 94 procent i svenska kyrkans ordning, knappt fem procent inom annat trossamfund och knappt en procent i form av borgerlig begravning.

Tabell 4.4 Jordfästningar 1979

Kategori	Jordfästningar 1979	
	Antal	Procent
1. Svenska kyrkan	85 079	94,4
2. Annat trossamfund	4 345	4,8
3. Borgerliga	675	0,8
Totalt	90 099	100,0

Av utredningens undersökning framgår att 16,4 procent av de församlingar och samfälligheter, som har ansvar för begravningsverksamhet, håller lokal som kan användas för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans. Bland enheter med större folkmängd än 10 000 invånare förekommer sådana lokaler i väsentligt större utsträckning, i ca 70 procent av dessa enheter.

4.4 Borgerlig begravning

Som har framgått av tabell 4.4 förekommer borgerlig begravning i liten utsträckning. Under 1979 hölls 675 sådana förrättningar, vilket utgör 0,8 procent av alla jordfästningar under året. Vanligast var borgerlig begravning i Stockholms och Göteborgs stift. I särskilt liten utsträckning förekom sådana förrättningar i Härnösands, Växjö och Visby stift. I tabell 4.5 redovisas de borgerliga begravningarna 1979 stiftsvis.

Det har i olika sammanhang framhållits att det ibland är förenat med svårigheter att ordna en borgerlig begravning. Som anledning har man pekat på att det saknas officianter i den utsträckning som behövs. Utredningen har

tagit upp denna fråga i sin undersökning. Det har framkommit att det inom 238 förvaltningsenheter, motsvarande 11,7 procent, finns tillgång till officiant för borgerlig begravning. Det är framför allt fråga om större enheter.

Tabell 4.5 Borgerliga begravningar 1979

Stift	Borgerliga begravningar, antal	Samtliga jordfästningar, antal	Borgerliga begravningar, %
Uppsala	46	6 762	0,7
Linköping	31	5 971	0,5
Skara	34	5 303	0,6
Strängnäs	39	5 591	0,7
Västerås	31	6 486	0,5
Växjö	15	6 648	0,2
Lund	64	13 035	0,5
Göteborg	107	11 209	1,0
Karlstad	13	4 964	0,3
Härnösand	5	5 044	0,1
Luleå	36	5 149	0,7
Visby	2	621	0,3
Stockholm	252	13 316	1,9
Hela riket	675	90 099	0,8

5 Huvudmannaskapsfrågans tidigare behandling

Frågan om kyrkligt eller borgerligt ansvar för begravningsverksamheten kom upp först i samband med 1862 års kommunalreform. Genom denna gjordes en uppdelning mellan borgerliga och kyrkliga uppgifter. Anordnande och vård av allmänna begravningsplatser hänfördes därvid till de kyrkliga uppgifterna. Efter 1862 har frågan om var ansvaret för dessa uppgifter bör ligga tagits upp av flera olika utredningar. I bilaga 3 till detta betänkande finns en närmare redogörelse för vad som har förekommit i frågan. I det följande lämnas en kort översikt över de olika utredningarna och förslagen.

5.1 Debatten före stat-kyrka utredningarna

Frågan om att föra över huvudmannaskapet för begravningsverksamheten i hela landet från att vara en kyrklig till att bli en i princip borgerligt kommunal angelägenhet togs upp redan av *kyrkofullmäktigesakkunniga* i deras år 1922 avgivna betänkande (SOU 1923:4). De sakkunniga uttalade som sin principiella uppfattning att frågor om ordnande av begravningsplats borde anses vara en borgerlig angelägenhet. De sakkunniga ansåg emellertid att en allmän överflyttning från kyrklig till borgerlig förvaltning skulle möta betydande praktiska svårigheter. Däremot var det enligt de sakkunniga naturligt att i städer med en från kyrkan fristående begravningsplats ställa denna under borgerligt kommunal förvaltning. De sakkunniga föreslog mot bakgrund härav att anskaffande och anordnande av begravningsplats skulle vara en kyrklig angelägenhet, om inte Konungen för särskilt fall förordnade att den borgerliga kommunen skulle handha uppgiften.

Det kan nämnas att kommunalt huvudmannaskap för begravningsverksamhet vid denna tid genomfördes i *Stockholm*. Redan 1886 hade vissa begravningsplatser ställts under förvaltning av ett blandat borgerligt och kyrkligt organ. Detta omvandlades 1924 till uteslutande borgerligt.

1925 års religionsfrihetssakkunniga ansåg att begravningsplats borde kunna överflyttas till den borgerliga kommunen efter framställning hos Konungen. I *1930 års församlingsstyrelselag* bibehölls emellertid begravningsverksamheten utanför Stockholm som en kyrklig angelägenhet.

Enligt *1961 års lag om församlingsstyrelse* förblev anskaffande och vård av begravningsplatser en kyrklig angelägenhet. Om Konungen för särskilt fall så förordnade, skulle begravningsplats dock anskaffas eller vårdas av borgerlig

myndighet. I propositionen (prop. 1961:70) förklarade departementschefen, att begravningsväsendet inte var en enbart kyrklig uppgift. Överflyttning till den borgerliga kommunen borde dock ske endast då starka praktiska skäl förelåg. Som regel fick det anses uteslutet att flytta vården om en kyrkogård, på vilken sockenkyrkan var belägen. Konstitutionsutskottet (KU 1961:16) förutsatte att möjligheten till överflyttning begagnades endast då synnerliga skäl förelåg och under iakttagande av tillbörlig pietet. Utskottet fann det uppenbart att överflyttning inte fick ske av kyrkogård omkring sockenkyrkan.

5.2 1958 års utredning kyrka-stat

Frågorna om förhållandet mellan staten och svenska kyrkan togs upp till utredning efter framställning av riksdagen 1956. I en första etapp genomfördes en rad specialundersökningar av 1958 års expertutredning kyrka-stat. Frågorna om begravningsverksamheten behandlades i betänkandet (SOU 1967:45) Kyrklig organisation och förvaltning.

Utredningen avslutade sitt arbete med *slutbetänkandet* (SOU 1968:11) Svenska kyrkan och staten. Där sammanfattade utredningen resultaten av sina undersökningar och ställde dem i relation till fyra olika principmodeller för förhållandet stat-kyrka. Den ena ytterligheten var ett i huvudsak oförändrat läge, den andra en helt fri kyrka utan både beskattningsrätt och tillgång till den kyrkliga egendomen.

Utredningen uttalade att svenska kyrkans relation till staten inte var utan betydelse för frågan om begravningsverksamheten men att frågan kunde behandlas fristående från det större komplexet. Ansvaret kunde överföras till kommunerna redan i det skisserade läget med en i huvudsak oförändrad relation stat-kyrka, och det kunde ligga kvar hos kyrkan även i ett helt fritt läge. Utredningen betonade dock att olika lösningar inte framstod som lika naturliga i alla lägen.

Målsättningen för frågans lösning borde enligt utredningen vara att oberoende av relationen stat-kyrka ordna huvudmannaskapet på ett från praktisk synpunkt så ändamålsenligt sätt som möjligt. Den nuvarande ordningen ansåg utredningen i stort sett överensstämma med denna målsättning. Vissa förhållanden hade emellertid aktualiserat en överflyttning till borgerlig huvudman, främst den starka inflyttningen till tätorterna och den alltmer utpräglade synen på svenska kyrkan som ett trossamfund. En praktisk lösning kunde bli att nya begravningsplatser lades under borgerligt huvudmannaskap, medan de som redan var i bruk bibehölls under kyrkligt huvudmannaskap i avfolkningsbygder men fördes över till borgerligt i tätorter.

Vid *remissbehandlingen* av 1958 års utrednings slutbetänkande diskuterades den här aktuella frågan av ett drygt fyrtiotal instanser. Av dessa tog en tredjedel ställning för ett i princip borgerligt huvudmannaskap, i några fall dock bara under förutsättning att kyrkan skildes från staten. Ett fåtal instanser förordade ett bibehållet kyrkligt huvudmannaskap, medan närmare ett tjugotal rekommenderade en lösning från enbart praktiska utgångspunkter.

De instanser som uttalade en principiell uppfattning kunde emellertid i flertalet fall tänka sig undantag från huvudregeln. Skillnaderna mellan de praktiska konsekvenserna av de olika principståndpunkterna kunde därför ibland vara mycket små. Många förordade sålunda en lösning som innebar att kyrkan även i fortsättningen skötte de egentliga kyrkogårdarna, medan kommunerna fick ta ansvaret för nya begravningsplatser i tätorter. En sådan uppdelning kunde vara förenlig både med ett förord för ett i princip borgerligt huvudmannaskap och med ett förord för i princip den nuvarande ordningen.

5.3 1968 års beredning om stat och kyrka

Beredningen, som var parlamentariskt sammansatt, skulle enligt sina direktiv ta upp frågorna om begravningsverksamheten endast i den mån den fann dem ha ett sådant samband med den centrala frågan stat-kyrka, att förslag borde läggas fram samtidigt. Beredningen ansåg att det var fallet och lade därför fram förslag i ämnet i sitt *slutbetänkande* (SOU 1972:36) Samhälle och trossamfund.

Beredningen föreslog att huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser i princip skulle föras över till de borgerliga kommunerna. Äganderätten till marken skulle dock inte beröras av förändringen. Innan reformen genomfördes var det nödvändigt med ett ingående förberedelsearbete. Utgångspunkten för detta arbete borde med hänsyn till de skiftande lokala förhållandena vara, att kommunerna själva skulle få avgöra hur de skulle fullgöra sina förpliktelser. Beredningen pekade på möjligheten att nya allmänna begravningsplatser anlades och förvaltades av de borgerliga kommunerna och att dessa även snarast tog över förvaltningen av friliggande begravningsplatser. I allmänhet borde frågor om överförande av begravningsplats från kyrklig till kommunal förvaltning lösas genom lokala överenskommelser. Dessa kunde t. ex. innebära att församlingarna mot ersättning fortsatte att sköta vissa begravningsplatser. Sådana avtal förutsattes främst komma i fråga då det gällde kyrkogårdar. Beredningen föreslog vidare bl. a. att krav på invigning av allmän begravningsplats inte längre skulle uppställas.

I fråga om den vidare behandlingen innebar beredningens förslag sammanfattningsvis *att* ett principbeslut om hela komplexet stat-kyrka först skulle fattas av riksdagen och ett allmänt kyrkomöte, *att* ett fortsatt, mera detaljbetonat utredningsarbete därefter skulle ske samt *att* slutligen frågorna om begravningsplatserna skulle lösas genom lokala förhandlingar.

Vid *remissbehandlingen* framkom att flertalet instanser inom grupperna centrala myndigheter, andra trossamfund och organisationer var positiva till ett kommunalt huvudmannaskap för begravningsverksamheten, i den mån de yttrade sig i den frågan. Åtskilliga länsstyrelser och de flesta instanser med anknytning till svenska kyrkan uttalade sig däremot kritiskt och förordade ofta att ytterligare utredning borde ske före ett principbeslut. Av de hörda kommunerna hade drygt hälften en positiv inställning till förslaget, medan de övriga var mer eller mindre entydigt kritiska eller förordade ytterligare utredning. Flertalet frikyrkoförsamlingar gav uttryck för en positiv inställning till förslaget.

Många remissinstanser framhöll att församlingarna även utan en förändring av huvudmannaskapet borde ha möjlighet eller rätt att förvalta begravningsplatserna, särskilt kyrkogårdarna. Från en del instanser framfördes betänkligheter från religionsfrihetssynpunkt mot att invigda begravningsplatser och då främst kyrkogårdarna skulle ställas under borgerligt kommunal förvaltning. Ganska många instanser, företrädesvis med kyrklig anknytning, uttryckte farhågor för att ett kommunalt ansvar skulle föra med sig centralisering och försämrad service.

5.4 1978 års förslag stat-kyrka

I februari 1975 inleddes överläggningar mellan företrädare för staten och svenska kyrkan. De ledde till *betänkandet* (SOU 1978:1 med bil. i 1978:3) Stat-kyrka. Deltagarna lade där fram ett förslag till helhetslösning som var avsett att ligga till grund för ett principbeslut om relationerna stat-kyrka. Även Svenska kommunförbundet deltog i arbetet med frågorna om begravningsverksamheten.

Deltagarna föreslog att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten skulle föras över till kommunerna. Församlingar och samfälligheter skulle emellertid ges *en lagfäst rätt* att mot ersättning av kommunerna fortsätta att förvalta begravningsplatser som de hade hand om vid övergångstillfället. Till förvaltningen hänfördes alla de praktiska och administrativa uppgifter som har direkt samband med verksamheten samt även viss myndighetsutövning. Ersättning för driftkostnader föreslogs bli fastställd för varje enhet genom ett individuellt förfarande vid övergångstillfället. Årlig uppräkning skulle ske samt revidering med vissa tidsintervaller. För mera betydande kapitalutgifter skulle budgetbehandling äga rum i vanlig ordning. Fonder och lån skulle föras över till kommunerna. Deltagarna utgick från att flertalet församlingar och samfälligheter skulle utnyttja sin rätt till fortsatt förvaltning. Kommunerna skulle genom huvudmannaskapet få ett övergripande administrativt, ekonomiskt och rättsligt ansvar. Det skulle ankomma på dem att avgöra hur förvaltningen av nyanlagda begravningsplatser skulle ordnas.

Förslaget om begravningsverksamheten togs vid *remissbehandlingen* upp av sammanlagt 89 instanser. Utfallet blev splittrat. Sålunda var 47 instanser i huvudsak positiva till förslaget. Av de positiva hade 20 erinringar mot delar av förslaget. Något mindre än hälften av dessa instanser var tveksamma till att församlingarna skulle garanteras förvaltningsuppgifter, medan resten hade erinringar mot andra delar av förslaget. Remissutfallet uppdelat på olika grupper av instanser framgår av tabell 5.1.

Åtskilliga instanser uttalade sig positivt om ett kommunalt huvudmannaskap, även om en del av dem inte stödde förslaget. För ett fortsatt kyrkligt huvudmannaskap uttalade sig 20 instanser, däribland 13 kommuner och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Förslaget om förvaltningen behandlades i många yttranden. Några instanser ansåg att kommunerna också borde svara för förvaltningen. Flera instanser godtog det framlagda förslaget. Ganska många var emellertid tveksamma eller negativa till att en lagfäst garanti skulle ges för fortsatt förvaltning. Flera instanser befarade att förslaget skulle innebära ökade

Tabell 5.1 Remissutfall om begravningsverksamheten 1978

Ställningstagande / Remissinstanser (grupp 1–9)	Positivt		Negativt	Tar ej ställning
	Utan förbehåll	Med förbehåll		
1. Centrala statliga myndigheter m. fl.	1	1	–	1
2. Länsstyrelser	9	4	6	1
3. Kommuner och kommunförbund	9	5	22	–
4. Domkapitel	5	4	3	–
5. De kyrkliga deltagarnas huvudmän	1	2	1	–
6. Centrala kyrkliga styrelser m. fl.	1	2	1	–
7. Stiftsnämnder	–	–	–	–
8. Personalorganisationer	–	–	5	–
9. Övriga remissinstanser	1	2	1	1
Summa	27	20	39	3
	47			

kostnader. Endast ett fåtal var positiva till förslaget om driftersättning.

Förslaget till helhetslösning lades fram för *1979 års allmänna kyrkomöte.* I regeringsskrivelsen uttalade departementschefen bl. a. att han, i den mån ett principbeslut kom till stånd om ändrade relationer stat-kyrka, inte var främmande för en ny, skyndsam översyn av frågorna om begravningsverksamheten.

Frågan behandlades av särskilda utskottet. I dess betänkande (1979:1) kritiserade majoriteten förslaget på nära nog alla punkter. Man framhöll att någon saklig kritik inte kan anföras mot församlingarnas sätt att sköta begravningsverksamheten och att ett överförande av huvudmannaskapet inte kan motiveras bara med att samhället ytterst har ansvaret för denna verksamhet. Det anfördes vidare att det kunde anses rimligt att de ekonomiska förutsättningarna i framtiden på ett eller annat sätt garanteras av samhället. En reservation avgavs till förmån för ett principbeslut om ändrade relationer stat-kyrka. Reservanterna föreslog ytterligare utredning av bl. a. frågorna om begravningsverksamheten.

Kyrkomötet beslöt med 54 röster mot 42 att följa utskottets majoritet.

5.5 Sammanfattning av debatten

Vid en genomgång av de skäl som i olika sammanhang har anförts för å ena sidan ett i princip borgerligt huvudmannaskap och å andra sidan ett i princip kyrkligt sådant kan man konstatera att argumenten alltsedan 1922 i stort sett har varit desamma.

Sålunda har som skäl för ett borgerligt kommunalt huvudmannaskap i huvudsak anförts:

att begravningsplats behövs för alla oberoende av religiös uppfattning,
att allmänna samhälleliga intressen av t. ex. hälsovård och en viss enhetlighet vid taxesättning för tjänster måste tillgodoses,
att personer som står utanför kyrkan till viss del erlägger skatt till kyrkan för bl. a. begravningsverksamheten, utan att de har inflytande vid avgörandet av sådana frågor,
att den ökade bosättningen i tätorter medför starka krav på bl. a. samordning av markanvändningsplanerna inom en kommun,
att de ekonomiska frågornas storleksordning kan motivera ett borgerligt kommunalt huvudmannaskap samt
att – dock först som ett avgörande skäl i 1968 års beredning om stat och kyrka – principen om individens religionsfrihet bäst tillgodoses med ett borgerligt kommunalt huvudmannaskap.

Som skäl för ett fortsatt kyrkligt huvudmannaskap har i huvudsak anförts:

att i stort sett samtliga begravningsplatser ägs eller förvaltas av församlingarna,
att den nuvarande ordningen fungerar väl,
att endast en mindre del av befolkningen står utanför svenska kyrkan,
att den nuvarande relationen stat-kyrka ger möjlighet till ett tillsyns- och finansieringsförfarande som är likvärdigt med det som skulle finnas vid ett borgerligt kommunalt huvudmannaskap samt
att ett överförande av kyrkogårdarna till kommunerna skulle möta stora praktiska svårigheter.

Även andra förslag till lösningar än ett rent borgerligt kommunalt eller kyrkligt huvudmannaskap har antytts. Sålunda har i olika sammanhang framförts tankar om ett *delat huvudmannaskap*. Därmed har vanligen avsetts i princip att nya och friliggande begravningsplatser, framför allt i tätorter, skulle ställas under kommunalt huvudmannaskap medan kyrkogårdar och andra begravningsplatser i avfolkningsbygder skulle kvarbli under kyrkligt huvudmannaskap.

I samband med remissbehandlingen av 1978 års betänkande väcktes förslag om att utreda, om inte *stiftelsebildning* kan vara en lämplig konstruktion för samarbete vid förvaltning av allmänna begravningsplatser. I en sådan stiftelse skulle som huvudmän ingå kommunen samt församlingarna inom dess område. I Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbunds remissyttrande över betänkandet förklarade förbundsstyrelsen, att den inte hade något att erinra mot en utredning om en sådan förvaltningsform.

6 Allmänna överväganden

Utredningen har sett som sin uppgift att ta fram ett *beslutsunderlag* för vidare ställningstaganden till frågorna om ansvaret för och organisationen av begravningsverksamheten. Det har till att börja med gällt att ställa samman fakta. Denna del av arbetet redovisas främst i bilagorna 1–3, som har sammanfattats i de närmast föregående kapitlen. Vidare har utredningen haft att utforma alternativa förslag till lösningar. Denna del av arbetet redovisas i detta och följande tre kapitel.

Det är angeläget att fästa uppmärksamheten på uppdragets begränsningar. Utredningen går inte in på någon diskussion av relationerna stat-kyrka utan behandlar endast begravningsverksamheten. Och i fråga om denna tar utredningen inte ställning för egen del utan lägger fram och diskuterar olika möjliga lösningar.

De frågor som knyter an till begravningsverksamheten har i sig en sådan storlek att de väl motiverar en fristående granskning. Det har nämnts i kapitel 2 att utgifterna för denna verksamhet överskred en halv miljard kronor 1978. Frågorna har enligt utredningens bedömning blivit i viss mån lidande av att de under lång tid har diskuterats endast som ett led i det kontroversiella frågekomplexet stat-kyrka. Inte minst med hänsyn till detta har det synts ändamålsenligt att före diskussionen av olika alternativ till lösningar ta upp och reda ut vissa frågor och synpunkter av mera grundläggande natur. Det är uppgiften för detta kapitel.

6.1 Begravningsverksamhetens innehåll och natur

Utredningen vill först erinra om hur begreppet begravningsverksamheten har definierats i kapitel 2. Därmed avses *de olika åtgärder som har direkt samband med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser*. De religiösa frågorna ligger däremot utanför. Diskussionen gäller främst praktiska frågor av ganska stor ekonomisk betydelse både för huvudmännen och för samhället i stort.

Om begravningsverksamheten sådan den har definierats här kan det konstateras att den är *en allmänt samhällelig uppgift*. Det är självklart att samhället har ett ansvar för att de dödas kvarlevor tas om hand på ett sätt som är godtagbart från både etiska, sanitära och andra synpunkter. Samhället måste se till att det finns allmänna begravningsplatser i tillräcklig utsträckning och att de förvaltas på ett ändamålsenligt sätt. En privatisering av

begravningsverksamheten enligt det mönster som förekommer på vissa andra håll i världen har aldrig haft någon aktualitet i vårt land.

Det går sålunda inte att hävda att begravningsverksamheten till sin karaktär är en kyrklig uppgift. Det har inte heller satts i fråga under senare år. Redan för 60 år sedan uttalade kyrkofullmäktigesakkunniga, att begravningsverksamheten i princip är en uppgift för samhället och inte för svenska kyrkan. Samma åsikt har uttryckts av kyrkan själv under arbetet med relationerna stat-kyrka. Folkbokföringen och begravningsverksamheten har betecknats som svenska kyrkans kvarstående uppgifter av allmänt samhällelig karaktär, sedan skolväsendet m. m. har förts över till borgerligt huvudmannaskap.

Klart är också att en samhällsuppgift av begravningsverksamhetens karaktär bör skötas *i den kommunala självstyrelsens hävdvunna former.* Det följer av det synsätt som i vårt land anläggs på frågor om den offentliga förvaltningens organisation. Begravningsverksamheten är typiskt sett en uppgift som bör handhas lokalt, möjligen med vissa kompletteringar regionalt.

Dessa enkla konstateranden ger emellertid endast en utgångspunkt för den vidare diskussionen. De är inte avgörande för *hur* samhället skall uppfylla sitt ansvar för begravningsverksamheten. På detta område liksom eljest bör samhället välja *den mest ändamålsenliga organisationen.* Verksamheten bör skötas i de former och på det sätt som ger det bästa resultatet för samhället i stort och som bäst svarar mot människornas önskningar och behov.

Det finns ingenting som säger att alla samhälleliga uppgifter skall skötas av samhällets egna organ eller överhuvudtaget av offentligrättsliga organ. Regeringsformen innehåller i 11 kap. 6 § ett särskilt stadgande enligt vilket "förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ". Det tilläggs att överlämnande måste ske genom lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning. Detta är fallet på begravningsverksamhetens område, främst genom olika beslut enligt gravrättslagen.

Vid valet av organisationsform måste olika både praktiska och principiella synpunkter vägas mot varandra. Utredningen skall i korthet ange och kommentera de viktigaste av dem som gör sig gällande i fråga om begravningsverksamheten. Det har synts vara av värde som en bakgrund till diskussionen av alternativa lösningar och med hänsyn till att synpunkterna under senare år inte har betraktats fristående från problematiken statkyrka.

6.2 Principiella och praktiska synpunkter

Det kan konstateras att det alltid har varit övervägande principiella skäl som har anförts för ett ändrat huvudmannaskap medan huvudsakligen praktiska skäl har anförts till förmån för den nuvarande ordningen. Detta kom till uttryck redan hos kyrkofullmäktigesakkunniga 1922. De uttalade att frågorna om begravningsverksamheten principiellt sett är av borgerlig natur men att starka praktiska skäl talar mot en överflyttning till kommunerna. Ett liknande synsätt kom till uttryck hos 1958 års expertutredning kyrka-stat.

Denna betonade starkare de principiella synpunkterna men angav samtidigt som målsättning att frågorna borde få en från praktiska synpunkter så ändamålsenlig lösning som möjligt. Under mellantiden hade 1951 års religionsfrihetslag stiftats. Den markerade en djupgående förändring i synsätt i förhållande till äldre tid. Just därför är det av intresse att notera kyrkofullmäktigesakkunnigas uttalanden omkring 30 år tidigare.

Långt innan religionsfrihet i dagens mening hade genomförts – och ännu längre tid innan relationerna stat-kyrka blivit en politisk fråga av vikt – var det alltså erkänt att *principiella* synpunkter talar för ett kommunalt huvudmannaskap för begravningsverksamheten. Dessa skäl har naturligtvis vunnit i styrka genom den utvidgade och numera grundlagfästa religionsfriheten. Det lär kunna slås fast som obestridligt att det från principiella synpunkter inte går att försvara en ordning, enligt vilken svenska kyrkan är ålagd huvudansvaret för begravningsverksamheten även för dem som inte tillhör kyrkan. Däremot är det inte möjligt att anföra religionsfrihetsskäl mot att svenska kyrkan har hand om denna uppgift för sina medlemmar. Detsamma gäller naturligtvis i den mån som andra trossamfund eller enskilda människor som inte tillhör svenska kyrkan önskar, efter eget fritt val, ta kyrkans tjänster i anspråk. Den helt dominerande delen av kyrkans begravningsverksamhet går alltså fri från direkta invändningar från religionsfrihetssynpunkt.

Om man vill motivera en större reform på detta område med principiella skäl, får man i stället falla tillbaka på sådana mera allmänna överväganden om uppgiftens samhälleliga natur som låg bakom kyrkofullmäktigesakkunnigas uttalande 1922. Man kan naturligtvis med fog hävda att sådana synpunkter har fått ökad tyngd under de 60 år som har gått sedan dess. Andra uppgifter av allmänt samhällelig natur har lyfts bort från svenska kyrkan, och framför allt har kommunerna fått avsevärt ökade uppgifter. Det kan onekligen sägas i dag att det är något oegentligt att allmänt samhälleliga uppgifter ligger på svenska kyrkan. Förvaltningen av allmänna begravningsplatser skulle i och för sig utgöra ett naturligt led i kommunernas omfattande verksamhet. Även för svenska kyrkan själv skulle det kunna framstå som en fördel att kunna koncentrera sig på sina uppgifter som trossamfund och överlåta praktiska samhällsangelägenheter på kommunerna.

Mot en sådan argumentering kan det möjligen invändas – om fortfarande bara synpunkter av principiell natur beaktas – att förvaltningen av kyrkogårdarna bör ankomma på församlingar och samfälligheter inom svenska kyrkan. Det finns dock exempel som visar att det är fullt möjligt att åstadkomma en god lösning med kommunal förvaltning av en kyrkogård.

De *praktiska* synpunkter som har anförts utgår från de faktiska förhållandena sådana de gestaltar sig i vårt land. Av befolkningen tillhörde 93,1 % svenska kyrkan den 1 januari 1980. Endast 6,9 % stod utanför. Av de svenska medborgarna var 96,1 % medlemmar i kyrkan. En viktig realitet är också att omkring 2 620 allmänna begravningsplatser är kyrkogårdar, medan endast omkring 630 är friliggande. Även om det väl går att föra över förvaltningen av en kyrkogård till kommunen, är det uppenbart att en sådan överflyttning är förenad med särskilda praktiska problem.

Något som ofta har framhållits är vidare att svenska kyrkans församlingar och samfälligheter sköter begravningsverksamheten på ett tillfredsställande

sätt. Det kan också konstateras att kritik inte har kommit fram i större utsträckning. Den som har förekommit har framför allt gällt skillnader i fråga om kostnader och service mellan olika orter, ibland på nära håll, samt vissa brister i de minsta enheternas uppfyllelse av krav som ställs i den nya arbetsrättsliga lagstiftningen, särskilt arbetsmiljölagen.

En annan faktor av betydelse är att de andra trossamfunden i allmänhet inte upplever begravningsverksamheten i svenska kyrkans regi som något större problem. Utredningen hänvisar till kapitel 4 och bilaga 2. Huvudproblemen gäller vissa icke kristna trosbekännare samt den s. k. dissenterskatten. Allmänt kritiseras att de som inte tillhör svenska kyrkan likafullt måste betala 30 % av församlingsskatten till kyrkan. Den skyldigheten gäller även på de orter, t. ex. Stockholm, där de allmänt samhälleliga uppgifter som är motivet för dissenterskatten helt eller delvis handhas av annan än svenska kyrkan.

Det kan alltså sägas att problemen med främmande trosbekännare är begränsade i praktiken. Utredningen vill emellertid betona att man inte bör nedvärdera problemen. Man måste komma ihåg att de andra trossamfunden genomgående har uttalat sig i princip för ett kommunalt huvudmannaskap för begravningsverksamheten, även om just denna fråga inte har drivits särskilt starkt. Framför allt måste man tänka på att det är fråga om en fortgående utveckling. Redan 1958 års utredning betonade vikten av att noga beakta religionsfrihetsaspekterna. Sedan dess har invandringen ökat väsentligt. Redan nu står mer än 60 % av de här bosatta utländska medborgarna utanför svenska kyrkan. Det ligger i sakens natur att praktiska problem just på begravningsverksamhetens område inte uppträder i större omfattning förrän efter en längre tid. Sådana problem har dock redan aktualiserats och utgör en viktig frågeställning inom svenska kyrkan i dag. Det står klart att det med nuvarande ordning är nödvändigt för kyrkan att göra särskilda insatser med inriktning på dem som inte är medlemmar. Detta måste anses egendomligt och kan givetvis även medföra rent praktiska problem.

Som ett praktiskt skäl mot ett kommunalt ansvarstagande för begravningsverksamheten har anförts att det skulle kunna medföra en väsentlig försämring för de enskilda. Sådana farhågor bör enligt utredningens mening avfärdas som oberättigade. Det finns ingen rimlig anledning att misstro kommunernas vilja att sköta även denna uppgift på bästa sätt om den läggs på dem. Ingen förtroendeman lär vilja dra på sig kritik i onödan för misskötsel av en så känslig angelägenhet som begravningsverksamheten inom kommunen. Tvärtom har behandlingen av dessa frågor inom ramen för komplexet stat-kyrka visat klart, att man på alla håll är varse frågornas speciella och delvis ömtåliga natur. Ett uttryck för detta är att ett nära samarbete mellan kommun och kyrka har förutsatts i båda de förslag som har lagts fram, 1972 och 1978.

De synpunkter som har berörts här har stått i förgrunden för debatten under senare år. Både argumentering och ställningstagande har påverkats av att frågorna har diskuterats som ett led i problematiken stat-kyrka. Det har ofta lett till en dramatisering och en förenkling som det är angeläget att undvika då frågorna nu tas upp fristående. För utredningen framstår det som särskilt viktigt att ekonomiska synpunkter i vid mening ges en annan tyngd än tidigare. De har kommit i bakgrunden och även förenklats i den debatt som

har förts. I huvudsak har det framhållits å ena sidan att begravningsverksamheten är så stor kostnadsmässigt att den bör has om hand av kommunerna, å andra sidan att det inte finns fog för att kritisera svenska kyrkans sätt att sköta uppgiften. Utvecklingen under senare år har gjort det alltmer uppenbart att man inte kan nöja sig med sådana resonemang i dag. De ekonomiska synpunkterna har nu så stor betydelse att det är motiverat att beröra dem något redan här, fastän de återkommer närmare i de följande kapitlen.

6.3 De ekonomiska synpunkternas betydelse

Även svenska kyrkan måste förutse ökande ekonomiska problem under de kommande åren. Att räkna med nya eller ökade bidrag från stat eller kommun är inte realistiskt. Tvärtom har minskning av statsbidrag redan aktualiserats. Församlingarna och samfälligheterna måste liksom hittills iaktta stor återhållsamhet då det gäller utdebiteringen. Begravningsverksamheten är en av deras tyngsta utgiftsposter. Den kan sägas vara deras största enskilda uppgift av kommunal karaktär. Den kan inte ställas vid sidan av de allmänna strävandena efter besparingar och rationaliseringar, utan alla möjligheter härvidlag måste tas till vara oavsett hur man löser huvudmannaskapsfrågan. Det kan knappast bli fråga om några standardhöjningar, snarare om motsatsen. För svenska kyrkan själv är det därför angeläget att kostnadssynpunkterna blir noga beaktade då man diskuterar ansvar och organisation för begravningsverksamheten i framtiden.

Kommunernas ekonomi utgör ett betydande problem inte bara för dem själva utan också för hela samhällsekonomin. Förslag om att tillföra kommunerna nya uppgifter förutsätter att kostnaderna kan täckas. I fråga om begravningsverksamheten är läget principiellt sett problemfritt, eftersom kostnaderna redan nu betalas med kommunalskatt. Någon invändning kan därför inte resas mot att kommunerna låter nya åtaganden påverka utdebiteringen. Krav får i stället riktas mot de kyrkliga kommunerna att de begränsar sin utdebitering i motsvarande mån. I praktiken är frågan emellertid inte så enkel. En omorganisation drar kostnader i sig och måste därför kunna motiveras med bärande skäl. Den får inte heller leda till ökade kostnader för samhället i stort. Framför allt måste den genomföras på ett sådant sätt att möjliga rationaliseringsvinster kan tas till vara och att krånglig och kostsam administration undviks.

Denna allmänna bakgrund måste beaktas vid diskussionen om begravningsverksamheten i framtiden. Man måste överväga noga vilka konsekvenser olika lösningar kan få för kostnadsutvecklingen på sikt. Eftersom det gäller en allmänt samhällelig uppgift, kommer man inte ifrån att även här anlägga *samma grundläggande synsätt som i fråga om annan offentlig verksamhet.* Olika synpunkter av mera allmän och principiell natur måste vägas mot kostnadssynpunkter på samma sätt som på andra områden. Utredningen erinrar i detta sammanhang om de tilläggsdirektiv till alla statliga kommittéer som redovisades i kapitel 1.

De ekonomiska synpunkterna har betydelse *både för valet mellan olika alternativ och för utformningen av varje alternativ för sig.* Man måste

överväga om kostnaden för en reform vägs upp av de fördelar man vinner. Vare sig man förordar en huvudmannaskapsförändring eller inte, måste man sträva efter att få den organisation som är mest rationell och ta till vara möjligheter till rationaliseringar etc. Detta leder till att även frågor som är ömtåliga och komplicerade måste föras in i bilden. Oavsett hur huvudmannaskapsfrågan löses kommer man inte ifrån att överväga, om ett samarbete mellan kyrkliga och borgerliga kommuner skulle kunna ge ett bättre resursutnyttjande. Man kan inte heller gå förbi den kyrkliga organisationsstrukturen. En kommunalisering försvåras av att det finns 279 borgerliga kommuner men 2 034 kyrkliga huvudmän för begravningsverksamhet. Om man avvisar tanken på en kommunalisering, måste man emellertid överväga om reformer bör vidtas inom ramen för gällande ordning. I själva verket har just de nu nämnda frågorna övervägts av statsmakterna redan för många år sedan, men de har kommit i bakgrunden under arbetet med relationerna stat-kyrka.

Utredningen begränsar sig till att antyda dessa frågor och synpunkter. De återkommer i det följande. Allmänt vill utredningen endast tillägga att det som för både staten, kommunerna och svenska kyrkan är mest angeläget är att få en lösning som tillgodoser såväl berättigade principiella synpunkter som kraven på bästa möjliga resursutnyttjande. Det är för utredningen uppenbart att en sådan lösning inte kan nås genom en enkel och enhetlig modell. Man måste ge utrymme för att ta hänsyn till de skiftande lokala förhållandena.

6.4 Lösning oberoende av relationerna stat-kyrka

En grundläggande fråga i detta sammanhang är naturligtvis om man kan och bör lösa frågorna om begravningsverksamheten fristående från problematiken stat-kyrka. Ställningstagandet härvidlag måste ytterst grundas på en politisk bedömning. Utredningen begränsar sig därför till att peka på några förhållanden som bör vara med i bilden vid denna bedömning.

Till en början bör det erinras om att *1958 års expertutredning kyrka-stat* ansåg frågorna om begravningsverksamheten kunna avgöras för sig, oberoende av den stora principfrågan, och att detta synsätt accepterades i *direktiven till 1968 års parlamentariska beredning*. Enligt dessa direktiv borde frågorna om begravningsverksamheten behandlas av särskilda sakkunniga. De borde inte tas upp av beredningen, om inte denna fann det oundgängligen nödvändigt.

Utredningen har samma uppfattning som kom till uttryck hos 1958 års utredning och i 1968 års direktiv. Frågorna om begravningsverksamheten kan behandlas för sig och behöver inte låsas in i komplexet stat-kyrka.

Som redan 1958 års utredning framhöll är praktiska problem förenade med varje lösning av huvudmannaskapsfrågan i varje relation stat-kyrka, men de är inte större än att de kan lösas. Även inom ramen för den nuvarande ordningen i övrigt är det fullt möjligt att föra över ansvaret för begravningsverksamheten till kommunerna. Och även en "fri" kyrka kan behålla detta ansvar till följd av stadgandet i 11 kap. 6 § regeringsformen. Hur man än gör uppkommer ekonomi- och samverkansfrågor m. m., men de kan bemästras

sedan väl den grundläggande frågan om huvudmannaskapet har avgjorts.

Det fortsatta arbetet efter 1958 års utredning har visat att det möter stora svårigheter att klara ut frågorna om begravningsverksamheten inom ramen för en helhetslösning av komplexet stat-kyrka. Trots stora ansträngningar att tillgodose och jämka samman de olika synpunkterna har det inte lyckats att nå den anslutning som har ansetts nödvändig från politiska synpunkter.

Begravningsverksamhetens ekonomiska betydelse utgör ett vägande skäl för att söka skapa klarhet på området för framtiden. En säker och realistisk planering blir ett allt viktigare önskemål till följd av det allmänna ekonomiska läget.

Utredningen menar sålunda att skälen för att avgöra frågorna om begravningsverksamheten för sig har ökat i tyngd sedan 1968, då både 1958 års utredning i sitt slutbetänkande och direktiven för den parlamentariska beredningen förordade en fristående behandling av dessa frågor.

Utredningen vill allmänt anmärka att den på flertalet punkter som aktualiserats har kommit till uppfattningar som ligger nära dem som 1958 års expertutredning redovisade i sitt slutbetänkande. Det gäller t. ex. bedömningarna *att* målet bör vara att få så praktiska lösningar som möjligt, *att* vissa principfrågor föreligger som oavvisligen måste lösas, *att* problem är förenade både med ett kyrkligt och med ett kommunalt huvudmannaskap, *att* emellertid dessa problem kan lösas i praktiken etc.

6.5 Tre alternativ

Utgående från det allmänna synsätt som har utvecklats här presenterar utredningen i följande kapitel tre alternativ beträffande *ansvaret* för begravningsverksamheten. Vid den närmare diskussionen kommer frågor om *organisationen* av verksamheten att uppmärksammas särskilt. Däremot återkommer utredningen inte till de allmänna argumenten för och emot en huvudmannaskapsreform. De lämnas helt åt sidan med hänsyn till vad som har anförts i detta kapitel.

Två av alternativen är självklara mot bakgrunden av den tidigare debatten. Utredningen måste givetvis diskutera hur frågorna kan lösas på grundval av ett kyrkligt resp. ett kommunalt huvudmannaskap. Det tredje alternativet har betecknats som ett delat huvudmannaskap. Det kan enkelt karaktäriseras som en pragmatisk mellanlösning. Denna syftar till att ta upp det väsentliga i det som har anförts till förmån för vart och ett av de förut angivna alternativen. En strävan är också att lösa de praktiska problem som de båda andra alternativen är förenade med.

Det bör anmärkas att utredningen avvisar möjligheten att gå ifrån den nuvarande ordningen med gravsättningar i huvudsak på allmänna begravningsplatser och oberoende av samfundstillhörighet. Problemen med främmande trosbekännare bör sålunda inte lösas genom enskilda begravningsplatser i större antal eller genom allmänna begravningsplatser med konfessionell inriktning. Båda dessa vägar skulle enligt utredningens mening kunna leda till oönskade konsekvenser.

7 Kyrkligt huvudmannaskap

Då man talar om kyrkligt huvudmannaskap för begravningsverksamheten, avser man vanligen i princip den nuvarande ordningen. Denna innebär att även borgerlig kommun kan vara huvudman om regeringen förordnar om det. För närvarande förekommer kommunalt huvudmannaskap endast undantagsvis men självfallet kan, om förhållandena anses påkalla det, ett ökat kommunalt ansvarstagande komma till stånd även inom ramen för de nu gällande bestämmelserna.

Diskussionen av detta alternativ får närmast gå ut på att granska de problem som föreligger i dag eller som kan förutses bli aktuella samt att peka på möjliga lösningar. Det har framgått av kapitel 6 att utredningen främst ser två frågekomplex av betydelse, nämligen dels svenska kyrkans ansvar för dem som står utanför kyrkan, dels olika frågor som hänger samman med ekonomi och organisation.

7.1 Ansvaret för andra än medlemmar

Gällande ordning innebär att församlingar och samfälligheter inom svenska kyrkan har skyldighet att dra försorg om begravningsverksamheten även för dem som tillhör andra trossamfund eller som inte tillhör något samfund alls. Utredningen har ingående belyst hur många invånare och vilka trossamfund det gäller samt vilka synpunkter och önskemål som har förts fram av olika trossamfund. Utredningen hänvisar till kapitel 4 och bilaga 2.

De praktiska problemen är av begränsad omfattning men kan förutses öka med tiden. De åtgärder som krävs är närmast av två slag. Särskilda gravområden för vissa främmande trosbekännare behöver anordnas på allmänna begravningsplatser i större utsträckning än som förekommer nu. Speciella synpunkter får beaktas då det gäller vissa icke kristna trosbekännare. Vidare behövs ett ökat ekonomiskt stöd till de enskilda begravningsplatser som innehas av andra trossamfund.

Det är angeläget att dessa problem blir lösta, om statsmakterna stannar för att inte göra någon större förändring på området. Det framstår som en konsekvens av den syn på religionsfriheten och på trossamfundens likaberättigande i samhället som det i dag råder enighet om. Det bör också beaktas att även de främmande trosbekännarna betalar skatt till svenska kyrkan för bl. a. begravningsverksamheten (se 7.2).

Utredningen har i det föregående (se 6.5) avvisat tanken på rent

konfessionella begravningsplatser i större antal, vare sig enskilda eller allmänna. Principen i 4 § jordfästningslagen om gravsättning oberoende av samfundstillhörighet bör upprätthållas. Inte heller framstår det som realistiskt att annat än undantagsvis söka en lösning av de aktuella problemen genom att utverka regeringens förordnande för borgerlig kommun att anordna eller vårda allmän begravningsplats. Det måste normalt kunna anföras även andra motiv än hänsyn till främmande trosbekännare för att ett borgerligt kommunalt engagemang skall kunna försvaras från ekonomiska synpunkter. Den frågeställningen skjuter utredningen åt sidan i detta sammanhang.

Inom ramen för detta alternativ får alltså frågorna lösas i huvudsak genom svenska kyrkan. De är också föremål för uppmärksamhet inom kyrkan. Det är naturligt att gemensamma lösningar för flera församlingar och samfälligheter står i förgrunden för diskussionerna, eftersom de flesta enheterna är för små för att kunna motivera egna insatser med särskild inriktning på främmande trosbekännare.

Man kan diskutera vilka krav som är rimliga att ställa på svenska kyrkan. Utgångspunkten måste därvid vara att det rör sig om en allmänt samhällelig uppgift av utpräglat icke-kyrklig karaktär. Det gäller just dem som står utanför svenska kyrkan. Bedömningen av vad som bör begäras får därför göras med hänsyn till allmänna principer i det borgerliga samhället och inte till förhållandena inom kyrkan. Ett mål, som det då ligger nära till hands att sätta upp, är att begravningsplatsfrågorna för de främmande trosbekännarna blir lösta inom varje borgerlig kommuns område. Närmast större region som man kan tänka på är länet. En rimlig ståndpunkt kunde vara att kräva åtgärder från svenska kyrkans sida inom varje län och därutöver inom varje borgerlig kommun med större folkmängd eller ett större antal invandrare. Utredningen vill inte ange någon bestämd norm men anser att det är naturligt att resonera efter dessa linjer.

En viktig fråga blir att finna *ändamålsenliga former för samverkan inom svenska kyrkan* för att lösa problemen med främmande trosbekännare. De former som församlingsstyrelselagen anvisar är inte lämpliga. Det är ingen praktisk lösning att ett stort antal enheter bildar en särskild samfällighet för att anlägga och förvalta en allmän begravningsplats som främst motiveras av hänsyn till främmande trosbekännare. En formell begränsning av möjligheterna följer också av att en total samfällighet inte kan gå in i en annan samfällighet. Det har nämnts förut (se 2.3) att det för närvarande finns 214 samfälligheter som svarar för begravningsverksamhet.

Ett alternativ som har aktualiserats är att bilda en gemensam stiftelse. Det krävs emellertid lagändringar för att en stiftelseägd begravningsplats skall bli allmän och inte enskild och för att en stiftelse skall få ha hand om den myndighetsutövning som är förenad med begravningsverksamhet. Även om dessa frågor skulle lösas, torde enligt utredningens bedömning en särskild stiftelsebildning endast undantagsvis framstå som en ändamålsenlig lösning. Utredningen hänvisar i fråga om stiftelseformen i övrigt till vad som anförs längre fram (se 8.6).

Den väg som ligger närmast till hands för att lösa samverkansfrågorna är att avtal sluts mellan olika kyrkliga kommuner. Det skulle i princip innebära att någon av dessa i samband med en nyanläggning sluter ett avtal med de

andra kommunerna om att de skall lämna bidrag till investeringskostnaden samt vederlag för vissa gravsättningar. Man kan emellertid inte utesluta att kommunalrättsliga betänkligheter kan komma att resas. Det kan riktas invändningar mot att en kommun beslutar en anläggning, som är betydligt större än de egna behoven påkallar, och motiverar beslutet med behoven i andra kommuner. Det kan också ifrågasättas om en kyrklig kommun, som har gott om utrymme på sin egen begravningsplats, kan ge bidrag till en regional anläggning. Likställighetsprincipen kan vidare ses som ett hinder för bidrag som uttryckligen motiveras med hänsyn till vissa främmande trosbekännare. Utredningen gör bedömningen att de beslut som det blir fråga om normalt kommer att vara godtagbara enligt församlingsstyrelselagen. Det är emellertid tillrådligt att ge lagstöd för sådana anordningar som kan behövas, antingen i församlingsstyrelselagen eller i gravrättslagen. En lagstiftningsåtgärd skulle också markera det angelägna i att insatser kommer till stånd.

En annan och mera begränsad fråga, som har samband med svenska kyrkans ansvar för främmande trosbekännare, gäller kravet på *invigning* av allmän begravningsplats. Detta följer av både jordfästningslagen och gravrättslagen. Invigning sker alltid i svenska kyrkans ordning. Det är inte möjligt – som man ibland föreställer sig – att undanta ett visst område från invigning. Detta kan inge vissa betänkligheter från religionsfrihetssynpunkt. Särskilt bör man tänka på att alltså även icke kristna trosbekännare endast kan gravsättas på mark som är invigd i svenska kyrkans ordning. Oavsett hur huvudmannaskapsfrågan löses förordar utredningen därför att lagändringar sker. Invigning bör inte längre vara obligatorisk, utan det bör vara möjligt att undanta en del av en ny begravningsplats.

7.2 Dissenterskatten

Den som inte tillhör svenska kyrkan är som nämnts likväl skyldig att betala 30 % av församlingsskatten. Tidigare utgjorde denna s. k. dissenterskatt 60 %, men den sänktes i början av 1970-talet. Dess sakliga motivering är att svenska kyrkan har hand om de allmänt samhälleliga uppgifterna begravningsverksamhet och folkbokföring. Dessa uppgifter har beräknats svara för omkring 30 % av församlingarnas utdebiteringsbehov.

Dissenterskatten inbragte 25,7 milj.kr. år 1978. Av detta belopp kunde ganska jämnt 20 milj. kr. hänföras till begravningsverksamheten. Utredningen finner det uppenbart att de åtgärder, som krävs för att tillgodose de främmande trosbekännarnas särskilda behov, kan bekostas inom ramen för dessa medel.

Om statsmakterna stannar för att inte göra någon huvudmannaskapsreform, skulle det kunna hävdas att det inte finns skäl att aktualisera dissenterskatten. Utredningen gör emellertid en annan bedömning. Att svenska kyrkan uppbär skatt av andra än sina egna medlemmar har länge kritiserats starkt av de andra trossamfunden. Om dessas önskemål om ett ändrat huvudmannaskap för begravningsverksamheten inte tillgodoses, talar starka skäl för att kritiken mot dissenterskatten tas upp till prövning.

Allmänt har det framhållits som stötande från religionsfrihetssynpunkt att

skatt till svenska kyrkan måste betalas av medlemmar i andra trossamfund och av personer som har utträtt ur kyrkan. Finansieringen av de allmänt samhälleliga uppgifter som svenska kyrkan svarar för borde, har det sagts, kunna ordnas på ett annat och principiellt mera tilltalande sätt. Det har också pekats på att de som inte tillhör kyrkan saknar rösträtt i de kyrkliga valen och således inte har någon möjlighet att påverka kyrkans sätt att handha de ifrågavarande angelägenheterna. Speciellt har det invänts mot att full dissenterskatt tas ut även där svenska kyrkan inte fullgör alla de uppgifter som är motiveringen för skatten. Det gäller t. ex. i Stockholm, där huvudansvaret för både begravningsverksamheten och folkbokföringen ligger på andra organ än kyrkliga.

Som belysande för kritiken vill utredningen återge vad Sveriges frikyrkoråd anförde i sitt remissyttrande 1978: "Icke-medlemmar i svenska kyrkan och juridiska personer bör så snart som möjligt befrias från skatt till svenska kyrkan oavsett hur det går med huvudförslaget i stat-kyrkafrågan. Personer som utträtt ur svenska kyrkan har ej rösträtt till kyrkofullmäktige och kan sålunda varken direkt eller indirekt påverka kyrkoskattens storlek i den församling där de bor. Detta förhållande strider mot den svenska grundprincipen att det svenska folket beskattar sig självt. Kostnaderna för begravningsverksamheten och folkbokföringen borde kunna ordnas på annat sätt än genom den 30 %-iga kyrkoskatten."

Utredningen anmärker att 1968 års parlamentariska beredning var helt enig om att dissenterskatten borde avskaffas. Även ledamoten Gunnar Larsson – som reserverade sig mot förslagen att avskaffa församlingsstyrelselagen och den kyrkliga beskattningsrätten och mot att frågan om begravningsverksamheten hade tagits upp till ett principiellt ställningstagande – var på denna punkt enig med beredningens övriga ledamöter. Han uttalade särskilt i sin reservation: "Beredningens uppfattning att den som ej är medlem av kyrkan skall vara helt befriad från skatt delar jag. Därigenom lägges kostnadsansvaret för och beslutanderätten angående kyrkans verksamhet på medlemmarna. Ur religionsfrihetssynpunkt är detta väsentligt."

Utredningen delar uppfattningen att svenska kyrkan inte bör uppbära skatt av personer som inte är medlemmar i kyrkan. Kritiken mot den nuvarande ordningen är besvärande för både staten och kyrkan. Det skulle dock inte vara riktigt vare sig att ålägga svenska kyrkan vissa samhällsuppgifter utan ersättning eller att låta vissa invånare slippa betala skatt för en samhällsservice som är till – och måste finnas till – för alla. Principen bör vara att motsvarande belopp skall betalas som vanlig kommunalskatt och att avräkning skall ske hos staten. På de orter, där kyrkan inte har hand om ifrågavarande uppgifter, bör en korrigering ske.

Den del av dissenterskatten som svarar mot begravningsverksamheten bör disponeras för fyra ändamål. Bidrag bör utgå dels för de enskilda begravningsplatser som innehas av vissa trossamfund, dels för nyanläggningar av allmänna begravningsplatser i samma mån som särskild gravmark avskiljs för främmande trosbekännare. Vidare bör en schablonmässigt beräknad ersättning utgå för de särskilda kostnader som är förenade med gravsättning av någon som inte tillhörde svenska kyrkan. De avgifter som tas ut för gravsättning av icke församlingsbo kan tjäna till viss vägledning (se

bilaga 1). Slutligen bör bidrag ges till underhållet av gravområden som har avskiljts för främmande trosbekännare. Ett enkelt system med ett belopp per gravplats bör tillämpas. Ersättning bör givetvis utgå såväl till kyrklig som till borgerlig kommun som är huvudman för en allmän begravningsplats. Det närmare avräkningsförfarandet kan såvitt avser svenska kyrkan handhas som en inomkyrklig uppgift. Eventuellt kan ett visst belopp årligen tillföras kyrkofonden.

Utredningen går inte in på tekniska detaljer utan pekar endast på en möjlig principlösning. Det belopp, som skulle komma svenska kyrkan till godo, skulle även efter avdrag för vissa administrationskostnader väl täcka de särskilda utgifterna för de avsedda ändamålen. Genom det föreslagna systemet skulle man dessutom få en bättre garanti än för närvarande för att de insatser som är motiverade verkligen kommer till stånd.

7.3 Ekonomifrågor

Om man vidtar de åtgärder, som utredningen har anvisat i det föregående, tillgodoser man de huvudsakliga invändningarna från religionsfrihetssynpunkt mot förhållandena i dag. Man kan hävda att de olägenheter som skulle kvarstå inte är större än att de får tolereras, särskilt i ett resursknappt läge, om systemet i övrigt fungerar väl. Man kan alltså renodla frågan om den gällande ordningens ändamålsenlighet från praktiska synpunkter. Inom ramen för detta alternativ kommer frågan att gälla vilket behov av reformer inom systemets ram som kan anses föreligga.

Utredningen har redan framhållit i kapitel 6 att det är nödvändigt att föra en diskussion även från praktiska och framför allt ekonomiska synpunkter. Det gäller en samhällsuppgift som kan beräknas kosta bortåt 700 milj. kr. innevarande år. Den ekonomiska utvecklingen och de krav som den kommer att ställa i framtiden måste beaktas. Frågorna är också föremål för åtskillig diskussion inom svenska kyrkan.

Utredningen skall först redovisa de kostnadsundersökningar som föreligger. Därefter tar utredningen upp vissa särskilda frågor och åtgärder som bör övervägas.

Det får konstateras att det inte finns någon aktuell *kostnadsundersökning*. Det material som föreligger är främst de undersökningar som gjordes av 1968 års beredning. Den redovisade en analys av församlingarnas totala ekonomi 1969 i betänkandet (SOU 1971:29) Kyrkan kostar. Den byggde bl. a. på en geografisk indelning i tre grupper: storstadsområdena i Stockholm, Göteborg och Malmö, skogslänen, omfattande Värmlands och Kopparbergs län samt Norrland, och övriga områden. I detta sammanhang är främst de båda senare grupperna av intresse med hänsyn till de speciella förhållandena i Stockholm. Inom varje grupp delades enheterna in efter folkmängd. I fråga om begravningsverksamheten (s. 27 ff och s. 66 f) framkom att kostnaderna per invånare varierade kraftigt. För hela riket blev genomsnittskostnaden något under 21 kr. per invånare. Skogslänen visade den jämnaste fördelningen mellan olika enheter, från knappt 23 kr. i de minsta till drygt 26 kr. i de största. För övriga områden var kostnaden högst i de minsta enheterna, över 36 kr. i dem med mindre än 500 invånare och något under 30 kr. i dem med

500–2 000 invånare. Lägsta kostnaden eller 18,6 kr. hade enheterna med 2 000–10 000 invånare. Därefter steg kostnaden till bortåt 27 kr. i de största.

Beredningen gjorde också en särskild undersökning av kostnaderna för den kyrkokommunala begravningsverksamheten 1968. Den redovisades i en bilaga till slutbetänkandet Samhälle och trossamfund (SOU 1972:37 s. 44 ff). Någon geografisk fördelning gjordes inte. Vidare hölls en del utgifter av allmän natur utanför och lades alltså inte ut på begravningsverksamheten. Talen blev därför lägre än de förut redovisade, men huvudtendensen blev densamma. Nettodriftkostnaden per invånare var högst i de minsta enheterna, drygt 22 kr, och sjönk successivt till ett lägsta tal på 12,4 kr i enheter med 5 000–10 000 invånare. Därefter steg kostnaden för att nå upp till närmare 17 kr. i de största enheterna.

I samband med överläggningarna mellan staten och svenska kyrkan genomfördes en begränsad provundersökning som omfattade 13 enheter med olika storlek och läge. Syftet var att få ett bättre underlag för att bedöma möjligheterna att konstruera ett generellt ersättningssystem för de fall då kyrkliga kommuner fortsatte att förvalta allmänna begravningsplatser på uppdrag av de borgerliga kommunerna som nya huvudmän. Slutsatsen blev att det inte gick att utforma ett sådant system på grund av de stora variationerna. Undersökningen redovisades i en bilaga till slutbetänkandet Stat-kyrka (SOU 1978:3 s. 55 ff). I detta sammanhang kan nämnas att genomsnittskostnaden per invånare varierade mellan drygt 19 kr. och bortåt 32 kr. och att skillnaderna inte blev väsentligt mindre då man räknade bort administrationskostnader och särskilda kostnader för krematorier.

Utredningen har för sin del inte ansett det meningsfullt att genomföra en kostnadsundersökning. Det finns ingen anledning att tro att huvudtendenserna skulle ha ändrats under de senaste åren. De stora variationer som har påvisats får t. ex. tas som fakta. Man kan emellertid dra ett par kompletterande slutsatser av den statistiska undersökning som redovisas i bilaga 1. Det står sålunda klart att de högre kostnaderna i de mindre enheterna inte beror på en högre servicenivå. Tvärtom är servicenivån lägre i vissa avseenden. Till detta kommer att en viss kritik har riktats mot de mindre enheterna för att de inte uppfyller t. ex. arbetsmiljölagens krav. Att vissa brister förekommer har belagts genom undersökningen. De större enheterna har inte bara så gott som genomgående den högsta servicenivån. En del av dem har också speciella kostnader, bl. a. för krematorier. Utredningen vill betona att i det nu anförda inte ligger någon bedömning av t. ex. hur väl skötta olika begravningsplatser är. Vad det gäller är sådant som vissa tjänster, olika slags byggnader, avgifter och liknande.

Det finns ingen anledning att i detta sammanhang fördjupa sig i siffermaterialet. Att det föreligger *ekonomiska problem* står utan vidare klart liksom att dessa *delvis är en följd av organisationsstrukturen,* med över 2 000 förvaltningsenheter av vilka två tredjedelar har mindre än 2 000 invånare. Detta har också framhållits för utredningen under dess arbete. Det har påpekats vid kontakterna inom svenska kyrkan att begravningsverksamheten är en mycket tung utgiftspost för många små församlingar, att åtskilliga är för små för att ha hand om en verksamhet av denna art, att även större enheter ofta har problem, att särskilt större investeringar, t. ex. för ett

krematorium eller en ny begravningsplats, är en dryg börda även för stora enheter, att organisationsstrukturen utgör ett hinder för rationaliseringar på många håll etc. Samtidigt har det strukits under att man inte kan göra alltför långtgående generaliseringar, eftersom förhållandena växlar från ort till ort. Utredningen har inte funnit skäl att ifrågasätta någon av dessa bedömningar.

Eftersom utredningens uppdrag avser både ansvaret för och organisationen av begravningsverksamheten, är det inte möjligt att gå förbi de problem som föreligger. Att analysera dem närmare är dock inte en uppgift för utredningen, som endast har att skissera ett alternativ på grundval av ett i huvudsak kyrkligt ansvar på området. Vad saken gäller är närmast reformer inom ramen för gällande ordning. Därvid måste de synpunkter om rationaliseringar m. m. som framhålls i 1980 års tilläggsdirektiv (se s. 14) särskilt beaktas. I de följande avsnitten skall utredningen diskutera vissa särskilda problem samt åtgärder som kan komma i fråga.

7.4 Samverkan inom svenska kyrkan

Då man diskuterar organisationen av begravningsverksamheten vid fortsatt kyrkligt huvudmannaskap, blir en huvudfråga om det är lämpligt att lägga uppgiften på kyrkliga samfälligheter i större utsträckning än som har skett hittills. Man kommer då in på en problematik som är både ömtålig och komplicerad.

Statsmakterna uttalade sig mycket starkt till förmån för samfällighetsbildningar i samband med att 1961 års församlingsstyrelselag stiftades.

I propositionen (1961:70 s. 152) strök departementschefen särskilt under "att stora fördelar i ekonomiskt hänseende kan stå att vinna genom samfällighetsbildning. Små kyrkokommunala enheter innebär ofta splittring av de ekonomiska resurserna. Genom att utnyttja det större skatteunderlag samfälligheten bjuder kan en mera långsiktig planering ske och tillgängliga medel mera rationellt utnyttjas. Detta kan i sin tur medföra ett jämnare skatteuttag." Viktiga led i den nya lagstiftningen var att pastoraten fick en fastare organisation och att ansvaret för kyrkobokföringen fördes över från församlingarna till pastoraten. Departementschefen ansåg det "önskvärt att även andra ekonomiska angelägenheter överförs till dessa större enheter". Han biträdde kommitténs förslag att detta skulle kunna ske på frivillighetens väg men ville "samtidigt rekommendera att det från fall till fall prövas, om en utökning av pastoratets verksamhetsområde bör komma till stånd".

Konstitutionsutskottet (1961:16 s. 59) anslöt sig enhälligt till vad departementschefen hade anfört i dessa delar och utvecklade synpunkterna ytterligare: "Utskottet vill understryka vikten av att samfällighetsbildning kommer till stånd i vidgad utsträckning. Församlingarna bör, där så är möjligt, söka gå samman och bilda enheter med större ekonomisk bärkraft. Planeringen för framtida behov kan göras säkrare och mera långsiktig." Utskottet ansåg att förslagen beträffande flerförsamlingspastoraten innebar betydande fördelar och att det var angeläget att överväganden kom till stånd om att ge pastoraten ytterligare uppgifter. "En total ekonomisk samfällighet inom pastoratets ram torde ofta innebära betydande organisatoriska fördelar", framhöll utskottet avslutningsvis.

Det förbisågs inte att även andra synpunkter än de ekonomiska har betydelse då det gäller svenska kyrkans lokala organisation. Ett led i reformen var att reglerna om bildande av totala samfälligheter ändrades så att de ingående församlingarna kunde bli kvar som kyrkokommunala enheter. Församlingsstyrelsekommittén (SOU 1957:15 s. 267 ff) vände sig mot att en total samfällighet enligt dittills gällande ordning fick ta över alla uppgifter av både ekonomisk och annan natur, även "sådana uppgifter som har avseende å det andliga livet i församlingen, angelägenheter som plägar sammanfattas under begreppet församlingsvårdande uppgifter". Enligt kommitténs mening borde man "eftersträva att låta församlingen i möjligaste utsträckning fortleva kring lokalkyrkan". Dess ställning som "den egentliga cellen i den kyrkliga organisationen" borde "icke de facto utplånas genom någon form av samfällighetsbildning". Statsmakterna anslöt sig till denna syn. En viktig del i förslaget var, uttalade departementschefen (prop. s. 152) "att den till lokalkyrkan knutna församlingsverksamheten inte försvagas även om församlingarna går samman till mera bärkraftiga enheter". Det är uppenbart att man måste se konstitutionsutskottets uttalande om "betydande fördelar" med totala samfälligheter inom pastoraten mot bakgrunden av den här redovisade reformen beträffande sådana samfälligheter.

Om utvecklingen efter dessa uttalanden av statsmakterna har uppgifter nyligen lämnats i betänkandet (SOU 1981:6) Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Det nämns där (s. 69 f) att det vid ingången av 1956 fanns 95 samfälligheter, som omfattade 218 församlingar, och att det 1980 fanns 267 samfälligheter, som omfattade 917 församlingar. För 1980 uppges att 176 samfälligheter, med 626 församlingar, var totala medan 91, med 291 församlingar, var partiella. Det upplyses vidare att det numera i de flesta av de största kommunerna finns totala kyrkliga samfälligheter som omfattar alla eller nästan alla församlingarna.

En utveckling har alltså ägt rum efter församlingsstyrelselagens tillkomst. Likafullt är emellertid ansvaret för begravningsverksamheten fördelat på 2 034 förvaltningsenheter, av vilka 1 820 är församlingar och 1 371 har mindre än 2 000 invånare. Om statsmakterna håller fast vid den syn som de gav uttryck för 1961, blir det nödvändigt att verka för att begravningsverksamheten i större utsträckning blir en samfällighetsuppgift.

Utredningen anser för sin del att det är svårt att ifrågasätta behovet av mera bärkraftiga och rationella förvaltningsenheter för så tunga ekonomiska angelägenheter som det är fråga om i detta sammanhang. Många församlingar är i dag för små för att bära upp en så kostnadskrävande verksamhet och uppfylla de olika krav som ställs på dem. Särskilt då investeringar blir aktuella är det en fördel att ha ett större underlag att falla tillbaka på. En god planering och ett effektivt resursutnyttjande kan främjas genom att man skapar större enheter än flertalet av dem som finns i dag.

Förhållandena växlar både mellan olika delar av landet och mellan orter på nära håll. Fördelarna med samfällighetsbildningar varierar naturligtvis också. I vissa fall är sannolikt de små enheterna i och för sig de billigaste och mest lättskötta. På många håll har också säkert de ekonomiska problemen lett till en sparsamhet som gör att det knappast går att minska utgifterna ytterligare. De direkta vinsterna av en samfällighetsbildning blir naturligtvis mindre om alla de ingående församlingarna är ekonomiskt svaga osv. Även i

sådana fall ger emellertid en samfällighetsbildning bättre möjligheter att planera verksamheten, att möta olika krav på insatser som ställs och att prioritera mellan skilda utgiftskrav. Själva organisationen blir starkare.

En viktig synpunkt är också att ekonomiska samfälligheter medför en utjämning mellan invånarna i de ingående församlingarna. Det man mest fäster sig vid i de undersökningar som har redovisats är de kraftiga variationerna i kostnader per invånare, både mellan olika regioner och mellan förvaltningsenheter av olika storlek. Vissa skillnader följer av den kommunala självstyrelseprincipen som sådan. Medborgarna får inom vissa ramar själva bestämma vad de vill kosta på sig och hur de vill prioritera mellan olika områden. Inom denna sektor är emellertid förhållandena något speciella. För en liten enhet är möjligheterna att prioritera mycket begränsade, en omständighet som vanligen brukar anses som en nackdel. De tjänster som de enskilda vill ha – av samhället, genom svenska kyrkan – är också i stort sett desamma. De stora skillnaderna i kostnader måste därför inge vissa betänkligheter, särskilt som den service som erbjuds ofta är mindre där kostnaderna är högre.

En utjämning är angelägen att eftersträva. Överhuvudtaget kan det med tiden bli aktuellt att ifrågasätta om utdebiteringen bör variera mellan olika kyrkliga kommuner inom den borgerliga kommunens område. Samfällighetsbildning är en lösning. En annan är en övergripande utjämning för hela landet. Frågan om ett sådant utjämningssystem genom kyrkofonden är föremål för en särskild utredning. Vad som därvid står i förgrunden är utjämning på inkomstsidan, även om det också skall prövas om vissa kostnader kan vägas in. En kostnadsutjämning torde i första hand få sökas genom samfällighetsbildning. Med hänsyn till det pågående arbetet rörande kyrkofonden lämnar utredningen dessa frågor åt sidan.

Det finns ingen anledning att i detta sammanhang föra något längre resonemang om svenska kyrkans strukturfrågor på lokalplanet. Det är tillräckligt att slå fast att statsmakterna intog en bestämd ståndpunkt då församlingsstyrelselagen stiftades och att den ekonomiska utvecklingen har gett ökad tyngd åt de synpunkter som framfördes då. Om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten förblir i huvudsak kyrkligt även i framtiden, måste det från statsmakternas synpunkt vara svårt att bygga på en organisation som de i stora delar bedömde som orationell och oekonomisk redan för 20 år sedan.

Statsmakternas uttalanden 1961 pekar närmast på lösningen att göra begravningsverksamheten till en *pastoratsangelägenhet.* Vid utredningens överläggningar med företrädare för svenska kyrkan har man ofta pekat på denna lösning. Den skulle innebära att antalet kyrkokommunala enheter med ansvar för begravningsverksamhet minskas från drygt 2 000 till drygt 1 000.

Även pastoraten är emellertid i många fall för små för att vara rationella förvaltningsenheter. Överhuvudtaget är inte pastoratsindelningen grundad på sådana ekonomiska överväganden som är motiverade av hänsyn till begravningsverksamheten. Ett alternativ, som också har förts fram vid utredningens överläggningar inom svenska kyrkan, är att bilda *samfälligheter med samma omfattning som de borgerliga kommunerna.* Särskilt i de större tätorterna torde detta vara den bästa lösningen. Som nämnts har också totala

samfälligheter redan bildats i flertalet av de största kommunerna.

Några andra alternativ än de två nu nämnda kan utredningen inte se. Givetvis kan speciella anordningar motiveras av de lokala förhållandena, men allmänt sett måste iakttas att inte den kyrkliga organisationen på lokalplanet kompliceras ytterligare.

Utredningen har övervägt att föreslå som ett första steg mot en mera rationell ordning, att begravningsverksamheten görs till en pastoratsangelägenhet. Utredningen har emellertid stannat för att inte föra fram något direkt förslag av den innebörden. Man måste beakta sambandet mellan begravningsverksamheten och övriga ekonomiska angelägenheter som ligger på församlingarna, särskilt sambandet mellan kyrka och kyrkogård. Ett intressant alternativ är det som konstitutionsutskottet pekade på 1961, att bilda totala ekonomiska samfälligheter inom pastoraten. Därutöver borde kommunstora samfälligheter eftersträvas i de större tätorter där sådana samfälligheter inte redan har bildats.

Samtidigt är det angeläget att slå vakt om församlingsgemenskapen kring lokalkyrkan. Utredningen delar helt den inställning som kom till uttryck i förarbetena till församlingsstyrelselagen. Vid en diskussion av dessa frågor i dag ligger det nära till hands att tänka på 1979 års lagstiftning om vissa *lokala organ* i de borgerliga kommunerna. Det kan finnas skäl att överväga någonting liknande på det kyrkokommunala området. Församlingar som går in i en total ekonomisk samfällighet skulle inte bara kunna behålla sina icke ekonomiska, församlingsvårdande uppgifter utan skulle också kunna fungera som lokala förvaltningsorgan åt samfälligheten. Säkert skulle det på många håll vara praktiskt att t. ex. ha kvar lokala kyrkogårdsförvaltningar även om ansvaret för begravningsverksamheten ligger på pastoratet eller en större samfällighet. Utredningen föreslår att denna möjlighet övervägs under det vidare arbetet med en ny församlingsstyrelselag, om statsmakterna skulle stanna för att behålla ett i huvudsak kyrkligt huvudmannaskap för begravningsverksamheten.

7.5 Samverkan med de borgerliga kommunerna

En fråga som inte kan förbigås i detta sammanhang gäller samverkan mellan kyrkliga och borgerliga kommuner med sikte på att nå bästa möjliga resursutnyttjande. Som utredningen har nämnt i kapitel 2 har en sådan samverkan redan organiserats på en del håll. I mindre skala förekommer samarbete ofta, t. ex. i form av gemensam anställning av viss personal eller köp av vissa tjänster. Oavsett hur de inomkyrkliga samverkansfrågorna drivs i framtiden, måste man överväga om fördelar kan nås genom ett utvidgat samarbete, eventuellt en arbetsfördelning (se kapitel 9) med de borgerliga kommunerna.

Ämnet berörs av församlingsstyrelselagen genom en föreskrift på en speciell punkt. Enligt 69 § andra stycket åligger det kyrkorådet att samråda med den borgerliga kommunens styrelse då budgetförslag upprättas. Föreskriften tillkom 1961. Bakgrunden och motiven förtjänar att beröras i korthet.

Riksdagen behandlade 1960 motioner som syftade till att de borgerliga

kommunerna skulle ta över handläggningen av ekonomiska angelägenheter från de kyrkliga kommunerna. Motionerna förklarades besvarade med vad konstitutionsutskottet enhälligt hade anfört i sitt utlåtande (1960:25). Utskottet ville bl. a. "peka på betydelsen av att vid en revision av den kyrkligt kommunala lagstiftningen former skapas för en samverkan mellan de skilda kyrkliga och borgerliga organen i ekonomiska frågor". En departementspromemoria i det ämnet redovisades i propositionen om ny församlingsstyrelselag (s. 66). Vid remissbehandlingen hade, framhöll departementschefen (s. 69), "allmänt vitsordats värdet av samverkan på förevarande område". I specialmotiveringen anfördes (s. 182) att formerna för samrådet kunde variera med hänsyn till de lokala förhållandena. På ett håll kunde en enkel muntlig kontakt räcka, på ett annat håll borde "frågorna ingående diskuteras och bedömas på längre sikt". Konstitutionsutskottet (s. 56) ville utsträcka samverkan till att gälla frågor i gränsområdet mellan den borgerligt och den kyrkligt kommunala kompetensen och underströk vikten av smidiga samarbetsformer.

Det är naturligt att i dag aktualisera frågan om ett mera utvecklat samarbete mellan kyrkliga och borgerliga kommuner på begravningsverksamhetens område. Med hänsyn till de ekonomiska frågornas ständigt ökande betydelse är det nödvändigt att ta till vara de fördelar som kan stå att vinna med en sådan samverkan. Utredningen vill än en gång stryka under att det viktigaste är vad som kan förutses i fråga om *utvecklingen*. Det gäller här likaväl som i fråga om de främmande trosbekännarna. De ekonomiska och administrativa problemen är redan betydande och de kommer att bli större.

En utvidgad samverkan mellan kyrkliga och borgerliga kommuner måste i första hand komma till stånd på frivillighetens väg och inte genom föreskrifter eller andra åtgärder från statsmakternas sida. Samarbete måste åstadkommas lokalt och i de former och den utsträckning som svarar mot förhållandena på orten. Ett centralt stöd för sådana initiativ borde kunna ges av Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Ett särskilt behov av samverkan mellan kyrkliga och borgerliga kommuner föreligger då det gäller mark- och planfrågor. Dessa har så ofta tagits upp som ett problem, att utredningen har ansett sig böra ägna ett särskilt avsnitt åt ämnet.

7.6 Mark- och planfrågor

Problem med mark- och planfrågor förekommer i huvudsak i de större enheterna i tätorter. För dessa är behovet av ny gravplatsmark större och tillgången till mark i allmänhet mera begränsad än i de mindre enheterna.

Den av utredningen genomförda undersökningen visar att omkring en tredjedel av samtliga förvaltningsenheter har behov av ny gravplatsmark inom 15 år, att en tredjedel kommer att vidkännas sådant behov om mer än 15 år och att omkring en tredjedel räknar med att inte alls behöva ny mark för ändamålet. Förhållandena skiljer sig avsevärt mellan mindre och större

enheter. Av de största, med flera än 30 000 invånare, behöver 80 procent ny gravplatsmark inom 15 år. Motsvarande tal är omkring 60 procent för enheter med 10 000–30 000 invånare. Det är naturligt att problem kan uppkomma då det gäller att tillgodose det förhållandevis stora markbehovet.

Huvudmännen har ett ansvar för att det finns ett tillräckligt antal gravplatser av vedertagen typ. De har att säkerställa att behovet av ny gravplatsmark blir tillgodosett. De måste därför i god tid vidta nödvändiga åtgärder såsom att anskaffa mark, se till att markbehovet beaktas i den fysiska planeringen, svara för projektering och anläggning etc. En nära samverkan måste ske med både statliga och kommunala myndigheter.

På de borgerliga kommunerna ankommer det att beakta behovet av mark för begravningsändamål i den fysiska planeringen. För det krävs emellertid att kommunen har kunskap om det behov som föreligger eller kan förutses. Denna kunskap kan endast förmedlas av huvudmännen för begravningsverksamheten. En samverkan mellan borgerliga och kyrkliga kommuner är alltså nödvändig.

De ofta påtalade problemen med mark- och planfrågor kan ha sin orsak i att det brister i den nödvändiga samverkan mellan borgerliga och kyrkliga kommuner. Detta kan i sin tur bero på att församlingarna inte i tid aktualiserar sina behov eller på att kommunerna inte, trots kännedom om förhållandena, beaktar behoven. En orsak kan också vara att tillgången på mark är begränsad. I större, mera utbyggda och expanderande kommuner krävs att markanvändningsplanerna nära samordnas. Om det – som vanligen är fallet – inom en sådan kommun finns flera enheter med ansvar för begravningsverksamhet, kan det i den fysiska planeringen uppstå svårigheter med att tillgodose varje enskild enhet med ny mark. I sådana kommuner kan det därför redan av hänsyn till mark- och planfrågorna vara motiverat att bilda kommunstora samfälligheter för begravningsverksamheten.

Statsmakterna kan inte göra mycket för att komma till rätta med de problem som föreligger. Att ge föreskrifter om samverkan mellan borgerliga och kyrkliga kommuner skulle strida mot den allmänna strävan att minska detaljregleringen av den kommunala verksamheten. Statens planverk har sin uppmärksamhet fäst på frågorna. De har behandlats ingående i verkets föreskrifter och allmänna råd för begravningsplatser och krematorier. Utredningen vill härutöver endast hänvisa till vad som har sagts i det föregående (se 7.4) om önskvärdheten av kommunstora samfälligheter i alla större tätorter.

7.7 Behov av en ekonomisk och organisatorisk analys

Svenska kyrkans ekonomi- och organisationsfrågor på lokalplanet är både komplicerade och ömtåliga. De kan emellertid inte förbigås om statsmakterna beslutar att inte genomföra någon principiell förändring av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten.

Mot denna bakgrund vill utredningen avslutningsvis peka på behovet av en aktuell analys av den kyrkokommunala ekonomin. De undersökningar som finns är dels för gamla, dels utförda enligt program som inte är helt lämpade

för att belysa de aktuella problemen. Att göra en speciell undersökning av begravningsverksamheten eller någon annan enskild kostnadsfaktor är enligt utredningens bedömning inte meningsfullt. Däremot skulle det vara av betydande värde att få en mera allmänt inriktad urvalsundersökning av ett antal kyrkokommunala enheter som representerar olika storlek, läge och problem. Därigenom skulle man få underlag för det vidare arbetet med svenska kyrkans ekonomi- och organisationsproblem på lokalplanet. Utredningen vill därför föreslå att en sådan undersökning kommer till stånd.

8 Kommunalt huvudmannaskap

Den grundläggande förutsättningen för detta alternativ är att de borgerliga kommunerna *helt* tar över huvudmannaskapet för begravningsverksamheten. Det är viktigt att hålla fast vid detta, därför att alternativet med fortsatt kyrkligt huvudmannaskap enligt kapitel 7 innebär, att även borgerliga kommuner *kan* vara huvudmän i speciella fall, och det alternativ som skisseras i kapitel 9 innebär, att huvudmannaskapet *delas* mellan de borgerliga och de kyrkliga kommunerna.

Ett principförslag om kommunalt huvudmannaskap fördes fram av 1968 års beredning och ett i detalj utarbetat förslag presenterades i 1978 års betänkande. Om man härtill lägger slutbetänkandet av 1958 års utredning och det omfattande materialet från de tre remissomgångarna, kan man konstatera att frågorna har blivit ingående belysta. Diskussionen får närmast gälla vilka avvikelser man kan överväga från 1978 års förslag mot bakgrunden av remissyttrandena och dagens ekonomiska situation.

8.1 Förutsättningar för en kommunalisering

Det tidigare arbetet med frågan har visat att det är svårt att finna fullt ändamålsenliga och tillfredsställande former för en kommunalisering av begravningsverksamheten. Särskilda problem har orsakats av sammankopplingen med frågekomplexet stat-kyrka. Även bortsett därifrån föreligger det emellertid speciella förhållanden som gör en huvudmannaskapsreform mera komplicerad än som vanligen är fallet. Detta har så grundläggande betydelse för diskussionen, att utredningen finner det motiverat att uttryckligen precisera förutsättningarna på grundval av de förut redovisade fakta.

En avgörande faktor är de stora skillnaderna mellan den borgerligt kommunala strukturen och den kyrkokommunala organisationen för begravningsverksamheten (se 2.3). Dessa skillnader är en följd av att de borgerliga kommunerna har varit föremål för två indelningsreformer som har minskat antalet kommuner till 279. Ingen sådan reform har genomförts i fråga om den kyrkokommunala indelningen. Antalet förvaltningsenheter har i begränsad utsträckning minskats genom samfällighetsbildningar. Totala antalet är i dag 2 034. Av dessa har 1 371 mindre än 2 000 invånare. Endast 140 har mer än 10 000 invånare. I 40 av dessa överstiger folkmängden 30 000.

Om man jämför de båda organisationsstrukturerna (tabell 2.2) finner man att 60 borgerliga kommuner har mer än 10 förvaltningsenheter för

begravningsverksamhet inom sitt område. Lika många har 6–10 enheter och 16 har mer än 20 enheter. Endast 155 borgerliga kommuner har högst fem enheter och bara 41 har en enda.

En annan avgörande faktor i detta sammanhang är att omkring 2 620 allmänna begravningsplatser är kyrkogårdar. Därtill kommer omkring 630 friliggande begravningsplatser under kyrkligt huvudmannaskap. Åtskilliga av dem har emellertid en nära lokal anknytning till kyrkan. Det ligger i sakens natur att det är en känslig fråga att föra över förvaltningen av en kyrkogård från församlingen till den borgerliga kommunen. Redan äganderätten till marken innebär en komplikation. Om även den skall föras över, måste kyrkotomten delas genom avstyckning.

Det är framför allt kombinationen av det stora antalet kyrkliga förvaltningsenheter med ringa folkmängd och kyrkogårdarnas antalsmässiga dominans bland begravningsplatserna som medför praktiska problem vid en huvudmannaskapsreform. Alla dessa problem kan mycket väl lösas i samförstånd. Även delning av en kyrkotomt har förekommit i praktiken. Om däremot samförstånd inte nås, kan situationen bli besvärlig för båda parterna vid en kommunalisering.

Mot denna bakgrund är det naturligt att man alltid har förutsatt en nära samverkan i praktiken mellan borgerliga och kyrkliga kommuner, då man har diskuterat en förändring av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten. Sålunda utgick 1968 års beredning från att lokala överenskommelser skulle träffas i stor utsträckning, och 1978 års förslag innehöll detaljerade regler om samverkan, till väsentlig del avsedda att ges i lagform. Detta har inte bara motiverats av verksamhetens speciella karaktär och förutsättningar utan också av opinionsmässiga hänsyn.

Vid remissbehandlingen av 1978 års förslag (SOU 1978:76 s. 18) intog 53 % av de kyrkliga kommunerna en negativ och 30 % en positiv attityd i den del som gällde begravningsverksamheten. Ytterligare 15 % avstyrkte förslaget i dess helhet utan att gå närmare in på delfrågorna. Omräknat till andel av befolkningen innebar detta att de negativa svaren representerade 56 % och de positiva 42 %. Även om utfallet givetvis påverkades av sammankopplingen med hela komplexet stat-kyrka, torde det vara ställt utom tvivel att en omfattande kyrkokommunal opinion motsätter sig en huvudmannaskapsförändring.

Ser man på frågan från borgerligt kommunal synpunkt kan man konstatera, att ett övertagande av ansvaret för begravningsverksamheten är förenat med praktiska problem och att en sådan reform inte utgör något krav. Svenska kommunförbundet har gett uttryck för uppfattningen, att uppgiften i och för sig är av kommunal karaktär och skulle utgöra ett naturligt led i den kommunala verksamheten. Kommunerna måste därför se det som en skyldighet att ta över verksamheten om det begärs av dem, men de har inte själva något direkt önskemål. En positiv faktor för kommunerna är att de inte är tvungna att på samma sätt som eljest kräva kostnadskompensation för nya åtaganden. Begravningsverksamheten betalas redan genom kommunalskatt via de kyrkliga kommunerna. Om uppgifterna helt eller delvis förs över till de borgerliga kommunerna, förutsätter dessa att full kostnadstäckning får ske skattevägen. Givetvis är det ändå angeläget att se till att inte administrativt krångel och orationell förvaltning blir en följd av de särskilda kraven på

samverkan med de kyrkliga kommunerna.

För egen del vill utredningen i detta sammanhang endast uttala, att huvudproblemet otvivelaktigt är formerna för det samspel mellan borgerliga och kyrkliga kommuner som fordras även enligt utredningens mening. Det måste betonas att en samverkan inte är nödvändig bara av hänsyn till verksamhetens karaktär och den kyrkokommunala opinionen utan också av rent ekonomiska skäl. Utredningen hänvisar till 1980 års tilläggsdirektiv om finansiering av reformer. Det är nödvändigt att både motivera själva reformkostnaden och visa att den kan tas tillbaka genom bättre resursutnyttjande i framtiden. Utredningen delar uppfattningen att de borgerliga kommunerna måste få kompensera sig skattevägen för nya åtaganden på detta område. För samhället i stort är emellertid den totala kostnaden av avgörande betydelse. Det står klart att man i dag måste ta ännu större hänsyn till både samhällsekonomin och den kommunala ekonomin än då 1978 års förslag utarbetades.

Utredningen har visat i kapitel 7 att den nuvarande ordningen för begravningsverksamheten är förenad med problem från bl. a. ekonomiska synpunkter. Statsmakterna underströk redan för 20 år sedan att betydande fördelar kan vinnas genom att större och mera bärkraftiga enheter skapas för församlingarnas ekonomiska angelägenheter. Kommunalisering av begravningsverksamheten är ett alternativ till en inomkyrklig organisationsreform och får bedömas från precis samma synpunkter. Detta är avgörande för uppläggningen av utredningens diskussion, eftersom allmänna överväganden om relationerna stat-kyrka etc. faller utanför ramen för uppdraget.

8.2 Sammanfattning av 1978 års förslag

Utredningen har ansett praktiska skäl tala för att utgå från 1978 års förslag. Det är så pass aktuellt och väl känt att det redan därför bör vara med i bilden, då man diskuterar olika lösningar. Om det stora flertalet tekniska detaljer i förslaget gäller också, att de inte har blivit föremål för egentlig remisskritik och att inte heller utredningen har funnit anledning till några påpekanden av större saklig betydelse. Det är i detta läge inte meningsfullt att gå igenom alla delfrågor. Utredningen begränsar sig till de avgörande punkterna. I övrigt hänvisas till 1978 års betänkande.

Om 1978 års förslag i fråga om begravningsverksamheten bör anmärkas att det utformades i ett arbetsutskott med företrädare för staten, Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt Rikskommittén för stiftstingen. Ingen företrädare för någon av dessa huvudmän anmälde någon särmening i slutbetänkandet. Sammanfattningen i detta beträffande begravningsverksamheten (SOU 1978:1 s. 16) återges här för enkelhets skull, fastän enskildheter återkommer längre fram. Den innehåller följande:

Deltagarna föreslår att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten förs över till kommunerna men att församlingar och samfälligheter ges en lagfäst rätt att mot ersättning från kommunerna fortsätta att förvalta begravningsplatser, som de vid övergångstillfället har hand om. Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter skall sålunda själva få bestämma om de vill fortsätta med förvaltningen. Av praktiska skäl

måste de ge sin önskan till känna ett år innan reformen träder i kraft.

Genom det ändrade huvudmannaskapet får kommunerna ett övergripande administrativt, ekonomiskt och rättsligt ansvar för hela verksamheten. Det ankommer på dem att avgöra hur förvaltningen av nyanlagda begravningsplatser skall ordnas. För övriga begravningsplatser har deltagarna utgått från att flertalet församlingar och samfälligheter önskar utnyttja möjligheten att åtaga sig förvaltningsuppgifter. Dit hör enligt förslaget alla de praktiska och administrativa uppgifter som har direkt samband med verksamheten på en begravningsplats. Till förvaltningsuppgifterna räknas också viss myndighetsutövning enligt gravrättslagen och begravningskungörelsen.

Det ekonomiska ansvaret för begravningsverksamheten skall enligt förslaget vila på kommunerna. Ersättning till församlingar och samfälligheter för de med förvaltningen förenade driftkostnaderna föreslås bli fastställd för varje begravningsenhet genom ett individuellt förfarande vid övergångstillfället. Det framräknade beloppet blir normerande för framtida ersättningar. Årlig uppräkning samt revidering av driftersättningen med vissa tidsintervaller föreslås. För mera betydande kapitalutgifter äger budgetbehandling rum i vanlig ordning. Fonder och lån som angår begravningsverksamheten överförs till kommunerna.

8.3 Huvudfrågorna och remissyttrandena

De viktigaste frågor som måste diskuteras här gäller alltså de nuvarande kyrkliga huvudmännens befattning med de allmänna begravningsplatserna efter det att huvudmannaskapet för dessa har förts över till de borgerliga kommunerna. Det bör erinras om att det principförslag som lades fram av 1968 års beredning innebar, att kommunerna skulle ha befogenhet men inte skyldighet att uppdra åt församlingar och samfälligheter att mot ersättning handha skötseln av allmänna begravningsplatser. Beredningen förutsatte att lokala överenskommelser skulle träffas där det var motiverat. Enligt 1978 års förslag skulle de hittillsvarande kyrkliga huvudmännen inte bara beredas en möjlighet utan ges en *lagfäst rätt* att, om de så önskade, fortsätta att förvalta de allmänna begravningsplatser som de innehade vid huvudmannaskapsförändringen. Denna garanti skulle omfatta såväl den faktiska förvaltningen som viss rättslig förvaltning i form av myndighetsutövning. Den skulle däremot inte gälla nytillkommande begravningsplatser. I fråga om dessa skulle kommunerna ha befogenhet men inte skyldighet att överlåta förvaltningen.

Vid remissbehandlingen av 1978 års förslag godtog flera instanser en fortsatt kyrklig förvaltning i enlighet med förslaget. Flertalet av de instanser som yttrade sig i denna del var emellertid negativa eller tveksamma. Till dem hörde flera länsstyrelser och åtskilliga kommuner. Enligt dessa skulle förslaget medföra administrativa nackdelar. Dessutom skulle en obligatorisk delegation vara svår att förena med vanliga kommunalrättsliga principer. Flera instanser godtog visserligen att församlingarna och samfälligheterna skulle ges en möjlighet till fortsatt förvaltning men avstyrkte eller var tveksamma inför att gå så långt som till en formell garanti. Vanliga synpunkter var att huvudmannaskap och förvaltning i princip borde följas åt och att man inte i förväg borde binda kommunerna utan låta lokala förhållanden bli avgörande. En del instanser vände sig särskilt mot förslaget att kommunerna skulle vara skyldiga att delegera även myndighetsutövningen.

Den lagfästa förvaltningsgarantin i 1978 års förslag bands upp genom det *ersättningssystem* som föreslogs. Från början var tanken, som har framgått av kapitel 7, att ett generellt ersättningssystem skulle konstrueras. Det visade sig emellertid vara omöjligt på grund av de kraftiga kostnadsvariationerna mellan olika kyrkliga förvaltningsenheter. Resultatet blev i stället ett *individuellt anpassat* system som utgick från principen, att varje kyrklig förvaltningsenhet skulle få ersättning i förhållande till sina kostnader under de senaste tre åren. Denna ersättning skulle räknas upp årligen enligt vissa bestämda regler, och därutöver skulle revidering ske med vissa intervaller.

Vid remissbehandlingen ställde sig flertalet av de instanser som yttrade sig om ersättningssystemet kritiska eller tveksamma till detta. Till dessa remissinstanser hörde dock ingen med anknytning till svenska kyrkan.

Man kan utan vidare konstatera att remissutfallet pekar mycket klart på att man inte bör genomföra någotdera av förslagen om en lagfäst förvaltningsgaranti och ett individuellt anpassat ersättningssystem. För utredningen är detta emellertid inte ett tillräckligt skäl för att avstyrka dem. Uppgiften är att utforma ett alternativ med kommunalt huvudmannaskap som är så realistiskt som möjligt. Det går då inte att bortse från att båda de nu aktuella förslagen tillkom för att tillgodose kyrkliga önskemål och att en övervägande kyrkokommunal opinion har uttalat sig mot en huvudmannaskapsreform. Särskilt som utredningen har betonat vikten av ett gott samarbete mellan borgerliga och kyrkliga kommuner, krävs det ytterligare överväganden om detta alternativ skall utformas mindre förmånligt för svenska kyrkan än 1978 års förslag.

Det är enligt utredningens mening uppenbart att 1978 års förslag i de nu ifrågavarande delarna måste ses som uttryck för en vilja att tillmötesgå en kyrklig opinion för att få till stånd en lösning av hela frågekomplexet stat-kyrka. Utformningen bär en viss prägel av den misstro mot de borgerliga kommunerna som kom till uttryck vid remissbehandlingen av 1968 års beredningsslutbetänkande.

Utredningen har emellertid inte att gå in på problematiken stat-kyrka utan endast att se på begravningsverksamheten för sig. Utredningen har också uttalat som sin uppfattning att dessa frågor kan – och helst bör – lösas oberoende av det större frågekomplexet. Det gäller då att bedöma om 1978 års förslag trots remisskritiken bör kunna ligga till grund för en sådan lösning. Därvid tar utredningen av praktiska skäl upp de båda delförslagen vart för sig, fastän de i och för sig har ett nära sakligt samband. Utredningen talar förenklat om förvaltningsgaranti resp. ersättningssystem.

8.4 Förvaltningsgaranti

Vid sin granskning av 1978 års förslag tar utredningen särskild hänsyn till de problem som den nuvarande ordningen är förenad med enligt vad som har sagts i kapitel 7 och till vad som har anförts i 1980 års tilläggsdirektiv om finansiering av reformer.

Man kommer inte ifrån att en enhetlig modell för samverkan mellan borgerliga och kyrkliga kommuner enligt 1978 års förslag innebär en risk för

sådant administrativt krångel som skall undvikas enligt tilläggsdirektiven. Organisationsstrukturen medför svårigheter hur en huvudmannaskapsreform än genomförs. Det inger därför betänkligheter att ge varje kyrklig förvaltningsenhet en så stark ställning gentemot både den borgerliga kommunen och andra kyrkliga enheter som 1978 års förslag skulle medföra. Man kan inte bortse från risken för lokala svårigheter, även om man räknar med en god vilja överlag att undvika administrativa olägenheter. Särskilt måste man tänka på de kommuner som inom sitt område har ett större antal små kyrkliga förvaltningsenheter.

Vidare måste man uppmärksamma att 1978 års förslag inte bara gav varje kyrklig förvaltningsenhet en rätt att själv bestämma, om den ville ha kvar sin begravningsverksamhet eller inte. Förslaget innebar också att de borgerliga kommunerna blev skyldiga att ta över det som någon kyrklig enhet inte ville behålla. Det förutsattes att det stora flertalet av de kyrkliga kommunerna skulle vilja fortsätta med begravningsverksamheten. Utredningen finner inte fog för någon annan bedömning i dag. Det finns emellertid i detta läge skäl att beakta möjligheten, att vissa borgerliga kommuner kan få ta över uppgifter från så få kyrkliga enheter att det blir svårt att ordna en rationell förvaltning. Även om utredningen i och för sig är övertygad om kommunernas förmåga att bemästra sådana situationer, kan man inte helt gå förbi problemen med tanke på de krav som i dag ställs i fråga om rationell administration.

Den viktigaste invändningen mot 1978 års förslag är emellertid att det inte ger en verklig lösning på de problem inom ramen för gällande ordning som påvisades i kapitel 7. Genom sin konstruktion binder det verksamheten vid den nuvarande kyrkliga organisationsstrukturen och begränsar därmed möjligheterna till rationaliseringar. Detta uppfattar utredningen som en svaghet. Man måste fråga sig om man verkligen tar till vara de fördelar med bärkraftiga enheter för den ekonomiska förvaltningen, som statsmakterna pekade på 1961 och som bör vara ett väsentligt motiv om man går in för att kommunalisera begravningsverksamheten.

Mot de betänkligheter som har anförts här kan det invändas, att de närmast har betydelse för ett övergångsskede. Som utredningen själv har framhållit har valet mellan borgerliga och kyrkliga kommuner som huvudmän ofta dramatiserats i onödan. Det kan hävdas att man, om en reform väl blir genomförd, kan räkna med en vidare utveckling mot allt enklare och rationellare förvaltningsformer. Man kan se som en fördel med en kommunalisering, även om den till en början mest ligger på det principiella planet, att man dock får igång en *utveckling*. Man kan göra bedömningen att en inomkyrklig organisationsreform skulle kräva längre tid än den övergångsperiod som behövs för att ett kommunalt alternativ skall slå igenom i praktiken i form av en naturlig arbetsfördelning och samverkan mellan kommun och kyrka. Resultatet skulle också, kan det sägas, bli bättre just genom denna naturliga ordning, medan en inomkyrklig reform skulle leda till att svenska kyrkan även i framtiden skulle syssla med sådana från kyrklig synpunkt främmande angelägenheter som t. ex. att tillgodose icke kristna trosbekännares speciella önskemål i fråga om begravningsverksamheten.

Utredningen finner det sannolikt att det finns fog för sådana resonemang. Utredningen har emellertid ändå stannat för att inte förorda ett genomförande av 1978 års förslag i den del som har diskuterats här. Avgörande för

detta ställningstagande har varit att man i dag måste iaktta större försiktighet i kostnadsavseende än för bara några år sedan. Man bör inte ens för en övergångstid acceptera de risker och olägenheter som har påpekats utan redan från början förutsätta ett större handlingsutrymme för kommunerna. Framför allt måste man välja ett system som i sig självt *främjar* ett gott slutresultat och inte bygga på förhoppningen att utvecklingen skall bli positiv *trots* systemet, genom att man så småningom överger det.

Utredningen har övervägt möjligheterna att ge de nuvarande kyrkliga huvudmännen en mera begränsad garanti än enligt 1978 års förslag. Det enda alternativ som syns realistiskt är att göra en speciell anordning för *kyrkogårdarna*. I fråga om dessa har kyrkan särskilda intressen, som måhända bör beaktas inte bara i praktiken, såsom kan förväntas ske, utan också genom en bestämmelse i lag. Även för de borgerliga kommunerna kan en lagreglering på denna punkt vara till fördel. I sådana förhoppningsvis sällsynta fall, där en lokal överenskommelse inte kan nås, kan det bereda kommunen olägenheter att ta över ansvaret för en kyrkogård.

Mot en förvaltningsgaranti för kyrkogårdarna kan i princip riktas samma invändningar som mot den mera vidsträckta garantin enligt 1978 års förslag. Särskilt kan det pekas på att det stora flertalet av de allmänna begravningsplatserna är kyrkogårdar. Emellertid måste två viktiga faktorer beaktas. Till en början kommer de borgerliga kommunerna att få en väsentligt utvidgad "fri sektor" om garantin begränsas på detta sätt. Enligt 1978 års förslag skulle kommunerna få ett självständigt ansvar endast för nyanläggningar. Det kan ifrågasättas om det skulle vara tillräckligt för att man skulle kunna vänta sig ett verkligt engagemang och intresse från kommunernas sida och därmed några egentliga rationaliseringsvinster. Om samtliga friliggande begravningsplatser lämnas utanför garantin, vidgas kommunernas handlingsutrymme avsevärt. Vidare tillkommer som en andra faktor att möjligheterna till rationaliseringar torde vara väsentligt mindre i fråga om kyrkogårdarna än då det gäller friliggande begravningsplatser.

Utredningen har för sin del stannat för att en förvaltningsgaranti bör ges beträffande de egentliga kyrkogårdarna, dvs. kyrkotomterna. Det finns särskilda skäl för det, och kommunerna får ändå tillräckligt handlingsutrymme för att deras huvudmannaskap skall få ett reellt innehåll. Givetvis bör emellertid kommunerna – såsom förutsattes både av 1968 års beredning och i 1978 års förslag – alltid ha en *befogenhet* att ge ett förvaltningsuppdrag till en församling eller samfällighet. Frivilliga överenskommelser om sådana uppdrag kommer säkert att befinnas utgöra en ändamålsenlig lösning på många håll. Det väsentliga är emellertid att man inte i förväg binder kommunerna för hårt utan lämnar tillräckligt utrymme för lokala initiativ och för en utveckling mot rationellaste möjliga ordning.

I stället för att ge en förvaltningsgaranti för kyrkogårdarna kan man gå ett steg längre och överväga att låta vederbörande församling eller samfällighet behålla huvudmannaskapet och därmed det ekonomiska, administrativa och rättsliga ansvaret. En sådan lösning faller emellertid utanför ramen för detta alternativ. Det återkommer i kapitel 9, om delat huvudmannaskap.

8.5 Ersättningssystem

Samma argument som har anförts mot den vidsträckta förvaltningsgarantin enligt 1978 års förslag har naturligtvis giltighet även i fråga om det individuellt anpassade ersättningssystemet. Enligt utredningens mening är det snarast mera befogat att resa invändningar mot denna del av förslaget. Med den allmänna inriktning på besparingar och rationaliseringar som man har i dag framstår det som fel redan i princip att låsa fast ersättningen vid kostnadsnivån under de senaste åren. De borgerliga kommunerna måste ha möjlighet att pröva skäligheten av kostnaderna och verka för besparingar och för en utjämning av kostnaderna i olika delar av kommunen.

Betänkligheterna har naturligtvis särskild tyngd vid en sådan kombination av det individuellt anpassade ersättningssystemet med en förvaltningsgaranti för alla befintliga begravningsplatser som 1978 års förslag innehöll. Resultatet skulle lätt kunna bli en strävan hos kommunerna att hålla sin befattning med begravningsverksamheten nere vid ett minimum. Huvudinnebörden av reformen skulle kunna bli att kostnaderna flyttades från församlingsskatten till kommunalskatten. Man skulle alltså få en utjämning mellan invånarna men knappast några rationaliseringsvinster.

Även om förvaltningsgarantin begränsas till de egentliga kyrkogårdarna anser emellertid utredningen att ersättningssystemet enligt 1978 års förslag inte kan godtas. Även i fråga om kyrkogårdarna måste kommunerna, om de skall åläggas huvudmannaskapet, kunna påverka kostnaderna. Om denna stora del av utgifterna för begravningsverksamheten är helt fastlåst i förväg, kan man befara indirekta effekter i form av minskat intresse från kommunernas sida att själva gå in på den "fria sektorn" och driva fram rationaliseringar. Det skulle överhuvudtaget framstå som onaturligt att på samma verksamhetsområde ålägga kommunerna en obunden och en helt bunden del. En så skarp gränsdragning skulle verka egendomlig inte minst med tanke på vad utredningen har anfört om betydelsen av samverkan mellan borgerliga och kyrkliga kommuner (se 7.5). Man måste också beakta att kyrkogårdarna inte bara är begravningsplatser utan i första hand kyrkotomter, som det ankommer på församlingarna att vårda.

Svårigheterna att konstruera ett mera generellt ersättningssystem klarlades under arbetet med 1978 års förslag. Utredningen finner det meningslöst att försöka på nytt. Man får i stället bygga på förtroende för de borgerliga kommunerna. Som huvudmän kommer de att ha ansvaret för att begravningsverksamheten sköts på ett tillfredsställande sätt både enligt gravrättslagen och för kommunmedlemmarna i allmänhet. Det kan förutsättas att en beräkning enligt principerna i 1978 års förslag kommer att göras i samband med en huvudmannaskapsförändring. Det kan också förutsättas att resultatet normalt kommer att bli vägledande för den ersättning som ges. De borgerliga kommunerna bör emellertid inte vara helt bundna vid beräkningens resultat, framför allt inte för framtiden men inte heller vid själva övergången.

Utredningen vill avsluta med en anmärkning av rent teknisk natur. Den lagtext beträffande ersättningssystemet som lades fram i 1978 års betänkande (SOU 1978:3 s. 69) möter i och för sig inga invändningar. Däremot måste motiven (s. 29 ff) mjukas upp i enlighet med det anförda.

8.6 Stiftelse som förvaltningsform

I ett av remissyttrandena över 1978 års betänkande pekades på stiftelser som en möjlig form för samverkan mellan borgerliga och kyrkliga kommuner, om förslaget beträffande begravningsverksamheten genomfördes. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund uttalade också i sitt remissvar, att förbundet inte hade något att erinra mot att denna tanke togs upp till närmare övervägande. Utredningen har ansett det naturligt att behandla frågan i anslutning till övriga samverkansfrågor som aktualiseras i alternativet med kommunalt huvudmannaskap för begravningsverksamheten.

Det kan inledningsvis konstateras att kommunala stiftelser – detsamma gäller vare sig de är borgerligt eller kyrkligt kommunala – inte faller under kommunallagens bestämmelser. Stiftelseorgan är sålunda inte att betrakta som kommunala organ. I den mån en verksamhet faller inom en kommuns kompetens, finns det utrymme för att driva den genom en stiftelse. En förutsättning är dock att verksamheten inte enligt lag skall ombesörjas av ett kommunalt organ. Det krävs också att det i det enskilda fallet kan anses föreligga garantier för att inte stiftelsen i sin verksamhet kommer att handla i strid mot vissa grundläggande kommunalrättsliga regler, t. ex. överskrida den kommunala kompetensen eller åsidosätta självkostnads- eller likställighetsprinciperna. Ännu en inskränkning följer av den förut nämnda bestämmelsen i 11 kap. 6 § regeringsformen, att myndighetsutövning får anförtros ett enskilt rättssubjekt endast med stöd av lag. Inte bara kommunallagen – och alltså församlingsstyrelselagen – utan även andra viktiga offentligrättsliga regler är inte tillämpliga på stiftelser, t. ex. reglerna om offentlighet och sekretess.

Det bör anmärkas att kommunalföretagskommittén (Kn 1978:01) arbetar med olika frågor om kommunala bolag och stiftelser m. m. Till dess uppgifter hör att överväga möjligheterna till förbättrad insyn. Bakgrunden är bl. a. att det under senare år har kommit fram en allt starkare kritik mot att kommunal verksamhet i så stor utsträckning drivs i privaträttsliga former.

Redan det sistnämnda förhållandet gör att man bör iaktta viss försiktighet då det gäller stiftelseformen. Utredningen vill för sin del avvisa tanken på stiftelse som huvudman för begravningsverksamhet eller som organ för myndighetsutövning i sådant sammanhang. Utredningen begränsar sig sålunda till att diskutera stiftelse som en form för att sköta den löpande förvaltningen av allmänna begravningsplatser. Det torde också vara vad som har åsyftats då stiftelseformen har aktualiserats. Det är samarbetsfrågor som har stått i förgrunden och inte frågor om myndighetsutövning och liknande.

Det får anses åtminstone tveksamt om stiftelse i dag kan användas som förvaltningsform för begravningsverksamhet, eftersom det föreskrivs i lag att vissa uppgifter skall handhas av kyrkokommunala organ. Skäl kan emellertid anföras för att möjlighet skall föreligga att använda denna form, om huvudmannaskapet förs över till de borgerliga kommunerna. Frågan om samverkan mellan borgerliga och kyrkliga kommuner får då en så stor betydelse att det med visst fog kan sägas, att inga vedertagna verksamhetsformer bör vara uteslutna av formella skäl.

Stiftelseformens användbarhet då det gäller att lösa de uppkommande

samarbetsfrågorna har ett par praktiska begränsningar. Till en början måste det enligt utredningens uppfattning förutsättas, att en stiftelse får hand om den löpande förvaltningen av begravningsverksamheten för hela kommunen. Styrelsen måste också få en rimlig omfattning. Den måste samtidigt bereda representation för alla berörda kyrkliga kommuner och ge tillräckligt inflytande åt den borgerliga kommunen som ansvarig huvudman. Stiftelseformen kan alltså knappast bli aktuell då det finns ett större antal kyrkliga kommuner. Är dessa å andra sidan få, torde stiftelsebildning knappast vara ett praktiskt alternativ till vanliga samarbetsformer. Till följd av den varierande organisationsstrukturen och överhuvudtaget de skiftande lokala förhållandena kan det emellertid finnas mellanfall där stiftelsebildning kan framstå som en lösning värd att överväga. Syftet skulle närmast vara att slippa ifrån ett flertal förvaltningsuppdrag till olika kyrkliga kommuner och i stället få en samlad förvaltning med reglerade former för insyn och inflytande för de kyrkliga kommunerna.

Det bör i detta sammanhang erinras om vad som framhölls i kapitel 7 om att en stiftelseägd begravningsplats blir att anse som enskild och inte som allmän, om inte gravrättslagen ändras. Själva begravningsplatserna kan alltså inte överlåtas på en stiftelse enligt nu gällande bestämmelser. Däremot bör, om en stiftelse bildas, på denna överlåtas de maskiner och inventarier och den egendom i övrigt som hör till begravningsverksamheten. Stiftelsens ändamål blir att vårda och underhålla begravningsplatserna och tillhandahålla den service som har samband med begravningsverksamheten. Den får planlägga verksamheten, hålla i nyanläggningar och byggnader, fungera som arbetsgivare för personalen m. m. Kostnaderna får täckas med anslag från den borgerliga kommunen. Stiftelsen får upprätta förslag till budget, som före behandlingen i kommunfullmäktige bereds av kommunstyrelsen eller en särskild nämnd. På kommunstyrelsen resp. nämnden får också den myndighetsutövning ankomma som är förenad med begravningsverksamheten. Tillsynen över stiftelsen kommer att utövas av länsstyrelsen.

Utredningen anser sålunda att det finns skäl att genom lagstiftning öppna möjlighet att bilda stiftelse för begravningsverksamhet enligt vad som nu har sagts, om huvudmannaskapet förs över till de kyrkliga kommunerna. Möjligheten kommer dock enligt utredningens bedömning inte att bli utnyttjad i någon större utsträckning. Det skulle knappast heller vara önskvärt med tanke på den allmänna restriktivitet som numera anses motiverad då det gäller att driva kommunal verksamhet i privaträttsliga former. Det får också beaktas att en stiftelsebildning innebär en bindning för framtiden och kan försvåra en rationalisering av den kommunala förvaltningen vid ändrade förhållanden.

8.7 Äganderätten till begravningsplatser

Den enda ytterligare fråga, som utredningen har funnit skäl att beröra, gäller om äganderätten till de allmänna begravningsplatserna bör beröras av en förändring i fråga om huvudmannaskapet. Ämnet behandlades i några remissyttranden över 1978 års betänkande och har flera gånger tagits upp vid kontakter med utredningen.

Äganderätten till begravningsplatser som handhas av svenska kyrkan företer en mycket splittrad bild. Kyrkogårdar, dvs. begravningsplatser som ligger på kyrkans tomt, följer äganderättsligt kyrkan. När det gäller äldre församlingskyrkor med tillhörande kyrkogård anses att äganderätten inte tillkommer församlingen utan den lokalkyrka till vilken egendomen är knuten. Kyrkan uppfattas i dessa fall som ett särskilt rättssubjekt, närmast av stiftelsekaraktär. Församlingskyrkor som har byggts i senare tid, på landet efter 1817 och i städerna efter 1843, ägs i allmänhet av församlingarna och betraktas som kyrkokommunal egendom. Andra begravningsplatser än sådana som ligger på kyrkans tomt innehas i allmänhet av församlingarna med äganderätt eller nyttjanderätt. En begravningsplats kan också ligga på mark som ha upplåtits av kronan. Då torde äganderätten till marken tillkomma staten.

Enligt 1978 års förslag skulle äganderätten till kyrkogårdar och andra allmänna begravningsplatser inte beröras av det ändrade huvudmannaskapet. Egendomens ändamålsbestämning och det lagfästa huvudmannaskapet bedömdes göra äganderätten till marken betydelselös i praktiken. Det ansågs uppenbart att någon ersättning inte skulle utgå för markens användande som allmän begravningsplats. Några remissinstanser uppehöll sig vid denna fråga. Med något undantag ansåg de att äganderätten borde föras över till de nya huvudmännen.

Det kan inte bestridas att ett överförande av äganderätten till kyrkogårdar och annan stiftelseägd egendom kan medföra svårigheter. Äganderätten till sådan egendom är inte alltid alldeles klar. Problem kan också uppstå när det gäller att avskilja ett lämpligt område kring kyrkobyggnaden som i fortsättningen skall ägas av lokalkyrkan eller församlingen. Dessa problem är emellertid av den arten att de i allmänhet torde kunna lösas. Ett belysande exempel härpå är Stockholms kommuns övertagande av Brännkyrka församlings kyrkogård, där marken kring och till kyrkobyggnaden har avstyckats.

När det däremot gäller allmänna begravningsplatser som inte utgör kyrkogård eller annan stiftelseegendom anser utredningen, att det är naturligt att den formella äganderätten till marken förs över till kommunen. Ett särskilt skäl för detta är att det annars kan anses tveksamt om kommunen får ta i anspråk medel ur sin investeringsfond för ändamål i samband med begravningsplatsen. Med hänsyn till den splittrade bilden bör dock ett allmänt överförande av äganderätten inte föreskrivas. Äganderätten bör föras över i de fall då det befinns praktiskt möjligt. Överenskommelser får träffas i varje enskilt fall.

9 Delat huvudmannaskap

Bearbetningen av de två alternativ, som har stått i förgrunden för debatten hittills, har bekräftat den bedömning som gjordes av 1958 års expertutredning kyrka-stat. Båda alternativen är användbara men är förenade med såväl fördelar som problem. Man kan välja ett i huvudsak kyrkligt huvudmannaskap, men man måste då vara beredd inte bara att lösa problemen med dem som inte tillhör svenska kyrkan utan också att angripa kyrkans ekonomiska och strukturella problem på lokalplanet. Det senare är svårare än det förra. Man kan välja ett borgerligt kommunalt huvudmannaskap, men man måste då vara beredd att genomföra kommunaliseringen i praktiken och lösa de problem som hänger samman främst med kyrkogårdarna och den nödvändiga samverkan med de kyrkliga kommunerna. Även här är ekonomisynpunkterna viktiga.

Diskussionen bör inte låsas vid endast ett val mellan två alternativ som båda är vanskliga. De ökande ekonomiska problemen gör det angeläget att föra frågan vidare. Utredningen har därför sett som en viktig uppgift att försöka utforma ett nytt alternativ, som samtidigt tar till vara de fördelar och löser de problem som de andra alternativen är förenade med. En utgångspunkt har getts av iakttagelsen, att varje förslag som har förts fram har förutsatt något slags *arbetsfördelning* mellan borgerliga och kyrkliga kommuner. Det gäller om kyrkofullmäktigesakkunniga 1922 likaväl som om 1978 års förslag. Det gäller också om de nu gällande lagreglerna. Utredningen har tagit fasta på detta och utformat ett förslag som bygger på en arbetsfördelning, vilken kan anpassas till de skiftande lokala förhållandena.

9.1 Bakgrund och utgångspunkter

Den motsättning mellan kyrkliga och borgerliga kommuner, som ofta har framtonats i debatten, är enligt utredningens uppfattning konstlad. Det syns alldeles tydligt att en rationell lösning måste innefatta ett praktiskt samarbete, oavsett vilken princip man lägger i botten. Det är en konsekvens av samhällsutvecklingen under flera decennier, att de borgerliga kommunerna måste engageras i viss utsträckning även i den lokala begravningsverksamheten. Det ansågs också naturligt innan debatten stat-kyrka började i slutet av 1960-talet. Vad som förordades var inte en allmän kommunalisering utan praktiska lösningar med hänsyn till de skiftande lokala förhållandena.

Det kan nämnas att Tranås kommun redan 1885 blev huvudman för en allmän begravningsplats och att Stockholms kommun engagerades året därpå, för att 1924 ta över hela huvudmannaskapet.

Det är lämpligt att börja diskussionen av det nu aktuella alternativet med att se vilka allmänna grunder för arbetsfördelning mellan kyrkliga och borgerliga kommuner som har angetts tidigare. Utredningen hänvisar till kapitel 5.

Kyrkofullmäktigesakkunniga uttalade 1922 att det var naturligt att i städer, där det fanns en från kyrkan fristående begravningsplats, ställa denna under borgerligt kommunal förvaltning. Detta var alltså långt före de båda kommunindelningsreformerna. Med dagens förhållanden skulle det innebära, att de i egentlig mening friliggande begravningsplatserna tas över av de borgerliga kommunerna. Det skulle i praktiken leda till att varje kommun skulle få åtminstone någon begravningsplats att förvalta.

Målsättningen borde enligt *1958 års utredning* vara att ordna huvudmannaskapsfrågan på ett så praktiskt och ändamålsenligt sätt som möjligt. En lösning som utredningen pekade på innebar, att de borgerliga kommunerna fick ansvaret för att anlägga nya begravningsplatser, medan de som redan fanns fick förbli under kyrkligt huvudmannaskap i avfolkningsbygder men fördes över till borgerligt i tätorter. Då betänkandet lades fram 1968 hade redan den andra kommunindelningsreformen börjat genomföras. Överväganden framstår som en naturlig vidareutveckling av kyrkofullmäktigesakkunnigas syn bortåt ett halvsekel tidigare. Nyheter var tankarna att lägga ansvaret för nyanläggningar på de borgerliga kommunerna och att låta dessa ta över även kyrkogårdarna i tätorterna, så att det blev en samlad förvaltning.

Enligt *1968 års beredning* skulle hela huvudmannaskapet i princip föras över till de borgerliga kommunerna. Dessa skulle emellertid ha frihet att avtala med de kyrkliga kommunerna om att dessa skulle fortsätta att förvalta begravningsplatser. Detta förutsattes ske främst beträffande kyrkogårdarna. Traktens karaktär av avfolknings- eller tillväxtområde borde vara utgångspunkt för diskussionerna. Däremot tänkte sig beredningen att de borgerliga kommunerna skulle snarast ta över de friliggande begravningsplatserna och att de skulle anlägga och förvalta nya begravningsplatser. Det är tydligt att beredningen hade tagit fasta på vad 1958 års utredning hade anfört. Den största nyheten var att det skulle fattas ett principbeslut om borgerligt huvudmannaskap, som skulle ligga som grund vid behandlingen av de enskilda fallen.

Även *1978 års förslag* byggde på principen om borgerligt huvudmannaskap, fastän den tunnades ut i praktiken. Ansvaret för anläggning och förvaltning av nya begravningsplatser skulle ligga på de borgerliga kommunerna, med befogenhet för dem att överlåta förvaltningen på en kyrklig kommun. De befintliga begravningsplatserna, både kyrkogårdarna och de friliggande, skulle emellertid de kyrkliga kommunerna ha rätt att förvalta även fortsättningsvis så länge de önskade det, mot ersättning av de borgerliga kommunerna.

Om man ställer samman de olika utredningarna på detta sätt och jämför vad de syftade till *rent praktiskt,* finner man att synsätten inte har varierat särskilt kraftigt. Det har snarast varit fråga om en anpassning till ändrade

förhållanden i samhället och till de opinioner som kommit fram.

Sammanfattningsvis pekar genomgången av de tidigare förslagen på att utredningen bör behandla tre frågekomplex, nämligen ansvaret för *kyrkogårdarna,* för de *friliggande* begravningsplatserna och för *nya* begravningsplatser. Dessa ägnas var sitt avsnitt i det följande. Av rent praktiska skäl behandlar utredningen de friliggande begravningsplatserna sist. Därefter tar utredningen upp vissa frågor om systemets närmare utformning, dock utan att gå i detalj. Utredningen behandlar ansvaret för *andra än medlemmar i svenska kyrkan* samt vissa frågor om *ekonomi och organisation.*

Först vill utredningen emellertid ange *några allmänna utgångspunkter* som bör ligga fast. De kan sammanfattas på följande sätt.

Syftet skall vara att nå en ekonomisk och rationell organisation samt en jämn och rättvis fördelning av kostnadsbördorna mellan invånarna samtidigt som principiella synpunkter tillgodoses. Någon allmän uppsplittring av ansvaret för begravningsverksamheten får inte ske utan en klar ansvarsfördelning måste genomföras. Härvid bör man utgå från de nuvarande momenten i huvudmannaskapet, utan sakliga ändringar. Någon skall alltid ha ansvaret enligt 2 § gravrättslagen för att det finns allmänna begravningsplatser med erforderligt antal gravplatser av vedertagen typ. Likaså bör man hålla fast vid principen i 4 § jordfästningslagen, att gravsättning på en allmän begravningsplats inte får göras beroende av samfundstillhörighet. De åtgärder, som måste vidtas för främmande trosbekännare, bör inte inriktas på konfessionella begravningsplatser, vare sig allmänna eller enskilda. Lagstiftningen bör endast innehålla de regler som är väsentliga från samhällets synpunkt samt öppna möjligheter för de praktiska lösningar som kan befinnas lämpliga med hänsyn till de skiftande lokala förhållandena. Man bör inte låsa fast organisation, samarbetsformer och liknande utöver vad som följer av allmän lag, t. ex. kommunallagen och församlingsstyrelselagen. Man bör sträva efter ett så enkelt och praktiskt system som möjligt.

Utredningen har använt beteckningen *delat huvudmannaskap* för det alternativ som skisseras i det följande. För att undvika missförstånd vill utredningen upprepa, att den tar avstånd från en uppsplittring av ansvaret för begravningsverksamheten. Vad 1958 års utredning uttalade i detta avseende (SOU 1968:11 s. 146) förtjänar både instämmande och understrykning. Den lösning i praktiken, som 1958 års utredning skisserade, innebar emellertid just ett delat huvudmannaskap med det uttryckssätt som används här.

9.2 Ansvaret för kyrkogårdarna

Med de allmänna utgångspunkter som utredningen har angett för detta alternativ bör det innebära att de kyrkliga kommunerna behåller ansvaret för kyrkogårdarna.

Det finns ingen anledning att än en gång redovisa de problem som är förknippade med att lägga kyrkogårdarna under borgerliga huvudmän. I själva verket har det i alla förslag och diskussioner förutsatts att de kyrkliga kommunerna i praktiken skall i stor utsträckning behålla sitt ansvar för kyrkogårdarna, även om huvudmannaskapet i princip förs över till de

borgerliga kommunerna. Utredningen har själv i alternativet med borgerligt huvudmannaskap förordat en särskild förvaltningsgaranti för kyrkogårdarna. I det sammanhanget pekade utredningen på att man kunde ta steget fullt ut och låta de kyrkliga kommunerna behålla även själva huvudmannaskapet, dvs. etablera en ordning med delat huvudmannaskap för begravningsverksamheten.

En kyrklig huvudman bör emellertid ha befogenhet att överlåta både förvaltningen och huvudmannaskapet i dess helhet på den borgerliga kommunen. Det senare är för närvarande enligt 2 § gravrättslagen ett undantag som kräver ett särskilt förordnande av regeringen. I dessa fall aktualiseras också frågan om att genom avstyckning dela marken i en kyrkotomt och en begravningsplats samt föra över den senare till den borgerliga kommunen. Överenskommelsen mellan Stockholms kommun och Brännkyrka församling visar att ett sådant arrangemang är fullt möjligt att genomföra. Lagstiftningen bör ändras så att den förenklar och underlättar lokala överenskommelser om både förvaltningsuppdrag och överlåtelse av begravningsplats. Den bör däremot inte skapa något slags tvång.

Beroende på hur ordningen med ett delat huvudmannaskap utformas i den borgerliga delen kan man tänka sig kommunala driftbidrag till de kyrkliga huvudmännen. Frågan återkommer i det följande.

9.3 Ansvaret för nya begravningsplatser

Det ligger i sakens natur att det i detta alternativ bör vara de borgerliga kommunerna som åläggs ansvaret enligt 2 § gravrättslagen för att det finns allmänna begravningsplatser med erforderligt antal gravplatser av vedertagen typ.

Denna ordning är en logisk konsekvens av kommunens ställning i allmänhet och av dess ansvar för den fysiska planeringen i synnerhet. Den bör ha det övergripande ansvaret för att samhällsbehoven blir tillgodosedda. Det finns generellt sett inte någon anledning att öka de problem som de kyrkliga kommunerna redan har genom att låta dem bära ansvaret för ny gravplatsmark. Organisationsstrukturen, med vanligen ett flertal kyrkliga huvudmän inom den borgerliga kommunens område, talar också för att man åstadkommer en samlad planering för att tillgodose behoven på olika håll.

Den borgerliga kommunen skall givetvis ha befogenhet att träffa överenskommelse med en kyrklig kommun om en utvidgning av dess begravningsplats, om överlåtelse av ansvaret både för det praktiska genomförandet av arbetena och för förvaltningen av det nya gravområdet etc. I många fall kommer sådana avtal att innebära den naturliga lösningen. Det är emellertid väsentligt att man får till stånd en samlad prövning och ett övergripande ansvar. Därmed skapar man grundförutsättningen för det samarbete mellan borgerliga och kyrkliga kommuner, som utredningen anser vara nödvändigt för en rationell ordning på detta område i framtiden.

Som en särskild fördel kan man notera att de främmande trosbekännarnas speciella behov kommer att kunna bli beaktade mera naturligt än för

närvarande. Vid valet mellan att utvidga någon begravningsplats eller anlägga en ny kommer den borgerliga kommunen att få beakta både behoven av ny gravplatsmark inom hela dess område och situationen speciellt för de främmande trosbekännarna.

Det måste dock betonas att enbart ansvaret för nya begravningsplatser inte ger mer än grundförutsättningen för ett kommunalt engagemang. På många håll kan det dröja länge innan den borgerliga kommunen behöver vidta andra praktiska åtgärder än att beakta behovet av gravplatsmark i den fysiska planeringen och sluta vissa avtal med de kyrkliga kommunerna.

9.4 Ansvaret för de friliggande begravningsplatserna

Frågan om ansvaret för de friliggande begravningsplatserna är svårare än de om ansvaret för kyrkogårdarna och för nya begravningsplatser. För ett överförande till de borgerliga kommunerna talar att dessas huvudmannaskap då skulle få ett mera konkret innehåll. Mot en överflyttning kan invändas att de friliggande begravningsplatserna ofta har ett nära samband med kyrkogårdarna och att en uppdelning av ansvaret inte skulle medföra någon förbättring i sådana fall.

Utredningen vill först erinra om att tanken på ett borgerligt huvudmannaskap för vissa friliggande begravningsplatser väcktes redan av kyrkofullmäktigesakkunniga 1922. Det är alltså en gammal fråga. De i egentlig mening friliggande begravningsplatserna har också ringa anknytning till svenska kyrkans intressen. Särskilt i ett alltmer ansträngt ekonomiskt läge kan det innebära en fördel för kyrkan att bli avlastad sådana allmänt samhälleliga uppgifter, som inte ens har direkt lokal anknytning till kyrkan. Om en kommunalisering skulle vara oekonomisk eller eljest opraktisk kan man räkna med att kommunerna själva kommer att resa invändningar. Statsmakterna måste vid sin bedömning dessutom ta hänsyn till värdet i stort av att få till stånd ett kommunalt engagemang och fördelen av att lättare kunna tillgodose de främmande trosbekännarnas behov.

Det är emellertid angeläget att undvika motsättningar om gränsfall etc. Utredningen har vid sina överväganden fäst sig vid ett uttalande som gjordes i förarbetena till gravrättslagen. Den särskilt tillkallade sakkunnige framhöll följande i sitt betänkande (SOU 1961:5 s. 72 f) Begravningsplatser och gravar: "Den snabba utvecklingen av tätorterna leder till att friliggande begravningsplatser långt från kyrkan blir allt vanligare. Denna utveckling, som torde vara nödvändig på grund av markbristen i samhällena och hygieniska skäl, har även den fördelen att den gamla kyrkogården kring kyrkan kan bibehållas i sitt ursprungliga skick. Det torde ej vara ur estetiska och kulturhistoriska synpunkter önskvärt att proportionerna mellan kyrkan och kyrkogården rubbas genom alltför stora utvidgningar av kyrkogården." Detta uttalande har lett in utredningen på tanken att åstadkomma en praktisk fördelning inom gruppen friliggande begravningsplatser, så att man slipper ifrån onödiga tvister.

Det finns för närvarande omkring 630 friliggande begravningsplatser och 276 borgerliga kommuner utan något huvudmannaskap för begravningsverksamhet. Utredningen har gjort vissa stickprovsundersökningar på grundval

av det material som har kommit in i samband med dess statistiska undersökning (bilaga 1). Utredningen vågar uttala med bestämdhet att det i varje eller så gott som varje kommun finns åtminstone någon allmän begravningsplats som är friliggande i egentlig mening. Man kan alltså föra åt sidan alla gränsfall där det kan synas opraktiskt att skilja kyrkogård och friliggande begravningsplats åt. Man får ändå kvar ett underlag för ett praktiskt kommunalt ansvarstagande. Utredningen kan givetvis inte uttala sig om vad som är lämpligast i varje enskilt fall. Det får bedömas på grundval av en kostnadsanalys och en översyn av läget beträffande begravningsverksamheten i stort inom den borgerliga kommunens område. Här räcker det med att peka på att grundförutsättningen finns för att gå vidare med detta alternativ utan speciella kontroverser.

Utredningen anser för sin del att man bör betrakta frågan om ansvaret för friliggande begravningsplatser från rent praktiska synpunkter i detta alternativ. Man bör alltså inte slå fast en princip om kommunalisering. Det skulle innebära att inveckla sig i onödiga definitionstvister och andra motsättningar. Det angelägna är enligt grundtanken med detta alternativ att få till stånd ett borgerligt kommunalt engagemang på begravningsverksamhetens område och att ersätta konstlade föreställningar om en motsättning mellan borgerliga och kyrkliga kommuner med ett praktiskt samarbete för bästa möjliga gemensamma resursutnyttjande. Därigenom skapar man bättre förutsättningar att möta de krav som ställs av den ekonomiska utvecklingen, den ökande invandringen m. m. För att nå detta syfte bör man så långt som möjligt undvika att dra in gränsfall i bilden. Man bör inrikta sig på att föra över de i egentlig mening friliggande begravningsplatserna till borgerligt huvudmannaskap.

Frågorna om de friliggande begravningsplatserna bör såvitt möjligt lösas genom frivilliga lokala överenskommelser. Förutsättningarna för detta bedömer utredningen som goda om man utgår från den grundsyn som har angetts här. Den innebär enkelt uttryckt att kyrkan koncentrerar sig på sitt naturliga område, dvs. kyrkogårdarna och sådana friliggande begravningsplatser som har nära anknytning till dem, och att de borgerliga kommunerna engageras i vad som ligger utanför detta område, dvs. nyanläggningar och i egentlig mening friliggande begravningsplatser. Överenskommelser underlättas av de lagändringar som har förordats i anslutning till kyrkogårdarna och som naturligtvis måste gälla även för friliggande begravningsplatser. Församlingar och samfälligheter bör alltså i lag ges befogenhet att överlåta både förvaltningen och själva huvudmannaskapet till den borgerliga kommunen. Därutöver kan man i princip behålla den bestämmelse som redan finns i 2 § gravrättslagen om att regeringen kan i särskilt fall förordna borgerlig kommun att vårda en allmän begravningsplats. Den ger möjlighet för båda parterna att låta regeringen avgöra en fråga, om det är svårt att nå en överenskommelse. Givetvis kan man också stifta en särskild övergångsbestämmelse om överförande av vissa friliggande begravningsplatser till de borgerliga kommunerna, men utredningen hoppas för sin del att frågorna skall kunna lösas på tillfredsställande sätt utan något formellt tvång.

Utredningen har i kapitel 7 föreslagit en aktuell analys av den kyrkokommunala ekonomin. I samband med en sådan undersökning bör man göra en speciell kartläggning av de friliggande begravningsplatserna.

För tydlighets skull vill utredningen betona att resonemanget hela tiden förs utifrån förutsättningen, att de borgerliga kommunerna kan täcka sina kostnader för nya åtaganden via utdebiteringen.

9.5 De som inte tillhör svenska kyrkan

Utredningen vill i korthet ange vad detta alternativ skulle innebära för dem som är medlemmar i andra trossamfund än svenska kyrkan eller som inte tillhör något trossamfund alls. En förutsättning är givetvis att de åtgärder vidtas som har föreslagits redan i alternativet med fortsatt kyrkligt huvudmannaskap (se 7.1 och 7.2). Det innebär bl. a. att dissenterskatten avskaffas och att främmande trosbekännares behov beaktas särskilt, då det sker en utvidgning eller en nyanläggning av en allmän begravningsplats.

Ett delat huvudmannaskap innebär naturligtvis redan i och för sig en förbättring från främmande trosbekännares synpunkt än den nuvarande ordningen. Praktiska konsekvenser inträder dock först i samband med att den borgerliga kommunen blir huvudman för en begravningsplats. Möjligen kan främmande trosbekännares behov beaktas bättre redan i samband med en utvidgning av en befintlig kyrklig begravningsplats än om den kyrkliga kommunen hade haft ansvaret. Denna har endast sina egna behov att se till och inte behoven i andra delar av den borgerliga kommunens område.

Ersättningen för den indragna dissenterskatten bör bli föremål för ytterligare överväganden, om detta alternativ genomförs. Det kan då sägas att de som inte tillhör svenska kyrkan betalar full skatt för begravningsverksamheten genom den allmänna kommunalskatten och därför inte bör erlägga någonting därutöver. Resonemanget förutsätter att alternativet har genomförts i praktiken genom att de borgerliga kommunerna överlag har blivit huvudmän för allmänna begravningsplatser. I det läget är det befogat att helt slopa dissenterskatten och alltså inte göra något tillägg på kommunalskatten för dem som inte tillhör svenska kyrkan. De kyrkliga kommunerna bör emellertid ha rätt till ersättning för vad de uträttar enligt samma grunder som har angetts i kapitel 7, eftersom det förutsätts att man upprätthåller principen i 4 § jordfästningslagen om skyldighet att gravsätta oberoende av samfundstillhörighet. Utredningen finner det naturligt att ersättningen betalas av de borgerliga kommunerna. Man åstadkommer en administrativ förenkling genom att man slipper omgången med ett särskilt skatteuttag och en avräkning via staten och eventuellt kyrkofonden.

9.6 Ekonomi- och organisationsfrågor

Den ordning som skisseras här förutsätter alltså att inom samma borgerliga kommun vissa begravningsplatser kan stå under kyrkligt huvudmannaskap och andra under borgerligt. Detta aktualiserar särskilda frågor om ekonomi och organisation som bör beröras något.

En utgångspunkt måste vara att det ekonomiska ansvaret för verksamheten på en begravningsplats skall ligga på huvudmannen. En annan utgångspunkt måste vara att såväl de kyrkliga som de borgerliga kommu-

nerna får täcka sina kostnader genom utdebitering. En grundtanke med detta alternativ är också att kostnaderna för begravningsverksamheten skall fördelas såvitt möjligt jämnt och rättvist mellan kommunmedlemmarna.

Då en borgerlig kommun tar över en begravningsplats, innebär det att vissa kostnader avlyfts en kyrklig kommun för att i stället slås ut på alla medlemmar i den borgerliga kommunen. Den situationen skulle kunna inträda, att medlemmarna i en församling får betala begravningsverksamhet över både församlingsskatten och kommunalskatten, medan medlemmarna i en annan församling endast behöver betala via kommunalskatten osv. Detta är i dag situationen i Stockholms kommun, genom att vissa församlingar – i områden som inkorporerats efter 1924 – fortfarande har hand om egen begravningsverksamhet. För att åstadkomma rättvisa betalar Stockholms kommun ersättning till dessa församlingar på grundval av antalet vårdade gravplatser och kommunens egen kostnad per vårdad grav. Ett *clearingsystem* enligt liknande principer bör tillämpas om delat huvudmannaskap införs på andra håll.

Det kan emellertid också hända att endast någon enstaka församling bland åtskilliga inom en borgerlig kommuns område kommer i en förmånsställning genom att kommunen helt eller delvis tar över dess begravningsverksamhet. I ett sådant fall kan det bli enklast att den församlingen betalar ett bidrag till den borgerliga kommunen enligt liknande grunder som nyss har angetts.

Det ligger i sakens natur att en borgerlig kommun får beakta dessa utjämningsaspekter då fråga uppkommer om att ta över en begravningsplats eller att anlägga en ny. Det budgetsamråd som församlingsstyrelselagen föreskriver kommer att få ökad betydelse vid ett delat huvudmannaskap. Dessa förhållanden innebär klara fördelar utifrån det synsätt som riksdagen anlade vid församlingsstyrelselagens tillkomst (se 7.5). Att genom samverkan mellan borgerliga och kyrkliga kommuner sträva efter bästa möjliga resursutnyttjande på sikt svarar också mot de ekonomiska målsättningarna idag.

Utredningen gör för sin del bedömningen att de samverkansfrågor, som aktualiseras i detta alternativ, är enklare att bemästra än både de inomkyrkliga strukturfrågor, som inte kan förbigås i ett alternativ med kyrkligt huvudmannaskap (kapitel 7), och de samverkansfrågor, som uppkommer i ett alternativ med borgerligt kommunalt huvudmannaskap (kapitel 8).

Även organisatoriska frågor aktualiseras vid en ordning med delat huvudmannaskap för begravningsverksamheten inom en borgerlig kommuns område. I vissa fall kan det vara praktiskt att en församling eller samfällighet, som redan har en fungerande förvaltningsorganisation, får förvalta även t. ex. en begravningsplats som nyanläggs av den borgerliga kommunen. I andra fall kan det i stället vara praktiskt att den borgerliga kommunen förutom sin egen begravningsplats även förvaltar vissa kyrkliga. Möjlighet bör föreligga att lämna *förvaltningsuppdrag* i båda riktningarna, av borgerlig kommun till kyrklig likaväl som tvärtom. Härigenom kan man på ett smidigt sätt få till stånd en efter de lokala förhållandena lämplig förvaltningsorganisation. Både de borgerliga och de kyrkliga kommunerna får en ganska stor frihet att bestämma hur de skall fullgöra sina skyldigheter.

Möjligheten att lämna förvaltningsuppdrag bör avse såväl den rättsliga

som den faktiska förvaltningen. Så länge församlingar och samfälligheter har en offentligrättslig ställning finns en garanti för att verksamheten bedrivs och beslut fattas i de former som gäller för statliga och kommunala förvaltningsorgan.

När ett förvaltningsuppdrag lämnas innebär inte detta att huvudmannen frånhänder sig ansvaret för begravningsplatsen. Huvudmannen har även i fortsättningen det övergripande ansvaret för att verksamheten på begravningsplatsen bedrivs i föreskrivna former och uppfyller de krav som kan ställas. Om det brister i dessa hänseenden får huvudmannen bära ansvaret och vidta nödvändiga åtgärder. Varje huvudman bör när ett förvaltningsuppdrag lämnas ha rätt att genom reglemente eller på annat sätt dra upp riktlinjer för verksamheten.

I möjligheten att lämna eller ta emot ett förvaltningsuppdrag ligger att sådana uppdrag måste tillkomma efter frivilliga överenskommelser. En kyrklig kommun kan lika litet som en borgerlig kräva att få ett uppdrag. I en överenskommelse om ett förvaltningsuppdrag måste också ingå en ekonomisk uppgörelse.

Andra former för samarbete än avtal om förvaltningsuppdrag kan i vissa fall vara praktiska. Sålunda kan det visa sig rationellt med en samverkan i form av gemensamt utnyttjande av personal, maskiner och andra resurser. För sådana ändamål kan särskilda avtal träffas. I vissa fall kan det synas lämpligt att skapa en fastare organisation för ett sådant samarbete. En tänkbar form kan då vara *en gemensam stiftelse*. Denna möjlighet bör stå öppen. Utredningen hänvisar till vad som har anförts om stiftelseformen i kapitel 8 (se 8.6). Även i det förevarande alternativet bör en stiftelse endast kunna få till uppgift att sköta faktiska förvaltningsåtgärder såsom underhåll och skötsel av begravningsplatser.

9.7 Lagreglering

Alla de tre alternativ som utredningen presenterar förutsätter lagändringar i större eller mindre omfattning. Hur dessa bör utformas får tas upp till prövning sedan ställning har tagits till huvudfrågorna. Eftersom det delade huvudmannaskapet innebär en nyhet, har utredningen emellertid ansett det lämpligt att ge det en mera konkret belysning genom att skissera ett utkast till grundläggande bestämmelser. Detta återfinns i bilaga 4.

Utredningen anser det lämpligt att i enlighet med 1978 års förslag föra samman gravrättslagen och jordfästningslagens avdelning med allmänna bestämmelser till en *begravningslag*. Denna bör kompletteras med närmare föreskrifter av regeringen i en *begravningsförordning* som ersätter den nuvarande kungörelsen.

Utredningen har upprättat ett utkast till begravningslag som åskådliggör ett delat huvudmannaskap. För att tydligt markera de sakliga nyheterna har utredningen inte gjort några andra ändringar än sådana som har direkt samband med förslagen i det föregående. I övrigt har de nu gällande bestämmelserna i jordfästningslagen och gravrättslagen tagits med utan ens sådana ändringar som i och för sig kunde synas uppenbart befogade.

Utredningen vill betona att det finns möjligheter att variera det delade huvudmannaskapets närmare utformning. Utkastet till begravningslag

åsyftar främst att visa de väsentliga frågorna insatta i ett lagtekniskt sammanhang. Man måste komma ihåg att det också fordras ändringar i bl. a. församlingsstyrelselagen. Sådana ändringar aktualiseras även i de andra alternativen. Utredningen förutsätter att dessa frågor kan bli föremål för prövning i samband med den vidare behandlingen av det nyligen framlagda betänkandet (SOU 1981:6) med förslag till ny församlingsstyrelselag.

I utkastets 1 § har bestämmelserna om begravningsplatser i 1 § gravrättslagen tagits in. Angivelsen av dem som kan förestå allmänna begravningsplatser bör jämkas. Även om någon ändring inte avses i sak bör det delade huvudmannaskapet markeras. För närvarande talas om "församling eller annan kommun", vilket betyder att det senare ledet innefattar såväl kyrkliga samfälligheter som borgerliga kommuner. Utredningen har i stället använt uttrycket "församling, kyrklig samfällighet eller kommun". Vidare har kravet på invigning av allmän begravningsplats tagits bort (se 7.1).

Utkastets 2 § svarar mot 2 § första stycket gravrättslagen. Först anges den borgerliga kommunens övergripande ansvar (se 9.3). Därefter tas i andra stycket upp den nuvarande regeln om möjlighet för regeringen att för särskilt fall förordna, att borgerlig kommun skall hålla en allmän begravningsplats. Den kan få betydelse närmast i fråga om friliggande begravningsplatser (se 9.4). För att inte regeln skall få till innebörd, att regeringen kan ålägga en kommun att anordna en ny begravningsplats, har ordet "hålla" i den nuvarande lagtexten ersatts med ordet "vårda" som förekommer i församlingsstyrelselagen.[1]

Vad som har sagts om förvaltningsuppdrag återspeglas i utkastets 3 § första stycket (se 9.6). Andra stycket ger de kyrkliga kommunerna den befogenhet som har förutsatts (se 9.2 och 9.4) att överlåta inte bara förvaltningen utan också själva huvudmannaskapet för en begravningsplats till den borgerliga kommunen.

Utredningen har uttalat sig för att de borgerliga och kyrkliga kommunerna bör kunna bilda en gemensam stiftelse för underhåll och vård av begravningsplats men inte för myndighetsutövning. Detta tillgodoses genom utkastets 4 §.

De följande två §§ motsvarar andra och tredje styckena i 2 § gravrättslagen. För att undvika missförstånd bör man inte ange att regeringen "förordnar" om anläggning utan i stället att regeringen "meddelar närmare föreskrifter".

De viktiga reglerna i 2 och 4 §§ jordfästningslagen återfinns i utkastets 11 och 12 §§. Även här har kravet på invigning av allmän begravningsplats tagits bort.

Genom utkastets 15 § andra stycket ges möjlighet att i samband med förvaltningsuppdrag även delegera myndighetsutövning.

För närvarande saknas bestämmelser om rätt till gravsättning på viss begravningsplats. Vid ett delat huvudmannaskap bör en bestämmelse i ämnet ges. En sådan återfinns i utkastets 16 §. Utredningen vill anmärka att det kan finnas fog för en allmän reglering av frågan om rätt till gravsättning. Utredningen har emellertid begränsat sig till vad som syns nödvändigt för alternativt delat huvudmannaskap. Att en borgerlig kommun innehar en begravningsplats får inte föranleda någon kyrklig huvudman att hänvisa församlingsbor dit.

[1] Om möjlighet för länsstyrelse att förelägga församling vid vite att anordna begravningsplats, se SOU 1957:15 s. 128 och SOU 1961:5 s. 78.

Bilaga 1 Svenska kyrkans begravningsverksamhet

Redogörelse för en av utredningen genomförd statistisk undersökning

Utredningen har enligt sitt uppdrag bl. a. att göra en kompletterande undersökning av ansvaret för och organisationen av begravningsverksamheten. Som ett led i sitt arbete har utredningen därför, i samarbete med Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, genomfört en enkätundersökning. Syftet har varit att närmare kartlägga förhållandena inom begravningsverksamheten i dag. Det material, som har tagits fram tidigare, har framstått som delvis föråldrat och delvis ofullständigt.

Undersökningen har vänt sig till församlingar och samfälligheter inom svenska kyrkan som förvaltar allmän begravningsplats. Den har genomförts som en urvalsundersökning. I underlaget för urvalet har inte ingått de församlingar inom Stockholms kommun som fortfarande förvaltar allmän begravningsplats.

För att öka precisionen i urvalet har förvaltningsenheterna delats in i fyra olika grupper med hänsyn till storleken: de som har mindre än 2 000, mellan 2 000 och 10 000, mellan 10 000 och 30 000 samt flera än 30 000 invånare. Urvalet inom grupperna har gjorts så att representativitet skulle erhållas såväl för varje grupp som för hela landet.

Totalt kom 391 slumpmässigt utvalda församlingar och samfälligheter att omfattas av undersökningen. Av dessa erhölls uppgifter från 359 enheter. Urvalet och antalet inkomna svar fördelar sig enligt följande.

Grupp	Folkmängd	Totalt antal enheter[a]	Antal i urvalet	Antal inkomna uppgifter
1	– 1 999	1 371	171	149 (87,1 %)
2	2 000– 9 999	523	130	123 (94,6 %)
3	10 000–29 999	100	50	47 (94,5 %)
4	30 000–	40	40	40 (100,0 %)
Summa		2 034	391	359 (91,8 %)

[a] Utom enheter inom Stockholms kommun.

Samtliga inlämnade uppgifter har blivit föremål för en ingående granskning. Denna har utförts av tjänstemän vid Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt av utredningens sekreterare. Under granskningen har åtskilliga uppgiftslämnare kontaktats per telefon för kontroll och korrigering av lämnade uppgifter.

De inkomna svaren fördelar sig på stiften som följer.

Stift	Inkomna uppgifter, antal				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Uppsala	9	11	5	2	27
2. Linköping	15	7	3	3	28
3. Skara	28	7	2	3	40
4. Strängnäs	6	9	4	3	22
5. Västerås	3	8	5	3	19
6. Växjö	17	14	2	3	36
7. Lund	27	23	7	3	60
8. Göteborg	16	17	3	4	40
9. Karlstad	7	7	4	2	20
10. Härnösand	7	8	4	1	20
11. Luleå	1	10	4	3	18
12. Visby	12	–	–	–	12
13. Stockholm	1	2	4	10	17
Summa	149	123	47	40	359

Materialet har efter granskningen databearbetats av statistiska centralbyrån. De värden som därvid har erhållits har räknats upp till riksnivå.

I den följande framställningen kommer undersökningsresultaten att redovisas för varje grupp samt totalt för landet i sin helhet. Som har anförts i det föregående har de församlingar i Stockholms kommun som fortfarande har hand om begravningsverksamheten inte ingått i undersökningen.

1 Allmänna begravningsplatser

Huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna ligger på svenska kyrkans församlingar och samfälligheter. Regeringen kan emellertid för särskilt fall bestämma att en borgerlig kommun skall hålla allmän begravningsplats. Det har skett i några enstaka fall, t. ex. i Stockholms kommun.

Praktiskt taget samtliga allmänna begravningsplatser förvaltas sålunda av svenska kyrkan. I början av år 1980 hade 2 034 församlingar och samfälligheter ansvar för sådan förvaltning. Församlingarna inom Stockholms kyrkliga samfällighet har därvid inte medräknats.

Uppgifter har inhämtats om antalet allmänna begravningsplatser i början av år 1980. Undersökningen visar att det vid denna tidpunkt fanns sammanlagt 3 258 allmänna begravningsplatser. Av dessa var 2 621 kyrkogårdar, dvs. allmänna begravningsplatser i anslutning till kyrka. Fördelningen på de fyra grupperna framgår av tabell 1.1.

De flesta begravningsplatserna finns naturligtvis hos de många små enheterna. Flertalet begravningsplatser i grupperna 1–3 är kyrkogårdar. Dessas andel går upp mot 95 procent i grupp 1. I grupp 2 är andelen nära 75 procent och i grupp 3 nästan 60 procent. I grupp 4 är bara hälften av begravningsplatserna kyrkogårdar.

Tabell 1.1 Antal allmänna begravningsplatser år 1980

Allmänna begravningsplatser	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
Kyrkogårdar	1 500	799	200	122	2 621
Friliggande begravningsplatser	82	293	139	123	637
Summa	1 582	1 092	339	245	3 258

De nu redovisade uppgifterna kan jämföras med dem som togs fram av 1968 års beredning om stat och kyrka i dess särskilda begravningskostnadsundersökning.[1] Enligt denna uppgick antalet allmänna begravningsplatser i slutet av år 1968 till 3 290, varav 2 651 var kyrkogårdar. En jämförelse mellan uppgifterna för år 1968 och för år 1980 anger att antalet allmänna begravningsplatser skulle ha minskat något. Detta är emellertid inte fallet. Tvärtom visar undersökningen för år 1980 att 60 enheter har anlagt nya begravningsplatser efter utgången av år 1968. Detta framgår av avsnitt 3.1. Skillnaden förklaras främst av att de båda undersökningarna har lagts upp på olika sätt. År 1968 gjordes en totalräkning. Nu har i stället gjorts en urvalsundersökning. I den senare har dessutom enheterna inom Stockholms kommun inte ingått. De båda undersökningarna har trots skillnaderna ändå kommit till ungefär samma resultat när det gäller antalet allmänna begravningsplatser.

2 Förvaltningsorganisation

Omfattningen av församlingarnas kompetens och formerna för den kyrkokommunala förvaltningen regleras i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Enligt denna utövas en församlings beslutanderätt av kyrkofullmäktige eller på kyrkostämma, medan förvaltning och verkställighet tillkommer kyrkoråd och övriga nämnder. I varje församling skall finnas ett kyrkoråd, vilket utgör församlingens styrelse. Därutöver kan en församling för särskilda förvaltningsuppgifter tillsätta de nämnder som behövs, t. ex. en kyrkogårdsnämnd.

2.1 *Myndighet för begravningsverksamheten*

Av församlingsstyrelselagens regler om kompetensfördelningen följer att en allmän begravningsplats förvaltas av en församlings eller samfällighets kyrkoråd eller av en för ändamålet särskilt inrättad nämnd.

Uppgifter har inhämtats om vilka myndigheter som förvaltar de allmänna begravningsplatserna. Resultatet framgår av tabell 1.2.

Tabellen visar att kyrkorådet är det förvaltande organet i de flesta enheter. Så är fallet i 82,9 procent av alla enheter. Talen är störst i grupperna 1 och 2. I de större enheterna är det vanligt att förvaltningen har lagts på en särskild kyrkogårdsnämnd. Sålunda hade 75 procent av enheterna i grupp 3 och 90 procent av enheterna i grupp 4 en särskild nämnd. Mindre vanligt är att-

[1] Undersökningen publicerades i bilaga 5 till betänkandet Samhälle och trossamfund (SOU 1972:37).

Tabell 1.2 Myndighet för begravningsverksamheten

Myndighet	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Kyrkorådet	93,3	73,1	23,0	7,5	82,9
2. Kyrkogårdsnämnd (motsv.)	6,7	25,2	75,0	90,0	16,5
3. Annan nämnd	0,0	1,7	2,0	2,5	0,6
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

uppgiften handhas av en annan nämnd, som utöver begravningsverksamheten även svarar för andra förvaltningsuppgifter.

2.2 *Delegation av beslutanderätt*

Att förvaltningen av en allmän begravningsplats ankommer på kyrkorådet eller en särskild nämnd innebär att detta förvaltande organ fattar beslut i löpande ärenden. Enligt 56 och 57 §§ församlingsstyrelselagen kan kyrkofullmäktige eller kyrkostämma medge kyrkorådet eller särskild nämnd att delegera beslutanderätt till en särskild avdelning, som består av ledamöter eller suppleanter i rådet eller nämnden. Delegation kan också ske till ledamot, suppleant eller tjänsteman. Syftet med delegationsrätten är främst att avlasta kyrkorådet eller den särskilda nämnden bestyr med företrädesvis rutinartade ärenden. Frågorna huruvida en sådan delegationsrätt behövs och vilka slags ärenden som delegationen i så fall bör omfatta, beror på församlingens eller samfällighetens storlek och förvaltningens omfattning. Ärenden som betraktas som rutinartade i en enhet behöver inte vara det i en annan.

Rätten att fatta beslut enligt lagen (1963:537) om gravrätt m. m. och den med stöd därav utfärdade begravningskungörelsen (1963:540) kan i princip delegeras. Det är fråga om beslut som rör gravrättsupplåtelse, tillstånd till gravsättning, godkännande av gravvård m. m.

I undersökningen har ställts frågor om delegation av beslutanderätt enligt gravrättslagen eller begravningskungörelsen. Svaren visar att delegation är ganska vanligt förekommande. Som framgår av tabell 1.3 har nära hälften eller 48,5 procent av enheterna utnyttjat denna möjlighet. I de största enheterna förekommer delegation i mycket stor utsträckning: i 87 procent av enheterna i grupp 3 och i 95 procent av enheterna i grupp 4. Anledningen till detta torde vara att det i de största enheterna förekommer betydligt flera ärenden än i de mindre enheterna. Flera ärenden blir mera rutinartade i de större än i de mindre enheterna.

Ur materialet kan också utläsas till vem delegation sker. I de mindre enheterna sker delegation i allmänhet till kyrkorådets ordförande (vanligen kyrkoherden). Ibland förekommer delegation till kyrkokassören. I de större enheterna är det vanligt att delegation sker till kyrkogårdsföreståndaren eller kyrkogårdschefen. Ganska vanligt är också att beslutanderätten delegeras till ett arbetsutskott eller en avdelning inom det förvaltande organet.

Tabell 1.3 Delegation i gravrättsärenden m. m.

Delegation	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
Förekommer	39,6	61,0	87,0	95,0	48,5
Förekommer ej	60,4	39,0	13,0	5,0	51,5
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

3 Mark- och planfrågor

Som nämnts torde antalet begravningsplatser ha ökat från år 1968 till år 1980, även om undersökningsresultaten visar motsatsen på grund av att olika tillvägagångssätt använts vid undersökningarna. Uppgifter har i den nya undersökningen inhämtats dels om utvidgningar och nyanläggningar av begravningsplatser efter den 31 december 1968 och om enheternas framtida behov av ny gravplatsmark, dels också om enheternas kontakter med planmyndigheterna om ny gravplatsmark.

3.1 *Utvidgningar och nyanläggningar*

En bild av expansionstakten när det gäller allmänna begravningsplatser visas i följande tabell.

Tabell 1.4 Församlingar och samfälligheter som efter 31.12.1968 har utvidgat eller anlagt nya allmänna begravningsplatser

Kategori	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1. Utvidgning	193	14,1	166	31,7	47	47,0	27	67,5	433	21,3
2. Nyanläggning	19	1,4	21	4,0	11	11,0	9	22,5	60	2,9
Summa	212	15,5	187	35,7	58	58,0	36	90,0	493	24,2

Tabellen visar att nära en fjärdedel eller knappt 25 procent av enheterna har utvidgat eller anlagt ny allmän begravningsplats sedan år 1969. Av enheterna i grupp 4 har 90 procent tagit ny gravplatsmark i anspråk under perioden. I grupp 3 är motsvarande tal 58 procent. Grupperna 1 och 2 visar betydligt lägre tal, 15,5 resp. 35,7 procent. Vanligast är att ny gravplatsmark har tagits i anspråk genom utvidgning. Sålunda har 21,3 procent av samtliga enheter tillgodosett sitt behov genom utvidgning, medan endast 2,9 procent av enheterna har behövt anlägga nya begravningsplatser.

Uppgifter har också inhämtats om hur mycket mark församlingarna och samfälligheterna sammanlagt har tagit i anspråk för utvidgning och nyanläggning. Resultatet framgår av följande tabell.

Tabell 1.5 Areal för utvidgningar och nyanläggningar åren 1969–1979

Ny gravplatsmark	Antal hektar				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
Utvidgning	49,1	213,6	119,4	94,7	476,8
Nyanläggning	4,6	71,9	78,2	141,8	296,5
Summa	53,7	285,5	197,6	236,5	773,3

Tabellen visar att 773,3 hektar mark har tagits i anspråk sedan år 1969 genom utvidgningar och nyanläggningar. I grupperna 1–3 har den största arealen avsett utvidgning, medan förhållandet är det motsatta i grupp 4. I denna grupp har 141,8 hektar tagits i anspråk för nyanläggning mot 94,7 hektar för utvidgning. Andelen mark för nyanläggning är också större i grupp 3 än i grupperna 1 och 2. Dessa förhållanden torde kunna förklaras av att de större enheterna i allmänhet ligger i tätorter, där möjligheterna att utvidga begravningsplatser är mera begränsade med hänsyn till befintlig bebyggelse.

I följande tabell visas hur många hektar som i genomsnitt har tagits i anspråk av de enheter i de fyra grupperna som har utvidgat eller anlagt ny begravningsplats.

Tabell 1.6 Areal i genomsnitt per enhet av i anspråktagen ny gravplatsmark åren 1969–1979

Ny gravplatsmark	Antal hektar/enhet				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
Utvidgning	0,24	1,29	2,54	3,51	1,09
Nyanläggning	0,24	3,42	7,11	15,76	4,94
Hela landet	0,24	1,53	3,41	6,57	1,56

Tabellen visar att ju större förvaltningsenheterna är desto mera mark har de genomsnittligt behövt för utvidgning och nyanläggning, även om en direkt proportionalitet inte föreligger. Vidare visar tabellen att en större areal i genomsnitt har tagits i anspråk för nyanläggning än för utvidgning.

Undersökningen visar alltså att ganska stora markområden har tagits i anspråk för begravningsändamål under perioden 1969–1979. Uppgifterna ger en antydan om vilka utgifter församlingarna och samfälligheterna har haft för dessa investeringar, även om det naturligtvis inte är möjligt att på endast denna grundval göra annat än en mycket grov uppskattning. Man räknar i dag med att anläggande av begravningsplats (exkl. förvärv av marken) kostar i genomsnitt 100 kr. per m^2. Med utgångspunkt från denna kostnad skulle enheternas sammanlagda investeringar för anläggande av begravningsplatser under perioden 1969–1979, räknade i 1980 års penningvärde och kostnadsläge, ha uppgått till omkring 770 milj. kr. Den genomsnittliga kostnaden för en församling eller en samfällighet skulle på

motsvarande sätt ha uppgått i grupp 1 till omkring 240 000 kr., i grupp 2 till omkring 1 530 000 kr., i grupp 3 till omkring 3 400 000 kr. och i grupp 4 till omkring 6 570 000 kr. Till dessa belopp kommer kostnader för markförvärv och för byggnader och maskiner m. m. Även om dessa belopp endast utgör mycket grova uppskattningar, torde de dock kunna ge någon antydan om investeringarnas storleksordning och fördelning på de fyra grupperna.

3.2 *Framtida behov av ny gravplatsmark m. m.*

Att enheter med ett större befolkningsunderlag helt naturligt har ett större behov av gravplatsmark än mindre enheter visar sig också då man ser på det framtida markbehovet. I undersökningen har frågats om och i så fall inom vilken tid enheterna räknar med att behöva utvidga de befintliga begravningsplatserna eller anlägga nya. Resultatet framgår av följande tabell.

Tabell 1.7 Församlingarnas och samfälligheternas framtida behov av ny gravplatsmark

Tidrymd	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Inom 5 år	10,1	25,2	34,0	60,0	16,1
2. 5–10 år	8,8	11,5	21,0	15,0	10,2
3. 10–15 år	7,4	9,8	4,0	5,0	7,8
4. Om mer än 15 år	34,9	33,3	28,0	15,0	33,7
5. Räknar inte alls behöva ny mark	38,9	20,3	13,0	5,0	32,2
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabellen visar att 16,1 procent av samtliga enheter behöver ny gravplatsmark inom 5 år. I grupp 1 är andelen endast omkring 10 procent medan den i grupp 4 är hela 60 procent. Inom en tidrymd av mellan 5 och 10 år behöver sammanlagt 10,2 procent av samtliga enheter anlägga en ny eller utvidga en befintlig begravningsplats. Behovet av ny gravplatsmark inom denna tidrymd är förhållandevis störst bland enheterna i grupp 3 med 21 procent. Därefter kommer grupp 4 med 15 procent, grupp 2 med 11,5 procent och sist grupp 1 med 8,8 procent.

Det är av intresse att lägga ihop de tre första talen i tabellen. Därmed får man en bild av hur många enheter det är som behöver ny gravplatsmark inom de närmaste 15 åren. Endast litet drygt 25 procent av enheterna i grupp 1 räknar med ett behov inom den tiden. Motsvarande tal är för grupp 2 drygt 45 procent, för grupp 3 nära 60 procent och för grupp 4 hela 80 procent. Dessa tal kan jämföras med dem i tabellens femte rad om enheter som inte alls räknar med att behöva ny mark vare sig för att anlägga en ny eller utvidga befintlig begravningsplats. Talet är nära 40 (38,9) procent för enheterna i grupp 1. Andelen är betydligt lägre i grupp 2, drygt 20 procent. I grupp 3 är andelen 13 procent och i grupp 4 är den 5 procent.

Med utgångspunkt i procenttalen kan man räkna ut att omkring 690 församlingar och samfälligheter (ca 35 procent) bedömer att de behöver anlägga en ny eller utvidga en befintlig begravningsplats inom 15 år. Om man antar att dessa 690 enheter är jämnt fördelade över landet, betyder det att i varje kommun kommer inom loppet av 15 år fråga om anläggande eller utvidgning av begravningsplats att aktualiseras minst ett par gånger.

3.3 *Planfrågor*

Enligt statens planverk[1] får förberedelser för att säkerställa mark för begravningsändamål anses vara aktuell när tillgången på mark för nya gravplatser endast täcker behovet för 10–15 år framåt i tiden. Det tar avsevärd tid i anspråk att iordningställa en ny begravningsplats. Erfarenheten visar att tiden från det att fråga har väckts om planeringen till dess en invigd anläggning kan tas i bruk rör sig om ca fem år i okomplicerade fall. Om svårigheter tillstöter med markförvärv, hinder från plansynpunkt, krav på överarbetning av planens utformning e. d. kan tiden bli avsevärt längre.

Mot denna bakgrund har uppgifter inhämtats dels i vad mån mark för begravningsändamål finns utlagd i detaljplan, dels också om hur ofta enheterna har haft kontakter med planmyndigheterna.

Undersökningen visar att det för sammanlagt 787 församlingar och samfälligheter finns mark utlagd i detaljplan för utvidgning eller anläggande av en ny begravningsplats. I följande tabell redovisas förhållandena i de olika grupperna.

Tabell 1.8 Förekomst av mark utlagd i detaljplan för utvidgning eller nyanläggning av begravningsplats

Mark i detaljplan	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1. Finns	386	28,2	295	56,0	74	74,0	32	80,0	787	38,6
2. Finns inte	874	63,8	210	39,8	25	25,0	8	20,0	1 117	54,9
3. Vet ej	110	8,0	22	4,2	0	0,0	0	0,0	132	6,5
Summa	1 370	100,0	527	100,0	99	100,0	40	100,0	2 036	100,0

Tabellen visar således att det för sammanlagt 787 enheter finns mark och för sammanlagt 1 117 enheter inte finns mark utlagd i detaljplan för begravningsändamål. Den senare siffran säger dock inte så mycket. I den ingår ett stort antal enheter (874) inom grupp 1. I många fall torde det där förhålla sig så att den mark som kan behövas ligger inom område som inte behöver detaljplanläggas. Detsamma kan i viss utsträckning gälla i grupp 2.

När det gäller de enheter, för vilka ny gravplatsmark är detaljplanelagd, är det av intresse att se vem som äger eller disponerar den aktuella marken. Uppgifter har inhämtats om detta. Resultatet framgår av följande tabell.

[1] Statens planverks författningssamling PFS 1979:1, Föreskrifter och allmänna råd för planering av begravningsplatser och krematorier.

Tabell 1.9 Ägare till mark som har lagts ut för begravningsändamål i detaljplan

Marken ägs/disponeras av	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
a. Församlingen/ samfälligheten	340	88,1	230	78,0	49	66,2	19	59,4	638	81,1
b. Annan	46	11,9	47	15,9	21	28,4	8	25,0	122	15,5
c. Dels förs./samf., dels annan	0	0,0	9	3,1	2	2,7	4	12,5	15	1,9
d. Vet ej	0	0,0	9	3,1	0	0,0	0	0,0	9	1,1
(e. Bortfall i undersökn.	0	0,0	0	0,0	2	2,7	1	3,1	3	0,4)
Summa	386	100,0	295	100,0	74	100,0	32	100,0	787	100,0

Tabellen visar att det stora flertalet eller 81,1 procent av samtliga enheter själva äger eller disponerar den mark som det är fråga om. Andelen är störst i grupp 1 med 88,1 procent och lägst i grupp 4 med 59,4 procent. Förklaringen till denna skillnad är sannolikt att de mindre enheterna, som oftast ligger i glesbygder eller på landsbygden, i allmänhet äger eller disponerar den mark som omger kyrkan och kyrkogården.

Det är av intresse att se närmare på det framtida behovet av gravplatsmark för de sammanlagt 1 117 enheter, för vilka sådan mark inte finns utlagd i detaljplan. Förhållandena redovisas i följande tabell.

Tabell 1.10 Församlingar och samfälligheter (antal) som inte har mark utlagd i detaljplan efter deras framtida behov av ny gravplatsmark

Tidrymd	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Inom 15 år	147	61	10	6	224
2. Om mer än 15 år	304	72	9	1	386
3. Räknar ej behöva ny mark	423	77	6	1	507
Summa	874	210	25	8	1 117

Av tabellen framgår att ungefär var femte enhet som inte har mark för ändamålet utlagd i detaljplan behöver ny gravplatsmark inom 15 år. Förhållandevis många enheter inom grupperna 3 och 4, tio respektive sex enheter, behöver ny mark inom 15 år utan att sådan är utlagd i detaljplan. Resultatet speglar det ofta påpekade förhållandet att mark- och planfrågor många gånger utgör problem, särskilt i tätorter.

Behovet av mark för begravningsändamål bör alltid beaktas i en kommuns fysiska planering. Det ankommer därvid inte bara på kommunen att hålla sig underrättad om behovet utan även på församlingarna och samfälligheterna att löpande hålla kommunen underrättad.

Uppgifter har inhämtats om vilka kontakter enheterna har haft med planmyndigheterna under de senaste fem åren. Resultatet redovisas i följande tabell.

Tabell 1.11 Församlingar och samfälligheter efter frekvens av kontakter med planmyndighet de senaste 5 åren

Kontakter	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Vid flera tillfällen	8,0	30,9	36,4	62,5	16,4
2. Vid enstaka tillfällen	16,1	14,7	36,4	22,5	16,9
3. Inga kontakter	70,5	50,4	21,2	15,0	61,8
4. Vet ej	5,4	4,0	4,0	0,0	4,9
(5. Bortfall i undersökningen	0,0	0,0	2,0	0,0	0,1)
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabellen visar att drygt 30 (16,4 + 16,9) procent av förvaltningsenheterna vid något tillfälle har haft kontakt med planmyndighet de senaste fem åren. Ett flertal av enheterna har inte haft några sådana kontakter. Siffrorna påverkas emellertid av det stora antalet enheter i grupperna 1 och 2. Dessa ligger ofta utanför tätorter, och detaljplanläggning är inte alltid påkallad. Enheterna i grupperna 3 och 4 ligger däremot oftast inom tätbebyggda områden som kräver detaljplanläggning. En betydande majoritet av de sistnämnda enheterna har också haft kontakt med planmyndighet under den aktuella tiden. I grupp 3 har 36,4 procent haft kontakt vid flera tillfällen och lika stor andel vid enstaka tillfällen. Motsvarande siffror för grupp 4 är 62,5 respektive 22,5 procent.

Av särskilt intresse är att se på de 224 enheter (se tabell 1.10) som behöver ny gravplatsmark inom 15 år utan att ha sådan mark utlagd i detaljplan. Dessas kontakter med planmyndigheter under de senaste fem åren framgår av följande tabell.

Tabell 1.12 Kontakter med planmyndighet i fall där mark behövs inom 15 år men inte har lagts ut i detaljplan

Kontakter de senaste fem åren	Församlingar/samfälligheter									
	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1. Vid flera tillfällen	28	18,9	21	35,6	2	18,2	4	66,7	55	24,6
2. Vid enstaka tillfällen	37	25,0	17	28,8	9	81,8	2	33,3	65	29,0
3. Inga kontakter	83	56,1	21	35,6	0	0,0	0	0,0	104	46,4
Summa	148	100,0	59	100,0	11	100,0	6	100,0	224	100,0

Tabellen visar att samtliga nu aktuella enheter i grupperna 3 och 4 har haft någon kontakt med planmyndighet. I grupp 1 har 56,1 procent och i grupp 2 har 35,6 procent inte haft någon sådan kontakt. Detta kan emellertid, som redan nämnts, bero på att den mark som skall tas i anspråk inte behöver

detaljplaneläggas. Man har därför större anledning att fästa sig vid att förhållandevis många enheter i grupperna 3 och 4 endast har haft enstaka kontakter med planmyndigheterna.

4 Minneslundar

Möjlighet till gravsättning i minneslund infördes genom särskilda författningsregler som trädde i kraft den 1 januari 1958. Därefter har åtskilliga minneslundar anlagts på allmänna begravningsplatser. I början av år 1980 fanns det 296 minneslundar i 222 (10,9 %) av landets församlingar och samfälligheter. Det är särskilt fråga om de allra största enheterna. Minneslund förekommer däremot sällan i de minsta enheterna. Förhållandena år 1980 framgår av följande tabell.

Tabell 1.13 Förekomst av minneslundar år 1980

	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
Förs./samf. med minneslund, antal	37	94	58	33	222
(%)	(2,7 %)	(18 %)	(58 %)	(82,5 %)	(10,9 %)
Antal minneslundar[a]	37	132	70	57	296

[a] Utom i Stockholms kommun.

Uppgifter har också inhämtats om hur många enheter som inte har men som projekterar en minneslund. Det har framkommit att samtliga enheter i grupp 4 som inte har minneslund projekterar en sådan. Detsamma gäller om mer än hälften av de enheter i grupp 3 som inte har minneslund. I grupperna 1 och 2 är det däremot betydligt mera sällsynt att man överväger att anlägga en minneslund. Förhållandena belyses av följande tabell.

Tabell 1.14 Församlingar och samfälligheter som inte har, men under år 1980 har påbörjat projektering av minneslund

	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
Antal förs./samf.	74	119	26	7	226

Undersökningsresultatet ger vid handen att sammanlagt omkring 450 församlingar och samfälligheter kommer att ha minneslund inom en relativt nära framtid.

5 Byggnader och lokaler

5.1 *Antalet byggnader*

Uppgifter har inhämtats om antalet byggnader som hörde till begravningsverksamheten i slutet av år 1979. Undersökningen visar att det totala antalet uppgick till 4 209. Resultatet kan jämföras med förhållandena i slutet av år

1968, då motsvarande antal var 3 664.[1] I följande tabell redovisas fördelningen av byggnader på kategori och på de fyra grupperna av förvaltningsenheter.

Tabell 1.15 Antal byggnader tillhörande begravningsverksamheten den 31.12.1979[a]

Kategori	Antal byggnader				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Gravkapell i separat byggnad	175	259	94	92	620
2. Krematorium	0	0	35	33	68
3. Bisättningsbyggnad	635	378	77	62	1 152
4. Separat ekonomibyggnad	626	557	196	197	1 576
5. Annan byggnad	396	230	81	86	793
Summa[a]	1 832	1 424	484	469	4 209

[a] Utom Stockholms kommun.

5.2 *Bisättningslokaler*

Med bisättningslokal avses en lokal eller ett utrymme där kista förvaras före jordfästning och gravsättning. I anslutning till bisättningslokal kan det finnas kylrum och andra biutrymmen.

Likbod och likkällare brukar användas som beteckningar för enklare utrymmen med samma funktion och betraktas därför här som bisättningslokaler. Ofta används begreppet bårhus i stället för bisättningslokal.

I undersökningen har frågan ställts om bisättningslokaler finns inom respektive församling och samfällighet. Resultatet redovisas i följande tabell.

Tabell 1.16 Förekomst av egna bisättningslokaler

Bisättningslokaler	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Förekommer	55,0	87,0	89,0	97,5	65,8
2. Förekommer inte	45,0	13,0	11,0	2,5	34,2

Av tabellen framgår att 65,8 procent av samtliga förvaltningsenheter har bisättningslokaler. I grupp 1 har 55 procent av enheterna sådana lokaler. I grupperna 2–4 är frekvensen betydligt högre. Anmärkningsvärt är att några enheter i grupperna 3 och 4 inte har bisättningsutrymmen. Man kan anta att de enheter som saknar egna särskilda bisättningslokaler använder lokaler på sjukhus, i kyrkan e. d.

5.3 *Personalutrymmen*

Med personalutrymmen avses utrymmen och anordningar för personlig hygien, förtäring och vila samt för första hjälp vid olycksfall eller sjukdom.

[1] Enligt den särskilda begravningskostnadsundersökning som utfördes av 1968 års beredning om stat och kyrka.

Sådana utrymmen skall enligt 8 § arbetsmiljölagen (1977:1160) finnas "i den utsträckning som föranledes av arbetets art och arbetstagarnas behov". Arbetarskyddsstyrelsen har gett ut anvisningar till vägledning för hur ett sådant personalutrymme bör se ut för att uppfylla lagens krav. Enligt dessa anvisningar skall det i normalfallet finnas klädrum, tvättrum, matrum och toalett. Personalutrymmen skall vara dimensionerade med hänsyn till antalet arbetande. Flera tvättställ för ett visst antal arbetande krävs för jordarbete än för rent arbete. Om det är stor skillnad i smutsighetsgrad mellan de olika arbetena, t. ex. mellan kyrkogårds- och kontorsarbete, behövs i viss mån skilda personalrum. Vidare skall man enligt anvisningarna ha skilda klä- och tvättrum och toaletter för män och kvinnor.

Uppgifter har inhämtats om i vilken utsträckning församlingarna och samfälligheterna anser sig ha personalutrymmen som uppfyller arbetsmiljölagens krav. Mer än hälften av de minsta enheterna har redovisat bedömningen att de inte har personalutrymmen som helt uppfyller kraven. I de större enheterna är förhållandena avsevärt bättre. I följande tabell redovisas resultatet av undersökningen.

Tabell 1.17 Förekomst av personalutrymmen som uppfyller arbetsmiljölagens krav

Personalutrymmen	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Finns	40,3	70,0	65,3	52,5	49,4
2. Finns delvis	14,1	16,3	25,7	45,0	15,8
3. Finns inte	45,7	13,8	8,9	2,5	34,8
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Omkring hälften eller 1 030 av samtliga enheter saknade alltså i början av år 1980 enligt egen bedömning personalutrymmen som helt uppfyller arbetsmiljölagens krav. I undersökningen har för dessa fall också ställts frågan om man planerar att inrätta utrymmen som helt uppfyller kraven. Undersökningen visar att knappt hälften eller 48,1 procent av dessa enheter har sådana planer. Dit hör nästan alla enheter i grupperna 3 och 4. De närmare förhållandena framgår av följande tabell.

Tabell 1.18 Församlingar och samfälligheter som nu inte har men som planerar att inrätta personalutrymmen som helt uppfyller arbetsmiljölagens krav

Inrätta personalutrymmen	Procent av församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Planerar	38,2	83,5	94,1	94,7	48,1
2. Planerar inte	60,7	16,5	5,9	5,3	51,1
(3. Bortfall i undersökn.	1,1	0,0	0,0	0,0	0,9)
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bastal	819	158	34	19	1 030

Det som har redovisats nu bygger alltså på uppgifter som har lämnats av församlingarna och samfälligheterna som arbetsgivare. Tidigare har Personalpolitiska rådet inom svenska kyrkan utfört enkätundersökningar i samma ämne. Dessa har riktats dels till enskilda arbetstagare inom svenska kyrkan år 1978 och dels till regionala skyddsombud samma år. Det kan vara av intresse att jämföra de olika undersökningsresultaten.

I enkäten till enskilda arbetstagare framkom att det stora flertalet inte hade några klagomål. Inte mindre än 88 procent inom gruppen vaktmästare och städpersonal var nöjda med sina arbetsförhållanden. I enkäten till de regionala skyddsombuden kartlades dessas generella omdömen om den kyrkliga arbetsmiljön. Härvid framkom att mer än hälften av ombuden ansåg att tillgången till sanitära utrymmen och matrum var dålig eller ganska dålig. Resultatet i fråga om skyddsombudens inställning framgår av följande tabell.

Tabell 1.19 Regionala skyddsombudens syn på beskaffenheten av sanitära utrymmen och matrum, i procent

Antal svar	Betr. tillgång till	Mycket bra	Bra	Tillfredsställande	Ganska dåligt	Dåligt
	1. Sanitära utrymmen					
91	a) toalett	4	14	32	25	24
89	b) dusch	3	8	22	22	47
89	c) tvättrum	4	10	21	29	35
88	d) omklädn.rum	3	11	18	32	35
91	2. Matrum	3	11	23	31	32

I undersökningen bereddes skyddsombuden möjlighet att lämna kompletterande synpunker. Härvid framkom bl. a. följande: Både arbetsgivare (kyrkoråden) och arbetstagare står ibland frågande inför skyddsombudens påpekanden om brister i arbetsmiljön. Någon menade att detta kan bero på att arbetstagarna har "ett fritt och självständigt arbete som befrämjar den psyko-sociala arbetsmiljön". Brister i den yttre miljön kan vid sådana förhållanden förefalla oväsentliga för den enskilde arbetstagaren. Jämfört med arbetsmarknaden i övrigt löses en del frågor på ett ganska okonventionellt sätt, som dock ibland inte är helt tillfredsställande från arbetsmiljölagens synpunkt. Sådana lösningar kan ibland vara anpassade till den lilla församlingens knappa resurser, som vanligen endast tillåter en gradvis höjning av standarden. Flera skyddsombud betonade slutligen att en positiv utveckling i arbetsmiljöhänseende hade skett under den senaste tiden.

6 Gravsättning och gravrätt

6.1 *Gravsättningar*

Av betydelse för bl. a. behovet av gravplatsmark är gravskickets utveckling. Gravsättning sker antingen i kista, s. k. jordbegravning, eller av aska i urna eller i minneslund. Utvecklingen har gått mot ett minskat antal jordbegravningar och därmed ett ökat antal gravsättningar i urna eller minneslund.

Eldbegängelsefrekvensen har haft en jämn utveckling. Under år 1979 var den i medeltal för hela landet omkring 50 procent. I orter med eget krematorium var den emellertid högre och uppgick till i genomsnitt 72,3 procent.[1] Det förekommer emellertid betydliga variationer mellan olika krematorieorter. För år 1979 noterades det högsta talet i Höganäs med 92,4 procent och det lägsta i Skellefteå med 26,6 procent. Även mellan olika delar av landet varierar eldbegängelsefrekvensen och därmed också förekomsten av kistgravsättningar och gravsättning av aska i urna eller i minneslund.

Anledningarna till de påvisade variationerna kan vara många, såsom bl. a. tradition och religiöst motiverad hänsyn när det gäller gravskicket. Något säkert samband mellan bruket av eldbegängelse och tillgången till krematorium kan knappast utläsas ur det tillgängliga materialet. I undersökningen har uppgifter inhämtats om antal gravsättningar av kistor, urnor och askor i minneslund åren 1974 och 1979. Resultatet av undersökningen visar att andelen kistgravsättningar är stor i flera stift där krematorium förekommer relativt glest. Sålunda skedde under år 1979 i Luleå stift 87,5 procent av alla gravsättningar i kista. I Härnösands stift var motsvarande tal 72 procent. I Växjö och Visby stift var emellertid andelen kistgravsättningar också stor, trots en relativ närhet till krematorium. Andelen var i Växjö stift 76 procent och i Visby stift 87,5 procent. Att de långa avstånden till krematorieorterna har påverkat eldbegängelsefrekvensen i Luleå och Härnösands stift är antagligt. I Växjö och Visby stift har emellertid de kortare avstånden till krematorieorterna inte märkbart påverkat eldbegängelsefrekvensen. Under 50 procent är andelen kistgravsättningar i Uppsala (47,3 %), Västerås (36,9 %), Lunds (45,4 %) och Stockholms (25,9 %) stift. I Stockholms stift är krematorietätheten mycket hög, vilket kan ha bidragit till den låga andelen kistgravsättningar.

Sveriges krematorieorter redovisas i figur 1.1. Andelen kist- och urngravsättningar samt gravsättningar av askor i minneslund i de olika stiften åren 1974 och 1979 framgår av tabell 1.20.

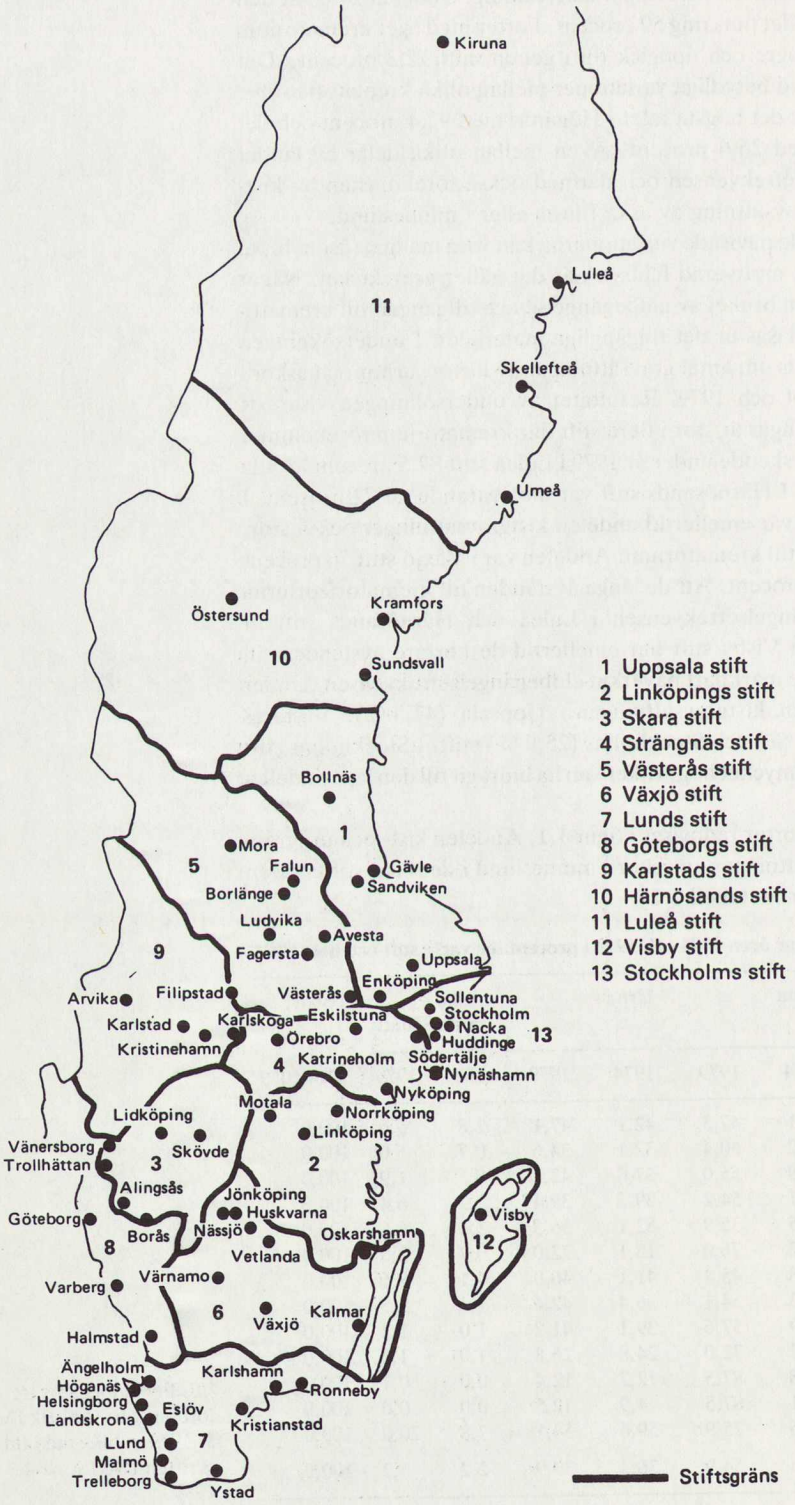
Tabell 1.20 Gravsättningar åren 1974 och 1979 i procent för varje stift och hela riket

Stift	Kista		Urna		Aska i minneslund		Totalt
	1974	1979	1974	1979	1974	1979	1974/1979
1. Uppsala	55,1	47,3	42,1	47,1	2,8	5,6	100,0
2. Linköping	67,2	60,4	32,1	34,6	0,7	5,0	100,0
3. Skara	61,9	55,0	37,6	43,1	0,5	1,9	100,0
4. Strängnäs	58,1	54,2	39,7	39,4	2,2	6,4	100,0
5. Västerås	44,5	36,9	52,1	56,5	3,4	6,6	100,0
6. Växjö	84,2	76,0	15,1	22,0	0,7	2,0	100,0
7. Lund	54,8	45,4	41,1	46,0	4,1	8,6	100,0
8. Göteborg	62,3	54,1	36,4	42,4	1,3	3,5	100,0
9. Karlstad	59,9	57,6	39,1	41,2	1,0	1,2	100,0
10. Härnösand	74,2	72,0	24,8	26,8	1,0	1,2	100,0
11. Luleå	87,8	87,5	12,2	12,4	0,0	0,1	100,0
12. Visby	95,1	87,5	4,9	12,5	0,0	0,0	100,0
13. Stockholm[a]	32,6	25,9	59,6	54,1	7,8	20,0	100,0
Hela riket[a]	61,5	54,9	36,3	39,9	2,2	5,2	100,0

[a] Utom Stockholms kommun.

[1] Enligt eldbegängelseföreningens statistik för år 1979 publicerad i tidskriften IGNIS, Nr 4, 1980.

Fig. 1.1 Sveriges krematorieorter.



Utöver fördelningen i de olika stiften framgår av tabellen också att andelen kistgravsättningar har minskat från 61,5 procent år 1974 till 54,9 procent år 1979, varvid dock förhållandena inom Stockholms kommun inte är medräknade. Eldbegängelsefrekvensen av församlingsbor inom Stockholms kommun var 85,3 procent år 1974 och 86,1 procent år 1979.

Något säkert samband mellan bruket av eldbegängelse och tillgång till krematorium kan alltså inte utläsas ur det tillgängliga materialet. Detta visar dock att gravsättning i urngrav och minneslund är förhållandevis mycket vanligare i de största församlingarna och samfälligheterna. Som framgår av följande tabell var andelen gravsättningar i urngrav och minneslund nära 70 procent i grupp 4 och drygt 56 procent i grupp 3, medan motsvarande andel i grupperna 1 och 2 låg under 30 procent.

Tabell 1.21 Gravsättningar[a] år 1979 i procent av varje grupp

Gravsättning	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
Kista	79,6	71,4	43,8	30,2	54,9
Urna	20,4	27,9	50,0	57,4	39,9
Minneslund	0,0	0,7	6,2	12,4	5,2
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[a] Utom Stockholms kommun.

De mindre enheterna ligger i allmänhet på landsbygden. Förklaringar till den höga andelen jordbegravningar torde kunna sökas dels i längre avstånd till närmaste krematorieort, dels i djupt rotade traditioner i fråga om gravskicket. Utvecklingen går dock även i de små enheterna mot en minskad andel jordbegravningar. Från år 1974 till år 1979 har andelen gravsättningar av kista minskat i grupp 1 från 86,6 procent till 79,6 procent och i grupp 2 från 78,0 procent till 71,4 procent.

Det kan vara av intresse att jämföra andelen kistgravsättningar i de fyra grupperna och inom stiften. Förhållandena framgår av tabell 1.22, som bör studeras med beaktande av de i bilagan inledningsvis lämnade uppgifterna om det antal enheter i de fyra grupperna inom de olika stiften som ingår i materialet.

Av tabellen framgår att andelen kistgravsättningar i grupp 1 inte i något av stiften ligger under 50 procent. Genomsnittet för hela riket i grupp 1 är 79,6 procent. Över detta genomsnitt ligger Luleå stift där andelen är 100 procent, Växjö och Härnösands stift över 90 procent, Linköpings, Göteborgs, Karlstads och Visby stift över 85 procent och Skara över 80 procent. Under genomsnittet i grupp 1 ligger Strängnäs med omkring 70 procent, Uppsala och Västerås stift med omkring 65 procent medan Lunds och Stockholms stift ligger lägst med 58,7 respektive 50 procent. I grupp 2 fördelar sig andelen i förhållande till genomsnittet ungefär på samma sätt. Bland siffrorna i tabellen kan man också fästa sig vid de "trappstegsliknande" talen för Västerås stift, som ligger under riksgenomsnittet, och för Karlstads stift, som ligger ungefär på riksgenomsnittet. Av intresse är också t. ex. de stora skillnaderna mellan grupperna 3 och 4 i Linköpings och Lunds stift.

Tabell 1.22 Andel kistgravsättningar år 1979 fördelade gruppvis i de olika stiften, i procent

Stift	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Uppsala	64,3	75,6	29,3	25,1	47,3
2. Linköping	88,8	75,4	63,6	29,6	60,4
3. Skara	83,0	52,9	28,7	29,5	55,0
4. Strängnäs	70,3	67,3	49,0	44,1	54,2
5. Västerås	65,7	51,1	30,5	17,7	36,9
6. Växjö	92,9	81,4	69,9	44,0	76,0
7. Lund	58,7	59,6	43,5	18,9	45,4
8. Göteborg	88,5	79,3	47,5	33,5	54,1
9. Karlstad	88,1	69,1	44,8	21,0	57,6
10. Härnösand	94,1	85,1	38,5	26,4	72,0
11. Luleå	100,0	92,0	91,7	63,7	87,5
12. Visby	87,5	–[a]	–[a]	–[a]	87,5
13. Stockholm[b]	50,0	44,0	23,4	25,4	25,9
Hela riket[b]	79,6	71,4	43,8	30,2	54,9

[a] Underlag saknas.
[b] Utom Stockholms kommun.

6.2 *Gravrätt*

Enligt 7 § gravrättslagen får gravrätt upplåtas för viss tid. Tiden får vara minst 15 och högst 50 år. Upplåtelse får också ske för alltid. Om särskild tid inte har bestämts, skall upplåtelsen anses ha skett för 25 år.

Uppgifter har inhämtats om de tider för vilka enheterna upplåter gravrätt för kist- och urngravar. Resultatet redovisas i tabellerna 1.23 och 1.24.

Tabell 1.23 Församlingar och samfälligheter redovisade efter tid för vilken de upplåter gravrätt för kistgravar, i procent

Upplåtelsetid	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Mindre än 25 år	1,3	3,3	0,0	5,0	1,8
2. 25 år	22,2	26,8	42,0	75,0	25,7
3. 26–49 år	24,1	23,7	19,0	5,0	23,4
4. 50 år	49,0	47,2	40,0	30,0	47,7
5. För alltid	6,7	4,0	0,0	2,5	5,6
Summa	103,4	105,0	101,0	117,5	103,9

Tabell 1.24 Församlingar och samfälligheter redovisade efter tid för vilken de upplåter gravrätt för urngravar, i procent

Upplåtelsetid	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Mindre än 25 år	2,0	4,0	0,0	0,0	2,4
2. 25 år	22,1	30,2	42,0	75,0	26,2
3. 26–49 år	22,1	22,0	19,0	5,0	21,6
4. 50 år	48,3	44,7	40,0	30,0	46,6
5. För alltid	7,4	4,0	0,0	2,5	6,0
Summa	101,8	105,0	101,0	112,5	102,8

Undersökningen visar bl. a. att flera enheter upplåter gravrätt för olika tider. Sålunda kan t. ex. en församling upplåta gravrätt för såväl 25 år som 50 år. Detta förklarar att summan i tabellerna överstiger 100 procent.

Tabellerna visar att enheterna använder sig av i stort sett samma upplåtelsetider för kistgravar och för urngravar. För landet i dess helhet är den vanligast förekommande upplåtelsetiden 50 år. Sålunda upplåter 47,7 procent av enheterna gravrätt för kistgravar på 50 år. Motsvarande tal för urngravar är 46,6 procent. Det är främst i grupperna 1 och 2 som man använder sig av längre upplåtelsetider. I grupperna 3 och 4 upplåter flertalet enheter gravrätt för kortare tid än 50 år, oftast 25 år. För både kistgravar och urngravar sker i grupp 3 upplåtelser för 25 år i 42 procent av enheterna. Gravrätt för kortare tid än 25 år förekommer för kistgravar endast i 1,8 procent och för urngravar endast i 2,4 procent av samtliga enheter. Gravrätt för alltid upplåts också sällan. För kistgravar förekommer en sådan upplåtelsetid i 5,6 procent av samtliga enheter. Motsvarande tal för urngravar är 6,0 procent.

Med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser följer bl. a. en skyldighet att upplåta gravrätt för den som vid dödsfallet var kyrkobokförd i församlingen eller samfälligheten (församlingsbo). Huvudmannen får emellertid också upplåta gravrätt för person som vid dödsfallet inte var kyrkobokförd i församlingen eller samfälligheten (icke församlingsbo). I undersökningen har frågan ställts om man upplåter gravrätt för icke församlingsbo. Som framgår av tabell 1.25 är detta fallet i nästan alla enheter. Förhållandena skiljer sig inte nämnvärt mellan de fyra grupperna.

Tabell 1.25 Församlingar och samfälligheter som upplåter gravrätt till icke församlingsbo

Gravrätt	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Icke församlingsbo	1 316	96,0	510	97,5	92	92,0	38	95,0	1 956	96,1

Det stora flertalet församlingar och samfälligheter upplåter alltså gravrätt för icke församlingsbo. I samband med en sådan upplåtelse är det vanligt att en högre gravrättsavgift tas ut än då det gäller en församlingsbo. I undersökningen har frågan ställts om man också ställer upp särskilda villkor av annan typ än högre avgifter, t. ex. att den avlidne har haft viss starkare anknytning till församlingen. Resultatet framgår av följande tabell.

Tabell 1.26 Församlingar och samfälligheter som ställer särskilda villkor för upplåtelse av gravrätt till icke församlingsbo

Gravrätt icke församlingsbo	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Villkor	368	28,0	153	30,0	38	41,8	20	52,6	579	29,6

Tabellen visar klara skillnader mellan de mindre och de större enheterna. Medan mer än hälften eller 52,6 procent av enheterna i grupp 4 ställer särskilda villkor för upplåtelse av gravrätt för icke församlingsbo, är motsvarande tal i grupperna 1 och 2 endast 28 resp. 30 procent. Dessa förhållanden beror sannolikt på att tillgången till mark i allmänhet är större i de mindre enheterna. Särskilda begränsningar i fråga om upplåtelser är därför inte påkallade.

7 Vissa tjänster i samband med begravningsverksamheten

Huvudmannaskapet för begravningsverksamheten medför ett ansvar att hålla allmän begravningsplats med ett tillräckligt antal gravplatser av vedertagen typ samt att hålla begravningsplats i ordnat och värdigt skick. Utöver detta obligatoriska ansvar kan en huvudman inom ramen för sin kompetens frivilligt ta på sig vissa andra uppgifter som har samband med begravningsverksamheten. Församlingar och samfälligheter kan t. ex. åta sig att vårda gravplatser, att utföra plantering på gravplatser och även att tillhandahålla växtmaterial för sådan plantering. Det förekommer också att församlingar och samfälligheter som en utbyggd service helt eller delvis bekostar olika transporter till och från en begravningsplats liksom också för eldbegängelse i krematorium som ligger utanför förvaltningens område. I det följande skall redovisas undersökningsresultatet när det gäller förekomsten av vissa sådana tjänster eller åtaganden.

7.1 *Vård av gravplats*

Enligt gravrättslagen skall gravrättsinnehavaren hålla gravplats i ordnat och värdigt skick. Som en service åtar sig församlingarna och samfälligheterna i mycket stor utsträckning genom avtal att vårda gravplats för ett eller flera år i taget. Uppgifter har inhämtats om i vilken utsträckning de åtar sig sådan vård och för vilken tid. I följande tabell redovisas resultatet.

Tabell 1.27 Församlingar och samfälligheter som åtar sig vård av gravplats efter tid för åtagande, i procent

Vårdåtagande	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. För ett år i taget	2,7	16,4	58,0	75,0	10,4
2. För flera år i taget	93,2	93,5	93,0	82,5	93,1
3. För alltid	2,7	3,6	0,0	10,0	2,9
4. Inget åtagande	4,0	2,5	0,0	0,0	3,3
Summa	102,6	115,7	151,0	167,5	109,6

Det förekommer ganska ofta att en församling eller samfällighet åtar sig vård av gravplats såväl för endast ett år i taget som för flera år i taget. Detta förklarar att summorna i tabellen överstiger 100 procent. Tabellen visar att det stora flertalet förvaltningsenheter åtar sig vård av gravplats. Endast 3,3

procent av alla enheter åtar sig inte sådan vård. Dessa enheter återfinns inom grupperna 1 och 2.

Det vanligaste är att enheterna åtar sig vård för flera år i taget. Några större skillnader föreligger inte mellan de fyra grupperna på denna punkt. Drygt 90 procent av enheterna i grupperna 1–3 åtar sig flerårsvård. Motsvarande andel är något lägre i grupp 4 och ligger på 82,5 procent. Andelen enheter som åtar sig vård för ett år i taget skiljer sig däremot betydligt mellan de mindre och de större enheterna. Endast 2,7 procent resp. 16,4 procent av enheterna i grupperna 1 och 2 gör så begränsade åtaganden, medan motsvarande andel för grupperna 3 och 4 är 58 resp. 75 procent. Sannolikt beror skillnaden på att personliga hänsynstaganden väger tyngre i de mindre enheterna och förvaltningsmässiga hänsyn spelar in på ett annat sätt i de större. Vid den manuella granskningen av undersökningsmaterialet har framkommit att flerårsåtaganden ofta sker för den tid gravrättsupplåtelsen sker.

7.2 *Plantering på gravplats*

Församlingar och samfälligheter kan också som en ytterligare service åta sig plantering på gravplats. Undersökningen visar, som framgår av tabell 1.28, att sådana åtaganden är vanligt förekommande.

Tabell 1.28 Församlingar och samfälligheter som åtar sig plantering på gravplats efter tid för åtagande, i procent

Plantering på gravplats	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Ett år i taget	6,7	22,9	50,0	82,5	15,0
2. Flera år i taget	73,8	82,0	85,0	70,0	76,4
3. Inget åtagande	21,4	13,8	6,0	7,5	18,4
Summa	102,0	118,7	151,0	160,0	109,8

Tabellen visar att en betydande majoritet av samtliga enheter åtar sig plantering på gravplats. Endast 18,4 procent tillhandahåller inte sådana tjänster. I grupperna 1 och 2 är andelen enheter utan sådan service högst med 21,4 resp. 13,8 procent, något som torde kunna förklaras med att dessa enheter har mindre resurser och personal. Medan det i grupperna 1–3 är vanligare med avtal för flera år i taget, är förhållandet i grupp 4 det motsatta. I grupp 4 åtar sig 82,5 procent av enheterna plantering för ett år i taget mot 70 procent för flera år i taget. I likhet med vad som gäller vårdåtaganden förekommer det i ganska stor utsträckning att församlingar och samfälligheter åtar sig plantering för såväl ett som flera år i taget. Ett sådant varierat utbud är vanligast bland enheterna i grupperna 3 och 4. I grupp 3 är andelen 51 procent och i grupp 4 är den 60 procent.

Som framgår av tabell 1.29 är det också vanligt att församlingar och samfälligheter tillhandahåller växtmaterial o. d. för plantering eller utsmyckning av gravplatserna.

Tabellen visar att nära 65 procent av alla enheter har en sådan service. I grupp 4 tillhandahåller hela 90 procent av enheterna växtmaterial. Andelen sjunker bland de mindre enheterna och utgör 62,4 procent i grupp 1.

Tabell 1.29 Församlingar och samfälligheter som tillhandahåller växtmaterial o. d.

Förs./samf.	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Tillhandahåller växtmaterial	856	62,4	340	65,0	77	77,0	36	90,0	1 309	64,4

7.3 *Vård för alltid*

Ett problem som ganska ofta påtalas är åtaganden att vårda gravplats för all framtid. De medför i regel en ekonomisk belastning för de berörda förvaltningarna, eftersom det kapital som har betalats in för vården ofta förbrukats eller avkastningen inte räcker till att täcka kostnaderna. Utvecklingen har gått mot att församlingar och samfälligheter i allt mindre utsträckning åtar sig vård för all framtid. Som framgår av tabell 1.27 i det föregående förekommer dock alltjämt sådana åtaganden. De är också juridiskt giltiga. Uppgifter har inhämtats om antalet enheter som har åtaganden att vårda gravplats för all framtid och om antalet sådana åtaganden den 31 december 1979. Resultatet visar att mer än 60 procent eller 1 272 enheter hade allframtidsåtaganden. Förhållandena framgår av följande tabell.

Tabell 1.30 Församlingar och samfälligheter som den 31.12.1979 hade åtaganden att vårda gravplats för alltid

Antal förs./samf.	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
Åtaganden för all framtid	754	387	94	37	1 272

Det totala antalet åtaganden för all framtid var mycket högt och uppgick till sammanlagt 141 482 st. Fördelningen på de olika grupperna liksom också det genomsnittliga antalet per enhet redovisas i följande tabell.

Tabell 1.31 Antal åtaganden att vårda gravplats för alltid samt genomsnittligt antal per enhet

Förs./samf.	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Antal åtaganden	27 508	37 829	43 154	32 991	141 482
2. Genomsnittligt antal åtaganden per enhet	36	98	459	892	111

Tabellen visar bl. a. att varje enhet som har gjort åtaganden att vårda gravplats för alltid i genomsnitt har 111 sådana åtaganden. Antalet stiger helt naturligt med enheternas storlek. Sålunda är genomsnittet 36 i grupp 1 och 892 i grupp 4.

7.4 *Transporter*

Som redan har nämnts förekommer det att församlingar och samfälligheter helt eller delvis bekostar olika transporter till och från liksom också inom en begravningsplats. Det kan vara fråga om transport av kista från bårhus till begravningsplats och från begravningsplats till krematorium, av urna från krematorium till begravningsplats samt också om bärning av kista i samband med jordfästningsakten. Uppgifter har inhämtats om i vilken utsträckning förvaltningsenheterna bekostar sådana transporter, för församlingsbo och för icke församlingsbo. Förekomsten av sådana ekonomiska åtaganden redovisas i följande tabell.

Tabell 1.32 Församlingar och samfälligheter som helt eller delvis bekostar olika transporter

Bekostar transport av	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. *Kista från bårhus till begravningsplats*					
a. Helt – församlingsbo	9,4	20,3	30,0	42,5	13,9
b. Delvis – församlingsbo	0,7	6,5	2,0	2,5	2,3
c. Helt – icke församlingsbo	4,0	5,0	0,0	0,0	4,0
d. Delvis – icke församlingsbo	0,7	1,7	0,0	0,0	0,9
2. *Kista från begravningsplats till krematorium*					
a. Helt – församlingsbo	9,4	27,7	48,5	50,0	16,9
b. Delvis – församlingsbo	1,3	6,5	8,9	5,0	3,1
c. Helt – icke församlingsbo	1,3	2,5	0,0	0,0	1,5
d. Delvis – icke församlingsbo	0,0	0,8	0,0	0,0	0,2
3. *Urna från krematorium till begravningsplats*					
a. Helt – församlingsbo	5,4	12,2	51,0	52,5	10,3
b. Delvis – församlingsbo	0,0	3,3	2,0	2,5	1,0
c. Helt – icke församlingsbo	0,7	3,3	2,0	20,0	1,8
d. Delvis – icke församlingsbo	0,0	0,0	0,0	7,5	0,1
4. *Bärning*					
a. Helt – församlingsbo	1,3	6,5	13,0	17,5	3,5
b. Delvis – församlingsbo	0,7	0,0	2,0	2,5	0,6
c. Helt – icke församlingsbo	0,0	1,7	0,0	0,0	0,4
d. Delvis – icke församlingsbo	1,3	0,8	0,0	0,0	1,1

Av tabellen framgår att enheterna i ganska liten utsträckning helt eller delvis bekostar olika transporter. Transporter av församlingsbor bekostas oftare av de större förvaltningsenheterna än av de mindre. Förhållandet är

det omvända när det gäller olika transporter av icke församlingsbor.

Allmänt kan sägas att det torde vara tveksamt från kompetenssynpunkt om församlingarna och samfälligheterna överhuvudtaget får bekosta sådana transporter som de i tabellen redovisade för icke församlingsbor. Denna tveksamhet i fråga om kompetensen kan i viss mån förklara skillnaden mellan de större och de mindre förvaltningsenheterna när det gäller transporter av icke församlingsbor. De större förvaltningsenheterna torde oftare ha övervägt dessa frågor från juridiska synpunkter. När det gäller att helt eller delvis bekosta transporter av församlingsbor torde den högre frekvensen i de större enheterna kunna förklaras av att dessa i allmänhet har en bättre ekonomi än de mindre enheterna.

När det gäller *transport av kista från bårhus till begravningsplats* för församlingsbo bekostas sådan i grupperna 3 och 4 helt i 30,0 resp. 42,5 procent av enheterna, medan motsvarande tal för grupperna 1 och 2 är 9,4 resp. 20,3. Genomsnittet för samtliga enheter blir emellertid endast 13,9 procent. Någon lika markant skillnad mellan de större och de mindre enheterna framträder inte när det gäller att endast delvis bekosta sådana transporter. Siffrorna är genomgående lägre och för samtliga enheter är andelen 2,3 procent. De större enheterna bekostar inte alls transporter av icke församlingsbor. I de mindre enheterna förekommer det emellertid att man bekostar sådana transporter.

Transport av kista från begravningsplats till krematorium för församlingsbo bekostas helt av 16,9 procent av alla enheter. I grupperna 3 och 4 bekostar omkring hälften (48,5 resp. 50 procent) av enheterna sådana transporter. I grupperna 1 och 2 är motsvarande siffror betydligt lägre (9,4 resp. 27,7). De väsentligt högre talen för grupperna 3 och 4 kan till en del förklaras med att enheterna i dessa grupper ofta har krematorium. Andra faktorer som har inverkat torde vara att de mindre enheterna vanligen har både sämre ekonomiska förutsättningar och lägre eldbegängelsefrekvens. Några säkra slutsatser torde emellertid inte kunna dras. I genomsnitt bekostar de större enheterna oftare de nu aktuella transporterna också delvis. Andelen som bekostar delvis är betydligt lägre än andelen som bekostar sådana transporter helt. Den stannar vid totalt 3,1 procent. För icke församlingsbo bekostas transporter till krematorium inte alls av de större enheterna. I ett fåtal fall bekostas sådana transporter i de mindre enheterna.

Mer än hälften av enheterna i grupperna 3 och 4 (51,0 resp. 52,5 procent) bekostar helt *transport av urna från krematorium till begravningsplats* för församlingsbo. Andelen i grupperna 1 och 2 är endast 5,4 resp. 12,2 procent och för samtliga enheter 10,3 procent. Förutom med den högre eldbegängelsefrekvensen i de större enheterna torde deras större andel kunna förklaras med att det är just de större enheterna som har egna krematorier eller har närmare till dessa. Transporterna blir därigenom mindre kostsamma. Andelen som delvis bekostar sådana transporter är även här betydligt lägre eller 1 procent av samtliga enheter. En förhållandevis hög procent (20,0 + 7,5) av enheterna inom grupp 4 bekostar helt eller delvis transporter av icke församlingsbor. Detta torde bero på att transporterna ofta kan ske i samband med andra transporter från förvaltningens eget krematorium till dess egna begravningsplatser.

Bärning bekostas i mycket liten utsträckning av förvaltningsenheterna. I

3,5 procent av samtliga enheter bekostas bärning helt för församlingsbo och delvis i 0,6 procent av enheterna. Även här är frekvensen högre i de större enheterna: 13,0 resp. 17,5 procent av enheterna i grupperna 3 och 4 mot 1,3 resp. 6,5 i grupperna 1 och 3.

7.5 *Övriga tjänster*

Av de 2 034 förvaltningsenheterna har 66 enheter (3,2 procent) egna krematorier. Malmö och Göteborgs kyrkliga samfälligheter har vardera två krematorier. I grupp 4 saknar nio enheter (22,5 procent) eget krematorium, varav sju enheter i Stockholms stift och två i Göteborgs stift. Av enheterna i grupp 3 saknar 65 enheter (65 procent) eget krematorium. Ingen enhet i grupperna 1 och 2 har eget krematorium.

Det stora flertalet enheter saknar således egna krematorier. Det har bedömts vara av intresse att studera i vilken utsträckning församlingar och samfälligheter bekostar eldbegängelse vid krematorium som handhas av annan. Uppgifter har inhämtats om detta. Undersökningen visar att sammanlagt 22,6 procent av samtliga enheter helt eller delvis bekostar sådan kremering. Andelen i grupp 1 är endast 12,1 procent, men den är betydligt högre i grupperna 2–4. Den är 41,5 procent i grupp 2, i grupp 3 är den 58 procent och i grupp 4 är den 45 procent. Att märka är att flera enheter i grupp 4 som har eget krematorium ändå helt eller delvis bekostar kremering på annan ort. I följande tabell redovisas de närmare förhållandena gruppvis.

Tabell 1.33 Församlingar och samfälligheter som helt eller delvis bekostar kremering på annan ort

Kremering utanför förvaltningens område	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
Bekostar helt eller delvis	12,1	41,5	58,0	45,0	22,6
Bekostar inte	87,9	58,5	42,0	55,0	77,4
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Enligt ett avgörande i regeringsrätten år 1974 ansågs det inte ligga inom ramen för en församlings kompetens att fritt tillhandahålla bl. a. kista och urna. I en annan dom från regeringsrätten år 1953 (R1953 ref. 34) ansågs däremot en församling ha rätt att lämna bidrag till kostnader för eldbegängelse på ort utom församlingen. Bidraget avsåg bl. a. kostnaden för urna. Uppgifter har inhämtats huruvida sådana åtaganden förekommer mot eller utan avgift. Resultatet visar att kista inte tillhandahålls på något håll men däremot urna, dock endast i tämligen begränsad utsträckning. I fråga om urna rör det sig om 2,7 procent då det gäller församlingsbo och 0,6 procent då det gäller icke församlingsbo. Det är i vissa större enheter som man har denna service, sannolikt sådana som har egna krematorier. Förvånande är att det i grupp 1 överhuvudtaget förekommer några enheter, 1,3 procent, som tillhandahåller urna. Förhållandena framgår av följande tabell.

Tabell 1.34 Andel förvaltningsenheter som tillhandahåller urna

Tillhandahåller	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Urna – församlingsbo	1,3	0,0	21,0	40,0	2,7
2. Urna – icke församl.bo	0,0	0,0	6,0	17,5	0,6

8 Avgifter för gravsättning

Inför en gravsättning i en kist- eller urngrav måste graven öppnas och efter gravsättningen iordningställas. Vid en gravsättning i minneslund strös askan ut eller grävs ned i minneslunden. Dessa arbeten utförs av respektive kyrkogårdsförvaltnings personal. Förvaltningarna kan utföra sådana arbeten utan avgift eller mot en avgift. Av allmänna kommunalrättsliga principer följer emellertid att en församling eller en samfällighet inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot församlingens eller samfällighetens egen kostnad för arbetet, den s. k. självkostnadsprincipen.

I undersökningen har bl. a. ställts frågan om vilka avgifter resp. enhet tar ut för dessa arbeten. Denna fråga har lämnats obesvarad av förhållandevis många enheter. Bortfallet är alltså ganska stort. Inom ramen för den tid som har stått till förfogande har direkta kontakter inte hunnit tagas med alla de undersökningsenheter som har lämnat frågan obesvarad. Ett ganska stort antal har emellertid kontaktats. Något enhetligt mönster har därvid inte kunnat utläsas av de ursprungligen uteblivna svaren.

Resultatet av undersökningen i denna del har med hänsyn till bortfallet inte databehandlats, utan har bearbetats manuellt. I det följande presenteras resultatet av denna bearbetning, varvid är att märka det förhållandevis stora bortfallet. Även om bortfallet, som framgår av följande tabeller, är ganska stort, ger det sammanlagda resultatet av undersökningen ändå en ganska klar bild av avgiftsnivåerna för de olika arbeten som hör samman med gravsättning.

En kistgrav skall vara minst två meter djup enligt begravningskungörelsen. Någon bestämmelse om gravdjup när det gäller urngrav eller gravsättning i minneslund finns inte. Det är självklart att arbetet med öppnande och iordningställande av kistgrav därför är mera kostsam än motsvarande arbete för andra gravar. De avgifter enheterna tar ut för gravsättning i kistgrav framgår av tabellerna 1.35 och 1.36.

Av tabell 1.35 framgår att en kraftig majoritet av enheterna, 81 procent, inte tar ut någon avgift alls för gravsättning av församlingsbo i kistgrav. Ju större enheterna är, desto vanligare är det att tjänsterna tillhandahålls avgiftsfritt. Några mycket stora skillnader mellan de olika grupperna föreligger emellertid inte. En liten andel enheter tar ut avgifter för arbetet med att öppna och iordningställa kistgrav för församlingsbo. I grupperna 3 och 4 tar ett fåtal ut avgifter upp till 500 kr. Endast i grupp 1 förekommer det att högre avgifter än 1 000 kr. tas ut. I 6,7 procent av enheterna i grupp 1 tas självkostnaden ut i varje enskilt fall. Vid granskningen har kommit fram att

Tabell 1.35 Avgift för öppnande och iordningställande av kistgrav för församlingsbo

Avgift, kr	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
0	77,2	86,2	91,0	95,0	81,0
1– 100	2,0	1,7	2,0	0,0	1,9
101– 500	0,0	0,8	2,0	2,5	0,3
501–1 000	1,3	0,0	0,0	0,0	0,9
1 001–	0,7	0,0	0,0	0,0	0,4
Självkostnad	6,7	2,5	0,0	0,0	5,2
(Bortfall	6,1	5,5	3,0	2,5	5,7)
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabell 1.36 Avgift för öppnande och iordningställande av kistgrav för icke församlingsbo

Avgift, kr	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
0	24,8	25,2	9,0	2,5	23,7
1– 100	2,7	4,0	2,0	0,0	2,9
101– 300	8,0	13,8	11,0	12,5	9,7
301– 500	17,4	17,0	23,0	12,5	17,5
501–1 000	19,5	27,7	49,0	60,0	23,9
1 001–	3,4	1,7	6,0	7,5	3,2
Självkostnad	20,8	3,3	0,0	2,5	14,9
(Bortfall	3,4	7,3	0,0	2,5	4,2)
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

detta ofta sker genom att dödsboet får träffa avtal direkt med vaktmästaren om arbetet. I grupp 2 tas fasta avgifter upp till 500 kr. ut i lika många fall som självkostnaden.

För icke församlingsbo tillhandahålls arbetet med öppnande och iordningställande av kistgrav oftast mot en avgift. Endast 23,7 procent av enheterna utför arbetena avgiftsfritt. Härvid är det betydligt vanligare med avgiftsfrihet i de mindre enheterna än i de större. Med undantag för grupp 1 är den vanligast förekommande avgiftsnivån 500–1 000 kr. I grupp 4 tar 60 procent av enheterna ut avgifter i denna storleksordning. Andelen sjunker i de mindre enheterna. I grupp 3 är andelen 49 procent, i grupp 2 är den 27,7 procent och i grupp 1 är den 19,5 procent. Ganska vanligt är också att enheterna tar ut avgifter i nivån 300–500 kr. Förhållandena skiljer sig härvid inte så mycket mellan de olika grupperna. I grupperna 1 och 2 tar 17,4 resp. 17 procent av enheterna ut avgifter i denna nivå. Motsvarande tal för grupperna 3 och 4 är 23 resp. 12,5 procent. Bland enheterna i grupp 1 är det förhållandevis vanligt att självkostnaden i varje enskilt fall tas ut för öppnande och iordningställande av kistgrav för icke församlingsbo. I grupp 1 tar sålunda 20,8 procent av enheterna ut självkostnaden mot endast 3,3

procent i grupp 2 och 2,5 procent i grupp 4. I grupp 3 tas inte i något fall ut en avgift som bestäms med hänsyn till självkostnaden i det individuella fallet.

De avgifter enheterna tar ut för öppnande och iordningställande av urngrav framgår av följande tabeller.

Tabell 1.37 Avgift för öppnande och iordningställande av urngrav för församlingsbo

Avgift, kr.	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
0	80,5	87,7	94,0	97,5	83,4
1–100	6,0	5,0	2,0	2,5	5,5
101–250	0,7	0,0	2,0	0,0	0,5
251–500	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
501–	0,0	0,0	2,0	0,0	0,1
Självkostnad	6,7	2,5	0,0	0,0	5,2
(Bortfall	6,1	4,8	0,0	0,0	5,3)
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabell 1.38 Avgift för öppnande och iordningställande av urngrav för icke församlingsbo

Avgift, kr.	Procent församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
0	38,3	35,0	13,0	2,5	35,5
1–100	25,5	41,5	68,0	67,5	32,5
101–250	13,4	13,8	15,0	25,0	13,8
251–500	0,0	0,7	2,0	5,0	0,4
501–	0,0	0,0	2,0	0,0	0,1
Självkostnad	20,8	2,5	0,0	0,0	14,7
(Bortfall	2,0	6,5	0,0	0,0	3,0)
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

I likhet med vad som gäller för kistgravar tar en klar majoritet inte ut någon avgift för öppnande och iordningställande av urngrav för församlingsbo. I de större enheterna är det vanligare med avgiftsfrihet än i de mindre. Sålunda tar 80,5 procent av enheterna i grupp 1 och 87,7 procent av enheterna i grupp 2 inte ut någon avgift. Motsvarande tal för grupperna 3 och 4 är 94 resp. 97,5 procent. En avgift på upp till 100 kr. tas ut i grupp 1 av 6,0 procent, i grupp 2 av 5,0 procent och i grupperna 3 och 4 av 2,0 resp. 2,5 procent av enheterna. Högre fasta avgifter tas inte ut av några enheter i grupperna 2 och 4. I grupperna 1 och 3 förekommer sådana avgifter i 0,7 resp. 2,0 procent av enheterna. I grupperna 1 och 2 förekommer det i begränsad utsträckning att avgiften bestäms efter den faktiska självkostnaden vid varje enskilt tillfälle.

När det gäller icke församlingsbo förekommer avgiftsfrihet för öppnande och iordningställande av urngrav i 35,5 procent av samtliga enheter. Avgiftsfrihet är mycket vanligare i grupperna 1 och 2, 38,3 resp. 35,0 procent,

än i grupperna 3 och 4, 13,0 resp. 2, 5 procent. Den vanligast förekommande avgiftsnivån är, grupp 1 undantagen, 1–100 kr. I grupperna 3 och 4 tar 68,0 resp. 67,5 procent av enheterna ut fasta avgifter inom denna nivå. I grupperna 1 och 2 är motsvarande tal 25,5 resp. 41,5 procent. Ganska vanligt är också att enheterna tar ut en fast avgift inom nivån 100–250 kr. En större andel i grupperna 3 och 4 än i grupperna 1 och 2 har fasta avgifter inom den nyss angivna nivån. Ett fåtal enheter tar ut högre avgifter än 250 kr. I likhet med vad som gäller för kistgravar tar en förhållandevis stor andel enheter i grupp 1 ut en avgift motsvarande självkostnaden vid varje enskilt tillfälle. Sålunda tar 20,8 procent av enheterna i grupp 1 ut en sådan avgift. I grupp 2 tar 2,5 procent ut en avgift som bestäms på motsvarande sätt. I grupperna 3 och 4 förekommer inte alls ett sådant självkostnadspris.

Gravsättning i minneslund sker genom att askan antingen grävs ned eller strös ut inom minneslunden. Som har framgått av tabell 1.13 har sammanlagt 222 enheter minneslund. I följande tabeller redovisas vilka avgifter de 222 enheterna tar ut för gravsättning i minneslund.

Tabell 1.39 Avgift för gravsättning i minneslund för församlingsbo

Avgift, kr.	Antal församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
0	9	64	49	31	153
1–50	9	4	0	0	13
(Bortfall	19	26	9	2	56)
Summa	37	94	58	33	222

Tabell 1.40 Avgift för gravsättning i minneslund för icke församlingsbo

Avgift, kr.	Antal församlingar/samfälligheter				
	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
0	9	43	19	11	82
1– 50	0	13	11	6	30
51–150	9	9	13	12	43
151–	0	0	6	2	8
Självkostnad	0	4	0	0	4
(Bortfall	19	25	9	2	55)
Summa	37	94	58	33	222

Som framgår av tabellerna är bortfallet i denna del av undersökningen ganska stort. Bortfallet är i grupp 1 omkring 50 procent och i grupp 2 omkring 25 procent. Några säkra slutsatser kan därför inte dras av resultatet för dessa grupper. I grupperna 3 och 4 är bortfallet mindre och resultatet därmed säkrare.

Tabell 1.39 visar att det stora flertalet enheter inte tar ut någon avgift för gravsättning i minneslund av avliden församlingsbo. Samtliga enheter i

grupperna 3 och 4 som har lämnat uppgifter i denna del tillhandahåller arbetet avgiftsfritt. I grupp 1 och 2 förekommer avgifter mellan 1–50 kr. i ett fåtal fall.

Tabell 1.40 visar att omkring hälften av de enheter som har lämnat svar på frågan inte tar ut någon avgift för gravsättning i minneslund av avliden icke församlingsbo. Bland de enheter som för dessa fall tar ut en avgift är det vanligast med en avgift på 51–150 kr. Ganska vanligt är emellertid också med en avgift på 1–50 kr.

9 Fondering

Hos ett stort antal församlingar och samfälligheter finns i dag gravunderhållsfonder, vilkas avkastning skall användas för vård och underhåll av en viss gravplats. Enligt övergångsbestämmelserna till gravrättslagen skall sådana medel, som har inbetalats före lagens ikraftträdande för skötsel av en gravplats för alltid eller så länge den utgör del av allmän begravningsplats, förvaltas som en särskild fond. Under vissa betingelser får dock dessa fonder föras samman till en gemensam fond.

Härutöver förekommer det i stor utsträckning att församlingarna och samfälligheterna har fonderat mottagna medel för skötsel av grav under begränsad tid, t. ex. 25 år, eller för skötsel av grav så länge kapital och avkastning räcker. Församlingarna och samfälligheterna har också på många håll efter gravrättslagens ikraftträdande fonderat mottagna medel för skötsel under all framtid. För dessa typer av "gravfonder" finns inga särskilda regler i gravrättslagen. Församlingsstyrelselagens fonderingsbestämmelser gäller inte denna typ av fondering.

Församling och samfällighet kan hos regeringen begära medgivande att i gravunderhållsfond få fondera medel som har inbetalats för skötsel av grav. Sådant medgivande har emellertid endast begärts i något enstaka fall.

Undersökningen visar att församlingarna och samfälligheterna fortfarande i ganska stor utsträckning fonderar ersättning för flerårsvård i gravfond. Detta sker alltså utan att det finns några särskilda regler om det och fastän förfarandet inte heller medges i församlingsstyrelselagen. Nära hälften eller 47 procent av alla enheter fonderar medel på detta sätt. Vanligast förekommer det bland enheterna i grupp 1. Av dem som åtar sig flerårsvård fonderar 58,5 procent medel i gravfond. Förfarandet förekommer också i ganska stor utsträckning i grupp 4. De närmare förhållandena framgår av följande tabell.

Tabell 1.41 Fondering av ersättning för flerårsvård i procent av församlingar och samfälligheter som åtar sig sådan vård

Fondering	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. I gravfond	58,5	23,7	16,7	31,3	47,0
2. I annan fond	22,5	29,7	31,1	12,5	24,6
3. Fonderar inte	19,0	46,6	52,2	56,3	28,3
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bastal	1 306	502	90	32	1 930

10 Begravningsclearing

När gravsättning sker på en begravningsplats som handhas av den församling där den avlidne var kyrkobokförd vid dödsfallet, är vissa tjänster ofta avgiftsfria. Sålunda upplåts t. ex. gravrätt i regel utan avgift. Gravöppning och återställande efter gravöppning sker också ofta utan kostnad för dödsboet. Om gravsättning sker i en annan församling än hemförsamlingen uttas däremot ofta avgift för motsvarande tjänster. Sådana kostnader får bäras av dödsboet. I syfte att begränsa kostnaderna för dödsbona har på vissa håll i landet slutits avtal mellan församlingar och samfälligheter om reglering av kostnader för begravning utanför hemförsamlingen, s. k. begravningsclearing. Avtalen innebär i korthet att hemförsamlingen ersätter en församling där begravningen har skett för begravningskostnaderna genom ett särskilt avräkningsförfarande.

Uppgifter har inhämtats om i vilken utsträckning avtal har slutits om begravningsclearing. Resultatet visar en mycket ringa förekomst. Sammanlagt har 87 enheter eller 4,3 procent av samtliga träffat sådana avtal. Frekvensen är högst i grupp 3, där andelen är 13 procent. Antalet är högst men frekvensen lägst bland enheterna i grupp 1, där 37 enheter eller 2,7 procent har anslutit sig till ett sådant clearingsystem. I följande tabell redovisas antalet enheter som har avtal om begravningsclearing.

Tabell 1.42 Församlingar och samfälligheter som har träffat avtal om begravningsclearing

Församl./ samf.	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Avtal	37	2,7	34	6,5	13	13,0	3	7,5	87	4,3

11 Andra trosbekännare m. m.

I den allmänna debatten har man ofta tagit upp frågan om begravningsverksamheten för dem som tillhör andra trossamfund än svenska kyrkan eller inte tillhör något trossamfund alls. Frågan har framför allt gällt i vad mån andra trosbekännares behov och önskemål har blivit eller kan bli tillgodosedda med nuvarande ordning i fråga om huvudmannaskapet. Även frågan om tillgång till lokal för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans har tagits upp i olika sammanhang liksom frågan om tillgång till officiant för borgerlig begravning. Vissa uppgifter har inhämtats om dessa förhållanden.

11.1 *Särskilda områden på allmän begravningsplats*

Flera trossamfund har önskemål om att särskilda områden avdelas för deras medlemmar på allmänna begravningsplatser. Främst gäller detta katolska kyrkan, ortodoxa samfund samt islamiska församlingar. Önskemålen gäller naturligtvis orter där ett större antal medlemmar är bosatta.

Undersökningen visar att det i ett mycket begränsat antal fall förekommer särskilda områden för andra trosbekännare. Bland enheterna i grupperna 1 och 2 förekommer sådana områden inte alls. Det beror sannolikt på att det inte föreligger något behov. Särskilda områden har däremot inrättats på några begravningsplatser som handhas av enheter i grupperna 3 och 4. Sålunda har, som framgår av tabell 1.43, två enheter i grupp 3 och nio enheter i grupp 4 inrättat sådana områden. Det går inte att utläsa ur undersökningen för vilka trosbekännare sådana särskilda områden har inrättats.

Tabell 1.43 Särskilt område för andra trosbekännare på allmän begravningsplats

Församl./samf.	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Särskilt område	0	0,0	0	0,0	2	2,0	9	22,5	11	0,5

11.2 *Lokal för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans*

Samhället uppställer inget krav på att jordfästning skall äga rum. Rätten att bli gravsatt på en allmän begravningsplats är enligt jordfästningslagen inte beroende av att jordfästning har ägt rum eller, än mindre, har förrättats i viss ordning.

Jordfästning i svenska kyrkans ordning förrättas i kyrkorum som har invigts för svenska kyrkans gudstjänst eller också på begravningsplats eller i begravningskapell, krematorium eller annat rum som har inrättats för sådant ändamål. Någon skyldighet att hålla lokal för jordfästning i annan ordning föreligger inte för svenska kyrkans församlingar och samfälligheter. Kyrkorum, som har invigts för svenska kyrkans gudstjänst, får enligt jordfästningslagen upplåtas för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans endast om det finns särskilda skäl. I fråga om upplåtelse av andra kyrkorum än sådana som är invigda för gudstjänständamål, t. ex. begravningskapell och gravkapell, har inga särskilda krav ställts upp. Rådigheten över sådana tillkommer församlingarnas förvaltande organ enligt församlingsstyrelselagen. I det betänkande som låg till grund för jordfästningslagen (SOU 1955:36 sid. 19) framhölls att det syntes uppenbart att jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans borde kunna äga rum på kyrkogård eller annan begravningsplats liksom också i begravningskapell eller krematorium.

I undersökningen har frågan ställts i vad mån enheterna har annan lokal än kyrka som kan användas för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans. Svaren fördelar sig som framgår av följande tabell.

Tabell 1.44 Församlingar och samfälligheter med lokal som kan användas för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans, i procent

Lokal	Grupp 1	Grupp 2	Grupp 3	Grupp 4	Totalt
1. Håller lokal	4,7	32,5	72,0	67,5	16,4
2. Håller inte lokal	94,0	66,7	28,0	32,5	82,5
(3. Bortfall i undersökn.	1,3	0,8	0,0	0,0	1,1)
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabellen visar att tillgången till lokaler av denna art är liten i de minsta enheterna (4,7 procent). Tillgången ökar emellertid bland enheterna i grupperna 2–4. Högst ligger andelen i grupp 3 med 72 procent. En jämförelse med uppgifterna om antalet gravkapell i tabell 1.15 ger ett något förvånande resultat. I samtliga enheter inom grupp 4 torde det finnas särskilda gravkapell liksom också i det stora flertalet enheter inom grupp 3. Trots detta anser omkring 30 procent av församlingarna och samfälligheterna inom grupp 3 (28,0 procent) och grupp 4 (32,5 procent) att de inte har lokaler som kan användas för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans. Detta förhållande kan bero, förutom på de individuella bedömningarna i samband med svaren, på okunnighet om den formella möjligheten till upplåtelse eller på bristande vilja att upplåta lokalen.

11.3 *Borgerlig begravning*

Borgerlig begravning förekommer endast i ganska ringa utsträckning. Enligt vad som har kommit fram i olika sammanhang är det ibland förenat med svårigheter att ordna en sådan begravning. Ett viktigt skäl till detta synes vara brist på officianter.

Uppgifter har inhämtats om det förekommer borgerlig begravning inom resp. förvaltningsområde samt om det finns tillgång till särskild officiant. Resultatet framgår av följande tabell.

Tabell 1.45 Församlingar och samfälligheter där det förekommer borgerlig begravning och finns tillgång till officiant

Församl./samf.	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1. Borgerlig begravning	46	3,4	102	19,5	70	70,0	37	92,5	255	12,5
2. Officiant	120	8,8	64	12,2	28	27,7	26	65,0	238	11,7

Tabellen visar att borgerlig begravning förekommer i 255 (12,5 procent) enheter inom svenska kyrkan och är betydligt vanligare i de större enheterna än i de mindre. Liknande gäller om tillgång till officiant. I 238 (11,7 procent) enheter är denna fråga löst. I grupp 4 finns officianter i 65 procent av enheterna. I grupp 3 är andelen betydligt lägre (27,7 procent) och i grupperna 1 och 2 ännu lägre. Med undantag för grupp 1 finns tillgång till officiant i ett mindre antal enheter än i vilka borgerlig begravning förekommer. Anmärkningsvärt är att det inom grupp 1 är flera enheter som har tillgång till officiant än det finns enheter där borgerlig begravning förekommer.

12 Reglemente m. m.

12.1 *Reglemente*

Enligt 5 § begravningskungörelsen bör innehavare av begravningsplats upprätta reglemente, som tar upp bestämmelser om ordningen på begrav-

ningsplatsen och gravplatserna, villkor för upplåtelse av gravrätt och för övertagande av vård av gravplats samt föreskrifter om gravvård och andra anordningar på gravplats. Det är inte fråga om ett åläggande utan om en rekommendation.

I undersökningen har frågan ställts om respektive församling och samfällighet har reglemente enligt 5 § begravningskungörelsen. Svaren framgår av följande tabell.

Tabell 1.46 Församlingar och samfälligheter som har reglemente enligt 5 § begravningskungörelsen

Församl./samf.	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Reglemente	184	13,4	153	29,3	66	66,0	36	90,0	439	21,6

Tabellen visar att andelen enheter som har reglemente som väntat är störst i grupperna 3 och 4 (66 resp. 90 procent). I de mindre enheterna förekommer reglemente i betydligt mindre utsträckning. I grupp 1 har endast 13,4 procent reglemente och i grupp 2 är andelen 29,3 procent. Förklaringen till dessa förhållanden är sannolikt att behovet av ett särskilt reglemente är mindre i små än i stora enheter. Anmärkningsvärt är emellertid att inte fler enheter i grupperna 3 och 4 har reglemente. Vid en närmare granskning av undersökningsmaterialet i denna del beträffande grupp 4 har dock kommit fram att tre av de fyra enheter som saknar reglemente håller på att utarbeta ett sådant.

12.2 *Taxa*

Grunder för gravrättsavgifter och avgifter för vård av gravplats bestäms av det beslutande organet, dvs. av kyrkofullmäktige, kyrkostämma eller, i partiella samfälligheter, församlingsdelegerade. I det enskilda fallet, när gravrätt upplåts e. d., bestäms avgiften av den förvaltande myndigheten, i regel kyrkorådet eller kyrkogårdsnämnden. De olika avgifterna kan bestämmas genom att kyrkofullmäktige eller kyrkostämman fastställer särskild taxa.

Uppgifter har inhämtats om enheterna har fastställd taxa för gravrättsavgifter och/eller avgifter för vård av och plantering på gravplats. Resultatet framgår av följande tabell.

Tabell 1.47 Församlingar och samfälligheter som har fastställd taxa för gravrättsupplåtelser och/eller vård och plantering på gravplats

Församl./samf.	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3		Grupp 4		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Taxa	984	71,8	425	81,3	89	89,0	38	95,0	1 536	75,6

Av tabellen framgår att taxa är betydligt vanligare än reglemente. Av samtliga enheter har 75,6 procent fastställd taxa. Även om taxa förekommer oftare i de större enheterna är skillnaden gentemot de mindre inte så markant. I grupp 1 har 71,8 procent av enheterna taxa. Motsvarande siffra för grupp 4 är 95 procent.

Bilaga 2 Begravningsverksamheten och andra trossamfund

Med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser följer en skyldighet att gravsätta alla oavsett religiös åskådning. Huvudmän för begravningsverksamheten är med några få undantag svenska kyrkans församlingar och samfälligheter. Allmänna begravningsplatser måste vara invigda i svenska kyrkans ordning. De allra flesta begravningsplatser utgörs av kyrkogårdar.

Den religiösa situationen i samhället har kommit att kännetecknas av en ökad pluralism. En viktig orsak till detta har varit den ökande invandringen. Begravningsverksamheten har blivit ett allt större problem för vissa invandrare. Problemet har under de senaste åren tagits upp vid flera regionalt anordnade kyrkogårdskonferenser. Inom Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund pågår för närvarande diskussioner om möjliga lösningar. Som närmare redovisas i avsnitt 2.6 har frågor som hör samman med begravning av invandrare behandlats i riksdagen hösten 1980.

Samhället kan inte frånsäga sig ett ansvar för att begravningsplatsfrågorna blir lösta på ett tillfredsställande sätt. Det finns därför anledning att närmare undersöka situationen för dem som tillhör andra trossamfund än svenska kyrkan. Det är därvid av intresse att se på hur många invånare som tillhör respektive inte tillhör svenska kyrkan, vilka trossamfund som vid sidan om svenska kyrkan verkar i samhället, invandringens betydelse och de önskemål som andra trossamfund kan ha ifråga om begravningsverksamheten.

1 Medlemsantalet

Statistiken över kyrkobokförda ger i fråga om religionstillhörighet sedan år 1951 endast uppgift om vilka som tillhör svenska kyrkan respektive står utanför. Statistiken, vari här även har intagits antal utträden ur svenska kyrkan, ser under åren 1976–1979 ut som framgår av tabell 2.1.

Någon officiell registrering av medlemsantalet i andra trossamfund än svenska kyrkan finns sålunda inte. För de samfund, som erhåller statsbidrag enligt förordningen (1974:404) om statsbidrag till vissa trossamfund, fastställs emellertid årligen bidragsgrundande medlemsantal av Sveriges frikyrkoråds samarbetsnämnd. Dessa tal grundar sig på uppgifter som samfunden årligen lämnar till samarbetsnämnden.

Uppgifter av intresse i detta sammanhang har tidigare redovisats dels av 1968 års beredning om stat och kyrka i bilaga 20 (SOU 1972:38) till

Tabell 2.1 Medlemsantal m. m. i svenska kyrkan

År	A	B	C	D	E	F
1976	8 237 487	457 547	2,8 %	58,1 %	5,6 %	11 537
1977	8 258 682	494 914	3,1 %	59,6 %	6,0 %	14 196
1978	8 282 140	539 462	3,6 %	60,9 %	6,5 %	31 016
1979	8 298 241	569 302	3,9 %	61,7 %	6,9 %	21 381

A = Antal svenska och utländska medborgare
B = Antal svenska och utländska medborgare som inte tillhör svenska kyrkan
C = Procentandel svenska medborgare som inte tillhör svenska kyrkan
D = Procentandel utländska medborgare som inte tillhör svenska kyrkan
E = Procentandel av befolkningen som inte tillhör svenska kyrkan
F = Antal utträden ur svenska kyrkan

betänkandet Samhälle och trossamfund, dels av invandrarutredningen i betänkandet Invandrarna och minoriteterna (SOU 1974:69). Invandrarutredningen lämnar uppgifter om invandrarnas religionstillhörighet som är grundade på en intervjuundersökning.

Frikyrkorådets samarbetsnämnds uppgifter om de svenska, till nämnden anslutna, trossamfundens medlemsantal per den 1 januari 1980 jämförda med 1968 års berednings uppskattningar, vilka hänförde sig till år 1969, framgår av följande tabell.

Tabell 2.2 Medlemsantalet åren 1969 och 1980 i svenska frikyrkosamfund

Samfund	1969	1980
Fribaptistsamfundet	1 300	1 087
Helgelseförbundet	4 800	4 927
Metodistkyrkan	8 900	5 924
Svenska Alliansmissionen	13 800	13 210
Svenska Baptistsamfundet	26 700	21 274
Svenska Frälsningsarmén	1 900	2 216
Svenska Missionsförbundet	87 900	80 877
Örebromissionen	19 500	19 545
Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen	28 600	25 106
Frälsningsarmén	37 700	23 056
Pingströrelsen	90 000	97 257
Sjundedags Adventistsamfundet	3 300	3 307
Bibeltrogna vänner	10 000	6 020
Summa	334 400	303 806

Det bör anmärkas att ett stort antal medlemmar i vissa av dessa samfund också är medlemmar i svenska kyrkan. Sålunda är Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen en organisation inom svenska kyrkan. Vidare torde så gott som samtliga medlemmar inom Frälsningsarmén och Pingströrelsen tillhöra svenska kyrkan. Även inom de andra samfunden finns medlemmar som står kvar i svenska kyrkan.

Även för de icke svenska trossamfund som erhåller statsbidrag fastställer frikyrkorådets samarbetsnämnd årligen medlemsantal. Flera av dessa tros-

samfund har ett annat medlemsbegrepp än de svenska, främst genom att de räknar hela familjen inklusive barnen som medlemmar. Både invandrarutredningen och 1968 års beredning har i sina betänkanden redovisat uppgifter om medlemsantal i vissa icke svenska trossamfund. De olika uppskattningarna framgår av följande tabell.

Tabell 2.3 Medlemsantalet åren 1969, 1974 och 1980 i vissa andra trossamfund

Samfund	1968 års beredning år 1969	Invandrarutredningen år 1974	Samarbetsnämnden år 1980
Katolska kyrkan	53 800	65 000	91 856
Estniska evangelisk-lutherska kyrkan	2 000	10 000	17 691
Lettiska evangelisk-lutherska kyrkan	4 500		2 183
Ungerska protestantiska kyrkan	3 000	3 600	4 409
Nederländska protestantiska kyrkan	–[a]	–[a]	600
Franska reformerta kyrkan	–[a]	100	210
Judiska församlingarna	15 000	9 000	9 227
Islamiska församlingarna	–[a]	10 000	22 000
Ortodoxa kyrkor	15 000	18 000	58 000
Summa	93 300	115 700	206 176[b]

[a] Uppgift saknas. 1968 års beredning begränsade sin undersökning till att avse trossamfund som ansåg sig betjäna minst 3 000 personer.
[b] Därtill kommer Anglikanska kyrkan, som genom beslut år 1980 är berättigad till statsbidrag, med 8 500 medlemmar.

Det är av intresse att se var i landet medlemmar i framförallt s. k. invandrarsamfund är bosatta. Någon officiell statistik över detta finns inte. Utredningen har emellertid genom Sveriges frikyrkoråd fått ta del av uppgifter som vissa trossamfund har lämnat till samarbetsnämnden. Det kan antas att uppgifterna till stor del är grundade på uppskattningar, varför de får bedömas med viss försiktighet. De stämmer inte heller helt överens med de statsbidragsgrundande medlemstal som samarbetsnämnden har fastställt. Trots detta torde de ge en någorlunda tillförlitlig bild av spridningen över landet av medlemmarna i vissa andra trossamfund. I tabell 2.4 redovisas medlemsantalet i landet för de judiska församlingarna, romersk-katolska kyrkan, ortodoxa kyrkor och de islamiska församlingarna fördelade på de olika länen år 1978. Av tabellen framgår att, som väntat, det största antalet finns i storstadslänen, nämligen i Stockholms, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län. Härefter följer Östergötlands, Västmanlands, Jönköpings och Älvsborgs län i nu nämnd ordning.

Tabell 2.4 Medlemsantal i vissa andra trossamfund fördelade på länen

Län	Medlemsantal år 1978				
	Mosaiska församl.	Rom. katoliker	Ortodoxa kyrkor	Islamiska församl.	Totalt
Stockholm	4 990	14 297	21 131	11 290	51 708
Uppsala	80	989	1 055	570	2 694
Södermanland	–	1 490	1 831	480	3 801
Östergötland	34	1 750	3 173	1 660	6 617
Jönköping	–	2 044	2 545	1 370	5 959
Kronoberg	44	2 407	1 418	590	4 459
Kalmar	–	–	1 144	405	1 549
Gotland	–	–	12	–	12
Blekinge	–	–	1 207	385	1 592
Kristianstad	–	2 567	1 369	510	4 446
Malmöhus	1 412	8 568	8 042	11 000	29 022
Halland	–	1 060	1 689	825	3 574
Göteborg o. Bohus	1 577	10 500	6 074	4 395	22 546
Älvsborg	–	864	3 689	1 000	5 553
Skaraborg	–	482	798	585	1 865
Värmland	–	578	363	55	996
Örebro	–	1 172	886	670	2 728
Västmanland	150	3 600	1 432	900	6 082
Kopparberg	–	643	127	170	940
Gävleborg	–	934	502	180	1 616
Västernorrland	–	187	11	15	213
Jämtland	–	–	2	–	2
Västerbotten	–	105	34	30	169
Norrbotten	–	218	22	10	250
Totalt	8 287	54 455	58 556[a]	37 095[b]	158 393

[a] Därtill kommer 415 medlemmar bosatta på olika orter.
[b] Antalen är uppskattade på grundval av nationalitetssiffror. Sålunda har antagits att viss andel i landet bosatta turkar, jugoslaver, araber, iranier, pakistaner och indoneser m. fl. är muslimska trosbekännare.

2 Utländska medborgare och deras religionstillhörighet

Antalet utländska medborgare i Sverige uppgick vid årsskiftet 1979/80 till 424 113 personer. Deras hemländer framgår av tabell 2.5.

Därutöver finns ett stort antal svenska medborgare som har utländsk bakgrund, t. ex. tidigare utländska medborgare som har fått svenskt medborgarskap eller barn till föräldrar som har varit utländska medborgare. I slutet av år 1978 fanns i Sverige omkring 700 000 svenska medborgare med utländsk bakgrund.

Invandringens omfattning i Sverige har varierat det senaste decenniet. Medan man under åren 1968–1970 hade ett betydande invandringsöverskott, vände trenden under de därpå följande tre åren till ett ganska stort underskott. År 1974 fick vi åter ett ganska stort överskott, och denna tendens har sedan dess hållit i sig. T. o. m. år 1975 var invandringen från övriga

Tabell 2.5 Antalet utländska medborgare vid årsskiftet 1979/80

Hemland	Antal	%
Finland	186 371	44,0
Jugoslavien	39 825	9,4
Danmark	30 650	7,2
Norge	26 505	6,3
Grekland	16 575	4,0
Turkiet	16 205	3,8
Västtyskland	14 898	3,5
Polen	9 897	2,4
Storbritannien	8 777	2,1
USA	7 252	1,7
Chile	6 435	1,5
Italien	5 138	1,2
Övriga	55 585	12,9
Summa	424 113	100,0

nordiska länder större än den från andra länder. Därefter har invandringen av icke-nordbor i antal personer räknat varit större.

Som redan nämnts finns det inte – och får heller inte finnas – någon registrering av de utländska medborgarnas religionstillhörighet. Invandrarutredningen gjorde emellertid med hjälp av olika källor en översiktlig bedömning av invandrarnas religionstillhörighet. Resultatet redovisades i betänkandet Invandrarna och minoriteterna (SOU 1974:69). I den följande redovisningen återges, med några undantag, uppgifter ur detta betänkande (sid. 297 f). Därutöver lämnas de mest aktuella uppgifter som har kunnat erhållas från frikyrkorådets samarbetsnämnd.

2.1 *Svenska kyrkan och de lutherska invandrarna*

Av de *finska, norska och danska* invandrarna i Sverige är ungefär två tredjedelar medlemmar i svenska kyrkan.

Merparten av *esterna* i Sverige, ca 20 000 personer år 1974, är lutheraner och ungefär hälften torde utnyttja den estniska kyrkans tjänster. Estniska och lettiska evangelisk-lutherska kyrkorna hade vid årsskiftet 1979/80 totalt 19 874 medlemmar.

Tyska församlingar finns sedan länge inom svenska kyrkan i Stockholm och Göteborg. Dessutom förekommer på ytterligare några platser i landet regelbundet tyska gudstjänster i svenska kyrkans lokaler.

Bland *ungerska* reformerta och lutherska invandrare verkar en ungersk protestantisk församling. Dess medlemsantal beräknades av invandrarutredningen till ca 3 600 och angavs vid årsskiftet 1979/80 till 4 409.

I Stockholm finns från 1700-talet en *fransk* reformert församling. Den har knappast berörts av efterkrigsinvandringen. Antalet medlemmar var omkring år 1974 endast drygt 100 och anges till 210 vid årsskiftet 1979/80.

2.2 *Romerska katoliker*

Invandrarutredningen gjorde uppskattningen att minst 50 000 av de ca 400 000 utländska medborgarna år 1974 i Sverige var katolskt döpta. *Jugoslaviska* medborgare utgjorde ungefär en tredjedel av dessa. De därnäst största katolska grupperna bedömdes ha kommit från *Tyskland, Italien, Polen, Spanien, Österrike, Ungern och Tjeckoslovakien.* Bland de naturaliserade svenska medborgarna torde år 1974 ha funnits ca 30 000 katolskt döpta personer. Antalet svenskfödda katoliker var minst ca 15 000. Det totala antalet katoliker uppskattades alltså till bortåt 100 000, varav något mer än hälften var utländska medborgare. Katolska kyrkan i Sverige hade vid denna tid ca 65 000 registrerade medlemmar. Dessa hade vid årsskiftet 1979/80 ökat till 91 856.

2.3 *Ortodoxa kyrkor*

Ortodoxt döpta i Sverige torde enligt invandrarutredningen omkring år 1974 ha varit ca 45 000 personer. Antalet inskrivna medlemmar i ortodoxa församlingar var emellertid endast ca 18 000. Vid årsskiftet 1979/80 hade medlemsantalet ökat till ca 58 000 som en följd främst av invandring från Jugoslavien och Grekland.

Den äldsta ortodoxa församlingen i landet grundades år 1617 och har väsentligen varit *rysk*. Under decenniet fram till år 1974 var dess medlemsantal ca 1 200. Det beräknades år 1978 till ca 2 800. Antalet *estniska* ortodoxa uppskattades år 1974 uppgå till ca 5 000 personer och år 1978 till 720 personer.

Enligt invandrarutredningens intervjuundersökning skulle två procent av 1960-talets *finska* invandrare ha varit ortodoxa. Det skulle betyda att ca 5 000 av de invandrare, som var födda i Finland, tillhörde den ortodoxa kyrkan där. Den finska ortodoxa kyrkan i Sverige räknade år 1978 sina medlemmar till ca 6 000 personer.

I stort sett samtliga i Sverige omkring år 1974 bosatta ca 17 000 *grekiska* medborgare och ca 500 f. d. grekiska medborgare som då hade erhållit svenskt medborgarskap bedömdes av invandrarutredningen vara ortodoxt döpta. År 1978 beräknades antalet medlemmar i den grekiska ortodoxa kyrkan till ca 18 390 personer.

Antalet ortodoxt döpta *jugoslaver* i Sverige kunde omkring år 1974 uppskattas till högst 18 000 personer. Den serbisk-ortodoxa kyrkan räknade år 1978 sina medlemmar till 21 520 personer, vartill kommer ca 5 600 serber som då hade fått svenskt medborgarskap.

Antalet *rumänska* ortodoxa i Sverige uppgavs omkring år 1974 uppgå till ca 1 500 personer. År 1978 hade den rumänska ortodoxa kyrkan ca 3 500 medlemmar.

Nära den ortodoxa kyrkan står de orientaliska kyrkorna. År 1974 fanns ca 600 och vid årsskiftet 1978/79 mellan 8 000 och 9 000 *assyrier* och *syrianer.*[1] Assyrierna tillhör en s. k. monofysitisk kyrka, medan syrianerna torde tillhöra den syrisk-ortodoxa kyrkan. År 1978 räknade Österns assyriska kyrka 336 medlemmar, medan den syrisk-ortodoxa kyrkan för samma år uppskattade sitt medlemsantal till ca 9 000 personer.

[1] Enl. invandrarverkets anslagsframställning för 1980/81, sid. 41 f.

2.4 *Judiska trosbekännare*

Antalet judar i Sverige var omkring år 1974 ca 16 000. Mindre än 20 procent av dem bodde vid denna tid utanför storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Antalet personer som var organiserade i judiska församlingar eller föreningar uppgick omkring år 1974 till ca 9 000 och vid årsskiftet 1979/80 till 9 227. I de judiska församlingarna finns även många judar som inte är religiösa men som uppfattar medlemskapet som en identitets- och solidaritetsförklaring.

2.5 *Muslimer*

Antalet muslimer i Sverige kunde omkring år 1974 uppskattas till mellan 7 000 och 10 000 (årsskiftet 1979/80 22 000). Den största gruppen bland muslimerna i Sverige utgjordes av *turkar*. Vid samma tid bodde ca 2 000 medborgare i *arabstater* (av vilka en del torde vara kristna), samt 600 *iranier* och lika många personer från avlägsnare delar av *Asien*, där islam dominerar. Antalet muslimer bland de *jugoslaviska* invandrarna kunde vid samma tid uppskattas till mellan 1 000 och 2 000 personer.

3 Remissyttranden över stat-kyrka betänkandet (SOU 1978:1)

Tillfälle att avge yttrande över betänkandet Stat-kyrka bereddes bl. a. Sveriges frikyrkoråd, Katolska biskopsämbetet och Mosaiska församlingarnas i Sverige centralråd.

I sitt remissyttrande över betänkandet uttalade *Sveriges Frikyrkoråd*[1] i huvudsak följande om begravningsverksamheten:

Sveriges frikyrkoråd anförde i sitt yttrande över SOU 1972:36 om huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser bland annat följande: "Vi tillstyrker förslaget att huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser övergår från församlingarna till de borgerliga primärkommunerna.

Vi vill som vår uppfattning framhålla, att även om huvudmannaskapet överförs till primärkommunerna bör skötseln av allmän begravningsplats, som är kyrkogård, handhas av Svenska kyrkans församling efter rimlig ekonomisk uppgörelse."

Sveriges frikyrkoråd står fast vid denna uppfattning.

Svenska kyrkans handhavande av begravningsverksamheten är otillfredsställande ur religionsfrihetssynpunkt. Gravplats erfordras av alla oberoende av religiös uppfattning. Den borgerliga kommunen kan ej frånsäga sig ett ansvar för att begravningsplatsfrågorna är lösta på ett tillfredsställande sätt, och att därvid den pluralism i begravningstraditioner som det ökade antalet invandrare från länder med helt andra begravningsseder på ett tillfredsställande sätt beaktas och tillgodoses.

Sveriges frikyrkoråd konstaterar med tillfredsställelse att betänkandet har till utgångspunkt att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten skall föras över till kommunerna. Rådet anser dock att den absoluta rätt för församlingar och samfälligheter att fortsätta förvaltningen av begravningsplatser, som de vid övergångstillfället har hand om, borde inskränkas till kyrkogårdarna. Angående friliggande begravningsplatser borde överenskommelse kunna träffas mellan kyrka och kommun

[1] I utarbetandet av remissvaret hade deltagit följande trossamfund: Fribaptistsamfundet, Helgelseförbundet, Metodistkyrkan, Svenska Alliansmissionen, Svenska Baptistsamfundet, Svenska Frälsningsarmén, Svenska Missionsförbundet, Örebromissionen, Frälsningsarmén, Pingströrelsen, Sjundedags Adventistsamfundet, Ortodoxa och Österländska kyrkors ekumeniska råd, Estniska evangelisk-lutherska kyrkan, Ungerska protestantiska kyrkorådet, Förenade islamiska församlingar i Sverige, Katolska biskopsämbetet och Mosaiska församlingarnas i Sverige centralråd.

som likställda parter, där inte den ena parten har alla rättigheter och den andra parten endast skyldigheter.

I likhet med betänkandet utgår frikyrkorådet från att det också i framtiden skall vara möjligt att inrätta enskild begravningsplats. Möjligheterna bör snarast förenklas och förbättras med tanke på vad som ovan sagts om nya invandrargrupper. Ofta kan allmänna begravningsplatser planeras så att t. ex. muslimska trosbekännare får en egen avdelning. Hänsyn bör också kunna tas till andra önskemål, som att vissa ortodoxa och österländska kyrkors begravningstradition kräver att graven skall ha öst-västligt läge och att den döde skall begravas med huvudet åt öster. Mosaiska trosbekännare har sedan länge en etablerad ordning för begravning på egna begravningsplatser. Det är viktigt att markfrågor och ekonomiska hinder inte försvårar en önskvärd utbyggnad av mosaiska, muslimska och eventuellt andra religiösa minoriteters begravningsplatser. När kommunerna övertar huvudmannaskapet bör samråd etableras mellan invandrarkommunerna och företrädare för invandrarnas trossamfund. Sveriges frikyrkoråd är berett att förmedla sådana kontakter. Därvid bör även de ofta betydande extrakostnaderna vid "invandrarbegravningar" bli föremål för beaktande och någon form av kommunalt utjämningsbidrag.

Sveriges frikyrkoråd anser att svensk tradition för begravningsverksamhet bör förbli oförändrad i och med byte av huvudman. Rådet utgår från att församlingarna i fortsättningen önskar förvalta sina kyrkogårdar, men i motsats till betänkandet hoppas frikyrkorådet att förvaltningen av allmänna, friliggande begravningsplatser efter hand skall komma att handhas av kommunerna.

Sveriges frikyrkoråd ansluter sig till betänkandet i frågan om den faktiska förvaltningen av begravningsplatser som svenska kyrkans församlingar handhar. Av praktiska skäl kan det också vara mest ändamålsenligt att samma organ handhar den rättsliga förvaltningen genom delegation från huvudmannen, kommunen. Detta gäller särskilt i de fall där kyrkogård även är begravningsplats. Kommun bör dock ej ha skyldighet men väl möjlighet att delegera den rättsliga förvaltningen till församling eller samfällighet. Svenska kyrkans organ bör i princip ej utöva rättslig förvaltning över människor som icke är kyrkans medlemmar. Genom att församling eller samfällighet tillskrives rätten till den rättsliga förvaltningen i den utsträckning som betänkandet föreslår, fördröjs en lösning av begravningsverksamheten enligt religionsfrihetens princip.

Sveriges frikyrkoråd anser sålunda att begravningsverksamhet är kommunens uppgift. Som ansvariga medborgare i kommunen bör samfundsmedlemmar medverka till att den nya huvudmannen både får resurser och idéer så att kommunen kan sköta begravningsverksamheten till alla kommuninnevånares belåtenhet. Trossamfundens primära uppgift i samband med dödsfall bör vara att trösta och hjälpa de sörjande och erbjuda en begravningsakt som motsvarar den dödes och/eller de anhörigas önskemål.

Sveriges frikyrkoråd är fullt införstått med att nya huvudmän för folkbokföring och begravningsverksamhet måste tillförsäkras ekonomiska resurser för dessa verksamheter. Frikyrkorådet hyser inte heller några större förhoppningar om att de nya huvudmännen skall kunna bedriva respektive verksamhet väsentligt billigare.

De 30 % av kyrkskatten, som nu beräknas åtgå till folkbokföring och begravningsverksamhet, bör efter skälig fördelning i princip få disponeras av de nya huvudmännen.

Sveriges frikyrkoråd anser det självklart att kommunerna inte kommer att förändra begravningsmiljön på ett ur kristen synpunkt icke önskvärt sätt. Att församlingarna skulle behöva ha något slags vetorätt mot detta förefaller långsökt. I stort sett är ju samma människor församlingsmedlemmar och kommuninnevånare. Om överhuvud några intressen skall behöva bevakas så är det de enskilda människornas och de religiösa minoriteternas. Dessa intressen tillgodoses av erfarenhet bättre av borgerliga myndigheter än av ett särskilt trossamfund. Om det kommer att finnas kristna

synpunkter på kommunal begravningsverksamhet efter övertagandet bör dessa kunna framföras av enskilda personer, församlingar med olika samfundstillhörighet men helst av ett ekumeniskt organ med bredast möjliga förankring i kommunen.

Frågan om invigning av begravningsplatser skall enligt betänkandet ej tas upp i en ny begravningslag. Frikyrkorådet instämmer i detta. Rådet har redan i yttrandet över SOU 1972:36 tagit ställning till frågan och har icke funnit anledning att ändra sitt ståndpunktstagande. När betänkandet däremot föreslår att svenska kyrkan skall beredas tillfälle att inviga nya allmänna begravningsplatser, är det bara ett av många belägg för den ståndpunkt rådet intagit från början i detta yttrande, att det är principiellt tveksamt och ohållbart att helt utelämna andra trossamfund i ett betänkande av detta slag. Invigning av nya begravningsplatser kan efter övergången enligt rådets mening icke få vara en konfessionell angelägenhet. Frågan bör kunna lösas i ekumenisk anda under hänsynstagande till olika intressen.

Katolska biskopsämbetet anförde i sitt yttrande följande:

Katolska biskopsämbetet har ingenting att erinra mot den föreslagna överföringen av huvudmannaskapet till kommunerna. Med invandringen till Sverige har aktualiserats önskemål från andra religioner och konfessioner om anordningar som gör det möjligt att på svenska begravningsplatser observera religiösa föreskrifter vid de dödas bisättning. Större katolska församlingar kan ha önskemål om disponerande av en viss del av begravningsplats. Den föreslagna reformen påverkar knappast direkt lösningen av dessa problem.

I sitt remissvar över stat-kyrka betänkandet anförde *Mosaiska församlingarnas i Sverige centralråd* följande i fråga om förslaget om begravningsverksamheten:

Beträffande begravningar och begravningsväsendet önskar centralrådet framhålla att det är angeläget att garantier ställs för att enskilda trossamfund skall få möjligheter att begrava sina medlemmar enligt respektive samfunds ritual. En sådan garanti är av central betydelse och bör ske genom en i lag inskriven skyldighet att upplåta mark för detta ändamål. Centralrådet önskar även fortsättningsvis att resp. församling i första hand skall kunna äga och i egen regi förvalta begravningsplatser. Vi ser detta som den bästa garantin för att de speciella krav som den judiska religionen ställer tillgodoses. Som tänkbart alternativ kan man dock överväga att av kommunen ägd mark ställs under förvaltning av församlingarna. Kostnaden för inköp av begravningsplatser har varit en av de stora kostnaderna för de judiska församlingarna. Dessutom har olika regler tillämpats i olika kommuner vid olika tidpunkter, vilket lett till svårigheter för församlingarna att planera sin verksamhet då man ej kunnat förutse om medel måste reserveras för markinköp såsom skett i Stockholm eller om mark ställts till församlingarnas förfogande såsom i Göteborg och Malmö. Det är därför centralrådets önskemål att antingen en garanti lämnas för att kommunerna skall ställa mark kostnadsfritt till förfogande för upplåtande av judiska begravningsplatser eller att skälig ersättning skall utgå för de kostnader som medlemmarna i respektive församling åsamkas. I sammanhanget kan påpekas att olika regler även gäller beträffande kommunala bidrag för gravöppning och skötsel av begravningsplatser och att överenskommelse f. n. måste träffas med de kommuner där församlingarna är verksamma. Detta har inneburit att någon för hela landet enhetlig lösning på dessa frågor ej finns. De kostnader som den enskilde juden åsamkas i samband med begravningar blir väsentligt olika beroende på i vilken kommun den avlidne varit bosatt. Malmö och Göteborgs kommun bekostar gravöppning under det att Stockholms kommun lämnar ett mindre driftsbidrag till församlingen för årlig skötsel. Vi vill framhålla att en judisk grav skall vara anlagd för evärdlig tid vilket innebär att

marken ej kan brukas på nytt även om någon gravrättsägare ej längre finns i livet. Kostnaden för skötsel tillkommer härigenom respektive församling när några anförvanter ej längre finns och på detta sätt åsamkas successivt större och större kostnader för församlingarna.

4 Synpunkter och önskemål från vissa trossamfund

Utredningen har enligt sitt uppdrag att utarbeta sina förslag i nära kontakt med trossamfunden. Sådan kontakt har förekommit vid skilda tillfällen. Utredningen har bl. a. deltagit i ett seminarium om invandrarna och begravningsväsendet som anordnades av Sigtunastiftelsen, Religionssociologiska institutet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund i Sigtuna den 25 september 1980. Seminariet hölls med utgångspunkt från en rapport om invandrarna och begravningsväsendet som hade utarbetats av Religionssociologiska institutet på beställning av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Utredningen har vidare haft direkta överläggningar med företrädare för Sveriges frikyrkoråd, ortodoxa samfund, judiska församlingen i Stockholm och förenade islamiska församlingarna i Sverige. I det följande redovisas de synpunkter och önskemål som därvid har kommit fram.

4.1 *Sveriges frikyrkoråd*

Utredningen har haft kontakt med företrädare för Sveriges frikyrkoråd. Härvid har från frikyrkorådets sida framhållits att rådet alltjämt står kvar vid den principiella ståndpunkt i huvudmannaskapsfrågan som uttrycktes i remissvaret över stat-kyrka betänkandet år 1978. Vidare har från frikyrkorådets sida framhållits att nuvarande ordning med skattskyldighet till svenska kyrkan för icke-medlemmar måste ändras.

För de svenska frikyrkorna utgör begravningsverksamheten inte något stort problem. Invigningen av en begravningsplats spelar för de flesta frikyrkorna inte någon större roll.

Frikyrkorna har som princip att inte mer än nödvändigt begära att få disponera lokaler för jordfästning av svenska kyrkan. I vissa fall blir det emellertid nödvändigt. Vanligtvis upplåts kyrkan i sådana fall. Det förekommer dock ibland problem med upplåtelse. Flera av de svenska frikyrkorna ger uttryck för den uppfattningen att i församlingar där gravkapell saknas det borde vara en skyldighet för församlingen att upplåta kyrkan för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans. Stockholms kommun utgör ett bra exempel på möjlighet för frikyrkorna att få tillgång till lokaler. Kommunens service är ett föredöme.

4.2 *Estniska och lettiska evangelisk-lutherska kyrkorna*

De estniska och lettiska evangelisk-lutherska kyrkorna har inte någon anmärkning mot den nuvarande ordningen och har inte heller haft några praktiska problem med den. I princip skulle man dock föredra ett kommunalt huvudmannaskap. Kremering är tillåten. I samband med gravsättning invigs

gravplatsen. Det är ganska vanligt att gudstjänster förrättas på kyrkogården. På Skogskyrkogården i Stockholm finns ett särskilt område för estniska och lettiska evangelisk-lutherska trosbekännare.

4.3 *Katolska kyrkan*

De katolska trosbekännarna i Sverige disponerar en egen begravningsplats, som är belägen på Norra kyrkogården i Stockholm. Den stora katolska expansionen har fört med sig att denna begravningsplats är otillräcklig och att ny gravplatsmark fordras inom en snar framtid. Detta gäller inte bara i Stockholm utan även andra orter i landet, särskilt i Göteborg och Malmö och andra större orter med ett betydande antal katolska trosbekännare.

För katolska trosbekännare föreligger inga religiösa hinder att bli gravsatt på svenska kyrkans begravningsplatser. Den invigning som svenska kyrkan utför har ingen betydelse. Däremot är katolska trosbekännare måna om att få bli gravsatta på en för katoliker avsedd begravningsplats eller del av begravningsplats. Katolska kyrkan har en negativ inställning till kremering men tillåter numera av praktiska skäl att eldbegängelse sker.

4.4 *Ortodoxa kyrkor*

Någon särskild begravningsplats för ortodoxa trosbekännare finns inte i Sverige i dag. Däremot har på Skogskyrkogården i Stockholm särskilda områden avskilts för ortodoxa trosbekännare. Dessa områden är emellertid inom kort fullbelagda. De ortodoxa samfunden önskar att deras avlidna skall kunna gravsättas på ett för dem avskilt område. Detta kan mycket väl vara beläget på en allmän begravningsplats men bör vara markerat på lämpligt sätt, t. ex. genom en mur eller ett staket, så att man med lätthet kan observera platsens speciella karaktär. De ortodoxa kyrkorna tillåter inte eldbegängelse. I samband med gravsättning sker invigning av gravplatsen. Gravplatsen skall ha öst-västligt läge.

4.5 *Judendomen*

I Sverige finns några i bruk varande judiska begravningsplatser. Två av dessa är belägna i Stockholm och de övriga i Göteborg, Malmö och Norrköping. Begravningsplatserna är enskilda. Den ena begravningsplatsen i Stockholm är i det närmaste fullbelagd liksom den i Malmö. En ny enskild begravningsplats skall anläggas i Malmö på mark som kommunen har upplåtit med nyttjanderätt. I Göteborg pågår för närvarande förhandlingar om anskaffande av mark för en enskild begravningsplats.

Judendomen intar traditionellt en avvisande attityd till kremering. Under senare tid har det dock förekommit, om än i mycket begränsad utsträckning, att judiska trosbekännare har önskat kremering. Särskilda urngravområden finns på de judiska begravningsplatserna i Stockholm och Göteborg.

Enligt judisk tro anläggs en begravningsplats för all framtid. En judisk grav får inte grävas om för att användas igen. För att säkerställa att den judiska gravplatsen förblir permanent är det i princip ett krav att judarna själva skall äga marken där en begravningsplats anläggs. För att en allmän begravnings-

plats skall kunna användas av judar krävs särskilda avgränsningar. I dag begravs i regel inte judar på andra begravningsplatser än deras egna.

De judiska begravningsplatser som är i bruk has om hand och sköts av respektive lokala judiska församling. I Stockholm utgår ett årligt driftbidrag från kommunen. På vissa andra håll i landet bekostar kyrkogårdsförvaltningen gravöppning.

De judiska församlingarna har i dag ekonomiska problem med anskaffande av mark för egna begravningsplatser. Man försöker lösa problemen genom att ta ut en avgift för varje gravplats. Medlen fonderas sedan för framtida inköp av mark och anläggande av begravningsplatser.

4.6 *Islam*

I Malmö har en islamisk begravningsplats avskilts på Östra kyrkogården. På Skogskyrkogården i Stockholm finns också ett särskilt område för muslimska trosbekännare. För gravsättning på något av dessa områden krävs ett intyg från en ansvarig funktionär inom någon av de islamiska församlingarna. Inom islam är kremering förbjuden. I princip skall inte heller kista användas vid gravsättningen. Koranen medger dock att man accepterar de föreskrifter och den begravningssed som förekommer i landet.

Det finns inte något särskilt förbud för muslimer att begravas på en allmän begravningsplats. Gravplatserna bör däremot inte, som fallet är på Skogskyrkogården i Stockholm, vara inrymda inom ett område som är avsett även för andra trosbekännare. Gravplatserna bör vara väl avskilda men kan gärna ligga i nära anslutning till en vanlig kyrkogård. Begravningsplatsen skall ha en egen ingång. Samhörigheten mellan gravarna är det primära, inte vem som sköter eller äger en begravningsplats. I princip skall emellertid graven grävas och gravplatserna skötas av en muslim. Gravplatsen skall ha öst-västligt läge.

De islamiska församlingarna i Sverige har önskemål om att myndigheterna låter inreda särskilda gravplatser för muslimer på de orter, där ett större antal är bosatta. Vidare är de islamiska församlingarna angelägna om att bisättnings- eller andra utrymmen ställs till förfogande, där tvagning, svepning m. m. kan utföras i enlighet med islamiska regler.

4.7 *Ungerska protestantiska kyrkan*

För de ungerska protestantiska trosbekännarna utgör begravningsverksamheten i Sverige inte något problem. Inget hinder föreligger mot gravsättning på svenska kyrkans begravningsplatser. Kremering är tillåten. I samband med gravsättning invigs gravplatsen.

4.8 *Buddhismen*

Buddhister i Sverige har inga krav på egna begravningsplatser. Däremot önskar man få tillgång till lokaler för jordfästning enligt buddhistisk sed. Inom buddhismen förekommer både jordbegravning och kremering.

4.9 *Hinduismen*

Bland hinduer är kremering vanligast. Någon särskild ceremoni motsvarande jordfästning förekommer inte. Däremot förekommer under själva eldbegängelsen religiösa ceremonier. Askan efter den avlidne bör helst spridas i en flod eller i ett annat rinnande vattendrag. De hinduer som praktiserar sin religion önskar att hinduiska regler om kremering och askans utströende även skall kunna följas i Sverige.

5 Riksdagsärende vid riksmötet 1979/80

I en motion vid 1979/80 års riksmöte (nr 456) hemställdes att riksdagen skulle göra en framställning hos regeringen om utredning av de frågor som hör samman med begravning av invandrare. Konstitutionsutskottet beredde bl. a. statens invandrarverk tillfälle att avge yttrande över motionen. Invandrarverket anförde:

Invandrare åsamkas i regel stora kostnader vid transport av avlidna anhöriga till det tidigare hemlandet. Detta har verket bl. a. kunnat konstatera genom brevförfrågningar om det finns några möjligheter till ekonomisk hjälp i sådana situationer. Tyvärr saknas som regel detta och invandraren tvingas sätta sig i skuld för att kunna genomföra den avlidnes önskemål om begravning i hemlandet.

Vidare kan konstateras att flyktingar anländer till Sverige från allt avlägsnare länder, t. ex. sinovietnameserna. Detta kräver ökad uppmärksamhet vid planeringen inför framtiden, eftersom dessa frågor ofta kräver mycket lång tid och de främmande gravskicken kan ställa särskilda krav som bör beaktas.

Dessa förhållanden kan inte anses tillfredsställande och på sikt kommer de att förvärras, eftersom andelen äldre invandrare successivt kommer att öka. För närvarande finns i Sverige i runda tal 8 500 invandrare som är 65 år eller äldre. I procent räknat är detta bara 2 %, mot ca 17 % för befolkningen i sin helhet. Man kan också räkna med att många invandrare, som numera är svenska medborgare, kommer att vilja begravas i sitt tidigare hemland.

Enligt vad verket erfarit har praktiska svårigheter konstaterats vid begravning av vissa invandrare med främmande trosbekännelser. Begravningsplatser för muslimer finns, vad verket känner till, för närvarande endast i Stockholm och Malmö. Ytterligare en planeras emellertid i Uppsala.

Avslutningsvis kan nämnas att vissa kontakter redan tagits mellan SIV, pastoratsförbundet och andra berörda instanser i dessa frågor. Många problem kvarstår dock alltjämt att lösa.

Utskottet (KU 1980/81:5) ansåg i likhet med invandrarverket att det var angeläget att de i motionen upptagna frågorna blev utredda. Utskottet konstaterade att vissa av dessa frågor kunde väntas bli belysta genom den pågående utredningen om begravningsverksamheten. Även övriga frågor borde utredas. Utskottet erinrade i det sammanhanget om den då nyligen tillkallade kommittén för översyn av invandringen och invandrarnas situation. Utskottet föreslog att riksdagen skulle med bifall till motion 1979/80:456 som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet hade anfört. Riksdagen beslöt i enlighet härmed (rskr 1980/81:15).

Bilaga 3 Huvudmannaskapsfrågans tidigare behandling

Den nuvarande ordningen beträffande huvudmannaskapet för begravningsplatserna är i huvudsak historiskt betingad. Under medeltiden uppkom i Sverige seden att jorda de döda antingen i själva kyrkan eller också i den mark som omgav kyrkan. När dessa områden visade sig otillräckliga, framför allt i städerna, började man anlägga särskilda begravningsplatser på andra ställen.

I äldre tid skilde man inte mellan borgerliga och kyrkliga enheter inom den lokala självstyrelsen. Först genom 1862 års kommunalreform genomfördes en sådan uppdelning. Bland de uppgifter, som då hänfördes till de kyrkliga kommunerna, ingick att anordna och vårda begravningsplatser. Dessa frågor, uttalades det i förarbetena, "torde befinnas vara sådana, som från kyrkan hava sin upprinnelse och avse församlingar såsom ett yttre kyrkosamfund".

1 Tiden före stat–kyrka utredningarna

Frågan om att föra över huvudmannaskapet för begravningsverksamheten från de kyrkliga till de borgerliga kommunerna diskuterades första gången av 1918 års *kyrkofullmäktigesakkunniga* i deras betänkande år 1922 (SOU 1923:4). De uttalade inledningsvis att "enligt den mening som omfattas av de sakkunnigas flertal" – någon reservation avgavs dock inte – "borde frågan om begravningsplats principiellt anses vara av borgerlig natur". De sakkunniga framhöll som skäl för denna mening särskilt att en begravningsplats behövs för varje människa oavsett religiös uppfattning och att de allmänt hygieniska frågorna är av borgerlig natur. De pekade också på att personer utanför kyrkan till viss del betalade avgift till kyrkan, bl. a. för begravningsverksamheten, utan att ha något inflytande på frågornas handläggning. Mot en överflyttning till de borgerliga kommunerna talade enligt de sakkunniga pietet mot en hävdvunnen ordning samt praktiska svårigheter. De sakkunniga framhöll särskilt att begravningsplatserna i stor utsträckning var kyrkogårdar och att vården om kyrkans tomt borde handhas av församlingen. I städer som hade en från kyrkan skild begravningsplats var det emellertid enligt de sakkunniga naturligt att ställa begravningsplatsen under förvaltning av den borgerliga kommunen. De sakkunniga kom till slutsatsen att en allmän överflyttning från kyrklig till borgerlig förvaltning skulle möta betydande praktiska svårigheter. I deras förslag till lag om

församlingsstyrelse angavs att anskaffande och ordnande av begravningsplats var en kyrklig angelägenhet, om inte Konungen för särskilt fall förordnat att dessa uppgifter skulle ankomma på den borgerliga kommunen.

Det kan i detta sammanhang nämnas att vissa begravningsplatser i Stockholm redan år 1886 hade ställts under förvaltning av ett blandat borgerligt och kyrkligt organ och att detta år 1924 omvandlades till uteslutande borgerligt.

Huvudmannaskapsfrågan berördes närmast av *1925 års religionsfrihetssakkunniga* (SOU 1927:13). Även de ansåg att begravningsplats skulle kunna överflyttas till den borgerliga kommunen efter framställning hos Konungen. I *1930 års församlingsstyrelselag* bibehölls emellertid begravningsverksamheten – utanför Stockholm – som en kyrklig angelägenhet.

Frågan om huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna aktualiserades inte under förarbetena till 1951 års religionsfrihetslagstiftning, 1957 års jordfästningslag eller 1963 års gravrättslag. Den togs däremot upp under förarbetet till den nu gällande lagen om församlingsstyrelse.

Församlingsstyrelsekommittén anförde i sitt betänkande (SOU 1957:15) i huvuddrag följande. Flera skäl talar för att bibehålla den nuvarande ordningen. Att generellt föra över begravningsverksamheten till kommunerna skulle stöta på svårigheter, särskilt med tanke på att de gamla kyrkogårdarna alltjämt i mycket stor utsträckning användes som begravningsplatser på landsbygden. Å andra sidan kunde det enligt kommittén inte förnekas att de frågor som hänger samman med anläggande och vård av nya begravningsplatser, särskilt i större samhällen, är sådana att det kan synas lämpligare att låta den borgerliga kommunen ta ansvaret. De ekonomiska frågornas storlek kan motivera en sådan ordning. Kommittén föreslog att möjlighet skulle beredas att, där det i särskilda fall befanns påkallat, låta borgerlig kommun överta ifrågavarande uppgifter.

Vid *remissbehandlingen* väckte församlingsstyrelsekommitténs förslag gensaga från ett stort antal kyrkliga remissinstanser och även från en länsstyrelse. En kritisk hållning intog *1957 års kyrkomöte,* som uttalade att frågor om anskaffande och vård av begravningsplats inte borde kunna flyttas över till borgerlig kommun med mindre det medgetts av församlingen samt att en sådan ändring inte borde få avse begravningsplats i omedelbar anslutning till kyrka.

I *propositionen* med förslag till lag om församlingsstyrelse (prop. 1961:70) förklarade departementschefen, att begravningsväsendet inte enbart var en kyrklig uppgift. Överflyttning till den borgerliga kommunen borde dock ske endast då det förelåg starka praktiska skäl. Som regel fick det anses uteslutet att överföra vården av en kyrkogård, på vilken sockenkyrkan var belägen. *Konstitutionsutskottet* (KU 1961/16) förutsatte att möjligheten att flytta över ansvaret för begravningsplats skulle begagnas endast då synnerliga skäl förelåg och under iakttagande av tillbörlig pietet. Utskottet fann det uppenbart att förvaltningen av kyrkogård kring sockenkyrkan inte fick föras över till kommunen. *Riksdagen* anslöt sig till utskottet.

2 1958 års utredning kyrka–stat

Riksdagen hemställde år 1956 hos regeringen om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och svenska kyrkan. Riksdagen godkände ett utlåtande (nr 17) av konstitutionsutskottet. I detta hade angetts en rad utredningsuppgifter. Bl. a. framhölls det att kyrkans befattning med civila förvaltningsuppgifter aktualiserade frågor om folkbokföring och *begravningsväsende.*

Riksdagens framställning ledde till att 1958 års utredning kyrka-stat tillsattes. Det var fråga om en expertutredning, och den skulle enligt direktiven arbeta helt förutsättningslöst, utan sikte på vare sig ett fortsatt organisatoriskt samband mellan staten och kyrkan eller en upplösning av det hittillsvarande sambandet. Utredningen redovisade sitt omfattande arbete i tio delbetänkanden och avgav därefter slutbetänkandet Svenska kyrkan och staten (SOU 1968:11).

Utredningen fann det från arbetssynpunkt rationellt att närma sig de olika frågorna från huvudsakligen fyra utgångspunkter. Till ledning för arbetet uppställdes fyra hypotetiska lägen i fråga om förhållandet stat-kyrka, betecknade A-, B-, C- och D-lägena. Av dessa innebar A-läget en i det väsentliga oförändrad relation, medan D-läget innebar en från staten helt fristående kyrka utan beskattningsrätt och utan tillgång till den kyrkliga jorden. B- och C-lägena förutsatte en kyrka som i princip var organisatoriskt skild från staten. I båda skulle kyrkan behålla den kyrkliga jorden och i B-läget även någon form av beskattningsrätt eller i varje fall en förenklad form för uppbörd av medlemsavgifter genom statliga organ.

Frågorna om begravningsverksamheten togs först upp i delbetänkandet Kyrklig organisation och förvaltning (SOU 1967:45, s. 437 ff). Där gavs först en historik och genomgång av gällande bestämmelser samt därefter en analys av frågorna med utgångspunkt i vart och ett av de fyra lägena. I detta sammanhang syns det tillräckligt att koncentrera framställningen till vad som anfördes i slutbetänkandet. Om det första betänkandet skall endast nämnas att utredningen i en kort inledning till analysen av de olika lägena redde ut ett par grundläggande frågor. Efter att ha återgett samma uttalande i förarbetena till 1862 års kommunalreform, som har citerats i det föregående, anförde utredningen bl. a. (s. 456) att "uppfattningen om det naturliga i att församlingarna har att för medborgarna i gemen ombesörja hithörande frågor, torde numera. . . ha mycket få förespråkare. Det torde sålunda allmänt anses som självklart att det borgerliga samhället icke kan frånsäga sig ansvaret för att begravningsplatsfrågorna är lösta på ett ur olika synpunkter tillfredsställande sätt. Den nuvarande ordningen i fråga om huvudmannaskapet innefattar enligt en sådan uppfattning ett uppdrag från staten till kyrkan att handha hithörande frågor". Utredningen anförde vidare att "när man från kyrkligt håll hävdar uppfattningen om begravningsplatsfrågornas kyrkliga natur, torde däri icke ligga ett förnekande av det borgerliga samhällets yttersta ansvar för dessa frågor. Ej heller torde i denna uppfattning ligga något mera än att kyrkan har en förpliktelse att för sina *medlemmars* räkning anskaffa och vårda begravningsplatser. Härav följer att det rådande förhållandet, nämligen att de församlingsförvaltade begrav-

ningsplatserna upplåtes även för icke-kyrkomedlemmar, anses ha sin grund i ett medgivande därtill från kyrkans sida."

Utredningens syn på dessa frågor utvecklades och sammanfattades i ett särskilt kapitel i slutbetänkandet. Detta redovisas här tämligen utförligt, först de mera allmänna övervägandena och därefter slutsatserna beträffande de fyra lägena.

2.1 *Utredningens allmänna överväganden*

Utredningen konstaterade inledningsvis (s. 142 f) att religionen spelar stor roll för utformningen av begravningsväsendet men att samtidigt också allmänna – statliga eller borgerliga – intressen gör sig gällande vid omhändertagandet av de döda. I detta sammanhang berörde utredningen bl. a. innebörden av statens och kyrkans ansvar, betydelsen av den ökade religiösa pluralismen i samhället, synen på kyrkan som trossamfund samt betydelsen av relationen stat-kyrka för frågornas lösning. Resonemanget förtjänar återges:

Statens ansvar är emellertid i motsats till ett samfunds generellt och avser varje medborgare, oavsett religiös inställning. Kyrkosamfundets ansvar och intresse gäller naturligen i första hand dess egna medlemmar och utformningen anpassas främst efter deras önskemål; den förhärskande öppna folkkyrkosynen inom Svenska kyrkan medför emellertid en beredvillighet att stå även andra än medlemmar till tjänst. – Särskilda statliga intressen gäller, att begravningsplatserna utformas på ett sätt som är betryggande från hälsovårdssynpunkt.

För medlemmar av Svenska kyrkan torde den nuvarande ordningen med församlingarna som huvudmän för begravningsväsendet, vilken har historisk hävd och fungerar tillfredsställande, framstå som naturlig. Den religiöst pluralistiska situation som, trots att nästan hela befolkningen kvarstår i kyrkan, dock kommit att i ökande omfattning sätta sin prägel på inställningen till kyrka och samhälle, gör emellertid, att i ett läge där kyrkans ställning i relation till staten i grunden omprövas, frågan uppkommer, om borgerlig myndighet i stället för kyrklig bör vara huvudman för allmänna begravningsplatser, upplåtna för alla medborgare. Den allt starkare betoningen av kyrkan som ett trossamfund och inte en statsinstitution låter också en omprövning framstå som naturlig. Ändras kyrkans relation till staten radikalt och upphör det organisatoriska sambandet mellan dem blir de reella förutsättningarna för ett allmänt kyrkligt begravningsväsende också delvis annorlunda. Mister kyrkan dessutom sin beskattningsrätt, såsom förutsättes i de av utredningen uppställda C- och D-lägena, ändras även de ekonomiska förutsättningarna för den nuvarande ordningen.

Redan av det anförda framgår, att kyrkans framtida relation till staten inte är utan betydelse för frågan, om de allmänna begravningsplatserna framdeles skall förvaltas av församlingarna eller av ett organ för det allmänna. Utredningen har dock funnit övervägande skäl tala för att frågan om begravningsväsendet kan behandlas fristående, oberoende av om Svenska kyrkans framtida ställning kommer att präglas av en bestående nära relation till staten eller om kyrkan blir organisatoriskt och eljest friställd i förhållande till staten. Detta sammanhänger bl. a. med att utredningen finner det möjligt å ena sidan att förvaltningen av de allmänna begravningsplatserna överföres till den borgerliga kommunen redan i A-läget, å andra sidan att förvaltningen ligger kvar hos församlingarna även om kyrkan blir organisatoriskt friställd från staten. Hur än förvaltningsfrågan löses för de allmänna begravningsplatserna, förutsätter utredningen, att möjlighet alltjämt skall bestå att anordna enskild begravningsplats.

Efter en kort genomgång av den gällande ordningen skisserade utredningen "vissa riktlinjer för en framtida lösning" (s. 146 f). Utgångspunkten var att gravplats erfordras av alla, oberoende av kyrkotillhörighet, och att vissa allmänna intressen, såsom av pietet och av hälsovård, måste tillgodoses. Enligt utredningen utesluter detta i princip inte att annan än organ för stat eller borgerlig kommun ombesörjer begravning och håller begravningsplats. I och för sig kunde man rentav tänka sig ett system med privata huvudmän som i USA. Det saknades emellertid anledning att räkna med ett sådant alternativ. Huvudfrågan gällde om huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna, med bibehållen möjlighet att anordna enskilda begravningsplatser, skulle ligga hos kyrkligt eller borgerligt organ. Utredningen fortsatte:

Det framstår härvid som en viktig synpunkt, att en framtida ordning inte medför en splittring av begravningsväsendet. Den enhetlighet som präglar förhållandena i vårt land på detta för enskilda och grupper starkt känsloengagerande område framstår som ett värde, vilket ej bör få gå förlorat. Så synes inte heller behöva vara fallet, vare sig huvudmannaskapet i allmänhet ligger kvar hos den kyrkliga församlingen eller överföres till den borgerliga kommunen. De särskilda svårigheter som i båda fallen möter är av den art, att de bör kunna bemästras, och de bör inte tillåtas medföra en allmän splittring. Detta innebär bl. a. att en överföring till den borgerliga kommunen under sådana omständigheter, att församlingarna mera allmänt framställer krav på att få ha egna, konfessionella begravningsplatser, bör undvikas.

Utredningen påpekade att kyrkliga och allmänna synpunkter stundom hade brutit sig vid behandlingen av vissa detaljfrågor angående begravningsväsendet. Efter att ha pekat på frågorna om invigning, om utströende av aska och om symboler tog utredningen upp förvaltningen av kyrkogårdarna och de ekonomiska problemen i samband med en huvudmannaskapsförändring. Utredningen anförde:

Överföres förvaltningen av i bruk varande begravningsplatser till borgerligt organ uppkommer frågan, om *de egentliga kyrkogårdarna,* där begravningsplatsen ligger i omedelbar anslutning till kyrkan, skall särbehandlas. I sådant fall kan antingen hela kyrkogården kvarstå under kyrklig förvaltning eller också den del undantagas som utgör egentlig kyrkotomt, dvs. utom mark varpå kyrkan är belägen, den närmast därintill belägna delen av kyrkogården. I det senare fallet skulle kyrkotomten ej längre utgöra begravningsplats och begravningar alltså ej vidare äga rum där. I förra fallet, då hela kyrkogården kvarstår under kyrklig förvaltning, uppkommer ett splittrat huvudmannaskap.

De ekonomiska problem som uppkommer, om i bruk varande begravningsplatser överföres, får lösas efter särskild utredning. Problemen gäller såväl ersättning till församlingen för överförd begravningsplats som underhållet av sådan. Blir alla begravningsplatser kommunala föreligger dock knappast ekonomiska underhållsproblem. För de fall att inte alla begravningsplatser göres kommunala liksom om begravningsplatserna i allmänhet kvarstår under kyrklig förvaltning är de ekonomiska problemen likartade. De innefattar bl. a. den svårlösta rättvisefrågan, om de som ej godtar allmänna begravningsplatser utan kräver enskilda, kyrkliga eller ej, skall betala dubbelt för gravplats, till de allmänna begravningsplatserna genom kommunalskatten och i särskild ordning till den enskilda begravningsplats de använder, eller om kommunala anslag skall ges till de senare.

Utredningen avslutade härefter sitt resonemang om riktlinjer för en framtida lösning med att framhålla, att problem möter vilket av de båda huvudalternativen man än väljer: "Att genomföra ett borgerligt kommunalt huvudmannaskap möter alltså onekligen en rad praktiska svårigheter, särskilt om det ej kan ske i fullt samförstånd med svenska kyrkan. Även ett bibehållet kyrkligt huvudmannaskap kan emellertid ge likartade svårigheter."

I den fortsatta framställningen anförde utredningen (s. 148), efter en kort resumé av den tidigare debatten, följande under rubriken "delvis ändrade grundförutsättningar":

Ehuru för många enskilda människor alltjämt råder ett nära samband mellan religion och begravning, har utvecklingen efter 1862 medfört en delvis ändrad syn på begravningsväsendet. Härtill har bl. a. bidragit att rätt införts att fritt utträda ur Svenska kyrkan utan att ingå i annat trossamfund, och att ett antal människor nu står utanför varje trossamfund. För dessa kan det framstå som stridande mot deras grundvärderingar att nödgas bli begravda på en kyrkogård som förvaltas av Svenska kyrkan.

Även när det gäller medlemmar av Svenska kyrkan har staten ansvar för att begravningsplatsfrågorna är lösta på ett från olika synpunkter tillfredsställande sätt. Detta ansvar har dock hittills inte behövt aktiveras. Detta kan delvis sammanhänga med den nuvarande kyrkosituationen med nästan hela befolkningen ansluten till Svenska kyrkan och med att relationen kyrka-stat, med delvis gemensamma organ kyrka-stat och med beskattningsrätt för kyrkan, ger tillgång till ett tillsyns- och finansieringssystem som är likvärdigt med vad som skulle ha varit för handen vid ett borgerligt-kommunalt huvudmannaskap.

Utredningen gick härefter över till religionsfrihetsproblematiken. Enligt utredningen skulle det för svenska kyrkan som samfund inte innebära ett ingrepp i religionsfriheten om begravningsväsendet fördes över från församlingarna till de borgerliga kommunerna. Utredningen anförde därvid:

Religionsfriheten för samfund innebär, enligt den definition utredningen givit i sitt delbetänkande om religionsfriheten, att samfundet skall kunna fritt verka i enlighet med sin bekännelse. Väl förekommer inom Svenska kyrkan, att frågorna om begravningsplatserna uppfattas såsom varande av kyrklig natur och att krav uppställes på att kyrkan skall få handha dessa frågor åtminstone såvitt angår dess egna medlemmar. Men det har icke ens gjorts gällande att detta krav skulle vara grundat på kyrkans bekännelse. När det gäller huvudmannaskapet för de nuvarande begravningsplatserna kan kyrkan inte med utgångspunkt från religionsfrihetens principer hävda, att detta huvudmannaskap skall kvarbliva hos kyrkan. Ej heller synes dessa principer i och för sig kunna åberopas för krav att – om huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna överföres till borgerligt organ – få anlägga enskilda begravningsplatser för endast kyrkans medlemmar. Men givetvis kan det dock från andra utgångspunkter framstå som ett intresse för Svenska kyrkan att alltjämt få hålla begravningsplatser åtminstone för egna medlemmar.

För enskilda personer som inte ansluter sig till Svenska kyrkans bekännelse kan däremot, liksom för andra samfund än svenska kyrkan, religionsfrihetsaspekterna vara av betydelse. På samma sätt som i fråga om folkbokföringen kan således invändningar mot den nu gällande ordningen komma att göras med utgångspunkt från religionsfrihetens krav. Bibehålles det nuvarande systemet, innefattar detta att en kompromiss göres mellan å ena sidan Svenska kyrkans icke på religionsfriheten grundade krav att få omhänderha begravningsväsendet för sina medlemmar samt å andra sidan krav från

enskilda och grupper, som ej ansluter sig till Svenska kyrkans bekännelse, att begravning av religionsfrihetsskäl ej skall behöva ske på en av kyrkan invigd och förvaltad begravningsplats.

Om målsättningen för frågans lösning uttalade utredningen härefter (s. 149) att den kunde anges så, att – oberoende av vilken kyrka-stat relation som råder – huvudmannaskapet skall ordnas på ett från praktisk synpunkt så ändamålsenligt sätt som möjligt. Utredningen anförde i detta sammanhang:

Härvid bör all möjlig hänsyn givetvis tagas till olika gruppers och enskildas önskemål. Den nuvarande ordningen – där Svenska kyrkan i det allt övervägande antalet fall förvaltar begravningsplatserna men främst nya begravningsplatser kan läggas under borgerligt huvudmannaskap – står enligt utredningens uppfattning i stort sett i överensstämmelse med den målsättning utredningen angivit. I den mån detta system skall frångås får det alltså bero av praktiska överväganden.

En naturlig lösning kan vara att i ökad utsträckning, där så prövas lämpligt, anlägga erforderliga nya begravningsplatser i borgerligt kommunal regi. Upplöses det organisatoriska sambandet mellan staten och kyrkan förändras som ovan berörts en av de praktiska förutsättningarna för kyrkligt huvudmannaskap, nämligen det naturliga samarbetet mellan de kyrkliga och statliga organ som nu handlägger frågor om begravningsplatser. Det är visserligen inte uteslutet att riksantikvarien och andra statliga eller kommunala organ deltar i eller avgör ärenden rörande begravningsplatser fastän de förvaltas av en fri kyrkas församlingar. De praktiska svårigheter som härvid uppkommer kan lösas. Men den naturligt enhetliga handläggning som organgemenskapen i praktiken innebär, ändras onekligen väsentligt, om kyrkan friställes från staten. Likaså ändras en väsentlig förutsättning för det kyrkliga huvudmannaskapet, om den kyrkliga beskattningsrätten upphör. Finansieringen av begravningsplatserna medför för sådant fall onekligen svårhanterliga problem. Den lösning med kommunala anslag för begravningsplatserna, som utredningen diskuterat i sitt delbetänkande om den kyrkliga förvaltningen, är visserligen genomförbar. Men frågan måste ställas, om inte en kommunal finansiering låter det framstå som naturligt, att den borgerliga kommunen själv övertar också förvaltningen. Bl. a. undgår man då problemet med att icke-medlemmar i kyrkan eljest saknar beslutanderätt i frågor för vilka de har det ekonomiska ansvaret.

2.2 *Utredningens förslag*

Utredningen ansåg sålunda att begravningsväsendet hör till de frågor som kan lösas oberoende av hur relationen kyrka-stat utformas. Detta innebar dock enligt utredningen inte att olika lösningar framstår som lika naturliga i alla lägen. Utredningen anförde härvid följande (s. 150):

Vissa särskilda skäl underlättar således den nuvarande lösningen med församlingen som huvudman, om en nära relation även i fortsättningen består mellan kyrka och stat, med viss organgemenskap och med beskattningsrätt. I *A-läget* föreligger således en betryggande garanti för att kyrklig förvaltning sker på ett från allmänna synpunkter godtagbart sätt. I viktiga hänseenden gäller nämligen samma regler för församlingens organ som för den borgerliga kommunens organ – organens sammansättning och befogenheter bestäms genom statlig lagstiftning, ett likartat besvärsförfarande föreligger och ledamöterna i organen har samma ställning i ansvarshänseende. Därtill kommer att finansieringen sker på betryggande sätt, nämligen genom beskattning,

samt att nästan hela befolkningen nu tillhör kyrkan och att man i A-läget på grund av dettas utformning ej har anledning räkna med större ändring härutinnan.

Även i *B-läget* med dess beskattningsrätt kan finansieringsfrågan anses löst på ett betryggande sätt men i såväl detta läge som i *C- och D-lägena* är det svårare att ernå den garanti för att allmänna intressen tillgodoses som A-läget erbjuder. Utredningen har dock ej funnit dessa förhållanden avgörande. Skulle allmänna begravningsplatser bibehållas under kyrklig förvaltning i de fria lägena med rätt för envar, oberoende av kyrkotillhörighet, till gravplats där, får man tillse att kontroll- och finansieringsfrågor får en godtagbar lösning; detta kan icke vara omöjligt att genomföra.

Å andra sidan har förhållanden inträffat som redan i A-läget aktualiserar en överflyttning av begravningsväsendet till borgerlig huvudman. Hit hör den alltmer utpräglade synen på Svenska kyrkan som ett särskilt trossamfund. Den ökade befolkningskoncentrationen till städer och andra tätorter nödvändiggör i ökad omfattning anläggande av nya begravningsplatser och aktualiserar lätt frågan om borgerligt huvudmannaskap.

Såsom utredningen ovan anfört bör målsättningen vara att ordna huvudmannaskapet på ett från praktisk synpunkt så ändamålsenligt sätt som möjligt. Tillämpas detta även för det fall att man intar den huvudståndpunkten, att huvudmannaskapet bör vara borgerligt, kan en lösning bli, att nya begravningsplatser lägges under borgerligt huvudmannaskap, medan i bruk varande begravningsplatser bibehålles under kyrkligt huvudmannaskap i avfolkningsbygder men lägges under borgerligt i tätorter. – Under alla förhållanden lär från vissa synpunkter, exempelvis hälsovårdssynpunkter, statliga föreskrifter rörande vården av begravningsplatserna vara erforderliga.

2.3 *Remissinstanserna*

En sammanställning av remissyttrandena över betänkandet Svenska kyrkan och staten (SOU 1968:11) gjordes av 1968 års beredning om stat och kyrka. Sammanställningen publicerades särskilt (SOU 1970:2) Om stat och kyrka. Redovisningen i fråga om begravningsverksamheten delades upp i tre huvudavdelningar. Inledningsvis redogjordes för inställningen till frågan om huvudmannaskapet är beroende av relationen stat-kyrka. Därefter behandlades huvudmannaskapsfrågan i övrigt, främst ställningstaganden för och emot en förändring. Slutligen togs vissa särskilda frågor fram. I den följande framställningen används samma systematik.

I fråga om *huvudmannaskapet och relationen stat-kyrka* hade remissinstanserna olika uppfattningar. Flertalet instanser som uttalade sig i frågan delade åsikten att frågorna inte är beroende av varandra. Några instanser hade motsatt uppfattning. Ytterligare några ansåg att begravningsväsendet i princip borde överflyttas till borgerlig huvudman oberoende av hur den framtida relationen mellan staten och svenska kyrkan utformas.

Huvudmannaskapet diskuterades av ett drygt 40-tal instanser. En tredjedel av dessa tog ställning för ett i princip borgerligt huvudmannaskap, ett par dock under förutsättning av "skilsmässa" mellan staten och kyrkan. Ett par (kyrkliga) instanser förordade kyrkligt huvudmannaskap i princip. Någon instans ansåg inga särskilda åtgärder påkallade om relationen stat-kyrka bibehölls oförändrad. Knappt hälften rekommenderade en lösning från enbart praktiska utgångspunkter. Gemensamt för dessa torde ha varit att de ansåg att huvudmannaskapsfrågan borde avgöras från fall till fall. De ansåg i huvudsak att nya begravningsplatser, framför allt i tätorter, borde ställas

under borgerlig förvaltning, medan de redan befintliga begravningsplatserna, särskilt de egentliga kyrkogårdarna, även i fortsättningen borde förvaltas av kyrkan.

Av de instanser som uttalade en principiell uppfattning kunde flertalet tänka sig undantag från huvudregeln. Skillnaderna i praktiken mellan de olika principståndpunkterna kunde därför ibland vara mycket små. Många förordade sålunda en lösning likartad den som många rekommenderade från enbart praktiska utgångspunkter. En vanlig ståndpunkt var att kyrkan även i fortsättningen skulle sköta de egentliga kyrkogårdarna medan de borgerliga kommunerna skulle ta ansvar för nya begravningsplatser i tätorter. Denna uppdelning kunde vara förenlig både med ett förord för ett i princip borgerligt huvudmannaskap och med ett förord för i princip den nuvarande ordningen.

Flera instanser kommenterade utredningen utan att ta ställning. Bland dessa märktes Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, som redovisade resultaten av en enkät bland förbundets medlemmar. Av de svarande hade 87 procent uttalat sig för att kyrkan också i fortsättningen borde ha hand om begravningsväsendet. Även om en "skilsmässa" mellan staten och kyrkan skulle komma till stånd, ansåg flertalet församlingar att kyrkan borde handha begravningsväsendet men med kommunalt bidrag. Pastoratsförbundet anförde vidare bl. a. att det kunde ifrågasättas om församlingarna kunde avhända sig förvaltningen av kyrkogårdar.

Av de *särskilda frågor* som togs upp av remissinstanserna behandlas i det följande den kyrkliga invigningen av begravningsplats, de egentliga kyrkogårdarna i omedelbar anslutning till kyrkan, ekonomiska problem samt vissa praktiska problem i samband med borgerlig begravning.

Några instanser ansåg att kravet på *invigning* av begravningsplats borde slopas om huvudmannaskapet fördes över på borgerligt organ. Något flera instanser, varav de flesta med anknytning till svenska kyrkan, hade emellertid motsatt uppfattning och ville behålla kravet på invigning även beträffande begravningsplats under borgerligt huvudmannaskap.

Åtskilliga instanser tog upp frågan om de *egentliga kyrkogårdarna.* Gemensamt för dessa var att de ansåg att de egentliga kyrkogårdarna inte kunde eller inte borde föras över till borgerligt huvudmannaskap.

Frågan om de *ekonomiska problem* som skulle uppkomma, om de befintliga begravningsplatserna fördes över till borgerliga organ, behandlades av flera instanser. De som uttalade sig i denna fråga ansåg i princip att den borgerliga kommunen oberoende av huvudmannaskapsfrågan borde stå för kostnaderna för begravningsväsendet.

De problem som möter dem som önskar en *borgerlig begravning* berördes inte närmare i slutbetänkandet. Flera remissinstanser tog emellertid upp frågan. Vissa pekade endast mera allmänt på problemet. Några ansåg att behovet av värdiga lokaler för begravningsceremonier utan kristet-religiös anknytning borde uppmärksammas. Ytterligare några instanser pekade på behovet av lämpliga ceremoniel och/eller tillgång till officiant för borgerlig begravning.

3 1968 års beredning om stat och kyrka

I juni 1968 tillkallades sju sakkunniga för fortsatt utredning av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och svenska kyrkan. I denna andra etapp blev det fråga om en parlamentarisk kommitté som skulle söka en politisk lösning av frågorna. I direktiven till de sakkunniga, som antog benämningen 1968 års beredning om stat och kyrka, anslöt sig departementschefen till uppfattningen, att bl. a. frågorna om begravningsverksamheten borde kunna lösas oberoende av principfrågan stat-kyrka. Han anförde härom:

I sitt slutbetänkande har 1958 års utredning beträffande frågorna om folkbokföringen, kristendomsundervisningen, de teologiska fakulteterna, äktenskaps ingående och därmed sammanhängande frågor samt begravningsväsendet uttalat, att en lösning i olika riktningar kan vinnas tämligen oberoende av hur förhållandet mellan staten och kyrkan utformas. Dessa frågor torde därför böra tas upp till behandling bara i den mån de sakkunniga finner att de har sådant samband med den centrala frågan att förslag i denna och den eller de särskilda frågorna bör läggas fram samtidigt.

Beträffande frågan om huvudmannaskapet för begravningsväsendet framhölls vidare i direktiven att särskilda sakkunniga torde böra tillkallas för att utreda hithörande spörsmål.

Beredningen lade fram sitt förslag i stat-kyrka frågan i slutbetänkandet (SOU 1972:36) Samhälle och trossamfund. I detta behandlades också frågan om huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna.

Om beredningens förslag i allmänhet bör erinras att det åsyftade en helhetslösning av problematiken stat-kyrka och förutsatte ett principbeslut av statsmakterna år 1974. Förslaget byggde på en utförlig framställning av beredningens syn på religionsfriheten i det framtida samhället. Slutbetänkandet disponerades i två huvudavdelningar om "Principerna" resp. "Konsekvenserna".

3.1 *Beredningens överväganden*

Beredningen ansåg att det även vid bedömningen av frågan om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten var nödvändigt att starkare än som hade skett dittills stryka under religionsfrihetsaspekterna. Enligt beredningens uppfattning var det inte helt förenligt med principen om individens religionsfrihet att personer oavsett livsåskådning inte kunde begravas på annan allmän begravningsplats än sådan som har invigts i svenska kyrkans ordning. I sina fortsatta överväganden anförde beredningen (s. 84 f):

Frågan om begravningsväsendet, liksom t. ex. om folkbokföringen, skulle enligt våra direktiv endast tagas upp till behandling i den mån de sakkunniga finner att de har sådant samband med den centrala frågan att förslag bör läggas fram samtidigt. Vi har i bägge hänseendena ansett det vara fallet och framlägger därför här förslag i fråga om begravningsväsendet. Dessa är utformade att ingå som delar i ett större beslut om ändrade relationer mellan stat/kommun och svenska kyrkan.

Ett ställningstagande bör givetvis främst baseras på en genomgång av de allmänna samhälleliga intressen som gör sig gällande på detta område. Vidare måste konsekvenserna för svenska kyrkan samt kostnadsfrågorna belysas.

När det gäller *allmänna samhälleliga intressen* vill vi framhålla följande. Gravplats erfordras för alla oberoende av religiös uppfattning. Allmänna intressen såsom av pietet, av hälsovård och av en viss enhetlighet, t. ex. vid taxesättning för tjänster, skall tillgodoses. De borgerligt samhälleliga organen kan ej frånsäga sig ett ansvar för att begravningsplatsfrågorna är lösta på ett tillfredsställande sätt. Den ökade bosättningen i tätorter medför starka krav på bl. a. samordning av markanvändningsplaner inom kommunerna. Ett framtida upphävande av den kyrkliga beskattningsrätten och en upplösning av organgemenskapen mellan svenska kyrkan och staten medför sådana förändringar att ett överförande av huvudansvaret till borgerlig myndighet ter sig än mer naturligt.

För bedömningen spelar även medborgarnas behov av service i hithörande frågor en stor roll. När administrationen av begravningsväsendet handhas av svenska kyrkans församlingar medför detta i nuläget otvivelaktigt en närhet till den förvaltande myndigheten för många medborgare. Vi vill dock framhålla, att en koncentration av förvaltningen givetvis inte behöver medföra en centrering av själva begravningsplatserna. Ekonomiska skäl har i många fall lett till bildandet av kyrkliga samfälligheter i syfte att anlägga gemensamma begravningsplatser.

De kyrkliga konsekvenserna av ett överförande av huvudmannaskapet hänför sig till frågan om kyrkogårdarna, dvs. allmänna begravningsplatser anordnade vid kyrkor. Enligt vår mening bör i princip ansvaret för förvaltningen även av dessa övergå till den nye huvudmannen.

Beredningens slutsats var att huvudmannaskap för allmänna begravningsplatser i princip borde föras över från församlingarna till de borgerliga primärkommunerna.

3.2 *Beredningens förslag*

Beredningen föreslog att huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser i princip skulle föras över från församlingarna till de borgerliga primärkommunerna. Ett uttalande härom skulle enligt förslaget ingå i statsmakternas principbeslut våren 1974. Överförandet av huvudmannaskapet förutsattes ske fr. o. m. år 1978. Förslaget innebar att ansvaret för förvaltningen skulle föras över på den nye huvudmannen men att äganderätten till marken inte skulle beröras av förändringen som sådan.

Innan reformen genomfördes var det enligt beredningen nödvändigt med ett ingående förberedelsearbete. Utgångspunkten för detta arbete borde med hänsyn till de skiftande lokala förhållandena vara, att kommunerna själva fick avgöra hur de skulle fullgöra sina förpliktelser. Beredningen föreslog att allmänna riktlinjer skulle utarbetas av en arbetsgrupp med viss statlig medverkan och med representation för bl. a. Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Beredningen skisserade följande utgångspunkter för övervägandena. En möjlighet är att nya allmänna begravningsplatser anläggs och förvaltas av borgerlig kommun. Förvaltningen av friliggande allmänna begravningsplatser torde i anslutning därtill snarast kunna övertas av kommunerna. I allmänhet bör frågan om överförande av förvaltningen av de befintliga begravningsplatserna lösas genom att lokala överenskommelser träffas. Dessa kan t. ex. innebära att församlingarna mot ersättning fortsätter att sköta vissa begravningsplatser. Främst gäller detta begravningsplatser i anslutning till kyrka. Traktens karaktär av avfolknings- eller tillväxtområde

torde kunna vara en utgångspunkt vid lokala diskussioner om en lämplig lösning.

Beredningen föreslog vidare att bestämmelser om invigning av begravningsplats inte skulle ges i lag eller annan författning. Detta innebar inte att någon skulle betas möjlighet att vila i vigd jord. Beredningen förutsatte att frågor om invigning löstes i en anda av samförstånd under hänsynstagande till olika intressen.

Någon lagstiftning om tillgång till kyrka vid jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans ansåg beredningen inte behövlig. På de borgerliga kommunerna borde ankomma att garantera att lämplig lokal finns på orten för att tillgodose de önskemål som kunde finnas. Beredningen påpekade att intet hindrar att stat och kommun föreskriver som villkor för anslag till nya lokaler, att dessa skall få användas även för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans.

Beredningen berörde också frågan om anordnande av en värdig ceremoni motsvarande jordfästning men utan religiöst inslag (s. k. borgerlig begravning) samt vissa andra problem i samband med dödsfall men konstaterade att sådana frågor låg utanför beredningens uppdrag.

Mot vissa delar av beredningens förslag reserverade sig ledamoten Gunnar Larsson. Han förordade att lagen om församlingsstyrelse skulle behållas och anförde därutöver i fråga om begravningsverksamheten följande:

Beträffande frågan om huvudmannaskapet för begravningsväsendet innehåller direktiven för beredningen följande:

"Vad slutligen angår frågan om huvudmannaskapet för begravningsväsendet torde särskilda sakkunniga böra tillkallas för att utreda hithörande spörsmål."

Enligt min mening måste detta tolkas så att beredningen ej skall avlämna något förslag angående huvudmannaskapet för begravningsväsendet. Frågans komplicerade och känsliga natur kräver att utredningsarbetet kan bedrivas utan att styras av ett redan fattat beslut av riksdag och kyrkomöte. Något principbeslut angående huvudmannaskapets överförande till borgerlig kommun bör alltså icke föregå utredningsarbetet.

3.3 *Remissinstansernas ställningstaganden*

De flesta centrala myndigheter, andra trossamfund och organisationer som yttrade sig i frågan redovisade en positiv inställning till förslaget att huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser i princip skulle föras över till de borgerliga kommunerna. Åtskilliga länsstyrelser och de flesta instanser med anknytning till svenska kyrkan var däremot kritiska och förordade ofta ytterligare utredning, innan beslut fattades. Av de hörda kommunerna hade ungefär hälften (ca 90) en positiv inställning till förslaget. Ett 20-tal kommuner anslöt sig till Larssons reservation, och ungefär lika många tog inte ställning till förslaget. Omkring 50 kommuner var mer eller mindre entydigt kritiska mot tanken att föra över ansvaret för allmänna begravningsplatser till kommunerna. Omkring 35 av de hörda församlingarna inom svenska kyrkan godtog förslaget. Ett 60-tal församlingar anslöt sig till Larssons reservation och ca 15 tog inte ställning, medan majoriteten (drygt 160) var mer eller mindre entydigt kritisk. Omkring 240 frikyrkoförsamlingar gav uttryck åt en positiv inställning till beredningens förslag,

medan förslaget avvisades av omkring 15 av dem.

Bland de instanser som var kritiskt inställda till förslaget anslöt sig ett större antal till Larssons reservation. Flertalet anförde samtidigt åtskilliga skäl mot ett överförande av huvudmannaskapet. Många instanser var kritiska mot beredningens *religionsfrihetsargumentation* beträffande allmänna begravningsplatser. Från flera håll framfördes den åsikten att det från religionsfrihetssynpunkt var betänkligt att invigda begravningsplatser som omgav själva kyrkobyggnaden skulle ställas under borgerligt kommunal förvaltning. Ett stort antal remissinstanser, särskilt församlingar inom svenska kyrkan, uttryckte farhågor för att ett borgerligt kommunalt ansvar skulle föra med sig en *centralisering* och en försämrad service.

Beredningens förslag att regler om *invigning* av begravningsplats inte skall ges i allmän lag föranledde många kommentarer. Endast ett mindre antal instanser, företrädesvis med anknytning till svenska kyrkan, kritiserade beredningens förslag.

I beredningens uttalanden om kommunernas ansvar för *lokalfrågor* vid jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans instämde flera instanser. Beredningens påpekanden om praktiska problem i samband med anordnande av *borgerlig begravning,* bl. a. möjligheterna att låta vissa ersättningar utgå av allmänna medel, kommenterades i ett fåtal yttranden. Samtliga som uttalade sig ställde sig positiva.

4 Stat–kyrka överläggningarna

Under remisstiden för beredningens förslag förekom en livlig offentlig debatt om de framtida relationerna mellan staten och svenska kyrkan. I mars 1973 gav regeringen tillkänna, att den inte avsåg att lägga fram proposition på grundval av beredningens förslag.

I regeringens tillkännagivande uttalades bl. a. att förslaget hade vållat stark splittring inom de kristna grupperna. Förutsättningarna för en bred samling över partigränserna var likaså mycket små. Eftersom en sådan samlande lösning, som förutsattes redan vid tillsättandet av 1968 års beredning, sålunda inte kunde uppnås, skulle regeringen icke utforma och framlägga förslag i stat-kyrka frågan. Regeringen uttalade att den inte heller skulle föreslå några djupgående reformer när det gäller svenska kyrkan. Rådande förhållanden skulle därför komma att i huvudsak bestå.

Efter framställningar från flera håll inom svenska kyrkan tillsatte ärkebiskopen i slutet av år 1973 en arbetsgrupp för att bedriva ett inomkyrkligt utredningsarbete. Denna kom att innefatta, förutom en av ärkebiskopen förordnad ordförande, två företrädare för vardera biskopsmötet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Rikskommittén för stiftstingen och Riksförbundet kyrkans ungdom. Arbetsgruppen började sitt arbete i november 1973. Dess uppgift var att arbeta fram förslag till reformer beträffande kyrkans organisation och arbetsformer, framför allt den kyrkliga organisationen på riks- och stiftsplanen.

Efter kontakter mellan den kyrkliga arbetsgruppen och den dåvarande kyrkoministern inleddes i februari 1975 överläggningar om stat-kyrka frågan mellan företrädare för staten och svenska kyrkan. Staten företrädde av en

särskilt tillsatt arbetsgrupp, "kyrkoministerns stat-kyrka grupp", och svenska kyrkan av ärkebiskopen och den av honom tillsatta arbetsgruppen.

Deltagarna enades om att behandla frågan om begravningsverksamheten som ett särskilt område. Vid de inledande överläggningarna uttalades från statens sida att utgångspunkten för arbetet måste vara att huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna i enlighet med beredningens förslag förs över till kommunerna. En annan sak var emellertid hur beredningens förslag skulle förverkligas. Med hänvisning till vad remissinstanserna hade uttalat ansåg de statliga deltagarna att stor hänsyn borde tas till det önskemål som hade kommit till uttryck inom kyrkan om att också i framtiden få svara för det praktiska handhavandet av begravningsplatserna.

Med utgångspunkt i det sagda enades deltagarna i överläggningarna om att pröva en ordning, enligt vilken huvudmannaskapet skulle föras över till kommunerna. Samtidigt skulle emellertid församlingar och samfälligheter ges rätt att mot ersättning från kommunerna fortsätta att förvalta de begravningsplatser, som de vid övergångstillfället hade hand om.

Resultatet av arbetet redovisades i januari 1978 i tre betänkanden, Stat-Kyrka (SOU 1978:1–3). Det första sammanfattade samtliga förslag. Det andra innehöll de kyrkliga deltagarnas egna förslag i de frågor som hade behandlats som rent kyrkliga, främst de om medlemskap och organisation. Det tredje redovisade de specialutredningar som hade arbetats fram gemensamt av statens och kyrkans företrädare. Sistnämnda arbete hade genomförts i fyra gemensamma utskott. Ett av dessa hade behandlat frågorna om begravningsverksamheten.

4.1 *Deltagarnas överväganden och förslag*

Den lösning som undersöktes vid överläggningarna skilde sig på en avgörande punkt från det förslag som lades fram av 1968 års beredning om stat och kyrka. Församlingar och samfälligheter skulle inte endast *beredas möjlighet* att efter lokala överenskommelser få fortsätta med förvaltningen av allmänna begravningsplatser. De skulle i viss utsträckning även *garanteras* förvaltningsuppgifter.

Om en församling eller en samfällighet inte önskade åtaga sig fortsatt förvaltning av allmän begravningsplats, skulle förvaltningen övertas av kommunen. De begravningsplatser för vilka borgerlig kommun redan var huvudman berördes i princip inte av överläggningarna. Församlingarna och samfälligheterna skulle inte garanteras förvaltningsuppgifter när det gäller dessa begravningsplatser. Frågor om enskilda begravningsplatser behandlades inte heller under överläggningarna. Deltagarna utgick från att det också i framtiden skulle vara möjligt att inrätta enskild begravningsplats under samma förutsättningar som gäller i dag.

4.1.1 Huvudmannaskapet

Vid ett överförande av huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser till kommunerna borde enligt deltagarna omfattningen av de åligganden som är förenade med ett sådant huvudmannaskap i princip inte ändras. Den nye

huvudmannen skulle träda i den nuvarandes ställe. Kommunerna skulle sålunda överta det administrativa, ekonomiska och rättsliga ansvar som för närvarande åvilar församlingar och samfälligheter. Ansvaret att hålla allmänna begravningsplatser med erforderligt antal gravplatser skulle alltså komma att vila på de borgerliga kommunerna. Dessa hade enligt förslaget att tillse att begravningsplatserna utformades och vårdades på ett sätt som överensstämmer med gällande bestämmelser samt att svara för de ekonomiska förutsättningarna för begravningsverksamheten.

När det gällde begravningsplatser som anlades efter huvudmannaskapets överförande till de borgerliga kommunerna skulle det ankomma på de nya huvudmännen att själva avgöra hur förvaltningen skulle ordnas. Förvaltningen kunde anordnas i kommunens egen regi eller efter överenskommelse med församling eller samfällighet uppdras åt denna. I sistnämnda fall fick överenskommelsen omfatta de villkor som skulle gälla vid förvaltningen.

Vid förvaltningsmodellen skulle en stor del av de uppgifter som ingår i huvudmannaskapet komma att skötas av församlingar och samfälligheter. Såsom huvudman hade kommunen dock enligt förslaget det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrevs i föreskrivna former och uppfyllde de krav som ställs.

4.1.2 Förvaltningen

Under överläggningarna övervägdes vilka allmänna begravningsplatser som församlingar och samfälligheter fortsättningsvis skulle ha möjlighet att förvalta. Församlingarnas och samfälligheternas intresse kunde enligt deltagarna antas i särskilt hög grad vara knutet till kyrkogårdarna. Deltagarna föreslog emellertid att en förvaltningsgaranti skulle ges inte bara för kyrkogårdarna utan även för de friliggande begravningsplatserna. Likaså föreslogs att förvaltningen skulle *kunna* omfatta begravningsplatser som anläggs efter tidpunkten för ändringen av huvudmannaskapet. Garantin för fortsatt förvaltning föreslogs dock gälla endast de begravningsplatser som fanns vid tidpunkten för huvudmannaskapsändringen.

Deltagarna utgick från att församlingen/samfälligheten skulle ha hand om den *faktiska* förvaltningen av begravningsplatser. Under överläggningarna diskuterades ingående den *rättsliga* förvaltningen, dvs. den myndighetsutövning som är förenad med gravrättsupplåtelser m. m. Deltagarna enades om att föreslå en lösning, som innebar att den rättsliga förvaltningen formellt skulle ligga hos kommunen som huvudman för verksamheten. Kommunen skulle emellertid ha möjlighet att delegera beslutanderätten till församling eller samfällighet. Denna möjlighet skulle utformas som en skyldighet i de fall där förvaltningsgarantin gällde. Av delegationen följde att församling och samfällighet skulle fatta beslut i kommunens namn. Församlings eller samfällighets beslut i ärende angående gravrätt föreslogs liksom nu kunna överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

Enligt förslaget skulle kommuner under vissa förutsättningar kunna överta förvaltningen. Här avsågs sådana speciella fall som att församling eller samfällighet, som var tillförsäkrad förvaltningsuppgifter, bröt mot lag, i väsentlig mån åsidosatte givna föreskrifter eller på annat sätt grovt åsidosatte sina skyldigheter vid förvaltningen. Om tvist skulle uppstå i frågan, borde

den kunna hänskjutas till ett utomstående organ för avgörande. Deltagarna föreslog att länsstyrelsen, med hänsyn till dess ställning som tillsynsmyndighet över allmänna begravningsplatser, skulle avgöra sådana tvister.

4.1.3 Driftersättning

Deltagarna prövade olika lösningar i fråga om ersättningen till församlingar och samfälligheter som utnyttjade sin rätt till fortsatt förvaltning. Deltagarna enades om att föreslå ett ersättningssystem, som var individuellt anpassat till varje församling och samfällighet. Systemet skulle i princip ge kostnadstäckning för driftkostnader och smärre investeringar. Mera betydande investeringar kunde däremot inte passas in i systemet, utan fick enligt förslaget bli föremål för budgetbehandling i vanlig ordning.

Förslaget innebar i korthet följande. Ersättning för förvaltningen skulle fastställas för varje begravningsenhet genom ett individuellt förfarande vid övergångstillfället. Till grund för beräkning av ersättningen skulle läggas de faktiska bruttodriftkostnaderna kompletterade med vissa investeringskostnader. Det framräknade beloppet skulle bli normerande för framtida ersättningar. Årlig uppräkning av ersättningen skulle ske med ledning av centralt givna anvisningar. Revidering av ersättningen skulle dessutom förekomma med vissa tidsintervaller.

4.1.4 Övriga frågor

Äganderätten till kyrkogårdar och andra vid övergångstillfället befintliga allmänna begravningsplatser skulle enligt förslaget inte beröras av det ändrade huvudmannaskapet.

Deltagarna framhöll att invigningsakten efter ändrade relationer skulle komma att utgöra en inomkyrklig angelägenhet. Bestämmelser från samhällets sida om invigning skulle enligt deltagarna därför inte längre ges. Deltagarna förutsatte emellertid att svenska kyrkan i samband med anordnadet av nya allmänna begravningsplatser skulle beredas möjlighet till invigning. Alla som så önskar skulle även i framtiden garanteras möjlighet att få vila i vigd jord i enlighet med det kristna begravningsskicket. Samtidigt borde emellertid enligt deltagarna tillbörlig hänsyn tas till dem som inte önskar vila i jord invigd i svenska kyrkans ordning.

Deltagarna ansåg att överförandet av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten till kommunerna borde *genomföras* i samband med att de nuvarande relationerna mellan staten och kyrkan ändrades.

4.2 *Remissinstansernas ställningstagande*

Förslaget om begravningsverksamheten behandlades av sammanlagt 89 remissinstanser. Remissinstansernas inställning till förslaget var splittrad. Sålunda var 47 remissinstanser i huvudsak positiva till förslaget, medan 39 instanser var negativa. Tre instanser tog inte uttrycklig ställning till förslaget. Av de positiva instanserna hade 20 erinringar mot delar av förslaget. Något mindre än hälften av dessa instanser var tveksamma till att församlingarna skulle garanteras förvaltningsuppgifter, medan de övriga hade erinringar

mot andra delar av förslaget. Remissutfallet uppdelat på olika grupper av remissinstanser framgår av tabell 4.1.

Tabell 4.1

Ställningstagande / Remissinstanser (grupp 1–9)	Positivt		Negativt	Tar ej ställning
	Utan förbehåll	Med förbehåll		
1. Centrala statliga myndigheter m. fl.	1	1	–	1
2. Länsstyrelser	9	4	6	1
3. Kommuner och kommunförbund	9	5	22	–
4. Domkapitel	5	4	3	–
5. De kyrkliga deltagarnas huvudmän	1	2	1	–
6. Centrala kyrkliga styrelser m. fl.	1	2	1	–
7. Stiftsnämnder	–	–	–	–
8. Personalorganisationer	–	–	5	–
9. Övriga remissinstanser	1	2	1	1
Summa	27	20	39	3
	47			

Åtskilliga instanser uttalade sig positivt om ett *kommunalt huvudmannaskap* för begravningsverksamheten, även om vissa av dem inte stödde förslaget i sin helhet. Några av dessa instanser uttalade sig endast allmänt i frågan. Andra motiverade sitt ställningstagande utifrån sin principiella uppfattning att begravningsverksamheten är en allmän samhällelig uppgift. Ytterligare några instanser ansåg med utgångspunkt från relationsändringen att huvudmannaskapet borde föras över till kommunerna.

För ett *fortsatt kyrkligt huvudmannaskap* uttalade sig 20 instanser, däribland 13 kommuner. De flesta av dessa fann ej tillräckliga skäl till eller fördelar med att föra över huvudmannaskapet. Bland de 20 instanserna återfanns Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, som grundade sitt svar på en underremiss till förbundets medlemmar. Remissutfallet i förbundets underremiss beträffande begravningsverksamheten framgår av följande uppställning.

	Antal	Procent
Ja + ja i huvudsak	848	31 (3 + 28)
Motsvarande andel av befolkningstalet		42 (5 + 37)
Nej + allmänt avstyrkande	1 861	68 (53 + 15)
Motsvarande andel av befolkningstalet		56 (42 + 14)
Avstår	53	2
Motsvarande andel av befolkningstalet		1

Av de som hade svarat nej till förslaget fördelade sig skälen härför enligt följande:

	Antal	Procent
Nej	1 459	53
Motsvarande andel av befolkningstalet		42
Fördelning av skälen:		
Församl. behålla huvudmannaskap och ekonomiskt ansvar	1 249	45
Motsvarande andel av befolkningstalet		37
Församl. behålla huvudmskap. f. kyrkog. men komm. huvudmskap. f. fristående begravn. plats	71	3
Motsvarande andel av befolkningstalet		2
Annat skäl	175	6
Motsvarande andel av befolkningstalet		4

Några instanser förordade någon form av delat huvudmannaskap.

Förslaget om *förvaltningen* av de allmänna begravningsplatserna behandlades i många yttranden. Några instanser ansåg att kommunerna som huvudmän för verksamheten också skulle svara för förvaltningen av begravningsplatserna. De förordade således en helt kommunal förvaltning.

Flera instanser (16) godtog en fortsatt kyrklig förvaltning i enlighet med förslaget. Vissa instanser ansåg emellertid att förslaget inte kunde godtas, eftersom det skulle innebära administrativa nackdelar eller inte gå att förena med vanliga kommunalrättsliga principer.

Flera instanser (13) godtog visserligen, att församlingarna och samfälligheterna skulle ges möjlighet att fortsätta förvaltningen, men var tveksamma eller negativa till att de skulle garanteras fortsatt förvaltning. En del instanser vände sig särskilt mot förslaget om den rättsliga förvaltningen. Ett par instanser ansåg att den föreslagna garantin borde avse endast kyrkogårdar. Ett par instanser, däribland Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, ansåg att stiftelse som förvaltningsform närmare borde utredas och övervägas.

Flera instanser (12) uppehöll sig vid de ekonomiska konsekvenserna av förslaget och befarade att det skulle innebära ökade kostnader. Ett tiotal instanser behandlade i sina yttranden förslaget om driftersättning. Av dessa var endast ett fåtal positiva, medan flertalet var tveksamma till eller kritiska mot förslaget.

Ett fåtal instanser uppehöll sig vid frågan om *äganderätten* till kyrkogårdar och andra vid övergångstillfället befintliga begravningsplatser. Med något undantag ansåg dessa instanser att äganderätten borde föras över till huvudmannen.

Några instanser behandlade frågan om *invigning* av allmän begravningsplats. De framhöll betydelsen av att kyrkan efter en relationsändring bereddes möjlighet eller tillförsäkrades rätt att inviga nya allmänna begravningsplatser.

4.3 *1979 års kyrkomöte*

I regeringens skrivelse till 1979 års allmänna kyrkomöte anförde *departementschefen* beträffande begravningsverksamheten att en reform måste ge uttryck för en princip om kommunalt huvudmannaskap. Enligt departementschefen måste en förändring emellertid göras med noggrant beaktande av de nuvarande huvudmännens synpunkter, och den lösning man finner får inte heller leda till praktiska olägenheter. I den mån principbeslut om relationsändring skulle komma att fattas, förklarade departementschefen sig inte vara främmande för en ny skyndsam översyn av begravningsverksamheten.

Stat-kyrka frågan och därmed också frågan om begravningsverksamheten behandlades i kyrkomötet av *särskilda utskottet.* Utskottsmajoriteten konstaterade i sitt betänkande 1979:1 att som skäl för en ändring av rådande ordning inte gärna kunde anföras någon sakligt grundad kritik mot församlingarnas sätt att utöva det hittillsvarande huvudmannaskapet. Utskottet förklarade vidare att det inte kunde finna att en överflyttning av huvudmannaskapet låter sig motiveras enbart med hänvisning till att samhället ytterst har ansvaret för denna. Enligt utskottet är det naturligtvis ett allmänt samhälleligt intresse att begravningsverksamheten bedrivs på ett så tillfredsställande sätt som möjligt och tillgodoser människornas behov. Utskottet anförde att man också kunde anse det rimligt att de ekonomiska förutsättningarna härför i framtiden på ett eller annat sätt garanteras av samhället. Enligt utskottet måste emellertid inte stat och kommun genom egna organ ombesörja varje verksamhet som samhället ytterst bär ansvaret för. I fråga om begravningsverksamheten för dem som ej tillhör svenska kyrkan anförde utskottsmajoriteten att endast få hade anmält missnöje med gravsättning på en av kyrkan invigd begravningsplats. Utskottet framhöll att utländska medborgare och medlemmar av andra kristna trossamfund oftast lägger stor vikt vid att gravsättning får ske i vigd jord samt att vid anläggande av begravningsplats ett område som inte omfattas av invigningen lätt kan avskiljas för dem som så önskar. Enligt utskottet är det endast ett fåtal som har erinringar mot invigning och de är huvudsakligen bosatta på ett begränsat antal orter. Utskottet ansåg att man borde utreda möjligheten att i dessa orter anlägga begravningsplatser avsedda för en större region.

Utskottsminoriteten hade vissa invändningar mot delar av förslaget och föreslog ytterligare utredning. Minoriteten ansåg att det också borde utredas hur bl. a. vissa grupper invandrare av icke kristen trosbekännelse skall få sina intressen tillgodosedda.

Kyrkomötet anslöt sig med 54 röster mot 42 till utskottsmajoriteten.

Bilaga 4 Utkast till begravningslag

Nuvarande lydelse

Om begravningsplats

1 § GL

Begravningsplats är antingen allmän begravningsplats, varmed förstås av församling eller *annan* kommun eller eljest av det allmänna anordnad, *behörigen invigd* kyrkogård, annan begravningsplats, urngård, urnhall, urnlund, urnmur, kolumbarium, minneslund eller annan sådan anläggning eller

enskild begravningsplats, varmed avses plats, som tillhör annat trossamfund än svenska kyrkan eller ock annan enskild och som behörigen anordnats för förvaring av avlidnas stoft eller aska eller för utströende av avlidnas aska.

2 § GL

Det åligger församling eller, om regeringen för särskilt fall så förordnat, borgerlig kommun att hålla allmän begravningsplats med erforderligt antal gravplatser av vedertagen typ.

Föreslagen lydelse[1]

Om begravningsplatser

1 §

Begravningsplats är antingen allmän begravningsplats, varmed förstås av församling, *kyrklig samfällighet* eller kommun eller eljest av det allmänna anordnad kyrkogård, annan begravningsplats, urngård, urnhall, urnlund, urnmur, kolumbarium, minneslund eller annan sådan anläggning eller

enskild begravningsplats, varmed avses plats, som tillhör annat trossamfund än svenska kyrkan eller ock annan enskild och som behörigen anordnats för förvaring av avlidnas stoft eller aska eller för utströende av avlidnas aska.

2 §

Varje kommun har ett ansvar för att det finns allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser av vedertagen typ.

Regeringen kan för särskilt fall förordna att en kommun skall vårda en allmän begravningsplats.

[1] Som nuvarande lydelse har angetts de nu gällande bestämmelserna i gravrättslagen (GL) och vissa bestämmelser i jordfästningslagen (JL).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

En kommun får uppdra åt en församling eller kyrklig samfällighet att med iakttagande av bestämmelserna i denna lag handha förvaltningen av en allmän begravningsplats som kommunen har anordnat. En församling eller kyrklig samfällighet har rätt att lämna motsvarande uppdrag åt kommunen.

En församling eller kyrklig samfällighet får också med länsstyrelsens tillstånd överlåta en allmän begravningsplats till kommunen.

4 §

En kommun och en eller flera församlingar eller kyrkliga samfälligheter får bilda stiftelse för underhåll och skötsel av allmänna begravningsplatser.

5 §

På regeringens prövning ankommer, huruvida och på vilka villkor enskild begravningsplats må anordnas.

6 §

Om anläggning, utvidgning eller väsentlig förändring av begravningsplats, *gäller vad regeringen förordnar.*

Närmare föreskrifter om anläggande, utvidgning eller väsentlig förändring av en begravningsplats *meddelas av regeringen.*

3 § GL

7 §

Ej må begravningsplats intecknas eller utmätas eller utan länsstyrelsens tillstånd överlåtas eller användas för annat ändamål.

Begravningsplats må ej heller helt eller delvis nedläggas utan att länsstyrelsen förordnat därom. I samband med sådant förordnande må föreskrivas villkor för nedläggandet och för områdets framtida användande.

Vad här stadgas om begravningsplats skall i tillämpliga delar gällar även gravkor.

4 § GL

8 §

Begravningsplats skall hållas i ordnat och värdigt skick, och den helgd skall städse iakttagas som tillkommer de dödas vilorum. Den skall så underhållas och skötas att sanitär olägenhet ej uppstår.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

5 § GL 9 §

Innehavare av begravningsplats skall låta upprätta gravkarta och föra gravbok i enlighet med vad regeringen förordnar.

Om begravning

1 § JL 10 §

När någon avlidit bör, såvitt det är möjligt, hans önskan rörande jordfästning och gravsättning iakttagas av den som i egenskap av anhörig eller närstående eller eljest ombesörjer begravningen. Härvid skall särskilt beaktas, om den avlidne givit uttryck åt sin önskan i skriftligt förordnande eller om denna framgår av hans anslutning till visst trossamfund.

2 § JL

Avliden må gravsättas endast på kyrkogård eller annan allmän begravningsplats, som blivit för sådant ändamål behörigen anordnad *och invigd,* eller på enskild begravningsplats. Efter eldbegängelse må dock med askan förfaras på sätt *Konungen* bestämmer.

11 §

Avliden må gravsättas endast på kyrkogård eller annan allmän begravningsplats, som blivit för sådant ändamål behörigen anordnad, eller på enskild begravningsplats. Efter eldbegängelse må dock med askan förfaras på sätt *regeringen* bestämmer.

4 § JL 12 §

Rätt till gravsättning på allmän begravningsplats skall ej vara beroende av att den avlidne tillhörde visst trossamfund eller att jordfästning ägt rum eller förrättats i viss ordning.

5 § JL 13 §

Vid jordfästning och gravsättning må intet förekomma som strider mot förrättningens helgd och allvarliga innebörd.

Om gravrätt **Om gravrätt**

6 § GL 14 §

Gravrätt uppkommer, då visst område på allmän begravningsplats upplåtes för jordande av avlidens stoft eller förvaring av avlidens aska.

15 §

Gravrätt upplåts av den som innehar allmän begravningsplats.

Om en kommun, församling eller kyrklig samfällighet med stöd av 3 § första stycket har uppdragit åt annan att förvalta en allmän begravningsplats, får kommunen, församlingen eller den kyrkliga samfälligheten

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

uppdra åt förvaltaren att på dess vägnar upplåta gravrätt samt besluta i frågor och vidta åtgärder som ankommer på upplåtare av gravrätt enligt denna lag.

16 §

En församling eller kyrklig samfällighet som håller en allmän begravningsplats är skyldig att upplåta gravrätt för en avliden som vid dödsfallet var kyrkobokförd i församlingen eller den kyrkliga samfälligheten, om begäran härom framställs och gravplats finns.

17 §

Till bevis om upplåtelse av gravrätt skall, om det ej av särskilda skäl finnes kunna underlåtas, utfärdas gravbrev.

Avgift för gravrätt skall, om ej annat överenskommes, utgå på en gång.

7 § GL 18 §

Upplåtelse av gravrätt må ske för viss tid, minst femton och högst femtio år, eller för alltid. Upplåtelse för alltid skall dock ej avse längre tid än den, under vilken gravplatsen utgör del av allmän begravningsplats. Har upplåtelsetid ej bestämts, skall upplåtelsen anses hava skett för tjugofem år.

När för viss tid upplåten gravrätt utlöper, äger gravrättsinnehavaren, om gravplatsen är väl vårdad, erhålla förnyad upplåtelse, såframt han anmält sig därtill före upplåtelsetidens utgång och den förnyade upplåtelsen icke medför synnerligt men för begravningsplatsens ändamålsenliga ordnande och skötsel.

8 § GL 19 §

Såsom innehavare av gravrätt anses den, till vilken sådan rätt upplåtits. När gravrättsinnehavaren avlider, övergår rätten i enlighet med vad som må hava blivit förordnat vid upplåtelsen eller genom senare skriftligt förordnande. Föreligger ej sådant förordnande, övergår gravrätten till den avlidnes efterlevande make och arvingar eller den av dem som dessa anmäla såsom gravrättsinnehavare.

Gravrätt må ej överlåtas till annan än närstående eller upplåtaren. I fall då någon ej finnes, till vilken enligt bestämmelserna i första stycket gravrätten övergått, kan överlåtelse ske genom förordnande av upplåtaren.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

9 § GL 20 §

Gravrättsinnehavaren äger bestämma vilka som skola gravsättas inom gravplatsen; dock må upplåtaren vägra gravsättning, när det är uppenbart att framställning därom icke överensstämmer med tidigare gravrättsinnehavares önskan eller står i strid med pietetens krav. Äro flera gravrättsinnehavare, och kunna de ej enas, bestämmer upplåtaren angående gravsättningen. Därvid skall, därest de olika meningarna ej kunna sammanjämkas, företräde givas enligt reglerna om arvsrätt, med beaktande dock av att barn har företräde framför barnbarn, föräldrar före syskon och syskon före syskons barn samt att plats i regel bör beredas för makar tillsammans. Vid lika rätt enligt vad nu sagts så ock eljest, när särskilda skäl äro därtill, må beaktas såväl närmare personlig anknytning till dem som senast gravsatts inom gravplatsen eller till orten som ock andra särskilda förhållanden; i annat fall skall, vid lika rätt enligt vad nyss sagts, den som först avlider hava företräde.

Gravöppning må äga rum endast genom upplåtarens försorg.

10 § GL 21 §

Gravplats skall av gravrättsinnehavaren hållas i ordnat och värdigt skick.

Råder å gravplats uppenbar vanvård och avhjälpes den ej inom ett år efter det upplåtaren förelagt gravrättsinnehavaren att sätta gravplatsen i stånd, äger upplåtaren förklara gravrätten förverkad. Föreläggande som nu sagts skall innefatta erinran om den sålunda stadgade påföljden. Är gravrättsinnehavaren ej känd eller vet man ej var han finnes, skall föreläggandet införas i Post- och Inrikes Tidningar och ortstidning; angivna tid av ett år skall i sådant fall räknas från den dag då kungörandet har skett.

Gravrätt må ej förklaras förverkad, om myndighet är ansvarig för gravplatsens vård och underhåll.

11 § GL

Om allmän begravningsplats helt eller delvis nedlägges eller gravrättens bibehållande skulle medföra synnerligt men för begravningsplatsens ändamålsenliga ordnande och skötsel, äger länsstyrelsen, ändå att sådant fall ej är för handen som kan medföra förverkande enligt vad i *10* § är stadgat, förordna att gravrätten skall överflyttas till annan plats eller, om det ej kan ske eller gravrättens bibehållande ej begäres av någon rättsinnehavare, att rätten skall upphöra.

22 §

Om allmän begravningsplats helt eller delvis nedlägges eller gravrättens bibehållande skulle medföra synnerligt men för begravningsplatsens ändamålsenliga ordnande och skötsel, äger länsstyrelsen, ändå att sådant fall ej är för handen som kan medföra förverkande enligt vad i *21* § är stadgat, förordna att gravrätten skall överflyttas till annan plats eller, om det ej kan ske eller gravrättens bibehållande ej begäres av någon rättsinnehavare, att rätten skall upphöra.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

12 § GL 23 §

Gravrätt medför även rätt att förse grav med gravvård, därest det ej strider mot vad som är avsett att gälla för den del av begravningsplatsen varom är fråga. Beträffande gravvårds utseende och beskaffenhet samt övriga anordningar på gravplatsen skall iakttagas, vad upplåtaren föreskriver. Upplåtaren må dock icke meddela andra föreskrifter i dessa hänseenden än som påkallas för att tillgodose en god gravkultur.

Sedan gravvård blivit uppsatt, får den ej utan medgivande av upplåtaren bortföras. Sådant medgivande må ej lämnas, med mindre säkerhet vunnits för att icke med gravvården förfares på ovärdigt sätt.

Har gravrätt upphört, skall om bortförande av gravvård eller annan gravöverbyggnad gälla vad i andra stycket är stadgat. Vad som ej är bortfört inom sex månader efter gravrättens upphörande eller, om tvist uppkommit om anordningens bortförande, inom samma tid efter tvistens slutliga avgörande tillfaller upplåtaren. Vill denne från gravplatsen bortföra anordning av konstnärligt eller kulturhistoriskt värde eller eljest av beskaffenhet att böra för framtiden bibehållas, skall den åter uppställas inom begravningsplatsen eller eljest å lämplig därtill avsedd plats; och skall beträffande sådant föremål jämväl iakttagas vad därom är särskilt stadgat. Bortföres eljest gravvård eller annan gravöverbyggnad, skall tillses att med densamma icke förfares på ovärdigt sätt.

13 § GL 24 §

Gravrätt må ej pantsättas eller utmätas. Detsamma skall gälla beträffande gravvård eller annan gravöverbyggnad på allmän eller enskild begravningsplats, så ock i fråga om rätt till gravplats, som upplåtits inom enskild begravningsplats.

14 § GL

Regeringen *äger* för särskilt fall förordna, att bestämmelserna i *6–12* §§ *skola* helt eller delvis vara tillämpliga *å* gravplatser inom enskild begravningsplats.

25 §

Regeringen *får* för särskilt fall förordna, att bestämmelserna i *14* § och *17–23* §§ helt eller delvis *skall* vara tillämpliga *på* gravplatser inom *en* enskild begravningsplats.

Särskilda bestämmelser **Särskilda bestämmelser**

15 § GL 26 §

Underlåter innehavare av begravningsplats att fullgöra sina åligganden enligt denna lag eller med stöd därav meddelade bestämmelser äger länsstyrelsen vid vite förelägga honom att vidtaga erforderlig rättelse.

Har gravrättsinnehavare försett grav med gravvård eller annan anordning i strid med vad upplåtaren föreskrivit, äger länsstyrelsen, om skäl äro därtill, vid vite förelägga gravrättsinnehavaren att borttaga anordningen. Sådant föreläggande må även eljest meddelas, när synnerliga skäl äro därtill. Efterkommes ej vitesföreläggande, må överexekutor meddela handräckning för anordningens borttagande.

Nuvarande lydelse

16 § GL

I beslut av myndighet, som förvaltar allmän begravningsplats, *må den som beslutet rör söka ändring,* om myndigheten

vägrat att upplåta gravrätt eller förnya upplåtelse av gravrätt enligt *7* §,

meddelat beslut i fråga om övergång eller överlåtelse av rätt enligt *8* § eller angående gravsättning enligt 9 §,

förklarat gravrätt förverkad enligt *10* §,

meddelat beslut angående gravvård eller annan anordning *å* grav enligt *12* § eller

eljest meddelat beslut om användning av gravplats.

Ändring i myndighetens beslut sökes genom besvär hos länsstyrelsen.

Föreslagen lydelse

27 §

Talan mot beslut av myndighet som förvaltar allmän begravningsplats, *förs hos länsstyrelsen genom besvär,* om myndigheten

vägrat att upplåta gravrätt eller förnya upplåtelse av gravrätt enligt *18* §,

meddelat beslut i fråga om övergång eller överlåtelse av rätt enligt *19* § eller angående gravsättning enligt *20* §,

förklarat gravrätt förverkad enligt *21* §,

meddelat beslut angående gravvård eller annan anordning *på* grav enligt *23* § eller

eljest meddelat beslut om användning av gravplats.

17 § GL

Talan mot länsstyrelses beslut enligt *11* eller *16* § föres hos kammarrätten genom besvär. I samma ordning föres talan mot sådant beslut enligt *15* § som ej avser föreläggande för kommun med stöd av första stycket.

28 §

Talan mot länsstyrelses beslut enligt *22* eller *27* § föres hos kammarrätten genom besvär. I samma ordning föres talan mot sådant beslut enligt *26* § som ej avser föreläggande för kommun med stöd av första stycket.

I övrigt föres talan mot länsstyrelses beslut enligt denna lag hos regeringen genom besvär.

18 § GL

29 §

Angående krematorium och eldbegängelse samt förfarandet med aska efter eldbegängelse gäller vad regeringen förordnar.

19 § GL

30 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om transport av stoft efter avlidna till eller från Sverige.

Statens offentliga utredningar 1981

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälsorisker. S.
2. HS 90: Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
3. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
5. Ny arbetstidslag. A.
6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
11. Datateknik i processindustrin. I.
12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
13. Närradio. U.
14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
15. Grundlagsfrågor. Ju
16. Film och TV i barnens värld. U.
17. Industrins datorisering. A.
18. Minskat tobaksbruk. S.
19. Översyn av radiolagen. U.
20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
21. Internationellt patentsamarbete III. H.
22. Sjukersättningsfrågor. S.
23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
24. Socialförsäkringens datorer. S.
25. Bra daghem för små barn. S.
26. Omsorger om vissa handikappade. S.
27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.
29. Forskningens framtid. U.
30. Forskarutbildningens meritvärde. U.
31. Avtalsvillkor mellan näringsidkare. Ju.
32. Fluor i kariesförebyggande syfte. S.
33. Effekter av investeringar utomlands. I.
34. Fristående skolor för skolpliktiga elever. U.
35. Sjukresor. S.
36. Begravningsverksamheten. Kn.

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen 1. [8]
Grundlagsfrågor. [15]
Avtalsvillkor mellan näringsidkare. [31]

Socialdepartementet

Hälso- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]
Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]
Minskat tobaksbruk. [18]
Sjukersättningsfrågor. [22]
Socialförsäkringens datorer. [24]
Bra daghem för små barn. [25]
Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26] 2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]
Fluor i kariesförebyggande syfte. [32]
Sjukresor. [35]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]
Närradio. [13]
Film och TV i barnens värld. [16]
Översyn av radiolagen. [19]
Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]
Utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation. 1. Forskningens framtid. [29] 2. Forskarutbildningens meritvärde. [30]
Fristående skolor för skolpliktiga elever. [34]

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete III. [21]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]
Industrins datorisering. [17]

Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11]
Effekter av investeringar utomlands. [33]

Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]
Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]
Omprövning av samvetsklausulen. [20]
Begravningsverksamheten. [36]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-05987-8
ISSN 0375-250X