

RP 127/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 kap. i kyrkolagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att det till kyrkolagen fogas en ny bestämmelse om hur begravningsväsendets avgifter bestäms och om beslutsbefogenheterna. Enligt förslaget ska församlingens faktiska kostnader för uppgif-

terna inom begravningsväsendet beaktas när avgifterna bestäms. På så sätt motsvarar avgifterna också bättre begravningsplatsernas skötselnivå och kvaliteten på servicen.

Lagen avses träda i kraft i december 2012.

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Enligt 6 mom. i begravningslagen (457/2003) kan en församling eller en kyrklig samfällighet inom evangelisk-lutherska kyrkan ta ut avgifter för upplåtelse av en gravplats, tjänster i anknytning till gravsättningen och skötseln av graven. Avgifterna får vara högst så stora som produktionskostnaderna för tjänsten i fråga. Grunderna för avgifterna ska vara desamma för alla dem som har rätt att bli gravsatta på församlingens eller den kyrkliga samfällighetens begravningsplats. Befrielse från avgift kan beviljas helt eller delvis om den avlidne är en frontveteran eller av något därmed jämförbart skäl. Befrielsen från avgift kan även gälla frontveteranens make. I 17 kap. 5 § 1 och 2 mom. i kyrkolagen (1054/1993) föreskrivs om ersättningar för gravskötseln.

Enligt 22 § i begravningslagen bestäms särskilt om disponibel finansiering för kostnader för hållande av allmänna begravningsplatser. I regeringens proposition (RP 204/2002 rd) med förslag till begravningslag konstateras att det är motiverat att staten också sörjer för att församlingarna har ekonomiska förutsättningar att sörja för allmänna begravningsplatser. I propositionens motivering framförs att finansieringen för närvarande ingår i den del av samfundsskatten som går till de evangelisk-lutherska församlingarna.

Utöver begravningsväsendet har församlingen även andra lagstadgade samhällseliga uppgifter, med vilka man har motiverat det att församlingarna får en andel av samfundsskatten. Församlingarna och centralregistren sköter vissa uppgifter i anslutning till folkbokföringen. Dessutom upprätthåller församlingarna kulturhistoriskt värdefulla byggnader och byggda miljöer och ser till att kulturhistoriskt värdefulla föremål bevaras.

Då avgifterna fastställs ska utöver avgiftsbestämmelserna i begravningslagen även beaktas bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen jämte förbudet mot särbehandling samt den förvaltningsrättsliga jämlikhetsprincipen. Dessa ska följas även i de fall då bestämmelsen om lika avgifter enligt 6 § 2 mom. i begravningslagen inte tillämpas. Bestämmelsen om lika avgifter tillämpas t.ex. inte på icke-ortsbor, eftersom församlingen inte är skyldig att anvisa gravplats för andra än kommunens invånare. Skillnader som grundar sig på en persons medlemskap i ett religiöst samfund är tillåtna endast av ett godtagbart skäl. Å andra sidan måste man även sörja för att de evangelisk-lutherska församlingarnas medlemmar inte ställs i ett sämre läge genom att inkomster från kyrkoskatt används för upprätthållandet av allmänna begravningsplatser.

Jordfästningen är en kyrklig förrättning och därför en del av församlingens gudstjänstliv. Antalet begravingar väntas öka under de följande 20 åren. Av dem som inte hör till kyrkan jordfästs två tredjedelar. Eftersom kyrkliga förrättningar har en karaktär av gudstjänst är jordfästningen enligt 2 kap. 26 § i kyrkoordningen (1055/1993) avgiftsfri.

En uppföljningsgrupp tillsatt av det dåvarande undervisningsministeriet konstaterade i en utredning i oktober 2004 att fördelningsgrunden för församlingarnas samfundsskatteintäkter bör ändras så att de på ett bättre sätt motsvarar församlingarnas kostnader för begravningsväsendet. Lagen om skatteredovisning (532/1998) ändrades den 1 januari 2006 så att en evangelisk-luthersk församlings utdelning under skatteåret till hälften bestäms på samma sätt som kommunens utdelning och till hälften i förhållande till folkmängden i den kommun eller de kommuner som motsvarar församlingen eller den kyrkliga samfälligheten. Ändringen skapade bättre jämlikhet mellan församlingarna i fråga om finansieringen av begravningsväsendet.

Kyrkostyrelsen har sänt ut ett cirkulär (28/2005) om begravningsväsendets avgifter enligt vilket församlingarna ska uppskatta kostnaderna för de lagstadgade samhälleliga uppgifterna som en helhet. Uppföljningen visar dock att församlingarna beaktat rekommendationerna i cirkuläret bristfälligt.

År 2010 hade församlingarna begravningsplatser med en sammanlagd areal av 3 480 hektar. På dessa begravningsplatser begravdes 49 338 avlidna. År 2011 uppgick begravningsväsendets kostnader sammanlagt till 131,8 miljoner euro. Begravningsväsendets avgiftsintäkter var 15,5 miljoner euro och övriga intäkter 2,2 miljoner euro, sammanlagt alltså 17,7 miljoner euro.

I kyrkolagen finns inga allmänna bestämmelser om grunderna för församlingarnas avgifter. När avgifterna bestäms ska grundlagen, begravningslagen samt de allmänna förvaltningsrättsliga principerna som jämlikhet och ändamålsbundenhet beaktas. Kyrkostyrelsen har utfärdat anvisningar om fördelningen av kostnaderna i församlingarna (kyrkostyrelsens cirkulär 5/2007). Enligt anvisningarna är fördelningen av kostnaderna främst aktivitetsbaserad kalkylering. Kostnadsredovisning utnyttjas inte ännu i alla församlingar som informationskälla, varför det inte finns uppgifter på nationell nivå om gravplatsernas och tjänsternas faktiska självkostnadspriser.

Enligt kyrkostyrelsens statistik var kostnaderna för kyrkobokföringen cirka 23 miljoner euro 2011. Bevarandet av kulturarvet föranledde kostnader på sammanlagt cirka 18 miljoner euro för församlingarna. Enligt församlingarnas bokslutsuppgifter uppgick församlingarnas samfundsskatteintäkter till 133 miljoner euro.

1.2 Läget i Sverige och Norge

I Sverige svarar församlingarna för begravningsväsendet och äger i regel begravningsplatserna. Församlingarna är skyldiga att tillhandahålla gravplatser även för dem som inte hör till något kristet religionssamfund. I Stockholm och Karlskrona är begravningsväsendet kommunalt. Begravningsväsendet i Sverige finansieras med en begravningsavgift

som alla som är skrivna i Sverige betalar i samband med beskattningen. Avgiften ska grunda sig på begravningsväsendets nettokostnader. Avgiften redovisas till de instanser som svarar för begravningsväsendet, i allmänhet församlingarna. När en avliden begravs någon annanstans än på sin hemort, betalar den myndighet på hemorten som är huvudman för begravningsväsendet en ersättning för kostnaderna till den som utför begravningen via ett s.k. clearing-system. Begravningsavgiften för personer som inte hör till kyrkan fastställs av regeringen efter förslag från församlingarna. Avgifterna övervakas av länsstyrelsen.

En begravningsgudstjänst hålls för den avlidne om inga hinder föreligger. Förrättningen kan hållas även för en person som inte hört till kyrkan, om det föreligger särskilda skäl och om det är den avlidnes önskan. Om den avlidne var medlem i kyrkan tas ingen avgift ut av de anhöriga för förrättningen. Begravningsgudstjänsten kan hållas även i någon annan än den avlidnes egen församling och då betalar den avlidnes församling en ersättning fastställd av kyrkostyrelsen till den församling som håller förrättningen. För förrättningar som hålls för en person som inte hört till kyrkan kan avgift tas ut av de anhöriga. I Norge är den evangelisk-lutherska kyrkans ekonomi nära knuten till statens och kommunernas ekonomi. Församlingarna är skyldiga att upprätthålla allmänna begravningsplatser. Kommunerna har budgetanslag för begravningsväsendets kostnader. Kommunerna beslutar efter förslag från församlingarna om begravningsavgifterna som till exempel priset för inlösen av grav, kapellhyror och kremering. Församlingarna har det huvudsakliga ansvaret för det egentliga begravningsväsendet, som utöver kostnaderna för personal och motsvarande kostnader även omfattar kostnaderna för nybyggen, underhåll och annan verksamhet på begravningsplatserna. Begravningsplatspersonalen är anställd av församlingarna.

1.3 Bedömning av nuläget

Församlingarna kan fritt prissätta sina begravnings tjänster inom de gränser lagen stäl-

ler. Detta har lett till stora skillnader i församlingarnas prissättning av samma uppgifter. Prisskillnader finns bland annat i avgifterna för kist- och urngravplatser och för gravsättningstjänster som öppnande, igenvällning och iordningställande av grav. Prisskillnaderna accentueras ytterligare vid jämförelse av de avgifter som tas ut för gravsättning av en avliden ortsbo och en avliden som inte är ortsbo.

Enligt kyrkostyrelsens beräkningar överstiger församlingarnas sammanlagda kostnader för de lagstadgade samhällsliga uppgifterna samfundsskatteintäkterna, varför en del av begravningsväsendets utgifter täcks med kyrkoskatt som församlingsmedlemmarna betalar. Underskottet beror delvis på att församlingarna inte i tillräcklig mån tar hänsyn till begravningsväsendets faktiska kostnader när de beslutar om begravningsväsendets avgifter.

2 Föreslagna ändringar

Syftet med propositionen är att jämna ut skillnaderna mellan församlingarna när det gäller storleken på de avgifter enligt 6 § i begravningslagen som församlingarna tar ut för begravningsväsendet.

Målsättning är att begravningsväsendets avgifter ska täcka de kostnader för begravningsväsendet som inte kan täckas med församlingarnas samfundsskatteintäkter med beaktande även av de kostnader församlingarna har för sina övriga lagstadgade samhällsliga uppgifter. För närvarande täcks underskottet med kyrkoskatt. Propositionens syfte är att dessa kostnader ska täckas med begravningsväsendets avgifter.

Enligt förslaget fogas en ny 9 § till 17 kap. i kyrkolagen med föreskrifter om hur begravningsväsendets avgifter bestäms och om tillhörande beslutsbefogenheter. Enligt förslaget ska de faktiska kostnader som församlingen har för uppgifterna inom begravningsväsendet beaktas när beslut fattas om avgifterna. På detta sätt motsvarar avgifterna även bättre begravningsplatsernas skötselnivå och kvaliteten på servicen. Paragrafen motsvarar 6 § i begravningslagen, dock så att bestäm-

melsen om att ta ut avgifter är förpliktande till sin karaktär.

Utöver detta ska bestämmelserna i 6 § i begravningslagen tillämpas på de avgifter som tas ut för begravningsväsendet. Därmed ska skyldigheten att ta ut avgift inte gälla frontveteraner eller motsvarande situationer. Även bestämmelsen om samma grunder för avgifterna och avgifternas högsta belopp blir tillämplig.

Enligt propositionen ska församlingen ta ut en avgift för upplåtelse av gravplats och tjänster i samband med gravsättning. Bestämmelsen ålägger församlingarna att beslutsfattandet ska grunda sig på de kostnader som produktionen av tjänsterna föranleder. Därför ska de kostnader som begravningsväsendet orsakar framgå av motiveringen till beslutet om avgifter.

Enligt de gällande bestämmelserna är det kyrkofullmäktige som beslutar om gravarna och således även om de avgifter som tas ut för upplåtelsen av gravplatser. Beslut om avgifterna för tjänster i anslutning till gravsättning ingår i kyrkorådets befogenheter. Det föreslås att detta förhållande mellan kyrkofullmäktiges och kyrkorådets befogenheter kvarstår oförändrat. Det föreslås att bestämmelsen om kyrkofullmäktiges befogenhet i fråga om avgifter som tas ut för gravar flyttas från kyrkoordningen till 17 kap. 9 § 2 mom. i kyrkolagen.

Eftersom det även framöver kommer att höra till församlingarnas befogenheter att bestämma om avgifterna, ska avgifterna inom begravningsväsendet följas upp. Begravningsväsendets kostnader är en komplex helhet som det inte är ändamålsenligt att bestämma om på kyrkoordningnivå. Kostnadsredovisning bör bli en etablerad praxis i alla församlingar och en enhetlig indelning av uppgiftsområdena ska skapas till stöd för begravningsväsendets processer för att så jämförbara kostnadsuppgifter som möjligt ska finnas tillgängliga när man bestämmer begravningsväsendets självkostnadspris. Kyrkostyrelsen ska ge församlingarna ytterligare anvisningar för kostnadsredovisningen. I takt med utvecklingen av kostnadsredovisningen kan den ekonomiska statistiken ge årlig in-

formation om begravningsväsendets självkostnadspris i församlingarna.

Informationen om de avgiftsgrunder som tillämpas bör ökas genom utveckling av det regionala samarbetet. Man stöder beslutsfattandet om begravningsväsendets avgifter genom att utveckla kostnadsredovisningen. De uppgifter som behövs för att räkna ut självkostnadspriset finns i församlingarnas bokföring.

3 Propositionens konsekvenser

I och med förslaget slopas de avgiftsfria gravplatser och gravsättningstjänster som nu tillämpas i cirka etthundra ekonomiska församlingensenheter. Enligt förslaget ska både gravplatser och tjänster i anslutning till gravsättningen prissättas och när priset bestäms ska de kostnader församlingen har för att producera tjänsten beaktas. Samtidigt kan detta eventuellt även minska avgiftsskillnaderna för gravplats och gravsättning mellan ortsbör och icke-ortsbör.

Enligt den föreslagna bestämmelsen är församlingarna skyldiga att ta hänsyn till de kostnader begravningsväsendet föranleder när de beslutar om begravningsväsendets avgifter. Hur denna skyldighet fullgörs kan kontrolleras av både församlingens revisorer och till exempel i samband med biskopsvisitationernas granskning av förvaltningen och ekonomin.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen överensstämmer med kyrkomötets förslag. Förslaget bereddes i kyrkostyrelsen till kyrkomötet. Utlåtanden om det betänkande som den arbetsgrupp som tillsattes av kyrkostyrelsen utarbetade har lämnats av undervisnings- och kulturministeriet, Regionförvaltningsverket i Östra Finland samt fyra församlingar och fem kyrkliga samfundligheter.

Målsättningen att jämna ut skillnaderna mellan avgifterna ansågs allmänt taget vara bra och arbetsgruppens förslag ansågs gå i rätt riktning. Man ansåg även att förslaget förbättrar jämlikheten. Det konstaterades att åliggandet att precisera kostnadsuppföljning-

en ökar prissättningens transparens och möjliggör jämförelse mellan församlingarna. Man ansåg även att utvecklingen av det regionala samarbetet är viktig. I tre av yttrandena ansåg man dock att förslaget bör preciseras. Man konstaterade att det finns skillnader mellan kostnaderna för begravningsplatser och gravsättningstjänster som beror på de rådande förhållandena. Dessutom framhävde man i flera yttranden att avgifterna inte får bli orimligt höga och att förändringen bör ske varsamt.

Undervisnings- och kulturministeriet fäste uppmärksamhet vid motiveringarna till framställningens ekonomiska konsekvenser. Ministeriet ansåg att det lämnar rum för tolkning vilka av församlingarnas utgifter som bör anses som kostnader för församlingarnas lagstadgade samhälleliga uppgifter. Formuleringen av den föreslagna bestämmelsen förpliktar inte heller direkt till att de principer som läggs fram i betänkandet följs, och om bestämmelsen tolkas på olika sätt i församlingarna är det möjligt att de uppställda målen inte nås.

I några yttranden föreslogs även att bestämmelsen i begravningslagen ändras så att den möjliggör lägre avgifter för församlingens medlemmar.

Med anledning av utlåtandena har formuleringen i bestämmelsen, som arbetsgruppen föreslog i sitt betänkande, preciserats.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft i december 2012. Den nya skyldigheten att beakta de faktiska kostnaderna för begravningsväsendet när beslut om avgifterna fattas ska enligt framställningen tillämpas första gången på avgifterna det räkenskapsår som följer på ikraftträdandet av lagen.

6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen syftar till att främja jämlikheten samt religions- och samvetsfriheten inom begravningsväsendet. Den föreslagna lagen bedöms jämna ut skillnaderna mellan församlingarna när det gäller de avgifter som

de tar ut inom begravningsväsendet. Samtidigt minskar den föreslagna lagen skillnaderna i storlek mellan de avgifter som tas ut för gravsättning av orsbor och gravsättning av

icke-orsbor. Lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 17 kap. i kyrkolagen

På förslag av kyrkomötet och i enlighet med riksdagens beslut fogas till 17 kap. i kyrkolagen (1054/1993) en ny 9 § som följer:

17 kap.

Begravningsväsendet

9 §

Begravningsväsendets avgifter

Församlingarna ska ta ut avgift för upplåtelse av gravplats och för tjänster som tillhandahålls i samband med gravsättningen. När avgifterna bestäms ska församlingens kostnader för tillhandahållandet av tjänsterna

beaktas. På de avgifter som tas ut inom begravningsväsendet ska dessutom 6 § i begravningslagen tillämpas.

Kyrkofullmäktige beslutar om de avgifter som ska tas ut för en grav.

Denna lag träder i kraft den 20 . Bestämmelserna i 17 kap. 9 § 1 mom. tillämpas dock första gången när avgifterna bestäms för det räkenskapsår som följer på ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors den 4 oktober 2012

Statsministerns ställföreträdare, finansminister

JUTTA URPIAINEN

Inrikesminister *Päivi Räsänen*