

Anmälan mot Linköpings kyrkliga samfällighet angående handläggningen av ett ärende om en utsynad gravplats

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 november 2005 framförde AA klagomål mot Linköpings kyrkliga samfällighet. Av anmälan framgick att AA fått en skrivelse från samfälligheten avseende en utsynad gravplats. I skrivelsen förelades AA, i egenskap av innehavare av en gravrätt, att avhjälpa vanvården och sätta gravplatsen i ordnat skick.

Skrivelsen, som bifogades anmälan, hade enligt AA följande brister. Skrivelsen saknade diarienummer och var inte undertecknad av någon befattningshavare. Det fanns inte någon förklaring av begreppet ”uppenbara vanhävden” och det saknades hänvisning till aktuell författning. Samfälligheten hade inte kommunicerat AA före föreläggandet och det fanns inte heller någon fullföljdshänvisning. AA upplevde att hon hade fått en dom utan rättegång.

Utredning

Anmälan remitterades till Linköpings kyrkliga samfällighet för utredning och yttrande. I yttrandet daterat den 11 januari 2006 uppgav förvaltningschefen i huvudsak följande (bilagor uteslutna).

En begravningsplats skall hållas i ordnat och värdigt skick och den helgd som tillkommer de dödas vilorum skall alltid iakttas. (2 kap. 12 § begravningslagen). På gravrättsinnehavaren åligger det att hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick. (7 kap. 3 § begravningslagen).

Vid den årliga besiktningen befanns gravplats Lilla Aska kv H nr XX vara i ett sådant skick att den skulle synas ut på grund av uppenbar vanvård. Brev med föreläggande att avhjälpa vanvården skickades 2005-10-18 till gravrättsinnehavaren. Brevet innehåller ingen hänvisning till begravningslagen. Däremot har vid fortsatt brevväxling framgått att begravningslagen är den författning som gravrättsinnehavaren efterfrågar. (Dnr: V.2005.188)

Listan med utsynade gravplatser är diarieförd men inte den handling som skickas till innehavaren av gravplatsen. (Dnr V.2005.188)

Brevet med föreläggande att avhjälpa vanvården skickas rekommenderat till gravrättsinnehavaren vilket vi anser uppfyller kravet på att kommunicera.

Vari den uppenbara vanhävden, som anmälaren uttrycker det, består i har gravrättsinnehavaren fått per brev. (Dnr V.2005.221).

Föreläggande att sätta en gravplats i stånd efter att uppenbar vanvård konstaterats, finns reglerat i begravningslagen. (7 kap. 33 § begravningslagen). Detta framgår i brev daterat 2005-11-01.

Föreläggandet att avhjälpa vanvården går inte att överklaga. Är vanvården inte avhjälpt inom ett år så återtas gravrätten – gravrätten anses förverkad – och detta beslut går att överklaga till länsstyrelsen som första instans.

Brevet är undertecknat med "På tekniska utskottets vägnar". Telefonnummer till kyrkoförvaltningen och expeditionstider för personligt besök finns angivet i brevet. För att erhålla kompletterande upplysningar har AA använt sig av telefonnumret.

Anmälaren, AA, anser sig ha fått en "dom" utan rättegång. Per brev och telefonsamtal med AA har vi försökt förklara att brevet med föreläggande om att sätta gravplatsen i ordnat och värdigt skick i praktiken endast är en uppmaning att sköta graven bättre och således undvika att få gravrätten förverkad på grund av uppenbar vanvård.

Kyrkoförvaltningen kommer att från och med 2006 års gravsyn använda sig av blanketterna "Föreläggande att sätta gravplatsen i stånd" och "Meddelande om att gravrätten förverkats på grund av vanvård" utgiven av Svenska kyrkans Församlingsförbund.

AA kommenterade remissvaret och vidhöll sin anmälan.

Rättslig reglering

JO:s tillsyn

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Svenska kyrkan är sedan årsskiftet 1999/2000 inte del av det allmänna, d.v.s. de kyrkliga myndigheterna har upphört och ersatts av nya organisationsformer. Detta innebär att Svenska kyrkan nu står under JO:s tillsyn endast till den del dess verksamhet avser myndighetsutövning, se 2 § första stycket 3. lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

I begravningslagen (1990:1144) finns bestämmelser om bl.a. allmänna och enskilda begravningsplatser och om gravrätt. Gravrätten är av offentligrättslig natur. Församlingarnas och samfälligheternas verksamhet med upplåtelse av gravrätter utgör sådan myndighetsutövning som avses i 2 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

JO:s granskning är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan ske i ordinarie ordning.

Överklagbarhet

Enligt 7 kap. 3 § begravningslagen skall innehavaren av gravrätten hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick.

Enligt 7 kap. 33 § begravningslagen får upplåtaren förklara gravrätten förverkad, om gravplatsen är uppenbart vanvårdad och gravrättsinnehavaren inte avhjälper vanvården inom ett år efter det att han har delgetts föreläggande om att sätta gravplatsen i stånd. Föreläggandet skall innehålla upplysning om att gravrätten kan förverkas.

Av 11 kap. 6 § begravningslagen framgår att beslut som en huvudman eller den som annars förvaltar en allmän begravningsplats eller ett krematorium fattat i ett enskilt ärende enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Kommunicering

Enligt 11 kap. 10 § begravningslagen skall förvaltningslagen (1986:223) tillämpas när en församling handlägger enskilda ärenden.

Enligt 17 § förvaltningslagen får ett ärende inte avgöras utan att sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Diarieföring

Av bilagan till sekretesslagen (1980:100) framgår bl.a. att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall gälla också handlingar hos Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar när det gäller verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen. I enlighet med vad som föreskrivs i 1 kap. 8 § andra stycket sista meningen sekretesslagen (1980:100) skall vid tillämpningen av den lagen de angivna organen jämföras med myndigheter. Härav följer bl.a. att bestämmelserna i 15 kap. om registrering av allmänna handlingar är tillämpliga. (se Regner m.fl. Sekretesslagen, En kommentar, s. B:4 och JO 2003/04 s. 426)

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras, dvs. diarieföras, utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ettdera systemet måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande vissa ärendeslag skall registreras krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieföras.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § om att allmänna handlingar skall registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt möjligt. Genom registreringen ges den enskilde möjlighet att kontrollera vilka ärenden och handlingar som förekommer hos en myndighet. Om handlingen inte registreras eller om registrering fördröjs inskränker detta allmänhetens möjlighet till insyn i myndighetens verksamhet.

Bedömning

Överklagbarhet

Linköpings kyrkliga samfällighet har i sitt föreläggande uttryckt bl.a. följande. ”Om vanvården inte avhjälpes inom angiven tid kommer gravrätten att förklaras förverkad, det vill säga återtagas av förvaltningen.”

Enligt remissvaret får föreläggandet att avhjälpa vanvården inte överklagas särskilt, medan det senare beslutet att förverka gravrätten får överklagas till länsstyrelsen som första instans.

Frågan huruvida det aktuella föreläggandet är överklagbart eller inte avgörs i första hand av länsstyrelsen efter det att samfälligheten har rättidsprövat och överlämnat ett eventuellt överklagande av föreläggandet. Från allmänna utgångspunkter vill jag i denna del anmärka följande.

Beslut under handläggningen av ett ärende är i allmänhet inte möjliga att överklaga annat än i samband med det slutliga avgörandet. Ett beslut under förfarandet kan dock vara överklagbart om det har mera påtagliga rättsliga eller faktiska verkningar gentemot den enskilde.

Det finns ett flertal rättsfall avseende frågan om överklagbarhet. I RÅ 2004 ref. 8 ansågs en av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse, kompletterad med ett pressmeddelande jämte vissa ytterligare uppgifter på verkets hemsida, – trots att den rubricerats som information – utgöra ett överklagbart beslut. Regeringsrätten gjorde bl.a. följande uttalanden.

Överklagandeinstitutets funktion är, som nämnts, att bereda den av ett besluts verkningar berörde en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, eller med andra ord att få de av honom oönskade verkningarna eliminerade. Därav följer att principiellt endast beslut som har – eller åtminstone är ägnade att få – en påvisbar effekt tillerkänns överklagbarhet. Anvisar rättsordningen särskilda medel, som garanterar att den avsedda effekten uppnås – är beslutet sålunda exigibelt – är saken helt klar. Detsamma gäller om beslutet medför positiv rättskraft och alltså utan att omprövas läggs till grund för senare beslut, som direkt kan genomdrivas mot adressaten. Åtskilliga beslut är emellertid, trots avsaknad av dylika s.k. rättsverkningar, överklagbara av den anledningen att de ändå är ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation. Vad som motiverar att beslutet tillerkänns överklagbarhet är just dess faktiska effekter; termen ”rättslig verkan” betecknar endast ett av rättsordningen anvisat medel för att åstadkomma en faktisk verkan.

Se vidare Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 258 f. samt Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 232 ff., 241 ff. och 382 ff.

Diarieföring

Av remissvaret framgår att skrivelsen med föreläggandet som skickades till innehavaren av gravplatsen inte var diarieförd. Eftersom det av de ingivna handlingarna från samfälligheten framgår att listan med utsynade gravplatser och förvaltningens fortsatta brevväxling var diarieförda borde också skrivelsen med föreläggandet ha diarieförts i enlighet med den rättsliga regleringen som jag nyss redogjort för.

Övrigt

Av den nyss redovisade rättsliga regleringen i förvaltningslagen framgår att kravet på kommunikation bara gäller inför slutliga beslut. Samfälligheten synes ha utgått från att föreläggandet inte utgjort ett sådant beslut och jag kan inte göra gällande att samfälligheten genom att underlåta kommunikation före föreläggandet satt åsido vad som föreskrivs i förvaltningslagen. Det hade dock enligt min mening varit naturligt och lämpligt att underrätta AA om utredningsmaterialet före föreläggandet. Kanske hade man redan därigenom kunnat förmå gravrättsinnehavaren att vidta åtgärder mot den uppgivna vanvården. Vidare bör det av ett föreläggande framgå vem som fattat beslutet. Det kan uppstå situationer när det är viktigt att veta vem som varit beslutande t.ex. om ansvar skall utkrävas av någon. Utöver dessa påpekanden föranleder klagomålen i övrigt inte några åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.