# Nr 38

## Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motion om lagstadgad rätt för församling att ombesörja begravningar.

### Motionen

I motionen 1974:185 av herr Werner i Tyresö m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen antar ett i motionen redovisat förslag till ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Ändringsförslaget innebär att till uppräkningen i 2 § 1 mom. av vad som enligt lagen avses med församlings angelägenheter skall läggas orden "ombesörjande av begravningar". Vidare skall den i 2 mom. inskrivna möjligheten för Kungl. Maj:t att förordna om överförande från kyrklig till borgerlig kommun av ansvaret för anskaffande och vård av begravningsplats vidgas till att även omfatta "ombesörjande av begravningar".

Motionärerna erinrar om att frågan om införande av obligatorisk begravningsförsäkran aktualiserats i olika sammanhang under senare år men hittills inte fått någon lösning. Enligt motionärerna är det angeläget att få en lösning på de ekonomiska problem som uppkommer för ett mycket stort antal människor när en familjemedlem eller annan nära anhörig har avlidit och skall begravas. En lösning är enligt motionärerna att införa fria begravningar. Motionärerna redogör för ett beslut härom som fattats i november 1971 av kyrkofullmäktige i Sundbybergs församling. De erinrar om att beslutets laglighet har ifrågasatts och att det efter överklagande skall prövas av regeringsrätten. Enligt motionärerna bör det ligga inom ramarna för den kommunala självstyrelsen att församling inte enbart har att svara för iordningställande och skötsel av begravningsplats utan även har rätt att utsträcka sina tjänster till att ombesörja begravningar. Med erinran om det av 1968 års beredning om kyrka och stat framlagda förslaget att huvudmannaskapet för begravningsplatserna skall överföras till de borgerliga primärkommunerna uttalar motionärerna att det på sikt bör eftersträvas att dessa kommuner får svara för såväl begravningsplatsers iordningställande och skötsel som ombesörjande av begravningar. Ett viktigt steg i denna riktning är enligt motionärerna att nu med ett uttryckligt stadgande undanröja all tveksamhet beträffande församlingarnas kompetens i dessa hänseenden. Härjämte bör de nuvarande möjligheterna att på borgerlig primärkommun överföra ansvaret för begravningsplatsers anskaffande och skötsel uttryckligen vidgas till att även omfatta ombesörjande av begravningar.

**Bakgrund**

Som framhållits av motionärerna har motionsyrkanden om införande av allmän obligatorisk begravningsförsäkring upprepade gånger prövats av riksdagen, senast under vårsessionen i år. I sitt betänkande i frågan (SfU 1974:2) redogjorde socialförsäkringsutskottet för de bestämmelser om begravningshjälp som finns inom yrkesskadeförsäkringen och grupplivförsäkringarna. Vidare lämnades uppgifter om begravningskassor, socialhjälp till begravningar och om begravningsförsäkring i Norden och vissa andra länder. Ytterligare redovisade utskottet pensionsförsäkringskommitténs negativa ställningstagande (i SOU 1971:19) till frågan om en allmän försäkring för begravningshjälp och kommitténs motiv härför. Betänkandet innehöll också en redogörelse för en av statens pris- och kartellnämnd verkställd undersökning om begravningskostnaderna i Sverige. I nu nämnda delar kan hänvisas till socialförsäkringsutskottets betänkande. I sitt avstyrkande yttrande över den aktuella motionen anförde socialförsäkringsutskottet följande:

Frågan om en allmän obligatorisk begravningsförsäkring har under en följd av år prövats av riksdagen. De skäl mot att införa en sådan försäkringsform som riksdagen tidigare åberopat och som redovisats i det föregående äger enligt utskottets mening alltjämt i hög grad giltighet. Utskottet har inhämtat att det numera ytterst sällan förekommer att socialhjälp anlitas i samband med begravningar. Detta måste, såvitt utskottet kan bedöma, tolkas så att det i de allra flesta fall antingen finns ett fullgott försäkringsskydd såvitt gäller begravningskostnader eller att behållningen efter den avlidne täcker sådana kostnader.

Riksdagen följde utan debatt utskottet och avslog motionen.

**Gällande rätt**

Enligt 2 § 1 mom. lagen (1961:436) om församlingsstyrelse äger församling "att själv vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt denna lag eller särskild författning tillkommer annan". Med församlingens angelägenheter avses enligt samma paragraf frågor om "a) anskaffande av och vård om kyrka, begravningsplats, församlingshus, tjänstebostäder och annan för kyrkligt ändamål avsedd egendom; b) åtgärder till främjande av gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt samt av kristen verksamhet bland barn och ungdom, ålderstigna, sjuka och andra, som äro i behov av omvårdnad; samt c) avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal". Enligt 2 mom. kan Konungen för särskilt fall förordna att begravningsplats skall anskaffas och vårdas av borgerlig kommun.

Inom den kyrkokommunala kompetensen faller sålunda primärt frågor om anskaffande och vård av begravningsplatser. Frågan om kompetensens omfattning när det gäller åtgärder på begravningsväsendets område har nyligen prövats av regeringsrätten i det av motionärerna berörda målet rörande beslut av kyrkofullmäktige i Sundbyberg om införande av fria begravningar.

Av regeringsrättens dom framgår att kyrkoförsamlings kompetens inte omfattar tillhandahållande av fria kistor med svepning samt urnor och inte heller drivande av egen begravningstjänst med helt fria tjänster. I övrigt kan församling – enligt vad som framgår av tidigare rättspraxis – fritt tillhandahålla åtskilliga tjänster i anslutning till begravningar.

**Stat–kyrka-beredningens förslag**

Sedan ett mångårigt förberedande utredningsarbete utförts av 1958 års utredning kyrka–stat tillsattes 1968 års beredning om stat och kyrka. I maj 1972 framlade beredningen sitt slutbetänkande om samhälle och trossamfund. I detta föreslog beredningen bl. a. att sådana reformer skall genomföras som ger klarare uttryck för svenska kyrkans egenskap av trossamfund och inte statlig institution. Den svenska kyrkan skall sålunda enligt förslaget få möjligheter att självständigt besluta om trosfrågor och inre organisatoriska uppgifter av profan administrativ art. Vidare skall dragen av statsinstitution successivt tonas ner. Bl. a. föreslås beskattningsrätten skola avskaffas. Enligt förslaget skall den svenska kyrkans offentligrättsliga reglering helt upphävas efter en viss övergångstid. Beredningens förslag var inte enhälligt.

I fråga om *begravningsväsendet* föreslår beredningen att huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser i princip skall föras över från församlingarna till de borgerliga primärkommunerna. Ett uttalande härom bör ingå i ett principbeslut av statsmakterna våren 1974. Överförandet av huvudmannaskapet förutsätts ske fr. o. m. år 1978. Förslaget innebär att ansvaret för förvaltningen förs över på den nye huvudmannen men att äganderätten till marken inte berörs av förändringen som sådan. En ledamot av beredningen (Larsson) reserverar sig mot förslaget att låta principbeslut föregå det närmare utredningsarbetet.

Som skäl för reformen anför beredningen bl. a. att samhället inte kan frånsäga sig ett ansvar för att begravningsplatsfrågorna är lösta på ett tillfredsställande sätt. Härvid måste vissa allmänt samhälleliga intressen, såsom pietet, service, hälsovård, samordning av markanvändningsplaner och enhetlighet vid taxesättning, tillgodoses. Det är enligt beredningen inte heller helt förenligt med principen om individens religionsfrihet att personer oavsett livsåskådning inte kan begravas på annan allmän begravningsplats än sådan som invigts i svenska kyrkans ordning. En reform beträffande begravningsväsendet är inte av den arten att nuvarande samband mellan staten och svenska kyrkan skulle formellt upphävas.

Innan reformen genomförs är det enligt beredningen nödvändigt med ett ingående förberedelsearbete. Utgångspunkten för detta arbete bör med hänsyn till de skiftande lokala förhållandena vara att kommunerna själva får avgöra hur de skall fullgöra sina förpliktelser. Beredningen föreslår att allmänna riktlinjer utarbetas av en arbetsgrupp med viss statlig medverkan och med representation för bl. a. Svenska kommunförbundet och Svenska

kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Beredningen skisserar 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 i bruk varande, av församling förvaltade, begravningsplatserna lösas genom att lokala överenskommelser träffas. Dessa kan t. ex. innebära att svenska kyrkans församlingar 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 föreslår vidare att bestämmelser om invigning av begravningsplats inte skall ges i lag eller annan författning. Detta innebär inte att någon betas möjlighet att vila i vigd jord. Beredningen förutsätter att frågor om invigning löses i en anda av samförstånd under hänsynstagande till olika intressen.

Beredningen påpekar att den personal hos församlingarna som f. n. sysselsätts inom begravningsväsendet givetvis erfordras också i fortsättningen oberoende av vem som är huvudman för verksamheten. Beredningen föreslår att företrädare för vederbörande personalorganisationer skall medverka i förberedelsearbetet inför huvudmannaskapsreformen.

Någon lagstiftning om tillgång till kyrka vid jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans anser beredningen inte behövas. På de borgerliga primärkommunerna bör ankomma att garantera att lämplig lokal finns på orten för att tillgodose de önskemål som finns. Beredningen påpekar att intet hindrar att stat och kommun såsom villkor för anslag till nya lokaler föreskriver att dessa skall få användas även för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans.

Beredningen berör 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 konstaterar att sådana frågor ligger utanför beredningens uppdrag.

Beredningens förslag har underkastats en omfattande *remissbehandling*. En sammanställning av remissvaren har i maj i år publicerats i SOU 1974:9. Vad gäller frågan om huvudmannaskapet för begravningsväsendet sammanfattas remissinstansernas inställning sålunda:

De flesta remissinstanser tillhörande grupp 1 (centrala myndigheter), 4 (andra trossamfund) och 5 (organisationer) som yttrat sig i frågan har en positiv inställning till förslaget att huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser i princip skall överföras till de borgerliga primärkommunerna. Åtskilliga länsstyrelser och de flesta instanser med anknytning till svenska kyrkan (grupp 3) uttalar sig däremot kritiskt och förordar ofta ytterligare utredning, innan beslut fattas. Av de hörda kommunerna har ungefär hälften (omkring 90) en positiv inställning till förslaget. Ett 20-tal kommuner an-

sluter sig till Larssons reservation och ungefär lika många tar inte ställning till förslaget. Omkring 50 kommuner är mer eller mindre entydigt kritiska mot tanken att överföra ansvaret för allmänna begravningsplatser till kommunerna. Omkring 35 av de hörda församlingarna inom svenska kyrkan godtar förslaget. Ett 60-tal församlingar inom svenska kyrkan ansluter sig till Larssons reservation och cirka 15 tar inte ställning, medan majoriteten (drygt 160) är mer eller mindre entydigt kritisk. Cirka 240 frikyrkoförsamlingar ger uttryck åt en positiv inställning till beredningens förslag medan förslaget avvisas av omkring 15 av dem.

**Remissyttrande**

Sedan utskottet berett *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* tillfälle att yttra sig över motionen har förbundets styrelse i en den 9 maj 1974 dagtecknad skrivelse anfört följande.

Till skillnad från motionärerna har styrelsen den uppfattningen att man inte nu med en lagändring bör föregripa regeringsrättens prövning av församlingens kompetens enligt lagens nu gällande lydelse.

Utslaget i länsstyrelsen saknar prejudicerande betydelse; regeringsrätten kan komma till ett annat slut. Rättsläget är ingalunda så klart som motionärerna kanske anser med hänsyn till länsstyrelsens utslag. Många församlingar fullgör redan ett eller flera av de serviceåtaganden, som räknas upp i motionen, utan att detta har ansetts innebära något kompetensöverskridande, allt givetvis under förutsättning att alla församlingsskattebetalare behandlas lika och det inte är fråga om någon "affärsvinst" utan ren självkostnad; det får alltså inte vara någon "verksamhet" i detta ords egentliga mening. Om regeringsrätten ogillar besvären behövs inte någon lagändring. Gillas däremot besvären anser dock styrelsen att en eventuell lagändring bör föregås av en utredning, vars resultat i vanlig ordning blir föremål för remissförfarande.

**Utskottet**

I motionen tas upp frågor om vidgad kyrkokommunal kompetens när det gäller åtgärder på begravningsväsendets område. I detta hänseende bör enligt motionen kompetensreglerna utformas så att församling skall ha rätt att även ombesörja begravningar. På motsvarande sätt bör enligt motionen den möjlighet som nu föreligger för regeringen att förordna om överförande från kyrklig till borgerlig kommun av ansvaret för anskaffande och vård av begravningsplats även omfatta ombesörjande av begravningar.

Den kyrkokommunala kompetensen på begravningsväsendets område omfattar enligt nuvarande regler primärt frågor om anskaffande och vård av begravningsplatser. Enligt ett nyligen avgjort mål i regeringsrätten faller däremot inte alla de åtgärder som åsyftas i motionen inom denna kompetens.

Enligt utskottet kan starka skäl åberopas till stöd för den i motionen

föreslagna kompetensutvidgningen. Även om nu gällande regler ger kommun möjlighet att stå för åtskilliga kostnader på begravningsväsendets område, kan det, som framhålls i motionen, uppkomma ekonomiska problem i samband med begravningar. Det bör dock i sammanhanget erinras om de former för ekonomisk hjälp som på detta område kan erhållas inom ramen för yrkesskadeförsäkringen, grupplivförsäkringen, genom begravningskassor eller försäkring på annat sätt. Till detta kommer att i de fall då medel saknas till begravningskostnader kan ekonomisk hjälp till dessa utgå i form av socialhjälp.

Frågan om begravningsväsendets framtida utformning har samband med det pågående reformarbetet beträffande förhållandet kyrka–stat. Enligt vad utskottet erfarit ingår frågor om begravningsväsendet i det arbete som bedrivs inom den av ärkebiskopen förra året tillsatta arbetsgruppen beträffande svenska kyrkans framtida organisation.

I det angivna läget finner utskottet övervägande skäl tala för att riksdagen inte nu bör ta initiativ till ändring i gällande regler angående begravningsväsendet.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1974:185.

Stockholm den 29 oktober 1974

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

*Närvarande:* herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (c), Werner i Malmö (m), Sten Andersson i Stockholm (s), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Björck i Nässjö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Jonnergård (c), Olsson i Edane (s), Nordin (c), Gustavsson i Ängelholm* (s), Berndtson (vpk) och Lindahl i Hamburgsund (fp).

* Ej närvarande vid justeringen.

**Reservation**

av herr Berndtson (vpk) som ansett att utskottet bort uttala och hemställa följande:

I skilda sammanhang har frågan om införandet av obligatorisk begravningsförsäkring varit föremål för behandling. Motionsyrkanden härom har under en följd av år avvisats av riksdagen.

En annan väg att lösa denna för den enskilde synnerligen betydelsefulla fråga är att införa fria begravningar. För detta ändamål bör enligt utskottet den oklarhet som för närvarande råder beträffande den kommunala kompetensen på detta område undanröjas. Detta bör, som anförs i motionen, kunna ske på det sättet att församlingsstyrelselagen utformas så att församlingen inte enbart skall ha att svara för iordningställande och skötsel av begravningsplats utan även ha rätt att utsträcka sina tjänster till att ombesörja begravningar. På motsvarande sätt bör den möjlighet som nu föreligger för regeringen enligt lagen att förordna om överförande från kyrklig till borgerlig kommun av ansvaret för anskaffande och vård av begravningsplats även omfatta ombesörjande av begravningar.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen med anledning av motionen 1974:185 hos regeringen begär förslag om ändring av församlingsstyrelselagen i enlighet med vad utskottet anfört.

GOTAB 74 8165 Stockholm 1974