

Konstitutionsutskottets betänkande 2022/23:KU22

Trossamfund och begravningsfrågor

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga yrkanden som behandlas i betänkandet. Motionsyrkandena rör frågor om begravningsavgiften, begravningsverksamhet och delning av aska vid gravsättning.

Behandlade förslag

Tre yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2022/23.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Begravningsavgiften.....	5
Begravningsverksamhet	7
Delning av aska vid gravsättning.....	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Motioner från allmänna motionstiden 2022/23	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Begravningsavgiften

Riksdagen avslår motion
2022/23:2254 av Fredrik Malm (L).

2. Begravningsverksamhet

Riksdagen avslår motion
2022/23:1367 av Dan Hovskär (KD).

3. Delning av aska vid gravsättning

Riksdagen avslår motion
2022/23:1505 av Johan Büser (S).

Stockholm den 14 februari 2023

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Erik Ottoson (M), Matheus Enholm (SD), Hans Ekström (S), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Malin Danielsson (L), Susanne Nordström (M), Gudrun Brunegård (KD), Malin Björk (C), Lars Englund (M), Jan Riise (MP), Lars Johnsson (M) och Peter Hedberg (S).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet tre motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2022/23. Motionsyrkandena rör frågor om begravningsavgiften, begravningsverksamhet och delning av aska vid gravsättning.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilagan till betänkandet.

Utskottets överväganden

Begravningsavgiften

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att reformera begravningsavgiften.

Motionen

I motion 2022/23:2254 föreslår Fredrik Malm (L) att begravningsavgiften ska reformeras på ett sådant sätt att den görs till en del av det offentligt beslutade skatteuttaget. Motionären framför att det finns en rad problem med begravningsavgiften i dess nuvarande form, bl.a. att den bör ses som en skatt snarare än en avgift. Vidare anför motionären att det nuvarande systemet riskerar att bli kostnadsdrivande och icke-transparent, och att det saknas fullvärdiga kontrollverktyg för att säkerställa att begravningsavgiften går till rätt saker. Därför bör enligt motionären systemet med enhetlig begravningsavgift utredas på nytt, där också andra alternativ än det nuvarande utreds.

Gällande rätt

Begravningsavgift ska enligt 9 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144) betalas av alla som är folkbokförda i Sverige. I 9 kap. 2 § samma lag anges att begravningsavgiften ska betalas till huvudmännen inom Svenska kyrkan eller, om den avgiftsskyldige är folkbokförd i en kommun som är begravningshuvudman, till den kommunen. Svenska kyrkans territoriella församlingar har statens uppdrag att bedriva begravningsverksamheten i samtliga kommuner, utom Stockholm och Tranås där kommunen i stället svarar för begravningsverksamheten. Enligt 9 kap. 3 § gäller vidare att den som är folkbokförd under rubriken utan känd hemvist ska betala begravningsavgiften enligt första stycket med utgångspunkt i var han eller hon senast var folkbokförd.

Före årsskiftet 2015/16 hade varje huvudman sin egen begravningsavgiftssats, vilket innebar att varje enskild person måste hänföras till en särskild församling inom Svenska kyrkan för att rätt begravningsavgiftssats skulle kunna tas ut. Den 1 januari 2016 försvann kopplingen mellan församling och person när folkbokföringen flyttades från församlingarna till kommunerna (se prop. 2012/13:120, bet. 2012/13:SkU25, rskr. 2012/13:254). I stället infördes en enhetlig begravningsavgiftssats för all begravningsverksamhet som bedrivs inom Svenska kyrkan, som är huvudman (med undantag för Stockholms och Tranås kommuner). Genom en lagändring 2016 avskaffades

systemet med reglering av kostnader mellan huvudmän för begravningsverksamheten, s.k. begravningsclearing (se prop. 2015/16:95, bet. 2015/16:KU24, rskr. 2015/16:238).

Begravningsavgiften fastställs på grundval av de faktiska begravningskostnaderna och tas ut på samma sätt som kommunalskatten, alltså i proportion till den kommunalt beskattningsbara inkomsten.

I 9 kap. 6 § begravningslagen preciseras vilka tjänster som ingår i begravningsavgiften. Huvudmannen för det förvaltningsområde där den avlidna var folkbokförd ska utan kostnad för dödsboet tillhandahålla

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år, gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav
- transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett, med undantag av transport för gravsättning utanför huvudmannens område, om inte transporten beror på ett avtal om tillhandahållande av särskilda gravplatser
- kremering
- lokal för förvaring och visning av stoftet
- lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

Tidigare riksdagsbehandling

Motioner som berör frågor om begravningsavgiften har behandlats av utskottet i bl.a. betänkandena 2017/18:KU29 och 2018/19:KU19. Utskottet fann då inte skäl att förorda en förändring av lagregleringen av begravningsavgiften och avstyrkte motionsyrkandena. Inte heller senast frågan behandlades, i utskottets betänkande 2021/22:KU31, fann utskottet skäl att ställa sig bakom det som anfördes i de motioner om en reformering av begravningsavgiften som då var aktuella.

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner inte skäl att ta initiativ till en utredning om att reformera begravningsavgiften. Motionsyrkandet avstyrks.

Begravningsverksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att utreda om Svenska kyrkan bör driva egna begravningsbyråer.

Motionen

I motion 2022/23:1367 föreslår Dan Hovskär (KD) att regeringen ska tillsätta en utredning om huruvida Svenska kyrkan bör driva egna begravningsbyråer och samtidigt vara huvudman för begravningsverksamheten. Enligt motionären har det framkommit att kyrkomötet ämnar ändra åsikt i frågan om begravningsbyråer för att uppmuntra församlingar att starta begravningsbyråer. Motionären menar att begravningsbyråer i Svenska kyrkans regi riskerar att snedvrیدا konkurrensen och skapa en konflikt i förhållande till kyrkans uppdrag som begravningshuvudman. Frågan bör därför enligt motionären utredas.

Gällande rätt

Begravningsverksamhet definieras som alla de åtgärder som har direkt samband med förvaltning av allmänna begravningsplatser. Begravningsverksamheten regleras i första hand genom begravningslagen (1990:1144) och begravningsförordningen (1990:1147). Av begravningslagen framgår att förvaltningslagen (2017:900) tillämpas när en församling handlägger enskilda ärenden enligt begravningslagen. Huvudman för begravningsverksamheten är församlingar och pastorat inom Svenska kyrkan. Regeringen kan dock besluta att en kommun i stället ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser, vilket är fallet i Stockholms respektive Tranås kommun.

I 2 kap. 2 § kyrkoordningen föreskrivs att en församling får bedriva näringsverksamhet om den har naturlig anknytning till församlingens grundläggande uppgift. Den 1 januari 2023 trädde en ändring i kyrkoordningen i kraft genom vilken följande stycken tillfogades 2 kap. 2 §:

Med naturligt anknuten verksamhet enligt första stycket avses inte bara näringsverksamhet som är ett utflöde av församlingens grundläggande uppgift utan även verksamhet som bidrar till församlingens förutsättningar att utföra denna uppgift, exempelvis begravningsbyråverksamhet.

Kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om hur näringsverksamhet får bedrivas.

Svenska kyrkans behandling av frågan

Frågan om församlingsdrivna begravningsbyråer har i olika omgångar varit uppe för behandling i kyrkomötet och kyrkostyrelsen sedan början av 2000-talet. Svenska kyrkans överklagandenämnd har i fyra olika avgöranden

framhållit att församlingar inte får bedriva begravningsbyråverksamhet. Trots att olika insatser gjorts för att förtydliga frågeställningar kopplade till de kyrkliga begravningsbyråerna har behandlingen av frågan inte kunnat slutföras i kyrkostyrelsen och kyrkomötet. Även biskopsmötet har vid flera tillfällen diskuterat frågan, senast under våren 2021, då det gjorde bedömningen att frågan behöver få en lösning (BM 2021-0016). I biskopsmötets promemoria konstaterades vidare att det är problematiskt både att församlingar fortsätter att bedriva begravningsbyråverksamhet trots att detta strider mot kyrkoordningen och att nya församlingsdrivna begravningsbyråer successivt tillkommer. Detta förhållande skapar en osäkerhet kring hur församlingarna kan förhålla sig till kyrkans regelverk.

Under våren 2018 tog kyrkostyrelsens arbetsutskott beslut om att det skulle göras en genomlysning av de kyrkliga begravningsbyråernas verksamhet, för att på så sätt ta del av erfarenheter från de församlingar och pastorat som driver kyrkliga begravningsbyråer. Resultatet presenterades i rapporten Vi sänker tröskeln till kyrkan – Erfarenheter av kyrkliga begravningsbyråer som överlämnades till kyrkostyrelsens arbetsutskott hösten 2019. Mot bakgrund av rapporten beslutade kyrkostyrelsen om en förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer där sådan verksamhet granskas utifrån bl.a. skattefrågor, konkurrensfrågor, församlingens olika roller samt kompetens- och kvalitetsfrågor kopplade till verksamheten. Uppdraget resulterade i den inomkyrkliga promemorian Förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer, som remitterades i november 2021. Med anledning av den remitterade promemorian lämnade kyrkostyrelsen förslag till en ändring i 2 kap. 2 § kyrkoordningen som innebar att det skulle vara tillåtet för församlingar att bedriva näringsverksamhet i form av kyrkliga begravningsbyråer.

Kyrkostyrelsens förslag behandlades av kyrkomötets organisationsutskott som presenterade sitt betänkande i oktober 2022 (bet. O 2022:1). Utskottet konstaterade att den förnyade genomgång som kyrkostyrelsen låtit genomföra visade att det inte längre fanns några bärande skäl för att inte tillåta församlingar att bedriva näringsverksamhet i form av begravningsbyråer. Utskottet ansåg därför att kyrkliga begravningsbyråer nu behöver bli tillåtna genom en uttrycklig reglering i kyrkoordningen. Utskottet tillstyrkte i sak den föreslagna ändringen i 2 kap. 2 § kyrkoordningen att tillåta kyrkliga begravningsbyråer. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2023.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att frågan om kyrkliga begravningsbyråer nyligen varit föremål för utredning och behandlats av kyrkomötet som kommit fram till att dessa bör vara tillåtna. Utskottet finner inte skäl att ställa sig bakom yrkandet om en utredning av frågan. Motionsyrkandet avstyrks.

Delning av aska vid gravsättning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att ta initiativ till en ändring i begravningsförordningen för att underlätta att aska efter en avliden får delas.

Motionen

I motion 2022/23:1505 av Johan Büser (S) föreslås ett tillkännagivande om att begravningsförordningen (1990:1147) bör ändras för att underlätta att aska efter en avliden person får delas i enlighet med den avlidnes eller närståendes önskan. Enligt motionären borde det vara möjligt för den enskilde eller de närstående att själva besluta om att få sin aska delad eller spridd på fler än en gravplats, såsom i olika familjegravar, utan att behöva inhämta tillstånd från länsstyrelsen. Motionären menar därför att en regelförenkling i begravningsförordningen som möjliggör att askan efter en avliden vid gravsättning delas i fler än en grav vore önskvärd och ett steg i rätt riktning.

Gällande rätt

Enligt 5 kap. 5 § begravningslagen (1990:1144) får stoft eller aska gravsättas bara på allmän eller enskild begravningsplats. Regeringen får dock meddela föreskrifter om att med askan får förfaras på något annat sätt. Beslut i sådana ärenden meddelas av länsstyrelsen

Enligt 31 § begravningsförordningen (1990:1147) får askan efter en avliden delas, om länsstyrelsen ger tillstånd till det. Ett sådant tillstånd får ges endast om det

1. finns synnerliga skäl för det,
2. en del av askan ska gravsättas utomlands, och
3. det är uppenbart att man kommer att hantera askan på ett pietetsfullt sätt.

Vidare finns det i begravningsförordningen ett antal gemensamma bestämmelser om utströende eller delning av aska. Ansökan om tillstånd enligt 30 eller 31 § ska göras av den som ordnar med gravsättningen (32 §). Om tillstånd meddelas, ska länsstyrelsen i beslutet ange de villkor för förfarandet med askan som länsstyrelsen anser nödvändiga (33 §). Den som har fått tillstånd enligt 30 eller 31 § ska inom den tid som länsstyrelsen bestämmer lämna in ett intyg till länsstyrelsen om att det har förfarits med askan i enlighet med beslutet om tillstånd (34 §). När ett intyg som avses i 34 § har kommit in till länsstyrelsen, ska länsstyrelsen genast meddela det till Skatteverket (35 §).

I propositionen med förslag till begravningslag (prop. 1990/91:10 s. 50) anförde departementschefen att utövare av buddistisk och hinduisk religion på senare tid framfört önskemål om att få dela askan för att kunna föra ut en

mindre del av den ur landet för att enligt deras religiösa sedvänjor förvaras i hemlandet eller för att strös ut på visst sätt, t.ex. i floden Ganges. Enligt departementschefens mening borde i religionsfrihetens intresse stor hänsyn tas till sådana önskemål som är grundade på allvarlig religiös uppfattning. Regeringen hade därmed nyligen bifallit en ansökan om delning av aska för förvaring av en del av den i ett skrin på ett husaltare hos den avlidnes släkt i Japan. En förutsättning för tillstånd av detta slag borde enligt departementschefen vara att man kommer att förfara pietetsfullt med den aska som lämnas ut.

Regeringsrätten har i ett avgörande (RÅ 2006 ref. 33) funnit att det inte fanns synnerliga skäl för tillstånd till delning av aska efter en avliden. En person hade i sitt testamente uppgett att han ville begravas dels i Finland, där hans farfar var begravd, dels i Stockholm, där hans morfar var begravd. Regeringsrätten gjorde samma bedömning som kammarrätten, vilken anförde att bestämmelsen, som framgår av ordalydelsen, ska tillämpas restriktivt. Bestämmelsen har vidare tillkommit för att tillgodose önskemål grundade på allvarlig religiös uppfattning. Vad de efterlevande har anfört utgör inte sådana synnerliga skäl för tillstånd till delning av askan som avses i begravningsförordningen.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågor om spridning av aska har behandlats av utskottet i bl.a. betänkandena 2011/12:KU12, 2013/14:KU27, 2015/16:KU24, 2017/18:KU29 och 2020/21:KU18. I betänkande 2011/12:KU12 framhöll utskottet att det är viktigt att begravingar kan ske under former som uppfattas som värdiga. Med hänsyn till detta och till att svensk lagstiftning möjliggör att begravingar och dithörande ceremonier kan genomföras på ett sätt som uppfyller olika religioners och personers önskemål i dessa hänseenden, avstyrkte utskottet en motion om att tillstånd för delning av aska så att den kan strös på flera platser borde ges oavsett religiös tillhörighet. Senast frågan om delning av aska behandlades, i utskottets betänkande 2021/22:KU31, vidhöll utskottet sin tidigare uppfattning och avstyrkte därför den då aktuella motionen. En reservation lämnades (V).

Utskottets ställningstagande

Utskottet hänvisar till sina tidigare ställningstaganden och är inte berett att ställa sig bakom ett sådant initiativ till ändring av reglerna om delning av aska som efterfrågas i motionen. Motionsyrkandet avstyrks.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden 2022/23

2022/23:1367 av Dan Hovskär (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska tillsätta en utredning om huruvida Svenska kyrkan bör bedriva egna begravningsbyråer samtidigt som de erhåller positionen som huvudman för begravningsverksamheten och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1505 av Johan Büser (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga en ändring i begravningsförordningen (1990:1147) för att underlätta att aska efter en avliden får delas i enlighet med den avlidnes eller närståendes önskan och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:2254 av Fredrik Malm (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att utreda om begravningsavgiften ska reformeras på så sätt att den görs till en del av det offentligt beslutade skatteuttaget och tillkännager detta för regeringen.