

Ref 8

Fråga om förutsättningarna för en församling att ändra ett beslut enligt begravningslagen om vem som ska antecknas som gravrättsinnehavare samt om vilka krav som ställs på handläggningen av ärenden om övergång av gravrätt respektive upplåtelse av en ny gravrätt i samband med gravsättning (I och II).

1 kap. 1 §, 2 kap. 1 och 5 §§, 7 kap. 1, 14–19, 21 och 26 §§ samt 11 kap. 10 § begravningslagen (1990:1144), 4 och 5 §§ begravningsförordningen (1990:1147), 23, 27 och 37 §§ förvaltningslagen (2017:900)

I.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 18 februari 2022 följande dom (mål nr 755-21).

Bakgrund

1. Huvudmannaskapet för begravningsverksamheten ligger som huvudregel på församlingarna inom Svenska kyrkan. Till begravningsverksamheten räknas de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser, bl.a. en skyldighet att bereda gravplats åt den som vid sin bortgång var folkbokförd i den församling som är huvudman för verksamheten.

2. Gravrätt är den rätt som uppkommer när en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts för gravsättning. Gravrätten får bara utövas av den som förvaltaren har antecknat i gravboken eller gravregistret som innehavare av gravrätten.

3. Innehavaren av gravrätten har både rättigheter och skyldigheter. Gravrättsinnehavaren får t.ex. bestämma vilka som ska gravsättas inom gravplatsen samt om gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. Innehavaren är skyldig att följa vad som gäller för begravningsplatsen samt hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick.

4. När en gravrättsinnehavare avlider, får gravrätten gå över till någon som genom släktskap eller på något annat sätt har nära anknytning antingen till den avlidne gravrättsinnehavaren eller till någon som är gravsatt inom gravplatsen, eller allmänna arvsfonden.

Om inget annat har förordnats sedan tidigare är det den avlidnes efterlevande make och arvingar som bestämmer till vem eller vilka som gravrätten ska gå över.

5. A.A. avled i april 2011. Han efterlämnade maken E.S. och deras gemensamma vuxna barn, A.S. och P.S. A.A. var när han avled innehavare av en gravrätt för en gravplats på Västerhaninge kyrkogård där han gravsattes.

6. A.S. undertecknade i maj 2011 en handling benämnd "Underrättelse gravrätt – Anmälan". Handlingen innehåller inga andra uppgifter än att den undertecknas "för dödsboet". Västerhaninge-Muskö församling (ingår numera i Haninge pastorat) antecknade därefter A.S. som innehavare av gravrätten.

7. I samband med att E.S. avled 2014 begärde P.S. att få bli antecknad som gravrättsinnehavare till gravplatsen. Församlingen beslutade att anteckna P.S. jämte A.S. som gravrättsinnehavare.

8. Församlingens beslut överklagades av A.S. till Länsstyrelsen i Stockholm som upphävde beslutet. P.S. överklagade länsstyrelsens beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm och sedan vidare till Kammarrätten i Stockholm. Båda domstolarna avlog hans överklaganden.

Yrkanden m.m.

9. P.S. yrkar att även han ska antecknas som gravrättsinnehavare.

10. A.S. anser att överklagandet ska avslås.

11. *Haninge pastorat* har i kammarrätten uppgett att det godtar att även P.S. antecknas som gravrättsinnehavare och anger i Högsta förvaltningsdomstolen att det inte har något ytterligare att tillägga.

12. *Kyrkostyrelsen för Svenska kyrkan*, som har beretts tillfälle att yttra sig i målet, har meddelat att Svenska kyrkan avstår från att yttra sig.

Skälen för avgörandet

Frågorna i målet

13. Huvudfrågan i målet är under vilka förutsättningar som ett beslut om vem som ska antecknas som gravrättsinnehavare får ändras. I målet aktualiseras även frågor om de krav som ställs på handläggningen av ärenden om övergång av gravrätt.

Rättslig reglering m.m.

Begravningslagen och begravningsförordningen

14. I begravningslagen (1990:1144) och begravningsförordningen (1990:1147) finns bestämmelser om begravningsverksamhet, dvs. de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser. Allmänna begravningsplatser ska som huvudregel enligt 2 kap. 1 § första stycket begravningslagen anordnas och hållas av de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan.

15. Gravrätt är enligt 1 kap. 1 § begravningslagen den rätt som uppkommer när en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts av den som förvaltar begravningsplatsen till någon för gravsättning. För varje allmän begravningsplats ska det enligt 2 kap. 5 § föras gravbok eller gravregister. Enligt 4 § begravningsförordningen är det den som förvaltar en allmän gravplats som ska föra gravboken eller gravregistret. I 5 § begravningsförordningen föreskrivs att i gravboken eller gravregistret ska för varje belagd eller upplåten gravplats anges bl.a. namn, personnummer och adress på den som gravplatsen har upplåtits, överlåtits eller gått över till.

16. Bestämmelser om gravrätt finns i 7 kap. begravningslagen. I 1 § första stycket föreskrivs att gravrätten bara får utövas av den som i gravboken eller gravregistret är antecknad som innehavare av gravrätten. Av 21 och 26 §§ framgår att innehavaren har rätt att bestämma vilka som ska gravsättas inom gravplatsen samt är den som bestämmer om t.ex. gravanordningens utseende och om gravplatsens ordnande i övrigt.

17. I 14 § första stycket anges att när en person som innehar en gravrätt avlider, får gravrätten gå över bara till någon som genom släktskap eller på något annat sätt har nära anknytning antingen till den avlidne gravrättsinnehavaren eller till någon som är gravsatt inom gravplatsen, eller allmänna arvsfonden.

18. Enligt 15 § första stycket går gravrätten över till någon eller några av dem som anges i 14 § om det har förordnats om detta vid upplåtelsen eller genom ett senare skriftligt förordnande. Enligt andra stycket bestämmer i andra fall den avlidnes efterlevande make och arvingar till vem eller vilka av dem som gravrätten ska gå över.

19. Det framgår av 16 § att det är den avlidne gravrättsinnehavarens dödsbo som ska anmäla till upplåtaren vem eller vilka som gravrätten har gått över till eller att det inte finns någon som

gravrätten har gått över till. Anmälan ska göras inom sex månader från dödsfallet.

20. Av 17–19 §§ följer att upplåtaren, om någon anmälan från dödsboet om gravrättsinnehavet inte kommer in inom föreskriven tid, ska förelägga dödsboet att göra anmälan och, om föreläggandet inte följs, själv besluta om vem eller vilka gravrätten ska gå över till eller om den ska anses återlämnad till upplåtaren.

Förvaltningslagen

21. Enligt 11 kap. 10 § begravningslagen ska en församling när den handlägger enskilda ärenden enligt lagen tillämpa förvaltningslagen (2017:900).

22. Av 23 § första stycket förvaltningslagen framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Om det behövs ska myndigheten enligt tredje stycket genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. Vidare föreskrivs i 27 § att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

23. Enligt 37 § första stycket får en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock, enligt andra stycket, ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Församlingens handläggning av ärendet om övergång av gravrätten

24. När en gravrättsinnehavare avlider går gravrätten i första hand över till den eller dem som innehavaren har förordnat. Om ett sådant förordnade saknas är det den avlidnes efterlevande make och arvingar som bestämmer till vem eller vilka som gravrätten ska gå

över. Det är sedan gravrättsinnehavarens dödsbo som ska anmäla detta till upplåtaren. Detta gäller även om maken eller arvingarna inte är dödsbodelägare (prop. 1990/91:10 s. 110).

25. I förarbetena anges att i normalfallet behöver någon egentlig undersökning av om dödsboets anmälan är riktig inte göras. Det uttalas att dödsboets anmälan bör kunna tas för god, om det inte av omständigheter som redan är kända för upplåtaren framgår att den inte överensstämmer med vad den avlidne gravrättsinnehavaren förordnat eller vad efterlevande make och arvingar har bestämt (a. prop. s. 111).

26. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att även om upplåtaren enligt förarbetena i de flesta fall bör kunna godta de uppgifter som lämnas av dödsboet så har upplåtaren en utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen. Utredningsskyldigheten syftar till att ge ett fullgott beslutsunderlag och innebär bl.a. att upplåtaren måste förvissa sig om att dödsboet företräds av någon som är behörig. Upplåtaren ska alltså kontrollera att samtliga dödsbodelägare har skrivit under anmälan eller lämnat en fullmakt till den som gör anmälan.

27. Upplåtaren är också skyldig att dokumentera de uppgifter den får i ett ärende på annat sätt än genom handlingar, t.ex. uppgifter som lämnas muntligen. Att uppgifter finns dokumenterade är grundläggande inte minst vid den prövning som en överinstans ska göra efter ett överklagande.

28. När A.A. avled var hans maka E.S. dödsbodelägare. Barnen A.S. och P.S. var arvingar men inte dödsbodelägare (2 kap. 1 §, 3 kap. 1 och 2 §§ samt 18 kap. 1 § ärvdabalken).

29. A.S. har anfört att varken E.S. eller P.S. var intresserade av att antecknas som gravrättsinnehavare och att de därför gemensamt beslutade att A.S. skulle antecknas som ny innehavare. Hon har också uppgett att P.S. och en kyrkvaktmästare närvarade när hon undertecknade underrättelsen om gravrätt i församlingshemmet.

30. P.S. har anfört att detta inte stämmer och att A.S. har vilselett församlingen genom att påstå att hon ensam företrädde dödsboet när hon för dödsboets räkning anmälde att gravrätten skulle gå över till henne.

31. Av utredningen i målet framgår att A.S. för dödsboets räkning har undertecknat en handling som rubricerats "Underrättelse gravrätt – Anmälan". Handlingen har tillhandahållits av församlingen. Där efterfrågas inte några uppgifter om efterlevande make eller arvingar och det finns inget särskilt utrymme för att lämna sådana uppgifter.

32. Däremot framgår inte av utredningen om församlingen kontrollerade att A.S. var behörig att göra anmälan innan den antecknade henne som ensam gravrättsinnehavare. Det finns inte heller någon dokumentation som bekräftar att, såsom A.S. har uppgett, P.S. närvarade då anmälan undertecknades.

33. Det borde ha stått klart för församlingen att det fanns en efterlevande maka och att det fanns fler arvingar än A.S. Församlingen hade i vart fall en skyldighet att utreda om så var fallet. Någon sådan utredning finns inte dokumenterad.

34. Församlingens handläggning av ärendet har således varit bristfällig.

Kan beslutet om övergång av gravrätten ändras?

35. Enligt P.S. har beslutet om övergång av gravrätten, bl.a. till följd av bristerna i församlingens hantering, blivit felaktigt och han vill därför att det ändras på så sätt att även han ska antecknas som gravrättsinnehavare.

36. Inom förvaltningsrätten gäller som utgångspunkt att ett beslut som en myndighet har meddelat som första instans och som till sin karaktär är gynnande för en enskild, inte senare får ändras av myndigheten till den enskildes nackdel. Detta gäller generellt, dvs. inte bara när beslutet är behäftat med en ursprunglig felaktighet utan också när ändrade förhållanden har förändrat förutsättningarna för ett beslut. Tanken är att enskilda ska kunna inrätta sig efter olika beslut och utgå från att de inte ändras. Den enskilde bör alltså kunna förvänta sig att myndigheten inte tar tillbaka vad den har beviljat genom ett beslut.

37. Ett felaktigt beslut som till sin karaktär är gynnande får därför endast under vissa förutsättningar, som numera kommer till uttryck i 37 § förvaltningslagen, ändras till den enskildes nackdel eller återkallas.

38. P.S. har dock anfört att principen om gynnande besluts orubblighet i första hand har betydelse i förhållandet mellan det allmänna och enskilda och att principen inte kan tillämpas utan undantag i situationer då enskilda intressen står mot varandra. I sådana situationer bör en intresseavvägning göras, i vilken han har samma intresse av gravrätten som A.S.

39. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening saknas emellertid stöd för att möjligheten att ändra ett gynnande beslut är större när det finns ett motstående enskilt intresse. Vid bedöm-

ningen av om det finns förutsättningar för att ändra församlingens beslut att anteckna A.S. som gravrättsinnehavare ska det därför inte göras någon sådan intresseavvägning som P.S. efterfrågar.

40. Församlingens beslut medförde att A.S. ensam fick rätt att besluta om vilka som ska gravsättas i graven samt att vidta olika åtgärder som ankommer på en gravrättsinnehavare. Det var alltså ett gynnande beslut för henne. Om någon ytterligare person skulle antecknas som innehavare till gravrätten skulle hennes rättigheter komma att inskränkas. En sådan ändring är därmed endast tillåten om det är fråga om någon av de situationer som regleras i 37 § förvaltningslagen.

41. En av dessa situationer är att ett beslut har blivit felaktigt på grund av att den enskilde har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Detta innefattar även att den enskilde har lämnat en missvisande bild genom att utelämna betydelsefulla fakta (prop. 2016/17:180 s. 233 f.). Enligt P.S. har församlingens ursprungliga beslut i detta fall tillkommit genom ett sådant vilseledande.

42. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det inte finns någon dokumentation i ärendet hos församlingen som talar för att A.S., i den handling som lades till grund för beslutet eller på annat sätt, har lämnat felaktiga eller missvisande uppgifter. Inte heller har P.S. lämnat in någon bevisning till stöd för att A.S:s uppgifter är oriktiga eller vilseledande.

43. Det var därför fel av församlingen att ändra det ursprungliga beslutet. Det innebär att överklagandet ska avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Ståhl, Bull, von Essen* och *Jönsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Cecilia Torstensson.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2019-01-21, ordförande Bergius):

Församlingens beslut 2011 att anteckna A.S. som ensam gravrättsinnehavare till den aktuella gravplatsen innebar att hon i denna egenskap fick både ett antal rättigheter och ett antal förpliktelser enligt

begravningslagen. Hon har ensam haft rätt att vidta de olika åtgärder som enligt begravningslagen ankommer på gravrättsinnehavaren. Församlingens beslut att anteckna A.S. som gravrättsinnehavare måste mot denna bakgrund anses som gynnande för henne (jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 22 maj 2014 i mål 7152-13).

Ett gynnande beslut kan i regel inte återkallas. Undantag gäller dock om det finns ett återkallelseförbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet, om ett beslut behöver återkallas av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl eller om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter (se prop. 1985/86:80 s. 39).

P.S. har gjort gällande att A.S. har utverkat beslutet att anteckna henne som gravrättsinnehavare genom vilseledande uppgifter. Övriga undantag från regeln om att ett gynnande beslut inte kan återkallas är inte aktuella i målet. Fråga är således om A.S. antecknades som gravrättsinnehavare för den aktuella gravplatsen på grund av att hon lämnade vilseledande uppgifter. Eftersom det är P.S. som har påstått att så är fallet ankommer det på honom att visa detta. Vad P.S. har anfört om bevisbördans placering och att beslutet var till nackdel för dödsboet efter A.A. föranleder inte någon annan bedömning.

P.S. har gjort gällande att den aktuella gravrätten övergick saklöst till dödsboet efter A.A. vid hans bortgång. Enligt 7 kap. 15 § första stycket begravningslagen går dock gravrätten bara över om det har förordnats om detta vid upplåtelsen eller genom ett senare skriftligt förordnande. Eftersom det saknas ett sådant förordnande har den aktuella gravrätten inte övergått till E.S., som ensam dödsbodelägare efter A.A., på sätt som P.S. påstått. Däremot har rätten att bestämma till vem eller vilka som gravrätten ska gå över till, i enlighet med andra stycket samma paragraf, tillkommit E.S. i egenskap av efterlevande maka efter A.A. Rätten att bestämma om övergången av gravrätten har tillkommit E.S. ensam, eftersom P.S. och A.S. är bröstarvingar och särkullbarn saknas. Som ensam dödsbodelägare i dödsboet efter A.A. har det också, i enlighet med 7 kap. 16 § begravningslagen, ankommit på E.S. att till församlingen anmäla vem eller vilka gravrätten har gått över till.

Vad gäller anmälan har pastoratet hänvisat till Svenska kyrkans anmälningsblankett FOR8011, Anmälan av gravrättsinnehavare. Det är emellertid inte samma blankett som församlingen har försett A.S. med. Den blanketten som hon har undertecknat och gett in, Underrättelse gravrätt – Anmälan, är såvitt framgår av pastoratets beskrivning inte lika detaljerad som blankett FOR8011 och innehåller bara två rader för namn och adress till den som företräder dödsboet. Enligt blanketten finns det inget krav på uppvisande av fullmakt som visar att undertecknad är behörig att företräda dödsboet. Något krav på uttrycklig fullmaktsförklaring framgår inte heller någon annanstans, varför behörigheten att företräda sin huvudman i förhållande till tredje man kan uppkomma på

annat sätt, exempelvis genom konkludent handlande eller den tredje mannens befogade tillit. Någon egentlig undersökning av om dödsboets anmälan är riktigt bör dock i normalfallet inte behöva göras. Anmälan bör i stället kunna tas för god om det inte av omständigheterna som redan är kända för upplåtaren framgår att den inte överensstämmer med vad som sägs i 7 kap. 15 § begravningslagen (prop. 1990/91:10 s. 111).

A.S. har uppgett att hon undertecknade anmälan i närvaro av P.S. och att hon gjorde det eftersom varken P.S. eller E.S. var intresserade av att ta över gravrätten. P.S. har anfört att detta inte är riktigt och att han inte fick vetskap om att A.S. var gravrättsinnehavare förrän i anslutning till E.S:s bortgång tre år senare. Oavsett vilka personer som var närvarande när A.S. undertecknade anmälan saknas det anledning att betvivla vad A.S. har uppgett om att hon diskuterade frågan om vem som skulle bli gravrättsinnehavare med E.S., att E.S. inte önskade vara gravrättsinnehavare och att E.S. var medveten om att A.S. därför skulle åta sig uppdraget som gravrättsinnehavare. P.S. inte har presenterat någon bevisning som tyder på att A.S. gjorde anmälan om ny gravrättsinnehavare till församlingen, eller antecknades som gravrättsinnehavare, i strid med E.S:s vilja. Det förhållandet att A.S. fått företräda dödsboet efter sin far i andra sammanhang, exempelvis när hon kort efter faderns död begärde ut gravbrevet från banken, varvid även E.S. var närvarande, tyder snarare på det motsatta.

Vidare har pastoratet inte gjort gällande att något vilseledande har förekommit. Vittnet B.H. har uppgett att beslutet att anteckna även P.S. som gravrättsinnehavare inte föregicks av någon bedömning av om något fel hade begåtts när A.S. antecknades som gravrättsinnehavare, utan grundades på att P.S. var delägare i dödsboet efter E.S. Vid tidpunkten för församlingens beslut att anteckna P.S. som gravrättsinnehavare var dock A.S. ensam gravrättsinnehavare för den aktuella gravplatsen sedan tre år tillbaka. Förhållandet att P.S. var delägare i E.S:s dödsbo medförde därför inte någon rätt för honom att antecknas som gravrättsinnehavare.

Vid en sammantagen bedömning av vad som framkommit i målet anser förvaltningsrätten att P.S. inte har visat att A.S. utverkat beslutet att anteckna henne som gravrättsinnehavare genom vilseledande. Länsstyrelsen har således haft fog för att upphäva församlingens beslut och överklagandet ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2021-01-18, *Hemmingsson, Bohlin och Ljunggren*):

Påverkas A.S:s rätt?

P.S. har fört fram att han borde kunna antecknas som gemensam gravrättsinnehavare eftersom det inte påverkar A.S:s rätt.

För att kunna utöva en gravrätt krävs i princip enighet mellan samtliga innehavare. Ett gravrättsinnehav gemensamt med någon man är oense med

kan därför i praktiken bli ett innehav som i det närmaste är innehållslöst. (Prop. 1990/91:10 s. 56.) Att mot A.S:s vilja anteckna även P.S. som gravrättsinnehavare måste därför antas påverka A.S:s rätt och ses som en ändring av beslutet som är till nackdel för henne.

Ändring av beslutet

Församlingens beslut 2011 att anteckna A.S. som ensam gravrättsinnehavare är, som förvaltningsrätten har angett, ett gynnande beslut för henne. Begravningslagen innehåller inte några bestämmelser som reglerar den situation som har uppkommit i målet, när fler personer än den först antecknade gravrättsinnehavaren begär att få bli antecknade som gravrättsinnehavare till en grav. Som regel kan ett gynnande beslut inte återkallas. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för en enskild part får ändras till den enskildes nackdel bara om 1) det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, 2) tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller 3) felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § andra stycket förvaltningslagen).

P.S. har fört fram att beslutet att anteckna A.S. som ensam gravrättsinnehavare grundades på vilseledande uppgifter från henne. Övriga undantag från regeln om när gynnande beslut kan ändras till den enskildes nackdel är inte aktuella i målet. Eftersom det är P.S. som påstår att ett vilseledande har skett som har lagts till grund för det gynnande beslutet är det han som ska visa det.

Av utredningen framgår att P.S. och A.S. är A.A:s och E.S:s gemensamma barn. P.S. och A.S. var därför efterarvingar till A.A. när han avled och därmed inte delägare i dödsboet efter honom. Detta framgår av 3 kap. 1 § och 18 kap. 1 § tredje stycket ärvdabalken. Eftersom särkullbarn saknas hade E.S. i egenskap av efterlevande maka ensam rätt att bestämma till vem eller vilka gravrätten skulle övergå (7 kap. 15 § andra stycket begravningslagen). Som ensam dödsbodelägare i dödsboet efter A.A. har det också varit E.S:s ansvar att anmäla till församlingen vem eller vilka gravrätten har gått över till (7 kap. 16 § begravningslagen).

Det finns ingenting i målet som tyder på att A.S. antecknades som ensam gravrättsinnehavare i strid med E.S:s vilja. Kammarrätten instämmer därmed i förvaltningsrättens bedömning att P.S. inte har visat att A.S. har utverkat beslutet att anteckna henne som gravrättsinnehavare genom vilseledande. Någon annan grund för att ändra församlingens beslut 2011 till nackdel för A.S. finns inte. Det saknas alltså förutsättningar för att utöver A.S. anteckna P.S. som innehavare till gravrätten. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.

II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 18 februari 2022 följande dom (mål nr 2667-21).

Bakgrund

1. Huvudmannskapet för begravningsverksamheten ligger som huvudregel på församlingarna inom Svenska kyrkan. Till begravningsverksamheten räknas de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser, bl.a. en skyldighet att bereda gravplats åt den som vid sin bortgång var folkbokförd i den församling som är huvudman för verksamheten.

2. Gravrätt är den rätt som uppkommer när en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts för gravsättning. Gravrätten får bara utövas av den som förvaltaren har antecknat i gravboken eller gravregistret som innehavare av gravrätten.

3. Innehavaren av gravrätten har både rättigheter och skyldigheter. Gravrättsinnehavaren får t.ex. bestämma vilka som ska gravsättas inom gravplatsen samt om gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt. Innehavaren är skyldig att följa vad som gäller för begravningsplatsen samt hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick.

4. A.A. avled 2013. Han efterlämnade maken K.S. och deras två gemensamma minderåriga barn.

5. K.S. gav sin avlidne makes far, O.S., i uppdrag att hitta en gravplats åt A.A. Fadern fann en gravplats på Valbo kyrkogård. Han undertecknade en blankett benämnd ”Preliminär gravrättsupplåtelse”. På blanketten angavs O.S. som gravrättsinnehavare. Valbo församling (ingår numera i Valbo-Hedesunda pastorat) antecknade därefter fadern som innehavare av gravrätten.

6. I samband med att O.S:s hustru avled och skulle gravsättas inom samma gravplats begärde K.S. att få bli antecknad som gravrättsinnehavare till gravplatsen. Församlingen avslog hennes begäran.

7. K.S. överklagade församlingens beslut till Länsstyrelsen i Dalarnas län som avslog hennes överklagande. K.S. överklagade länsstyrelsens beslut till Förvaltningsrätten i Falun och sedan vidare till Kammarrätten i Sundsvall. Båda domstolarna avslog hennes överklaganden.

Yrkanden m.m.

8. K.S. yrkar i första hand att hon ska bli antecknad som ensam gravrättsinnehavare och i andra hand att gravrätten ska upplåtas gemensamt till henne och O.S.

9. O.S., som har förelagts att svara i målet, har inte hörts av.

10. *Valbo-Hedesunda pastorat* vidhåller beslutet att inte anteckna K.S. som gravrättsinnehavare.

11. *Kyrkostyrelsen för Svenska kyrkan*, som har beretts tillfälle att yttra sig i målet, har meddelat att Svenska kyrkan avstår från att yttra sig.

Skälen för avgörandet*Frågorna i målet*

12. Huvudfrågan i målet är under vilka förutsättningar som ett beslut om vem som ska antecknas som gravrättsinnehavare får ändras. I målet aktualiseras även frågor om de krav som ställs på handläggningen av ärenden om upplåtelse av gravrätt i samband med gravsättning.

Rättslig reglering m.m.

Begravningslagen och begravningsförordningen

[Punkterna 13–18 har samma innehåll som punkterna 14–19 i I.]

Förvaltningslagen

[Punkterna 19–21 har samma innehåll som punkterna 21–23 i I.]

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Upplåtelse av en ny gravrätt

22. Enligt begravningslagen får en gravrätt bara utövas av den som i gravboken eller gravregistret är antecknad som innehavare av gravrätten. Några närmare bestämmelser om vem som kan bli gravrättsinnehavare vid en upplåtelse av en ny gravrätt, t.ex. i samband med att någon ska gravsättas, finns dock inte i lagen.

23. Begravningslagen innehåller däremot bestämmelser om vem eller vilka som en gravrätt kan gå över till när gravrättsinnehavaren avlider. Gravrätten får i de fallen bara gå över till någon som genom släktskap eller på något annat sätt har nära anknytning antingen till den avlidne gravrättsinnehavaren eller till någon som är gravsatt inom gravplatsen, eller allmänna arvsfonden. Det framgår också att det – om inget annat har förordnats – är den avlidnes make och arvingar som ska bestämma till vem eller vilka gravrätten ska gå över och att det är dödsboet som ska anmäla detta till upplåtaren.

24. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens uppfattning är det rimligt att den ordning som gäller vid övergång av gravrätten när innehavaren avlider är vägledande även vid upplåtelse av en ny gravrätt i samband med gravsättning av en avliden. Efterlevande make och arvingar bör således få komma till tals inför beslutet.

Församlingens handläggning av ärendet

25. Upplåtaren har en utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen. Utredningsskyldigheten syftar till att ge ett fullgott beslutsunderlag och innebär att upplåtaren inför ett beslut om upplåtelse av gravrätt måste undersöka vilka personer som kan ha intressen i saken. Innan upplåtaren bestämmer vem eller vilka som ska vara gravrättsinnehavare bör upplåtaren således fråga dödsboet om det finns synpunkter från efterlevande make eller arvingar.

26. När A.A. avled efterlämnade han hustrun K.S. och två barn som närmaste anhöriga. Hustrun och barnen var arvingar till den avlidne (2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § ärvdabalken). K.S. var dessutom dödsbodelägare (18 kap. 1 § ärvdabalken).

27. Av utredningen i målet framgår att O.S. har undertecknat en blankett som är rubricerad ”Preliminär gravrättsupplåtelse”. Blanketten har tillhandahållits av församlingen. På blanketten finns utrymme för att ange uppgifter om en gravrättsinnehavare. Vidare efterfrågas den avlidnes namn samt gravrättsinnehavarens släktförhållande med den avlidne. O.S. har lämnat de efterfrågade uppgifterna och därvid angett sig själv som gravrättsinnehavare.

28. På blanketten efterfrågas däremot inte några uppgifter om efterlevande make eller arvingar och det finns inget särskilt utrymme för att lämna sådana uppgifter. Det framgår inte heller av utredningen om församlingen på något annat sätt kontrollerade om det fanns andra efterlevande innan den antecknade O.S. som ensam gravrättsinnehavare. Det borde dock ha stått klart för församlingen

att så kunde vara fallet och den hade i vart fall en skyldighet att utreda detta. Någon sådan utredning finns inte dokumenterad.

Kan beslutet om upplåtelse av gravrätten ändras?

29. K.S. har anfört att hon gav O.S. i uppdrag att se ut en gravplats men att hon utgick ifrån att det var hon som skulle vara gravrättsinnehavare. Hon anser att församlingens beslut om upplåtelse av gravrätten bygger på felaktiga grunder eller förutsättningar eftersom församlingen inte försäkrat sig om att dödsboet godkände gravrättsinnehavaren. Hon vill därför att beslutet ändras på så sätt att hon ska antecknas som ensam gravrättsinnehavare alternativt att hon ska antecknas som gravrättsinnehavare tillsammans med O.S.

30. Inom förvaltningsrätten gäller som utgångspunkt att ett beslut som en myndighet har meddelat som första instans och som till sin karaktär är gynnande för en enskild, inte senare får ändras av myndigheten till den enskildes nackdel. Detta gäller generellt, dvs. inte bara när beslutet är behäftat med en ursprunglig felaktighet utan också när ändrade förhållanden har förändrat förutsättningarna för ett beslut. Tanken är att enskilda ska kunna inrätta sig efter olika beslut och utgå från att de inte ändras. Den enskilde bör alltså kunna förvänta sig att myndigheten inte tar tillbaka vad den har beviljat genom ett beslut.

31. Ett felaktigt beslut som till sin karaktär är gynnande får därför endast under vissa förutsättningar, som numera kommer till uttryck i 37 § förvaltningslagen, ändras till den enskildes nackdel eller återkallas.

32. Församlingens beslut medförde att O.S. ensam fick rätt att besluta om vilka som ska gravsättas i graven samt att vidta olika åtgärder som ankommer på en gravrättsinnehavare. Det var alltså ett gynnande beslut för honom. Om beslutet skulle ändras på det sätt som K.S. yrkar skulle hans rättigheter komma att inskränkas. En sådan ändring är därmed endast tillåten om det är fråga om någon av de situationer som regleras i 37 § förvaltningslagen.

33. En av dessa situationer är att ett beslut har blivit felaktigt på grund av att den enskilde har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Detta innefattar även att den enskilde har lämnat en missvisande bild genom att utelämna betydelsefulla fakta (prop. 2016/17:180 s. 233 f.). Enligt K.S. har församlingens ursprungliga beslut i detta fall tillkommit genom ett sådant vilseledande.

34. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar följande. I samband med att O.S. på uppdrag av K.S. valde gravplats har han fyllt i och undertecknat en blankett. Han har visserligen uppgett att han ska vara gravrättsinnehavare men det saknas utrymme på blanketten för att ange fler än en gravrättsinnehavare eller uppgifter om vem eller vilka som är efterlevande make eller arvingar. Det är också tydligt att blanketten avser en ”preliminär gravrättsupplåtelse”. O.S. kan därför inte anses ha lämnat sådana vilseledande uppgifter till församlingen som krävs för att beslutet ska kunna ändras.

35. Det innebär att överklagandet ska avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Ståhl, Bull, von Essen* och *Jönsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Cecilia Torstensson.

Förvaltningsrätten i Falun (2018-12-18, ordförande Berghund):

Med hänsyn till att församlingens beslut om att O.S. blev ensam gravrättsinnehavare till den aktuella gravplatsen och att han i denna egenskap fick ett antal rättigheter och förpliktelser enligt begravningslagen måste beslutet anses som gynnande för O.S. Som regel kan ett gynnande beslut inte återkallas. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för den enskilde får ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (se 37 § andra stycket förvaltningslagen [2017:900]).

K.S. har framfört att beslutet att anteckna O.S. som ensam gravrättsinnehavare grundades på oriktiga uppgifter från O.S. Av den utredning som länsstyrelsen gjort framgår att O.S. fyllt i en blankett inför församlingens beslut och att blanketten var utformad för antecknande av en gravrättsinnehavare och saknar fält för att ange ytterligare gravrättsinnehavare. Utifrån det som framkommit i målet gör förvaltningsrätten bedömningen att beslutet inte kan anses ha blivit felaktigt på grund av O.S:s agerande. Eftersom det inte heller framkommit att församlingens beslut försetts med ett återkallelseförbehåll saknas förutsättningar att återkalla beslutet. K.S:s överklagan ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Sundsvall (2021-04-01, Landelius [skiljaktig], Fahlander och Englund):

Frågan i målet är under vilka förutsättningar fler personer än den först antecknade gravrättsinnehavaren kan antecknas som gravrättsinnehavare till en grav.

Av 1 kap. 1 § begravningslagen framgår att gravrätt är den rätt som uppkommer när en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts av den som förvaltar begravningsplatsen till någon för gravsättning. Gravrätten är till sin natur offentligrättslig. Den grundas på en ensidig upplåtelse som verkställs av en offentlig myndighet. Som innehavare av en gravrätt anses den till vilken gravrätten har upplåtits. Gravrätten kan vidare upplåtas till och innehas av flera personer (se prop. 1963 nr 141 s. 40 f. och prop. 1990/91:10 s. 54 ff.).

Bestämmelserna om gravrätt återfinns i 7 kap. begravningslagen. Av 7 kap. 1 § framgår att gravrätten bara får utövas av den som i gravboken eller gravregistret är antecknad som innehavare till gravrätten. Några närmare bestämmelser om vem som kan bli gravrättsinnehavare vid en ny upplåtelse av gravrätt finns inte i lagen. Det saknas vidare bestämmelser som anger under vilka förutsättningar en anteckning om gravrättsinnehavare kan ändras på så sätt att flera personer än den först antecknade innehavaren antecknas som gravrättsinnehavare.

I praxis där den tidigare lagen (1963:537) om gravrätt m.m. tillämpades har Högsta förvaltningsdomstolen ansett att gravrätt tillkommit vart och ett av den avlidnes barn, trots att det ena barnet i samband med upplåtelsen låtit anteckna sig som ensam gravrättsinnehavare (se rättsfallet RÅ 1967 ref. 20). Även när gravplats upplåtits för jordande av stoftet efter makars gemensamma barn fann Högsta förvaltningsdomstolen att upplåtelsen av gravrätten fick anses ha skett till båda makarna (se rättsfallet RÅ 1971 U 7).

Församlingens beslut att anteckna O.S. som ensam gravrättsinnehavare medförde bl.a. att han ensam har haft rätt att besluta om samt vidta olika åtgärder som ankommer på en gravrättsinnehavare. Det har i målet inte kommit fram annat än att O.S. har uppfattat detta beslut som riktigt. Kammarrätten bedömer, i likhet med förvaltningsrätten, att församlingens beslut att anteckna O.S. som ensam gravrättsinnehavare är att anse som ett gynnande beslut för honom. Att då anteckna K.S. som ensam gravrättsinnehavare skulle medföra att det för O.S. gynnande beslutet återkallades. Att förordna att gravrätten skulle tillkomma dem båda gemensamt skulle vidare medföra att O.S:s rätt i egenskap av ensam gravrättsinnehavare begränsas.

Ett beslut som till sin karaktär är gynnande får endast under vissa förutsättningar ändras eller återkallas. Så har i praxis ansetts tillåtet bl.a.

om myndigheten i beslutet har förbehållit sig denna möjlighet eller om den enskilde har utverkat beslutet genom att vilseleda myndigheten. Däremot får en myndighet inte återkalla eller ändra ett gynnande beslut av exempelvis det skälet att myndigheten anser sig ha gjort en felbedömning av faktiska omständigheter eller tolkat lagstiftning eller praxis fel. Den praxis som utvecklats i rättstillämpningen kommer numera till uttryck i 37 § förvaltningslagen, FL. Det saknas särskild reglering i FL för s.k. flerpartsärenden. Sådana ärenden kännetecknas av att avgörandet i ärendet på samma gång kan vara negativt för en part och positivt ur en annan parts synvinkel (prop. 2016/17:180 s. 234).

Begravningslagen saknar bestämmelser som reglerar aktuell situation. Det har vidare inte kommit fram att församlingens beslut att anteckna O.S. som ensam gravrättsinnehavare varit försett med ett återkallelseförbehåll. Den anmälan som låg till grund för antecknandet av O.S. som ensam gravrättsinnehavare utgjordes av en blankett benämnd ”preliminär gravrättsupplåtelse” och var undertecknad enbart av O.S. själv. Det har i målet inte gjorts gällande att de uppgifter O.S. lämnat i blanketten i sig varit felaktiga. I blanketten efterfrågas vidare inte några närmare uppgifter om dödsbodelägare eller andra närstående till den avlidne. O.S. kan därmed inte anses ha lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 11 juni 2014 i mål nr 2214-14). Mot bakgrund av vad som framkommit i målet kan han inte heller anses ha undanhållit relevant fakta eller lämnat en missvisande bild av relevanta sakförhållanden på ett sådant sätt att det varit avgörande för församlingens beslut att anteckna honom som innehavare av gravrätten till aktuell gravplats.

Det har inte heller kommit fram att något av övriga undantag som anges i 37 § FL är aktuella. Inte heller kan tidigare avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen, under rådande förvaltningsprocessuella förhållanden, anses medföra att det finns en i praxis accepterad grund för att återkalla eller ändra beslutet att anteckna O.S. som ensam gravrättsinnehavare. Mot bakgrund av det saknas grund för att mot O.S:s bestridande anteckna K.S. som gravrättsinnehavare till den nu aktuella gravplatsen (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 22 maj 2014 i mål nr 7152-13). Vid dessa förhållanden saknas även skäl att återförvisa målet. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.

Landelius var skiljaktig och anförde:

Begravningslagen saknar bestämmelser om formella krav vid upplåtelse av en ny gravplats. I praxis har hänvisats till doktrinen där det förordas att kyrkorådet vid upplåtelse av en ny gravrätt bör förfara på samma sätt som vid gravrättsinnehavares död, det vill säga överlåta till dödsboet efter den avlidne gravrättsinnehavaren att bestämma vem som ska inneha gravrätten (se Bengt Erman, Begravningsrätten i praktiken, 2001, s. 82). Det innebär

således en analog tillämpning av 7 kap. 14–16 §§ begravningslagen (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 december 2005 i mål nr 3299-05).

I 7 kap. 16 § begravningslagen anges bl.a. att den avlidne gravrättsinnehavarens dödsbo inom sex månader från dödsfallet ska anmäla till upplåtaren vem eller vilka gravrätten har gått över till.

Av handlingarna i målet framgår att den blankett som Valbo församling använde sig av rubriceras som ”preliminär gravrättsupplåtelse”. Den är undertecknad av O.S. den 8 april 2013. Vidare framgår att blanketten även saknar utrymme vari uppgifter om vilka dödsbodelägare som ingår i dödsboet kan antecknas. Däremot finns ett utrymme på blanketten vari släktförhållandet till den avlidne ska anges. Där har O.S. antecknat sig som far. Att blanketten legat till grund för registreringen av gravrätten framgår av utdraget från Gravboken i församlingen, där upplåtelsen registrerats från den 8 april 2013. Av gravboken framgår också att A.A:s mor gravsattes i graven den 13 april 2017.

I målet har getts in en blankett som utfärdats av Svenska kyrkan rubricerad ”anmälan av gravrättsinnehavare” med underrubrik: Vid upplåtelse av ny gravplats eller enligt 7 kap. 16 § begravningslagen. I blanketten ska samtliga dödsbodelägare lämna sina namnunderskrifter. I blanketten finns också en plats för namnet på den preliminära gravrättsinnehavaren. Vidare anges i blanketten att vid en upplåtelse av ny gravplats måste dödsboet efter den avlidne på blanketten inom sig utse vem eller vilka som ska vara gravrättsinnehavare. Vidare anges att samtliga dödsbodelägare ska godkänna blanketten även om ingen vill vara gravrättsinnehavare.

Av blanketten framgår således att Svenska kyrkan, till vilken församlingen i Valbo hör, numera Valbo Hedesunda pastorat, anser att dödsbodelägarna ska vara delaktiga i beslutet om utseende av gravrättsinnehavare av den nya gravplatsen.

Trots att församlingen har använt en blankett som avser den preliminära gravrättsupplåtelsen har församlingen med stöd av denna blankett låtit registrera O.S. som gravrättsinnehavare den 8 april 2013. Att denna blankett inte kan vara avsedd för den slutliga registreringen av gravrättsupplåtelsen måste ha stått klart för församlingen. Detta eftersom Svenska kyrkan använde sig av en annan blankett för anmälan av gravrättsinnehavare. Även O.S. måste ha förstått att upplåtelsen var av preliminär natur eftersom blanketten rubricerats som preliminär gravrättsupplåtelse. Det får också anses som ostridigt i målet att O.S. inte diskuterade frågan om vem som skulle antecknas som gravrättsinnehavare med K.S. trots att hon var ensam dödsbodelägare efter sin make.

Frågan är då om Svenska kyrkan genom Valbo-Hedesunda pastorat kan ändra beslutet om gravrättsinnehavare.

Enligt 37 § första stycket FL får en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan

anledning. Enligt bestämmelsens andra stycke punkten 3 får ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part ändras till den enskildes nackdel om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

I förarbetena till den aktuella bestämmelsen anges bl.a. följande. En tredje situation som bör omfattas av undantagsregleringen avser fall då ett beslut grundar sig på felaktiga förutsättningar till följd av att den enskilde har lämnat vilseledande uppgifter eller undanhållit relevanta fakta. På liknande sätt som när ett återkallelseförbehåll tagits in i ett beslut gäller här att den enskildes förväntningar om att beslutet ska stå sig under sådana förhållanden inte kan anses berättigade. Återkallelsen av en beslutad förmån är i dessa fall inte att se som någon form av bestraffning för ett oärligt beteende. Det är alltså inte det felaktiga uppgiftslämnandet i sig som utgör grund för ändring och det är inte heller relevant om vilseledandet har skett uppsåtligen eller inte. Det finns vidare inte något krav på att uppgifterna ska ha lämnats på heder och samvete. Den grundläggande förutsättningen för ändring är i stället att beslutet har blivit felaktigt till följd av partens agerande. – Detsamma gäller om myndigheten har insett att en i och för sig relevant uppgift var felaktig och därför bortsett från denna då beslutet fattades (prop. 2016/17:180 s. 233 f.).

Enligt min mening har Svenska kyrkan genom församlingen beslutat om en ny gravrättsupplåtelse i strid mot sina egna riktlinjer som framgår av den i målet ingivna blanketten som har getts ut av Svenska kyrkan.

Församlingen har således agerat på ett felaktigt sätt genom att inte säkerställa att dödsboet godkände den preliminära gravrättsinnehavaren.

O.S., som inte var dödsbodelägare, måste vidare ha förstått att han inte ensam kunnat utses till gravrättsinnehavare utan K.S:s samtycke. Detta särskilt som den aktuella blanketten rubricerats som preliminär.

Jag anser således att församlingens beslut bygger på felaktiga förutsättningar eftersom det inte hanterats enligt de riktlinjer som följer av den blankett som Svenska kyrkan tillhandahållit och som även om det varit gynnande för O.S. kan ändras eftersom han inte har upplyst församlingen om han inte hade K.S:s medgivande att få antecknas som ensam gravrättsinnehavare.

Av den skrivelse som K.S. skickade in till församlingen den 24 januari 2017 framgår att hon yrkade att antecknas som gravrättsinnehavare. Hennes förstahandsyrkande i kammarrätten, om att antecknas som ensam gravrättsinnehavare, kan på grund av instansordningsprincipen därmed inte prövas av kammarrätten som första instans.

Sammanfattningsvis anser jag att K.S:s andrahandsyrkande ska bifallas på så sätt att även hon ska antecknas som gravrättsinnehavare av den aktuella gravplatsen G 234.