

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till begravningslag

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås en begravningslag som skall ersätta bestämmelserna om begravningsverksamheten i den nuvarande religionsfrihetslagen och komplettera de för närvarande delvis bristfälliga bestämmelserna om begravningsverksamheten. Syftet med lagen är främst att skapa bättre förutsättningar för en praktisk tillämpning av religions- och samvetsfriheten inom begravningsverksamheten och att se till att pietetsaspekter i samband med hedrandet av den avlidnes minne beaktas. Viktiga utgångspunkter för lagen är kraven på värdighet och respekt vid hanteringen av stoftet och askan och vid vården av begravningsplatsen. Vid begravningen, kremeringen och hanteringen av askan bör den avlidnes åskådning och önskemål respekteras. Enligt förslaget skall de begravningsplatser som församlingarna inom den evangelisk-lutherska kyrkan upprätthåller också i fortsättningen vara allmänna begravningsplatser, där även avlidna som inte hör till kyrkan har rätt till gravplats. På begäran kan gravplats fås på ett särskilt konfessionslöst gravområde. Oberoende av medlemskap i församlingen bör grunderna för begravningsavgifterna på allmänna begravningsplatser vara desamma för alla dem som har rätt att bli begravda där. Lagen föreslås innehålla en hänvisningsbestämmelse om disponibel finansiering för kostnader för upprätthållande

av allmänna begravningsplatser. För närvarande anses denna finansiering ingå i den del av intäkterna från samfundsskatten som går till församlingarna.

Registrerade religionssamfund och deras registrerade lokalsamfund och andra registrerade samfund och stiftelser kan upprätthålla begravningsplatser med tillstånd av länsstyrelsen. Staten, kommunerna, samkommunerna, församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna inom den evangelisk-lutherska kyrkan och församlingarna inom det ortodoxa kyrkosamfundet behöver inte tillstånd. Enskilda gravar kan också i fortsättningen anläggas med tillstånd av länsstyrelsen. I lagen ingår även grundläggande bestämmelser för alla begravningsplatser om skötsel och underhåll av begravningsplatser samt gravregister. En begravningsplats kan i regel läggas ned och området användas för andra ändamål tidigast hundra år efter den sista gravsättningen.

Ett krematorium skall kunna anläggas med länsstyrelsens tillstånd. Vid placeringen av en avliden persons aska är huvudprincipen att placeringen bör vara permanent. Områdets ägare eller innehavare skall ge sitt samtycke till att askan placeras på området. Innan askan lämnas ut från krematoriet bör för registerföringens skull den som tar emot den skriftligen meddela den som sköter krematoriet var askan kommer att placeras. Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2003.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Inledning	3
2. Nuläge.....	3
2.1. Lagstiftning och praxis	3
2.2. Lagstiftningen i andra nordiska länder	5
Sverige	5
Norge	5
Danmark	5
2.3. Bedömning av nuläget.....	5
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	6
4. Propositionens verkningar	7
4.1. Ekonomiska verkningar	8
4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	8
4.3. Miljökonsekvenser	8
4.4. Verkningar för olika medborgargrupper	9
5. Beredningen av propositionen.....	9
6. Andra omständigheter som inverkar på propositionens innehåll	9
DETALJMOTIVERING	11
1. Motivering till lagförslaget	11
1.1. Begravningslag	11
1 kap. Allmänna bestämmelser	11
2 kap. Begravningsplatser som upprätthålls av församlingarna eller de kyrkliga samfälligheterna inom evangelisk-lutherska kyrkan.....	12
3 kap. Övriga begravningsplatser	14
4 kap. Begravningsplatsens fastighet.....	16
5 kap. Gravrätt samt skötsel och nedläggning av en begravningsplats.....	18
6 kap. Enskild grav	21
7 kap. Krematorier och kremering.....	21
8 kap. Särskilda bestämmelser.....	25
2. Ikraftträdande	29
3. Lagstiftningsordningen.....	29
LAGFÖRSLAGEN	31

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Många synpunkter kan anläggas på upprätthållandet av begravningsplatser och begravningen av avlidna. För det första är begravningen och gravsättningen en ur hälso-skyddssynpunkt nödvändig åtgärd. För det andra måste hänsyn tas till de önskemål som den avlidne framfört under sin livstid och de pietetssynpunkter som anknyter till hedrandet av den avlidnes minne, de närståendes känslor och överhuvudtaget människornas grundläggande uppfattning om hur man skall förhålla sig till döden, avlidna och begravning. Vår kultur kräver ett värdigt och respektfullt förhållningssätt till allt som har med avlidna och begravningar att göra. Bland annat bestämmelsen om griftefrid i 17 kap. 12 § strafflagen (39/1889) ger uttryck för detta. För det tredje har begravningen också en religiös innebörd. Begravningar är i de flesta fall förbundna med en religiös förrättning och begravningsplatserna i Finland upprätthålls av tradition av församlingarna. Vidare är inrättandet av en begravningsplats en åtgärd med betydande konsekvenser för användningen av området, och begravningsplatserna är ofta förknippade med stora kulturhistoriska värden.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

I Finland är det i sista hand de evangelisk-lutherska församlingarna som svarar för begravningsverksamheten. Enligt 10 § 2 mom. religionsfrihetslagen (267/1922) skall de evangelisk-lutherska församlingarna vid behov tillhandahålla begravningsplats också för andra än sina medlemmar. I 10 § 4 mom. föreskrivs att om ett avsevärt antal personer som inte är medlemmar av en evangelisk-luthersk församling är bosatta på församlingens område, kan statsrådet på församlingens begäran ålägga dem att inrätta en särskild begravningsplats. Ett sådant beslut har dock veterligen begärts en enda gång, år 1923, och inte heller då godkändes ansökan.

I Finland avlider årligen i genomsnitt något under 50 000 personer. Exakta statistikuppgifter om antalet avlidna som begravts på begravningsplatser som upprätthålls av olika

instanser finns inte att tillgå, men andelen avlidna som begravts på andra än den evangelisk-lutherska kyrkans begravningsplatser bedöms vara 1—2 procent. Den senaste täckande utredningen över begravningsplatsernas huvudmän, begravningsplatserna och begravningspraxis är Kyrkostyrelsens förfrågan om begravningsplatser från 1993. Enligt utredningen var den totala begravningsplatsarealen i Finland cirka 3 700 hektar 1993. Över 3570 hektar av denna areal, dvs. mer än 96 procent, sköttes av den evangelisk-lutherska kyrkan. Andra som höll begravningsplatser var bland annat de ortodoxa församlingarna (cirka 43 hektar), övriga religiösa samfund (cirka 17 hektar), lokalföreningar inom Fritänkarnas förbund rf (cirka 6 hektar) samt Åbo stad och Grankulla stad (cirka 4 hektar). Inom den evangelisk-lutherska kyrkan har hänsyn tagits till andra religioners behov av begravningsplatser genom att särskilda områden inom de evangelisk-lutherska begravningsplatserna har avskilts för personer med en annan tro. För närvarande finns det 17 särskilda gravområden inom församlingarnas eller de kyrkliga samfälligheternas begravningsplatser och dessutom har två kyrkliga samfälligheter beredskap att överlåta ett färdigt gravområde så snart det behövs. Inom ramen för begravningsverksamheten tar församlingarna ut avgifter för gravar, begravningar och gravskötsel. Avgifterna varierar kraftigt mellan olika församlingar. Variationerna beror delvis på skillnaderna i kostnaderna för att anlägga och upprätthålla begravningsplatser. Kostnaderna påverkas bland annat av begravningsplatsens läge, markens sammansättning, tillgången till lämplig gravmark, priset på marken samt nivå på underhållet av begravningsplatsen och hur maskinellt arbetet är. Inom många församlingar varierar priserna också internt beroende på om den avlidne var medlem i församlingen eller inte. Församlingarna kan ha särskilda avgiftsklasser också för medlemmar i andra församlingar inom den evangelisk-lutherska kyrkan och medlemmar i församlingarna inom det ortodoxa kyrkosamfundet. De allra högsta avgifterna för en avliden som inte hör till kyrkan kan vara flerdubbelt större än för en medlem i församlingen. Enligt statistiken i Statistisk årsbok för kyrkan 2000 uppgick församlingarnas utgifter

för begravningsverksamheten till sammanlagt cirka 359 miljoner mark (60,3 miljoner euro) år 2000. Inkomsterna från begravningsverksamheten uppgick å sin sida till sammanlagt cirka 69 miljoner mark (11,5 miljoner euro) och täckte cirka 19 procent av utgifterna. Staten deltar inte direkt i finansieringen av begravningsverksamhetens kostnader, men den andel av intäkterna från samfundsskatten som församlingarna inom den evangelisk-lutherska kyrkan får har motiverats med att församlingarna sköter samhälls- uppgifter, såsom att hålla begravningsplatser.

Under de senaste åren har den andel församlingarna fått av intäkterna från samfundsskatten varierat kraftigt i takt med de ekonomiska konjunkturerna. Enligt finansministeriets beräkning var församlingarnas inkomster från samfundsskatten enligt den utbetalda andelen som lägst ca 199 miljoner mark (33,5 miljoner euro) år 1993 och som högst ca 798 miljoner mark (134,2 miljoner euro) år 1997. År 2000 var utbetalningen av församlingarnas samfundsskatteandel ca 720 miljoner mark (121,1 miljoner euro).

Den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkans begravningsplatser har en annan ställning än andra begravningsplatser såtillvida att särskilda bestämmelser om dem ingår i lagstiftningen om kyrkosamfundet. Beslut av den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan om anläggande av begravningsplatser skall enligt 17 kap. 1 § kyrkolagen (1054/1993) och 67 § lagen om ortodoxa kyrkosamfundet (521/1969) underställas undervisningsministeriet för fastställelse. Där- emot bestämmer religionsfrihetslagen om anläggande av andra begravningsplatser. Enligt 10 § 1 mom. religionsfrihetslagen får någon annan begravningsplats, ett enskilt gravställe och en likbränningsanstalt, dvs. ett krematorium, inrättas med behörigt tillstånd. Enligt 7 § förordningen om verkställighet av religionsfrihetslagen (334/1922) är länsstyrelsen numera tillståndsmyndighet. Askan som uppstår vid kremering kan också placeras på andra ställen än på en begravningsplats eller ett enskilt gravställe. Sedan 1995, då reformen av hälsoskyddslagstiftningen genomfördes, har tillstånd av myndigheterna inte krävts för detta.

Bestämmelser om evangelisk-lutherska kyrkans begravningsplatser ingår i 17 kap. kyrkolagen och 17 kap. kyrkoordningen (1055/1993). Kyrkolagens bestämmelser

gäller anläggande av begravningsplats, gravrätt, skötsel av gravar och gravvårdar. I kyrkoordningen finns vissa preciserande bestämmelser. I lagen och förordningen (179/1970) om ortodoxa kyrkosamfundet ingår några mycket spridda bestämmelser om begravningsplatser som upprätthålls av församlingarna inom det ortodoxa kyrkosamfundet.

Bestämmelser om förebyggande av sanitära olägenheter till följd av begravning finns i 9 kap. hälsoskyddslagen (763/1994) och 7 kap. hälsoskyddsförordningen (1280/1994). Om anläggandet av en begravningsplats skall en anmälan enligt 13 § hälsoskyddslagen göras, varefter hälsoskyddsmyndigheten granskar anmälan och fattar beslut om den. I beslutet kan myndigheten utfärda föreskrifter som behövs för att förebygga sanitära olägenheter. Om området konstateras ge upphov till någon sanitär olägenhet kan hälsoskyddsmyndigheten även annars ålägga begravningsplatsens innehavare att avhjälpa olägenheten eller förbjuda användningen av området för begravningar. I 7 kap. förordningen finns mera ingående bestämmelser om begravning, hantering, förvaring och transport av lik samt om flyttning av jordat lik. Om anmälan om dödsfall och tillstånd till begravning bestäms i 1 kap. lagen om utredande av dödsorsak (459/1973) och 4 kap. förordningen om utredande av dödsorsak (948/1973). Enligt 18 kap. 5 § ärvdabalken (40/1965) erläggs begravningskostnaderna ur dödsboets medel. Enligt 1 § miljöskyddsförordningen (169/2000) skall ett krematorium ha miljötillstånd.

Användningen av områden och byggande regleras i markanvändnings- och bygglagen (132/1999). Syftet med lagen är att skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling. Lagen innehåller inga särskilda bestämmelser om begravningsplatser. Vanligen ligger begravningsplatserna inom detaljplanerat område och anläggandet av en begravningsplats bör därför beaktas när planen görs upp. Åtgärderna i anslutning till att en begravningsplats anläggs kan, beroende på förhållandena, kräva byggnads-, åtgärds- eller landskapsarbetsstillstånd. Den som olovligen öppnar en grav eller ur denna tar ett lik eller en likdel, en kista eller en urna, behandlar ett obegravt lik på ett anstötligt sätt eller skadar eller skändar en grav eller ett minnesmärke över en avliden gör sig

skyldig till brott mot griftefrid. Vad som skyddas av bestämmelsen är människornas grundläggande uppfattning om det rätta sättet att förhålla sig till avlidna.

Eftersom begravningar i de flesta fall också har en religiös aspekt, är de bestämmelser kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som berör religions- och samvetsfriheten av stor betydelse för begravningsverksamheten. Enligt 11 § grundlagen har var och en religions- och samvetsfrihet. Till religions- och samvetsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning. Bland de andra grundläggande fri- och rättigheterna hör jämlikhetsprincipen i 6 § grundlagen samman med religions- och samvetsfriheten. Jämlikhetsprincipen har bland annat ansetts innebära att det allmänna skall behandla alla religionssamfund och världsåskådningsriktningar lika. Också många internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna innehåller bestämmelser om religionsfrihet.

2.2. Lagstiftningen i andra nordiska länder

Sverige

Övergripande och mycket detaljerade bestämmelser om begravningsverksamheten ingår i Sverige i begravningslagen och begravningsförordningen, som trädde i kraft den 1 april 1991. Många ändringar i lagstiftningen om begravningsverksamheten genomfördes också i samband med reformen av förhållandet mellan staten och kyrkan, som trädde i kraft i början av 2000. I Sverige är det i regel församlingarna inom Svenska kyrkan som tar hand om begravningsverksamheten. Regeringen kan dock i särskilda fall besluta att en kommun skall svara för begravningsverksamheten inom sitt område. Huvudmannen för begravningsverksamheten skall också anordna särskilda begravningsområden för dem som inte hör till något kristligt trossamfund. Enskilda begravningsplatser får anordnas bara av trossamfund och stiftelser.

Begravningsverksamheten finansieras i Sverige genom en begravningsavgift av skattetyyp, som betalas till huvudmannen för be-

gravningsverksamheten. Avgiftens storlek grundas på en särredovisning av intäkterna av och kostnaderna för begravningsverksamheten. Gravplatser och vissa tjänster i anslutning till begravningen tillhandahålls utan kostnad. Då en avliden begravs någon annanstans än på en begravningsplats som upprätthålls av huvudmannen för begravningsverksamheten på den avlidnes hemort, betalar huvudmannen den som förrättar begravningen ersättning för kostnaderna genom ett s.k. clearingsystem. Begravning får i regel ske bara på en allmän eller enskild begravningsplats. För att få placera askan någon annanstans krävs länsstyrelsens tillstånd.

Norge

I Norge regleras begravningsverksamheten genom begravningslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1997. Begravningsplatserna upprätthålls av församlingarna inom Norska kyrkan. Något system motsvarande kyrkoskatten finns inte i Norge, utan kommunerna finansierar största delen av de lokala församlingarnas utgifter ur sina budgetar, inbegripet kostnaderna för att anordna och hålla begravningsplatser. Utöver församlingarna är det bara registrerade trossamfund som kan anlägga begravningsplatser. Tillstånd till att begrava en askurna någon annanstans än på en begravningsplats eller att strö ut askan kan beviljas, men villkoren för tillståndet är förhållandevis strikta.

Danmark

Också Danmark har en särskild begravningslag, som trädde i kraft i början av 1976. Även i Danmark är det församlingarna inom statskyrkan som svarar för begravningsplatserna. Församlingarna kan frivilligt överlåta en del av sin begravningsplats till något annat religionssamfund. Dessutom kan kommunerna, religionssamfunden och av särskilda skäl även andra inrätta en begravningsplats om kyrkoministeriet beviljar tillstånd. För att placera askan någon annanstans än på en begravningsplats krävs tillstånd av kyrkoministeriet.

2.3. Bedömning av nuläget

I Finland är det i sista hand församlingarna inom den evangelisk-lutherska kyrkan som bär ansvaret för begravningsplatserna. För-

samlingarna har en lång tradition som huvudmän för begravningsplatser och deras begravningsplatser är i allmänhet väl vårdade. Begravningar är i de flesta religioner förbundna med en religiös förrättning, och begravningspraxis varierar i olika religioner. Gällande religionsfrihetslag uppställer inga begränsningar i rätten för olika religionssamfund och andra samfund att inrätta egna begravningsplatser utan i princip får vem som helst som beviljas tillstånd av länsstyrelsen anlägga en begravningsplats. I den meningen harmonierar systemet med religions- och samvetsfriheten enligt 11 § grundlagen.

I praktiken har samfunden dock inrättat mycket få egna begravningsplatser. Problemen i detta sammanhang har bland annat dels varit att finna ett lämpligt område, dels avsaknaden av medel för att inrätta en begravningsplats. Huvudmannen för en begravningsplats måste dessutom förbinda sig att sköta den under en mycket lång tid, vilket i praktiken är omöjligt till exempel för de minsta religionssamfunden. Framför allt sedan mitten av 1980-talet har den religiösa diversifieringen till följd av den ökade immigrationen fört med sig nya utmaningar för begravningsverksamheten, eftersom de nyanlända sällan har haft ekonomiska möjligheter att inrätta egna begravningsplatser. En stor del av dem som hört till andra religionssamfund och dem som inte hört till något religionssamfund alls begravas därför på den evangelisk-lutherska kyrkans församlingars begravningsplatser.

Behoven av begravningsplatser för medlemmar i andra religionssamfund har i någon mån lindrats genom att vissa församlingar inom den evangelisk-lutherska kyrkan frivilligt har upplåtit särskilda områden inom sina begravningsplatser för avlidna som hört till andra religionssamfund.

Ur principiell synpunkt har begravning på den evangelisk-lutherska kyrkans församlingars begravningsplatser varit ett problem för bland annat vissa organisationer som företräder de irreligiösa. De har i olika sammanhang framhållit att samhället bör svara för att en alternativ begravningsplats tillhandahålls för de konfessionslösa.

Bland de praktiska frågor som väckt debatt är i synnerhet prissättningen av begravnings-tjänster på de evangelisk-lutherska begravningsplatserna. Många församlingar tillämpar olika grunder för grav- och begravningsavgifterna beroende på om den avlidne var

medlem av församlingen eller inte. Praxisen har kritiserats framför allt på den grund att den evangelisk-lutherska kyrkan får en del av intäkterna från samfundsskatten med motiveringen att församlingarna sköter begravningsverksamheten och vissa andra samhällsliga uppgifter.

Sedan den reviderade hälsoskyddslagstiftningen trädde i kraft vid ingången av 1995 har askan efter en avliden kunnat hanteras fritt. Askan har utan tillstånd av myndigheterna kunnat begravas var som helst, delas upp för begravning eller förvaring på olika platser eller lämnas obegravd. Lagstiftningen har i princip gjort att askan kunnat behandlas och placeras utan pietet.

För närvarande finns det bestämmelser om begravningsverksamheten i flera olika lagar. För hälsoskyddets del kan lagstiftningen anses tillräckligt övergripande och fungerande. I övrigt är regleringen av begravningsverksamheten splittrad och bristfällig i synnerhet när det gäller andra än den evangelisk-lutherska kyrkan och det ortodoxa kyrkosamfundet. I bestämmelserna om dessa samfunds begravningsplatser saknas dock till exempel bestämmelser om nedläggning av begravningsplatser och om användning av området för något annat ändamål.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Avsikten är att reformen skall göra lagstiftningen om begravningsverksamhet överskådligare och enhetligare genom att en begravningslag stiftas som gäller alla begravningsplatser och som innehåller de viktigaste bestämmelserna om begravningsverksamheten. Bestämmelser om bland annat hälsoskydd och markanvändning tas dock inte in i lagen, utan dessa frågor regleras också för begravningsverksamhetens vidkommande i den allmänna lagstiftningen. Lagen kommer sålunda främst att innehålla bestämmelser om begravningsverksamhetens allmänna organisation. Syftet med lagen är framför allt att främja möjligheterna till praktisk och faktisk religions- och samvetsfrihet och att trygga beaktandet av pietetssynpunkter vid hedrandet av den avlidnes minne i samband med begravingar. Viktiga principer är krav på värdighet och respekt vid hanteringen av stoftet och askan och vid skötseln av begravningsplatsen. Vid gravsättningen, kremeringen och hanteringen av askan bör den avlidnes

åskådning och önskemål respekteras.

Enligt propositionen skall den evangelisk-lutherska kyrkans församlingars och kyrkliga samfälligheters begravningsplatser också i fortsättningen vara allmänna begravningsplatser där var och en vid behov kan få en gravplats. När propositionen bereddes föreslogs också som ett alternativ att kommunerna skulle åläggas att på ett eller annat sätt delta i begravningsverksamheten. För ett sådant arrangemang talar för det första det faktum att en aspekt som kan anläggas på begravingar är att de är en nödvändig samhällslig hälsoskyddsåtgärd. I Finland vilar ansvaret för sådana åtgärder i allmänhet hos samhället. För det andra sades arrangemanget bättre garantera personer som hör till olika religionssamfund och personer som inte hör till något religionssamfund alls en jämlik behandling i begravningsfrågor.

I Finland har å andra sidan kompetensen i fråga om hur begravningsplatser upprätthålls koncentrerats till församlingarna, som har utvecklat en högklassig begravningsplatsskultur bland annat när det gäller att ta hänsyn till pietetsfrågor. Med undantag av Åbo stad och Grankulla stad har kommunerna däremot ingen erfarenhet av upprätthållandet av begravningsplatser. Att överföra upprätthållandet av begravningsplatserna från församlingarna till kommunerna skulle under en övergångsperiod kräva omfattande ekonomiska arrangemang bland annat i anslutning till överföringen av församlingarnas begravningsplatsfastigheter till kommunerna. Om skyldigheten att hålla allmänna begravningsplatser överförs till kommunerna kan detta dessutom leda till en splittrad begravningsverksamhet och överlappande funktioner i de fall då församlingarna inom den evangelisk-lutherska kyrkan fortsätter med att hålla begravningsplatser för sina egna medlemmar. Mot en överföring talar även kommunsektorns negativa inställning till tanken på nya uppgifter. På motsvarande sätt fattade det finanspolitiska ministerutskottet ett beslut i maj 2001 att man avstår från att ålägga kommunerna några som helst nya uppgifter som ökar deras utgifter till utgången av valperioden. Det har följaktligen inte ansetts ändamålsenligt att överföra upprätthållandet av allmänna begravningsplatser på kommunerna. I stället föreslår regeringen att ställningen för dem som inte hör till den evangelisk-lutherska kyrkan skall utvecklas inom ramen för det nuvarande bassystemet.

En av de viktigaste av de föreslagna reformerna är att församlingarna inom den evangelisk-lutherska kyrkan åläggas att tillhandahålla ett religiöst sett neutralt begravningsplatsalternativ för dem som så önskar. Konfessionslösa gravområden behöver inte inrättas i varje församling, utan de lokala församlingarna kan tillsammans ordna med ett sådant. Också bestämmelsen om att en församling skall tillämpa samma grunder för begravningsavgiften för alla avlidna som de är skyldiga att anvisa en gravplats leder till ett mer jämlikt bemötande av de avlidna oberoende av deras medlemskap i ett religionssamfund.

Lagen föreslås innehålla en hänvisningsbestämmelse om disponibel finansiering för kostnader för upprätthållande av allmänna begravningsplatser. För närvarande anses denna finansiering ingå i den del av intäkterna från samfundsskatten som går till församlingarna.

Begravningsplatser kan hållas dels av församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna inom den evangelisk-lutherska kyrkan och församlingarna inom det ortodoxa kyrkosamfundet, kommunerna, samkommunerna och staten samt, med tillstånd av länsstyrelsen, av religionssamfund och andra registrerade samfund och stiftelser. Enskilda gravar kan som tidigare anläggas med tillstånd av länsstyrelsen. För att upprätthålla ett krematorium skall som tidigare finnas ett tillstånd av länsstyrelsen.

Lagen skall också innehålla de grundläggande bestämmelserna för alla begravningsplatser om skötsel och upprätthållande av begravningsplatserna och ett gravregister. Ställningen för en nedlagd begravningsplats görs klarare genom att en 100 års fredningstid föreskrivs räknat från den sista gravsättningen. Under den tiden kan området inte tas i bruk för något annat ändamål. Vid placering av en avlidens aska skall utgångspunkten vara att placeringen blir permanent. Ägaren eller innehavaren av det område där askan placeras skall ge sitt samtycke till det. Askan lämnas ut från krematoriet endast under förutsättning att den som tar emot den skriftligen uppger var den kommer att placeras. Huvudmannen för ett krematorium skall registrera kremeringarna och meddelandena om var askan kommer att placeras.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Enligt förslaget skall det finnas särskilda bestämmelser om disponibel finansiering för kostnader för upprätthållande av allmänna begravningsplatser. Finansieringen kunde liksom för närvarande ske genom att församlingarna får en del av intäkterna från samfundsskatten och statens utgifter därmed inte skulle öka som en följd av bestämmelsen.

Församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna inom den evangelisk-lutherska kyrkan är enligt förslaget skyldiga att på begäran anvisa en gravplats på ett särskilt konfessionslöst gravområde. När lagen har trätt i kraft blir församlingarna och samfälligheterna därför tvungna att efter en treårig övergångsperiod anlägga ett tillräckligt antal konfessionslösa gravområden för detta ändamål, vilket medför kostnader för dem.

Hur många och hur stora konfessionslösa begravningsplatser som måste anläggas beror bland annat på efterfrågan på konfessionslösa gravplatser. Den kan inte förutsägas med någon större tillförlitlighet. Man kan dock anta att många andra avlidna än de som hörde till den evangelisk-lutherska kyrkan fortsättningsvis skulle begravas på vanliga evangelisk-lutherska begravningsplatser. På detta pekar bland annat det faktum att högst en procent av de avlidna i dag beräknas bli begravda utan en kristlig förrättning.

I förslaget förutsätts att de konfessionslösa gravområdena anläggs så att en gravplats kan anvisas på ett konfessionslöst område som inte ligger alltför långt från församlingens område. I praktiken innebär detta att sammanlagt minst några tiotal konfessionslösa gravområden bör anläggas. Det är sannolikt främst i de stora bosättningscentrumen som det finns behov av egna konfessionslösa gravområden inom församlingarna och samfälligheterna. På mindre orter kan efterfrågan på konfessionslösa gravplatser antas bli så liten att varje församling eller samfällighet knappast behöver inrätta ett konfessionslöst gravområde.

En förfrågan som kyrkostyrelsen riktat till vissa av de största församlingarna och samfälligheterna visar att i merparten av församlingarna kunde ett konfessionslöst område placeras i samband med någon existerande begravningsplats eller en begravningsplats som kommer att utvidgas inom den närmaste framtiden. Tilläggskostnader skulle då främst uppstå på grund av inhägnaden av området,

planteringar och annat liknande. Kostnaderna kan beräknas uppgå till någonting mellan mindre än tusen euro och några tiotal tusen euro per begravningsplats. Av de 29 församlingar och samfälligheter som besvarade kyrkostyrelsens förfrågan ansåg tre att det konfessionslösa området skulle kräva en ny separat begravningsplats. Det är sannolikt främst i de största städerna som helt separata konfessionslösa begravningsplatser kunde behövas. Kostnaderna för att anlägga en begravningsplats varierar bland annat beroende på jordmånen inom området mellan ungefär hundra euro och 1500 euro per kistgravplats. Vid bedömningen av konsekvenserna av förslaget bör dock i detta sammanhang beaktas att inrättandet av en ny konfessionslös begravningsplats i motsvarande mån minskar behovet att inrätta eller utvidga andra begravningsplatser.

Det finns en rad osäkerhetsfaktorer i beräkningen av församlingarnas tilläggskostnader för inrättandet av konfessionslösa gravområden och det är därför svårt att lägga fram en exakt kostnadskalkyl. Storleksklassen på tilläggskostnaderna kan uppskattas till några miljoner euro.

Regeringen föreslår att den evangelisk-lutherska kyrkans församlingar inte längre får ta ut olika avgifter för sin begravningsverksamhet beroende på om den som skall begravas var medlem i kyrkan eller inte. En sådan ändring påverkar prissättningen av tjänsterna. Åtminstone i de församlingar där icke-medlemmar utgör en betydande del av dem som skall begravas kommer ändringen sannolikt att innebära höjda avgifter för församlingsmedlemmarna.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Länsstyrelserna kvarstår som tillståndsmyndigheter i frågor som gäller begravningsplatser och enskilda gravar samt krematorier. Tillståndsfrågor gällande nedläggning av begravningsplatser blir en ny uppgift för länsstyrelserna. Dessutom skall länsstyrelserna se till att de skyldigheter som fastställs i begravningslagen uppfylls. Allt som allt beräknas länsstyrelsernas uppgifter öka i mycket liten utsträckning, och förslaget medför därför inte något behov av ytterligare resurser för länsstyrelserna.

4.3. Miljökonsekvenser

Placeringen av begravningsplatser är av stor betydelse för livsmiljön. Begravningslagen har dock ingen direkt inverkan på placeringen av begravningsplatser ur markanvändningssynpunkt, utan denna aspekt regleras fortsättningsvis i markanvändnings- och bygglagen. Å andra sidan klarlägger bestämmelserna om nedläggning av begravningsplatser ställningen för begravningsplatser som tagits ur bruk, vilket underlättar planeringen av användningen av områdena. Huvudmannen för begravningsplatsen är enligt förslaget skyldig att sköta den också efter att den inte längre används ända fram till dess den läggs ned, vilket har positiva konsekvenser för stadsbilden och landskapet.

Hur begravningsplatserna inverkar på livsmiljöns hälsosamhet, bland annat grundvattnets kvalitet, utreds också i fortsättningen i enlighet med hälsoskyddslagstiftningen. Synpunkter som gäller hälsoskyddet vid transport av gravsatta stoft utreds likaså med stöd av hälsoskyddslagstiftningen. De miljökonsekvenser som anknyter till krematorierna undersöks på motsvarande sätt i samband med miljötillståndet. Begravningslagen ändrar inte på dessa förfaranden. Förslaget medför således inga miljökonsekvenser i detta hänseende heller.

4.4. Verknningar för olika medborgargrupper

Propositionen påverkar särskilt situationen för de religiösa minoriteterna och dem som inte hör till något religionssamfund. Om konfessionslösa begravningsplatser anläggs och villkoren för att samfunden skall få inrätta egna begravningsplatser klarläggs, kommer utbudet av alternativa begravningsplatser att öka och möjligheterna att i praktiken genomföra religionsfrihet att förbättras. Genom reglering av avgifterna för begravningsverksamhet främjas en jämlik behandling av människorna oberoende av deras medlemskap i religionssamfund.

5. Beredningen av propositionen

Statsrådet tillsatte den 1 oktober 1998 en kommitté med uppgift att utarbeta ett förslag till ny lagstiftning om religionsfrihet (religionsfrihetskommittén). Medlemmar i kommittén var sakkunniga och representanter för förvaltningen. Därtill kallades till kommittén sakkunniga, som företrädde finansministeri-

et, utrikesministeriet, den evangelisk-lutherska kyrkan, det ortodoxa kyrkosamfundet, olika religionssamfund och fritänkare.

Religionsfrihetskommittén lämnade ett delbetänkande den 27 september 1999 (komiteamietintö-kommittébetänkande 1999:5). Delbetänkandet var på remiss hos 130 instanser. I delbetänkandet konstaterade religionsfrihetskommittén att det inte var lämpligt att överföra bestämmelserna om begravningsverksamheten i den nuvarande religionsfrihetslagen till den nya religionsfrihetslagen. Kommittén framförde därför att en begravningslag skulle stiftas, där de nu gällande delvis bristfälliga bestämmelserna om begravningsverksamheten skulle kompletteras och preciseras. Kommittén organiserade arbetet så att den tillsatte en kommittésektion (begravningssektionen) med uppgift att bereda ett förslag till lagstiftning om begravningsverksamheten för kommittén. Undervisningsministeriet publicerade en sammanfattning av utlåtandena om delbetänkandet i mars 2000.

Religionsfrihetskommittén gav sitt egentliga betänkande den 28 februari 2001 (komiteamietintö-kommittébetänkande 2001:1). Betänkandet var utformat som en regeringsproposition och innehöll förslag till religionsfrihetslag och vissa lagar som har samband med den samt begravningslag.

Utlåtanden om betänkandet begärdes av totalt 147 instanser. Bl.a. begärdes utlåtande av alla ministerier, flera andra statliga myndigheter, alla religionssamfund, vissa kommuner, samtliga partier som är företrädare i riksdagen samt många organisationer. En sammanfattning av utlåtandena om betänkandet har publicerats av undervisningsministeriet i september 2001. Den största delen av remissinstanserna ansåg att förslagets utgångspunkter och inriktning allmänt taget är riktig. Emellertid framfördes i utlåtandena avvikande ståndpunkter i fråga om många enskildheter i kommitténs förslag.

Regeringens proposition grundar sig på religionsfrihetskommitténs betänkande och i den fortsatta beredningen, utgående från utlåtandena som getts om betänkandet, som utförts som tjänsteuppdrag vid undervisningsministeriet.

6. Andra omständigheter som inverkar på propositionens innehåll

Regeringens proposition har utarbetats som

ett led i totalreformen av religionsfrihetslagstiftningen. Samtidigt med denna proposition föreslås att det stiftas en religionsfrihetslag, som syftar till att trygga utövandet av religionsfriheten enligt grundlagen.

Det är dock möjligt att även genomföra denna proposition separat. I så fall bör bestämmelserna om begravningsverksamheten i nu gällande religionsfrihetslagstiftning upphävas. Sådana bestämmelser finns i 10 § religionsfrihetslagen och 7, 8 och 9 § förordningen angående verkställighet av den. Målsättningen är emellertid att båda lagarna träder i kraft samtidigt.

Enligt 17 kap. 1 § kyrkolagen skall beslut om anläggande eller utvidgning av en begravningsplats underställas undervisningsministeriet för fastställelse. Propositionen förutsätter att detta underställningsförfarande frångås. En bestämmelse om detta måste utfärdas särskilt i den ordning som gäller för stiftande av kyrkolag. Enligt 67 § lagen om ortodoxa kyrkosamfundet skall också det ortodoxa kyrkosamfundets församlingars beslut om anläggning av begravningsplats underställas undervisningsministeriet för fastställelse. Propositionen förutsätter att även denna bestämmelse ändras och underställningsförfarandet frångås.

Enligt förslaget skall 14 § begravningslagen innehålla bestämmelser om gravvårdar. De

föreslagna bestämmelserna avviker i viss mån från bestämmelserna om gravvårdar i 17 kap. 4 § kyrkolagen och kyrkolagen måste därför ändras i detta hänseende. Även bestämmelsen om ett gravregister i 12 § begravningslagen förorsakar behov att ändra kyrkolagstiftningen.

Finansministeriet tillsatte i december 2001 en arbetsgrupp med uppgift att utreda frågan om och ge förslag till hur församlingarnas samfundsskatteandel kan ersättas med ett i lag bestämt statsunderstöd. Arbetsgruppen skulle enligt uppdraget beakta aspekter i samband med reformen av religionsfrihetslagstiftningen och av lagstiftningen om begravningsverksamheten samt ta ställning till hur ett eventuellt statsunderstöd till registrerade religionssamfund skall genomföras. Arbetsgruppen har i sitt betänkande som avläts den 30 april 2002 (Promemorior av finansministeriets arbetsgrupper 9/2002) föreslagit att samfundsskatteandelen till de evangelisk-lutherska kyrkorna ersätts med ett lagstadgat statsunderstöd. I stöd till registrerade religionssamfund föreslog arbetsgruppen statsunderstöd enligt prövning som i första hand dimensioneras och fördelas efter samfundets medlemsantal. Arbetsgruppen konstaterade att ett eventuellt stöd till huvudmän för begravningsplatser, om så önskas, kan ordnas i form av statsunderstöd enligt prövning.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

1.1. Begravningslag

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. *Tillämpningsområde.* Tillämpningsområdet för lagen framgår av 1 §. I lagen regleras enligt paragrafens 1 mom. för det första gravsättning och kremering av stoftet efter en människa och hanteringen av askan. Till hanteringen av aska räknas gravsättning av aska eller dess placering på något annat sätt. För det andra finns bestämmelser om att anlägga, upprätthålla, sköta och lägga ned en begravningsplats och en enskild grav samt om att anlägga ett krematorium. Lagen gäller begravningsplatser som upprätthålls av den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan, om vilka idag finns bestämmelser i den lagstiftning som gäller dessa kyrkor, och därtill andra begravningsplatser, om vilka bestämmelser finns i religionsfrihetslagen och förordningen om dess verkställande.

På begravningsverksamheten på begravningsplatser som upprätthålls av den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan tillämpas även i fortsättningen kyrkolagen och lagen om ortodoxa kyrkosamfundet samt vad som bestäms med stöd av dem utöver begravningslagen. En hänvisning till dessa bestämmelser finns i 2 mom. Den evangelisk-lutherska kyrkans begravningsplatser regleras i 17 kap. kyrkolagen som innehåller bestämmelser om att anlägga en begravningsplats, gravrätt, skötseln av en grav och gravvård samt i 17 kap. kyrkoordningen. Lagen om det ortodoxa kyrkosamfundet reglerar bl.a. skötseln av en begravningsplats och en grav, förlust av gravrätt, gravbokföring och anläggandet av en begravningsplats.

Begravningslagen skall gälla den allmänna organiseringen av begravningsverksamheten och berör därtill närmast religionsfrihets- och pietetssynpunkter i samband med begravningsverksamheten. Hälsoskyddsaspekterna regleras även i fortsättningen i 9 kap. hälsoskyddslagen och 7 kap. hälsoskyddsförordningen. Paragrafens 3 mom. innehåller en hänvisning till bestämmelserna i hälsoskyddslagen och -förordningen.

2 §. *Allmänna skyldigheter.* Paragrafen innehåller bestämmelser om de allmänna skyldigheterna i begravningsverksamheten. Para-

grafens 1 mom. är en generell bestämmelse enligt vilken stoftet efter en avliden utan onödigt dröjsmål skall gravsättas eller kremeras. En del situationer, exempelvis vid utredning av dödsorsaken, kan medföra dröjsmål som inte kan anses onödigt. Enligt 2 § lagen om utredande av dödsorsak kan en avliden begravas först då dödsorsaken är utredd och tillstånd till begravningen har getts. Huvudregeln är emellertid att man skall undvika onödigt dröjsmål med de praktiska arrangemang som hänför sig till en begravning.

Enligt paragrafens 2 mom. skall stoftet och askan efter den avlidne hanteras på ett värdigt sätt och så att den avlidnes minne hedras. Denna bestämmelse uttrycker den princip som är lagens centrala utgångspunkt och den skall vägleda tillämpningen av lagens övriga bestämmelser. De sociala normerna i vår kultur förutsätter en attityd som hedrar de avlidna. Skyddsobjektet i bestämmelsen är framför allt känslorna hos de personer som stått den avlidne nära och människors uppfattning om hur man skall förhålla sig till de avlidna.

Ur bestämmelsen kan bl.a. härledas gränserna för när en begravning enligt en annan religion eller en icke-religiös begravning kan tillåtas på en evangelisk-luthersk eller ett annat religiöst samfunds begravningsplats. En förrättning som enligt den allmänna uppfattningen bryter mot värdighet eller hedrandet av den avlidnes minne skall kunna förbjudas med stöd av denna bestämmelse. Bestämmelsen inverkar även på bedömningen av om sättet för placering av askan är godtagbar. I vissa fall kan en respektlös hantering av stoftet eller askan även uppfylla rekvisiten för störande av gravfrid, om vilket bestäms i 17 kap. 12 § strafflagen.

Paragrafens 3 mom. innehåller bestämmelser om skyldigheten att respektera den avlidnes åskådning och önskemål vid gravsättningen, kremeringen och hanteringen av askan. Typiska frågor där bestämmelsen tillämpas är t.ex. valet mellan gravsättning i kista eller kremering, valet av begravningsplats och gravplats samt begravningsförrättningen. Den avlidnes religiösa åskådning eller åskådning av annat slag skall beaktas bl.a. vid övervägandet av ett eventuellt religiöst innehåll i begravningsförrättningen. Många religioner har även andra krav och seder beträffande begravningspraxis. Med den avlid-

nes önsknings avses i bestämmelsen främst önsknings som den avlidne uttryckligen har framfört under sin livstid. Å andra sidan har man med bestämmelsen önskat ge ett mer generellt uttryck för principen att utgångspunkten i de val som träffas kring begravningsarrangemangen skall vara det som den avlidne själv skulle ha önskat.

Den avlidnes åskådning och önskemål bör iaktas så långt det rimligtvis är möjligt. Bestämmelsen förpliktar inte till att infria sådana önsknings eller lösningar på grund av den avlidnes åskådning som det vore oskäligt svårt eller med hänsyn till dödsboets medel oskäligt dyrt att fullfölja.

Bestämmelsen är avsedd att vara en anvisning av principiell natur för dem som enligt 23 § har hand om begravningsarrangemangen. Bestämmelsen skall även vara riktningsgivande vid domstolsavgöranden av meningsskiljaktigheter som gäller begravningsarrangemang.

2 kap. Begravningsplatser som upprätthålls av församlingarna eller de kyrkliga samfälligheterna inom evangelisk-lutherska kyrkan

3 §. *Skyldigheten att upprätthålla allmänna begravningsplatser.* Enligt denna paragraf svarar församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna inom den evangelisk-lutherska kyrkan i sista hand för att allmänna begravningsplatser upprätthålls. Församlingarnas skyldighet att upprätthålla allmänna begravningsplatser framgår i den gällande lagstiftningen av 10 § 2 mom. religionsfrihetslagen enligt vilken även en avliden som inte hör till den evangelisk-lutherska kyrkan begravs på en till denna kyrka hörande församlings begravningsplats om en annan gravplats inte finns att tillgå. I förslaget åläggs inte varje församling att upprätthålla en egen begravningsplats utan en församling kan upprätthålla begravningsplatsen tillsammans med en annan församling eller ge en kyrklig samfällighet i uppdrag att upprätthålla en begravningsplats. Församlingen kan fullgöra sin skyldighet även genom att skaffa sig rätt att använda en annan begravningsplats. Församlingarnas skyldighet att upprätthålla begravningsplatser sammanhänger med den finansiering som enligt förslagets 22 § skall vara disponibel för kostnader för upprätthållande av allmänna begravningsplatser.

Den evangelisk-lutherska kyrkans församling eller dess kyrkliga samfällighet behöver inte ett särskilt tillstånd för att upprätthålla och anlägga en begravningsplats utöver anmälan enligt hälsoskyddslagen och eventuella byggnadslov, åtgärdstillstånd och tillstånd att göra landskapsåtgärder. Enligt 17 kap. 1 § kyrkolagen skall ett beslut om att anlägga eller utvidga en begravningsplats underställas undervisningsministeriet för fastställelse. Slopandet av förfarandet med underställning kräver en ändring av kyrkolagen.

4 §. *Anvisande av gravplats.* Paragrafen reglerar den evangelisk-lutherska kyrkans församlingars och kyrkliga samfälligheters skyldighet att anvisa gravplats på en allmän begravningsplats. På grundval av denna paragraf bestäms å ena sidan den personkrets som har rätt till gravplats och å andra sidan vilken församling eller kyrklig samfällighet som är skyldig att anvisa gravplats. Bestämmelsen hindrar inte församlingen eller den kyrkliga samfälligheten att anvisa gravplats även för en avliden som inte enligt bestämmelsen har en absolut rätt till gravplats på den allmänna begravningsplatsen eller som en annan församling eller kyrklig samfällighet är skyldig att anvisa gravplats för.

Enligt 3 kap. 3 § kyrkolagen skall församlingsindelningen motsvara kommunindelningen så att varje kommun i sin helhet befinner sig på området för samma församling eller kyrkliga samfällighet. Om det finns flera församlingar inom en kommuns område skall de enligt 11 kap.1 § kyrkolagen bilda en kyrklig samfällighet. Även församlingar som är belägna på området för två eller flera kommuner kan bilda en kyrklig samfällighet. I församlingar som hör till en kyrklig samfällighet har den kyrkliga samfälligheten i praktiken svarat för begravningsverksamheten.

I paragrafens 1 mom. föreslås bli föreskrivet att den församling eller kyrkliga samfällighet inom vars område den avlidne hade sin hemkommun vid tidpunkten för dödsfallet i första hand anvisar en gravplats för den avlidne. Om den avlidne bodde i Finland men inte hade hemkommun i Finland faller denna skyldighet enligt paragrafens 2 mom. på den församling eller kyrkliga samfällighet inom vars område den avlidne var bosatt vid sin död. Även en finsk medborgare som vid sin död var bosatt utomlands, men som tidigare haft sin hemkommun i Finland, har rätt till

gravplats på en allmän begravningsplats. I det fallet har enligt paragrafens 3 mom. den församling eller kyrkliga samfällighet inom vars område den avlidne hade sin hemkommun före flyttningen utomlands skyldighet att anvisa gravplats.

5 §. *Konfessionslöst gravområde.* Ett konfessionslöst gravområde är avsett att vara ett ur religiös synpunkt neutralt alternativ för dem som inte av religiösa skäl eller skäl som har med deras åskådning att göra vill bli gravsatta på en evangelisk-luthersk begravningsplats. I paragrafens 1 mom. föreslås att anvisandet av en gravplats på ett konfessionslöst gravområde enligt paragrafens 3 mom. alltid skall förutsätta en uttrycklig begäran om det. Det är förenligt med god förvaltningssed, liksom med principen om religionsfrihet att den avlidnes anhöriga får information om denna möjlighet om den avlidnes önskemål inte är kända. Även en avliden som inte hörde till den evangelisk-lutherska kyrkan skall gravsättas på en evangelisk-luthersk begravningsplats om en uttrycklig begäran om gravplats på ett konfessionslöst gravområde inte framställs. En avliden som hörde till den evangelisk-lutherska kyrkan kan på begäran gravsättas på ett konfessionslöst gravområde.

Ett konfessionslöst gravområde är neutralt ur religiöst perspektiv på så sätt att församlingen eller den kyrkliga samfälligheten endast är teknisk huvudman för området. Om området anläggs på ett nytt område för en begravningsplats skall det inte invigas kristligt. Av praktiska skäl kan man dock anlägga ett konfessionslöst gravområde på tidigare vigd jord då det konfessionslösa gravområdet avskiljs från en begravningsplats som redan är i bruk. Huvudmannen för gravområdet skall inte placera kristliga eller andra religiösa eller ideella symboler på området. I gravvårdarna kan symboler för den religion varje avliden hör till användas och begravningsförrättningen kan ordnas i enlighet med den avlidnes övertygelse eller önskemål. Den föreslagna 2 § skall emellertid beaktas. Enligt paragrafen skall stoftet och askan hanteras på ett värdigt sätt och så att den avlidnes minne hedras.

Ett konfessionslöst gravområde kan vara en helt separat begravningsplats eller en tydligt avskild del av en annan begravningsplats. Delen kan då avskiljas med staket, planteringar eller på ett annat motsvarande, klart ur-

skiljbart sätt. Paragrafen förutsätter inte att varje församling eller kyrklig samfällighet har ett eget konfessionslöst gravområde. De kan ordna ett konfessionslöst gravområde i samarbete. Församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna kan upprätthålla ett konfessionslöst gravområde gemensamt eller köpa de tjänster som behövs av en annan församling, kyrklig samfällighet eller någon annan som upprätthåller en begravningsplats. En gravplats som anvisas får emellertid inte ligga oskäligt långt från församlingens område. Målsättningen för bestämmelsen är att de anhörigas och andra närståendes resor till graven inte skall bli oskäligt långa. Å andra sidan är målet även att de konfessionslösa områdena skall kunna ordnas som enheter av förnuftig storlek. Vid bedömningen av avståndets skälighet kan man sålunda beakta även efterfrågan av konfessionslösa gravplatser på området. På glesbebyggda områden där efterfrågan av konfessionslösa gravplatser är liten kan man således anse betydligt längre avstånd som skäliga än exempelvis i huvudstadsregionen.

För den församling eller kyrkliga samfällighet som upprätthåller begravningsplatsen är det en lagstadgad offentlig förpliktelse att anvisa gravplats på ett konfessionslöst område. Huvudmannen för begravningsplatsen är således i denna egenskap bunden av grundlagens bestämmelser om individens rättigheter och av förvaltningens allmänna rättsskyddsprinciper. Huvudmannen för en begravningsplats skall t.ex. beakta jämlikhetsprincipen i 6 § grundlagen då denna fullgör sin skyldighet att anvisa gravplatser på ett konfessionslöst gravområde. Det konfessionslösa gravområdet skall ordnas så att de som gravsätts på detta område behandlas likvärdigt med dem som gravsätts på församlingens övriga begravningsplatser.

På vissa evangelisk-lutherska begravningsplatser har församlingarna frivilligt reserverat skilda gravområden för avlidna som bekänt sig till en viss religion. I praktiken har det funnits behov speciellt för särskilda gravområden för muslimer. Det skall även i fortsättningen vara möjligt och önskvärt att anlägga denna typ av särskilda områden.

6 §. *Avgifter som tas ut inom begravningsverksamheten.* Enligt paragrafens 1 mom. skall en församling eller en kyrklig samfäl-

lighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan kunna ta ut avgifter som anknyter till upplåtelsen av en gravplats, tjänster i samband med gravsättningen och skötseln av graven. Med tjänster i samband med gravsättningen avses öppning och täckning av graven, hyra för bårhus och kremering. De avgifter som debiteras för den grundläggande skötseln av graven kan betraktas som avgifter som anknyter till skötseln av graven. Med gravens grundläggande skötsel avses en enhetlig, vanligen maskinellt utförd skötsel av grasmattan på begravningsplatsområdet och gravarna där. Eventuella förbindelser om gravskötsel hör till skötseln av graven.

De avgifter som avses i denna paragraf och som får tas ut i begravningsverksamheten får vara högst så stora som produktionskostnaderna för tjänsten. Sålunda får man ta ut en avgift för tjänsten som högst motsvarar de totalkostnader som orsakas församlingen eller den kyrkliga samfälligheten av produktionen av tjänsten, d.v.s. en avgift som motsvarar självkostnadsvärdet. Med tjänstens självkostnadsvärde avses de totalkostnader som produktionen av tjänsten medför. I totalkostnaderna ingår de särskilda kostnader som orsakat avgiften och därutöver avgiftens andel av gemensamma kostnader såsom förvaltningskostnader, kostnader för verksamhetsutrymmen och kapitalkostnader. I lagen skall bestämmelser finnas endast om avgiftens högsta storlek. Avgiften kan sålunda även vara lägre än självkostnadspriset.

De tjänster som avses i bestämmelsen har samband med den föreslagna 3 § enligt vilken församlingar och kyrkliga samfälligheter ska ha en skyldighet att upprätthålla allmänna begravningsplatser. Paragrafen gäller således inte uthyrning av begravningskapell, kyrka eller ett annat motsvarande utrymme eller klockringning, vilka församlingen inte har lagstadgad skyldighet att producera. Eventuella avgifter som debiteras för sådana tjänster baserar sig på ett privaträttsligt avtal.

Enligt 2 mom. skall grunderna för de avgifter som tas ut inom begravningsverksamheten vara desamma för alla dem som har rätt att bli gravsatta på församlingens eller den kyrkliga samfällighetens begravningsplats. Avgifterna kan således inte bestämmas i enlighet med om den som skall gravsättas är en församlingsmedlem eller inte. Detta är motive-

rat därför att församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna sköter en lagstadgad uppgift då de sörjer för begravningsverksamhet och utifrån 22 § enligt lag skall garanteras disponibel finansiering för kostnaderna.

Kostnaderna för begravningsverksamheten varierar från församling till församling, och rentav för varje begravningsplats inom församlingens eller den kyrkliga samfällighetens område. Skillnaderna i kostnaderna beror på variationer i kostnaderna för anläggandet och upprätthållandet av begravningsplatsen. Kostnaderna påverkas bl.a. av begravningsplatsens läge, jordmånens art, tillgången och priset på mark som är lämplig för gravsättning samt nivån på skötseln av begravningsplatsen och hur mekaniserat arbetet är. Av denna anledning finns det inte skäl att fastställa avgifter för begravningsverksamheten på riksnivå, utan de avgifter som tas ut inom begravningsverksamheten skall kunna variera enligt församling och samfällighet.

En avliden person kan gravsättas även på en annan begravningsplats än den som upprätthålls av den församling eller kyrkliga samfällighet som avses i 4 §, där den avlidne har rätt att bli gravsatt. I så fall skall en överenskommelse om detta träffas med den församling som sköter om gravsättningen. I dessa situationer kan avgifterna avvika från de allmänt tillämpade betalningsgrunderna i församlingen i fråga.

3 kap. Övriga begravningsplatser

7 §. *En församling inom det ortodoxa kyrkosamfundet, staten, en kommun eller en samkommun som huvudman för en begravningsplats.* En församling inom det ortodoxa kyrkosamfundet, staten, en kommun eller en samkommun kan vara huvudman för en begravningsplats utan särskilt tillstånd. Sålunda kan en begravningsplats anläggas utan andra åtgärder än en anmälan enligt 13 § hälsoskyddslagen och eventuella byggnadslov, åtgärdstillstånd och tillstånd för landskapsåtgärder. I praktiken kan staten komma i fråga som huvudman för en begravningsplats endast i undantagsfall.

8 §. *Ett registrerat religionssamfund eller en annan registrerad sammanslutning eller en stiftelse som huvudman för en begravningsplats.* De samfund och stiftelser som räknas

upp i paragrafens 1 mom. skall kunna upprätthålla en begravningsplats med tillstånd av länsstyrelsen. Bestämmelsen gäller i praktiken alla registrerade samfund och stiftelser. För klarhets skull har de registrerade religionssamfund och deras registrerade lokalsamfund, för vilka möjligheten att anlägga en begravningsplats är av särskilt stor betydelse, nämnts särskilt. Eftersom huvudmannaskapet för en begravningsplats förutsätter att huvudmannen förbinder sig att sköta och upprätthålla begravningsplatsen i minst 100 år efter den senaste gravsättningen kan en fysisk person inte fungera som huvudman för en begravningsplats.

Då verksamheten förutsätter en exceptionell långsiktighet föreslås tillståndsplikt för att upprätthålla en begravningsplats. Enligt förslaget till 15 § har en begravningsplats en immunitetstid på 100 år räknat från den senaste gravsättningen. Under denna tid kan området för begravningsplatsen inte tas i annat bruk och huvudmannen för begravningsplatsen är skyldig att sköta begravningsplatsen i enlighet med 13 §. Det behövs sålunda ett tillståndsförfarande där man kan försäkra sig om att sökanden har förutsättningar att sköta begravningsplatsen tillräckligt långsiktigt. Därtill skall man i tillståndsförfarandet kunna försäkra sig om att huvudmannen för begravningsplatsen har tillräckliga förutsättningar att upprätthålla begravningsplatsen med hänsyn till de pietetssynpunkter som hänför sig till hedrandet av den avlidnes minne. Ett skilt tillstånd för att upprätthålla en begravningsplats krävs inte av församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna inom evangelisk-lutherska kyrkan, staten, kommunerna, samkommunerna samt församlingarna inom det ortodoxa kyrkosamfundet emedan dessa i egenskap av offentliga samfund kan anses ha förutsättningar för en tillräckligt långsiktig verksamhet. Verksamheten på de begravningsplatser som upprätthålls av de offentliga samfundet övervakas därtill bl.a. på så sätt att det finns besvärsmätt över samfundens beslut.

En förutsättning för att bevilja tillstånd är att sökanden har möjligheter att upprätthålla en begravningsplats på ett behörigt sätt. Vid bedömningen av förutsättningarna tas hänsyn främst till varaktigheten i det sökande samfundets eller den sökande stiftelsens verksamhet och till sökandens möjligheter till ett

långsiktigt åtagande att upprätthålla en begravningsplats så att pietetssynpunkter beaktas. Vid bedömningen av förutsättningarna kan man fästa vikt vid sökandens yrkesmässiga och ekonomiska omständigheter. De yrkesmässiga förutsättningarna kan uppfyllas även genom att köpa tjänsterna för begravningsverksamheten från utomstående producenter. Vid bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna kan man beakta sökandens förmåga att sköta om finansieringen på lång sikt. De övriga förutsättningar som föreskrivs för anläggande av en begravningsplats som bestämmelsen nämner avser närmast 9 § om den fastighet som används som begravningsplats. En begravningsplats får inte heller upprätthållas i syfte att eftersträva ekonomisk vinst. Detta innebär att t.ex. en sådan huvudman för en begravningsplats som har formen av ett aktiebolag inte får dela ut dividend till ägarna.

Till tillståndsansökan skall enligt paragrafens 2 mom. fogas en utredning om hur upprätthållandet av begravningsplatsen kommer att ordnas. Utredningen över upprätthållandets ordnande kan användas vid bedömningen av sökandens möjligheter att upprätthålla begravningsplatsen på ett behörigt sätt. Sökanden skall i praktiken kunna lägga fram en genomförbar plan för hur begravningsplatsens upprätthållande kommer att ordnas även på lång sikt. Länsstyrelsen kan vid behov i tillståndet lägga in villkor som gäller upprätthållandet av begravningsplatsen och skötseln av den. För en ändring av området för en begravningsplats skall tillstånd fås av länsstyrelsen.

Paragrafens 3 mom. föreskriver om länsstyrelsens möjlighet att för en viss tid eller tills vidare förbjuda gravsättning på en begravningsplats som avses i denna paragraf. Grav-sättning kan förbjudas om sökanden har lämnat felaktiga uppgifter som väsentligt har inverkat på beviljandet av tillståndet. Verksamhet i strid med tillståndsvillkoren eller lag kan leda till förbud mot gravsättning endast om det sker upprepade gånger. Länsstyrelsen skall i allmänhet i första hand ge en anmärkning till huvudmannen för begravningsplatsen och först därefter, om verksamheten fortsättningsvis sker i strid med förutsättningarna, förbjuda gravsättning. Innan förbudsbeslutet fattas skall huvudmannen för begravningsplatsen höras i enlighet med lagen om förvaltningsförfarande.

Ett förbudsbeslut inverkar inte på huvudmannens skyldighet att svara för begravningsplatsens skötsel. Vid sidan av gravsättningsförbudet skall länsstyrelsen enligt den föreslagna 26 § ha rätt att förelägga vite eller hot om tvångsutförande, om huvudmannen för begravningsplatsen inte iakttar de skyldigheter som föreskrivs i denna lag.

4 kap. Begravningsplatsens fastighet

9 §. *Fastigheter som används som begravningsplats.* Huvudmannen för en begravningsplats skall som huvudregel äga den fastighet som används som begravningsplats. Med samtycke av fastighetsägaren kan en begravningsplats dock anläggas även på en fastighet som begravningsplatsens huvudman besitter med en lego- eller annan nyttjanderätt som kan inskrivas. Inskrivningsbara lego- och nyttjanderättsavtal indelas i jordabalken i avtal som kan inskrivas och avtal med inskrivningsskyldighet. Avtal med inskrivningsskyldighet är avtal som får överföras på tredje man utan att fastighetsägaren hörs och om det på området finns eller enligt avtal får uppföras byggnader eller anläggningar som tillhör legotagaren utan att fastighetsägaren hörs. Lego- eller nyttjanderätten skall skyddas även mot en godtroende ny ägare av moderfastigheten och den skall bevaras även vid en eventuell exekutiv auktion av moderfastigheten. Av detta skäl skall även en sådan lego- eller nyttjanderätt, för vilken ingen inskrivningsskyldighet finns enligt jordabalken, skrivas in och inskrivningen av avtal enligt både 14 kap. 1 § och 14 kap. 2 § jordabalken skall göras med främsta företrädesrätt. På detta sätt garanteras rättighetens bestånd. När begravningsplatsen anläggs eller tillstånd att anlägga en begravningsplats söks, skall huvudmannen för begravningsplatsen ha lagfart på fastigheten, äganderätten till området vara registrerad i eller den särskilda rätten inskriven i dennas namn.

Enligt paragrafen anläggs en begravningsplats alltid på en hel fastighet. Detta är nödvändigt för att begravningsplatsens läge och omfattning entydigt skall kunna konstateras på basis av fastighetsregisteruppgifterna. Om endast en del av en fastighet är avsedd att tas i bruk som begravningsplats skall den del

som skall bli en begravningsplats först avskiljas till en separat fastighet. En fastighet som är i bruk som begravningsplats kan bestå av det egentliga begravningsplatsområdet och därutöver av områden som används för upprätthållandet och användningen av begravningsplatsen. På fastigheten kan i samband med begravningsplatsen finnas kyrkliga byggnader samt byggnader som betjänar upprätthållandet och användningen av begravningsplatsen, såsom en kyrka, ett andaktskapell och servicebyggnader. Begränsningarna enligt denna lag skall emellertid gälla hela fastighetens område.

Enligt förslaget till 15 § kan en begravningsplats som huvudregel tas i annat bruk först då det förflutit minst 100 år sedan den senaste gravsättningen. Giltighetstiden för besittningsrätten skall således omfatta dels tiden för den faktiska användningen av begravningsplatsen, dels denna fredningstid om 100 år. För att användningstiden för en begravningsplats inte skall bli oändamålsenligt kort skall besittningstiden således vara väsentligt längre än fredningstiden. Därför skall rättigheten gälla i minst 130 år. Av inskrivningstekniska skäl får den inte vara längre än 200 år.

När området för begravningsplatsen arrenderas kunde 5 kap. i jordlegolagen (258/1966) om annan lega annars vara tillämplig, men enligt gällande lag kan den längsta tiden för ett sådant legoavtal vara 100 år. Dessutom förutsätter man i förslaget att även ett begravningsplatsområde som besitts på basis av en legorätt är en separat fastighet, medan legorätten enligt 5 kap. jordlegolagen även kan omfatta endast en del av en fastighet.

Av dessa skäl lämpar sig legorätt enligt jordlegolagen inte vid lega av ett område för en begravningsplats. Begravningsplatsens särskilda natur medför att området för den skall vara i huvudmannens besittning tills begravningsplatsen läggs ned i den ordning som föreskrivs i den föreslagna 15 §. Av detta skäl föreslås att man i 1 mom. i paragrafen tar in en särskild bestämmelse om avtalet om lega av området för en begravningsplats. Ett avtal om lega av ett begravningsplatsområde skall alltid göras för viss tid, minst för 130 år och högst för 200 år, och föremålet för arrendet skall alltid vara hela fastighetens område. Eftersom det är fråga om mycket exceptionella specialfall av undantagsnatur är utgångspunkten i propositionen att denna lag inte

skall föreskriva om något undantag i den längsta tiden för legorätt som bestäms i 5 kap. jordlegolagen. Det är enligt förslaget i stället fråga om en särskild, i denna lag föreskriven legorätt på vilken emellertid 5 kap. jordlegolagens bestämmelser om jordlega tillämpas till andra delar än dem som har nämnts ovan. Bestämmelsen om att besittningsrätten är på viss tid och att den är av viss längd i tid skall även gälla annan nyttjanderätt än legorätt.

Inskrivningen av en särskild rätt avförs ur registret när besittningsrätten upphör med stöd av 14 kap. 15 § 1 mom. jordabalken. Avförandet ur registret görs även om ett beslut enligt 15 § om nedläggning av en begravningsplats inte har fattats. Huvudmannen för en begravningsplats skall observera denna omständighet.

Anläggandet av en begravningsplats begränsar användningen av fastigheten i väsentliga avseenden. Pietetshänsyn talar för att en begravningsplats inte får stå som säkerhet för en skuld. Användningsändamålet inverkar även på fastighetens värde som säkerhet. En situation, där området för begravningsplatsen belastas av någon annan inskriven rättighet enligt 14 kap. 1 § 1 mom. jordabalken utöver den rättighet som avses i 9 § 1 mom. i denna lag, skulle i praktiken vara synnerligen problematisk. Av dessa skäl föreslås i 2 mom. att en fastighet som används som begravningsplats inte får vara föremål för inteckning och den får inte belastas av andra inskrivna särskilda rättigheter än de, som avses i denna lag. Inte heller kan man fastställa en inteckning enligt 19 kap. 1 § jordabalken i den nyttjanderätt som avses i 1 mom. Detta innebär att en fastighet, som skall användas som begravningsplats, skall vara fri från inteckningar och andra inskrivningar än de, som avses i 1 mom. eller så skall fastigheten befrias från dem när den bildas till en separat fastighet. Ett sådant slopande av rättigheter kan till vissa delar göras med stöd av 28 § lagen om fastighetsbildning (554/1995).

Den huvudman för en begravningsplats som avses i 3 och 7 § skall innan ett beslut om att anlägga begravningsplatsen fattas utreda att den fastighet som man avser ta i bruk som begravningsplats inte är föremål för inteckningar eller i 2 mom. avsedda inskrivna nyttjanderätter. I det fall att den som anlägger begravningsplatsen behöver länsstyrelsens

tillstånd enligt 8 § skall länsstyrelsen, innan tillstånd beviljas, kräva ovan avsedd utredning av sökanden. När objektet för fastighetsbildningen är ett område som tidigare har tagits i bruk som begravningsplats, föreslås att förutsättningen för att ett sådant område bildas till en självständig fastighet är att den fastighet som bildas inte belastas av inteckningar eller inskrivningar i enlighet med 2 mom.

I paragrafens 3 mom. bestäms om begränsningar i överlåtelseätten av fastigheter samt lego- och nyttjanderättigheter till fastigheter som används som begravningsplatser. Sakens natur medför att begravningsplatser ligger utanför den normala omsättningen. Under den tid som fastigheten är i bruk som begravningsplats kan fastigheten, områden som hör till fastigheten och lego- och nyttjanderätten till fastigheten överlåtas endast till sådana som har rätt att upprätthålla en begravningsplats. En annan överlåtelse skall enligt förslaget vara ogiltig. Med detta garanteras att begravningsplatsens ägare eller innehavaren till nyttjanderätten till den endast kan vara någon annan som har rätt att upprätthålla en begravningsplats.

10 §. *Anmälningar till lagfarts- och inteckningsregistret.* Begravningsplatserna kan inte särskiljas från andra fastigheter i fastighetsregistret med hjälp av sin beteckning. Begravningsplatsfastigheterna får normala beteckningar. Det föreslås att uppgiften i lagfarts- och inteckningsregistret om att fastigheten inte är inteckningsbar och att det finns begränsningar i överlåtelseätten ordnas så, att den i 3 och 7 § avsedda huvudmannen för begravningsplatsen själv och, i de fall som avses i 8 §, länsstyrelsen efter att den har beviljat tillstånd anmäler uppgiften om anläggandet av begravningsplatsen till inskrivningsmyndigheten och inskrivningsmyndigheten antecknar detta som en rådighetsbegränsning i registret. Det är fråga om en rådighetsbegränsning som grundar sig på lag. I det fall att en fastighet som är i bruk som begravningsplats bildas till en självständig fastighet vid en fastighetsbildningsförrättning, skall förrättningsingenjören göra motsvarande anmälan.

Det är ändamålsenligt att lämna avförandet av anteckningen ur registret beroende av anmälan. Anmälaren skall ge inskrivningsmyn-

digheten en utredning över att begravningsplatsen har lagts ned.

5 kap. **Gravrätt samt skötsel och nedläggning av en begravningsplats**

11 §. *Gravrätt.* Med gravrätt avses besittningsrätten till graven. Med gravrätten sammanhänger i allmänhet även en skyldighet att sköta graven. Paragrafen reglerar inte det materiella innehållet i gravrätten utan hänvisar till grunderna för hur gravrätten definieras i olika fall.

I fråga om församlingarnas inom den evangelisk-lutherska kyrkan och det ortodoxa kyrkosamfundet begravningsplatser hänvisas 1 mom. i paragrafen till lagstiftningen om kyrkosamfundet. Bestämmelser om gravrätt finns bl.a. i 17 kap. 2—4 § kyrkolagen, 17 kap. 7—12 § kyrkoordningen och för de ortodoxa begravningsplatsernas del i 34 § lagen om det ortodoxa kyrkosamfundet.

Gravrätten har samband med anvisande av gravplats enligt den föreslagna 4 § samt avgifter som tas ut inom begravningsverksamheten enligt 6 §. Enligt dessa bestämmelser skall grunderna för gravrätten vara desamma för alla som har rätt att bli begravna på en begravningsplats som upprätthållas av en församling eller kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan.

Enligt 2 mom. i paragrafen skall gravrätten på andra begravningsplatser än de som upprätthålls av församlingar och kyrkliga samfälligheter inom den evangelisk-lutherska kyrkan eller församlingar inom det ortodoxa kyrkosamfundet helt basera sig på ett privaträttsligt avtal mellan gravrättsinnehavaren och huvudmannen för begravningsplatsen.

12 §. *Gravregistret.* Paragrafens 1 mom. reglerar skyldigheten för begravningsplatsens huvudman att föra ett gravregister. Registerföringen är nödvändig för att specificera den avlidnes sista vilorum. Uppgifter om den avlidnes gravplats behöver ibland t.ex. de myndigheter som svarar för utredning av dödsorsak. Enligt gällande lag om utredande av dödsorsak och förordning om utredande av dödsorsak skall ägaren till en begravningsplats meddela tidpunkten för gravsättningen och begravningsplatsen till magistraten. Om personen vid tidpunkten för dödsfallet var medlem av en församling inom den evangelisk-lutherska kyrkan eller det ortodoxa kyr-

kosamfundet skall meddelandet riktas till församlingen i fråga. Oftast behöver den avlidnes släktingar som bor på annan ort eller utomlands och andra privatpersoner uppgifter om graven. Gamla gravregister används i stor utsträckning som källmaterial speciellt av släktforskare.

De uppgifter som nämns i bestämmelsen bildar gravregistrets datainnehåll. Av registret skall för varje gravplats framgå efternamn och förnamn samt personbeteckning eller födelsedatum för varje avliden. De personuppgifter som nämns här är basuppgifter som är nödvändiga för att identifiera den avlidne. Födelsedatum och personbeteckning är alternativa uppgifter. Den registeransvarige kan avgöra vilkendera uppgiften som förs in i registret. I registrets datainnehåll skall ytterligare finnas uppgift om dödsdag och tidpunkt för gravsättningen samt för varje avliden var graven är belägen. Dessa uppgifter behövs för att utreda detaljer i samband med gravsättningen. Med begravnings sättet avses en uppgift om huruvida den avlidnes stoft har kistgravsatts eller om det är fråga om en gravsättning av den avlidnes aska. Med läget för graven avses en gravkarta eller annan specificerad information om gravens läge. I praktiken skall registret innehålla en gravkarta och en förteckning över de avlidna.

Enligt 2 mom. kan även namn och adress på innehavaren av gravrätten antecknas i registret. Innehavarens kontaktuppgifter är nödvändiga bl.a. i ärenden om gravens skötsel. En registeranteckning kan göras även om giltighetstiden för gravrätten. Vidare kan uppgifter om vem som kan gravsättas i graven antecknas i registret. De uppgifter som definieras i denna bestämmelse anknyter till gravrätten enligt den föreslagna 11 §. Vid behov skall man dessutom kunna registrera konstnärligt eller historiskt värdefulla gravvårdar som finns på begravningsplatsen och deras läge.

Begravningsplatsen eller en del av den kan vara en s.k. minneslund, där den avlidnes aska placeras utan anteckning om dess läge. När askan placeras i en minneslund behöver placeringen naturligtvis inte antecknas i gravregistret. Om detta skall enligt förslaget bestämmas i paragrafens 3 mom.

Det ingår inte någon utövning av offentlig makt i huvudmannaskapet för en begravningsplats eller ansvarigheten för gravregistret. Det finns därför inte grund för att anses

att huvudmannen för begravningsplatsen skulle vara en myndighet som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Frågan om offentlighet i fråga om uppgifterna i gravregistret skall också i sista hand avgöras på basis av huruvida huvudmannen för begravningsplatsen är en sådan myndighet som avses i nämnda lag.

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas på statens och kommunernas myndigheter och även på den evangelisk-lutherska kyrkans förvaltning enligt 25 kap. 8 § kyrkolagen. De gravregister som dessa för är offentliga i enlighet med nämnda lag. På förändret av registret och utlämnandet av uppgifter ur det tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och personuppgiftslagen (523/1999) parallellt. Däremot tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet inte på församlingarna inom det ortodoxa kyrkosamfundet, registrerade religionssamfund, andra registrerade sammanslutningar och stiftelser i samband med upprätthållandet av en begravningsplats. De gravregister som dessa för är sålunda inte offentliga. Vid förändret av registret och utlämnandet av uppgifter ur det tillämpas personuppgiftslagen. Den lagstadgade skyldigheten att föra ett gravregister berättigar inte den registeransvarige att lämna ut uppgifter utan vederbörandes tillstånd, om inte annat bestäms i lag. För att lämna ut uppgifterna i registret behövs med stöd av personuppgiftslagen samtycke av rättsinnehavarna efter den avlidne. Det är i praktiken möjligt att be om ett sådant samtycke i samband t.ex. med ett avtal om gravrätt.

I paragrafens 4 mom. finns en bestämmelse om skyldighet att bevara gravregistret permanent. Dessutom åläggs ett registrerat religionssamfund, eller en annan registrerad sammanslutning eller en stiftelse att överlämna de handlingar som hör till gravregistret till arkivverket. Detta gäller de tillfällen där den sammanslutning eller stiftelse som upprätthåller begravningsplatsen avslutar sin verksamhet. De offentliga sammanslutningar och myndigheter som nämns i 1 § arkivlagen (831/1994) är arkiveringsskyldiga enligt denna lag. På den evangelisk-lutherska kyrkans arkiv tillämpas kyrkolagen.

13 §. *Skötsel av begravningsplatser och gra-*

var. Här föreslås en generell bestämmelse om skötseln av en begravningsplats och en grav. Huvudmannen för en begravningsplats skall enligt paragrafens 1 mom. sköta begravningsplatsen på ett värdigt sätt och så att minnet av de avlidna respekteras. Denna skyldighet är i kraft tills begravningsplatsen har lagts ned i enlighet med den föreslagna 15 §.

För klarhets skull hänvisas i paragrafens 2 mom. till bestämmelsen om gravrätt i 11 § i fråga om skötseln av en enskild grav. Ansvar för skötseln av en enskild grav på de evangelisk-lutherska och ortodoxa begravningsplatserna vilar i allmänhet på den som har besittningsrätten till graven. Församlingen kan emellertid avtala med innehavaren av besittningsrätten att församlingen mot ersättning svarar för gravens skötsel en viss tid. På begravningsplatser som upprätthålls av staten, en kommun eller en samkommun eller av ett registrerat religionssamfund, annat registrerat samfund eller en stiftelse kan huvudmannen avtala om skötseln av graven med innehavaren av gravrätten.

Huvudmannen för begravningsplatsen skall dock se till att innehavarna av gravrätt även fullgör sin skyldighet att sköta gravarna. De evangelisk-lutherska och ortodoxa församlingarna kan med stöd av 17 kap. 3 § kyrkolagen respektive 34 § lagen om det ortodoxa kyrkosamfundet ålägga en innehavare av gravrätt att inom en viss tid iståndsätta graven vid hot om att gravrätten annars förklaras förlustig. Övriga huvudmän för begravningsplatser skall i avtalsvillkoren ta in bestämmelser som möjliggör effektiva åtgärder om gravens skötsel försummas. Huvudmannen för begravningsplatsen skall bära ansvaret gentemot den myndighet som övervakar begravningsplatsens skötsel även när det gäller skötseln av enskilda gravar.

14 §. *Gravvårdar.* I 1 mom. bestäms om den rätt innehavaren av gravrätten har att besluta om de gravstenar och andra gravvårdar som placeras på graven. Eftersom huvudmannen för begravningsplatsen har helhetsansvaret för dess skick och utseende skall gravvården dock godkännas av huvudmannen för begravningsplatsen. Sålunda kan huvudmannen försäkra sig om att gravvården till sitt skick och utseende passar in i begravningsplatsens allmänintryck. Gravvården får inte heller kränka den avlidnes minne eller begravningsplatsens värdighet.

Gravvårdar är en väsentlig del av det allmänna intryck begravningsplatsen ger. Innehavaren av en gravrätt får därför inte avlägsna en gravvård som placerats på graven utan samtycke av huvudmannen för begravningsplatsen. Enligt 3 mom. skall den som innehar gravrätten ges möjlighet att avlägsna gravvården efter det att gravrätten upphört. Om gravvården inte avlägsnas efter att gravrätten upphört kan huvudmannen för begravningsplatsen fritt besluta om vad som skall ske med gravvården. Huvudmannen för begravningsplatsen kan av särskilda skäl besluta att den övertar skötseln av gravvården efter att gravrätten upphört. Detta kommer i fråga t.ex. då gravvården anses utgöra en del av begravningsplatsens kulturmiljö. Enligt den föreslagna 12 § 2 mom. kan ett register föras över värdefulla gravvårdar.

Församlingarnas begravningsplatser inom den evangelisk-lutherska kyrkan omfattas dessutom av 17 kap. 12 § kyrkoordningen. Efter att gravrätten upphört skall således anläggningar och gravvårdar, som är konstnärligt eller historiskt värdefulla och som inte kan bli kvar på sin plats, ställas på ett lämpligt ställe på begravningsplatsen eller så skall man svara för deras bevarande på annat sätt.

15 §. *Nedläggning av en begravningsplats.* Nedläggning av en begravningsplats är inte reglerad i den gällande lagstiftningen med undantag för befogenhetsbestämmelserna i 17 kap 1 § kyrkolagen. En begravningsplats som tagits ur bruk har således en oklar ställning. Bl.a. är det oklart vid vilken tidpunkt begravningsplatsen upphör att vara en begravningsplats och när området för begravningsplatsen kan tas i annat bruk.

För att klarlägga situationen föreslås att bestämmelser om nedläggning av en begravningsplats tas in i denna paragraf. Pietetssynpunkter som hänför sig till hedrandet av den avlidnes minne förutsätter att begravningsplatsen bevaras som en minnesplats för de avlidna som gravsatts där tillräckligt länge efter gravsättningen. Å andra sidan kan inte en begravningsplats som tagits ur bruk förbli en begravningsplats under en obestämd tid, utan i något skede måste området kunna tas i annat bruk.

Religionsfrihetskommittén föreslog att fredningstiden för en begravningsplats skulle vara 50 år. I den fortsatta beredningen har man emellertid kommit till att den fredningstid som kommittén föreslog inte till alla delar

säkerställer att den avlidnes anhörigas känslor beaktas. En fredningstid på 50 år är även med hänsyn till den i Finland stadgade begravningskulturen anmärkningsvärt kort. Sålunda har regeringen kommit fram till att som fredningstid för en begravningsplats som tagits ur bruk föreslå en tid om hundra år efter den senaste gravsättningen.

Efter utgången av fredningstiden kan begravningsplatsen läggas ned genom ett särskilt beslut och efter det kan området användas för andra ändamål. I praktiken krävs även ändringar i planläggningen för att området skall kunna användas för annat ändamål. Det finns skäl att i mån av möjlighet beakta områdets tidigare ändamål och användning som begravningsplats då man beslutar om dess nya ändamål och om planeändring.

Församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna inom evangelisk-lutherska kyrkan, staten, kommunerna och samkommunerna liksom det ortodoxa kyrkosamfundets församlingar kan besluta om nedläggningen genom egna beslut. Däremot måste de privaträttsliga samfunden och stiftelserna som avses i 8 § ha länsstyrelsens tillstånd för nedläggning av en begravningsplats enligt paragrafens 2 mom. I tillståndsförfarandet säkerställs att förutsättningarna för nedläggningen av begravningsplatsen uppfylls. Om nedläggningen av en begravningsplats skall en utredning enligt 10 § 4 mom. lämnas till registreringsmyndigheten.

Innan fredningstiden på hundra år har löpt ut kan begravningsplatsen läggas ned och tas i annat bruk endast med länsstyrelsens tillstånd, som enligt paragrafens 3 mom. skall kunna beviljas endast av synnerligen vägande skäl. De närmast anhöriga till den avlidne och innehavarna av gravrätterna skall då ges tillfälle att bli hörda.

Med beslutet om nedläggningen av begravningsplatsen upphör begravningsplatsen att vara en begravningsplats. Beslutet berör dock inte användningen av eventuella skyddade byggnader och konstruktioner som finns på begravningsplatsens område och inte heller begränsningar i rätten att utföra ändringsarbeten som grundar sig på beslut som gjorts på grundval av annan lagstiftning.

6 kap. Enskild grav

16 §. *Inrättande av en enskild grav.* I stället för gravsättning på en begravningsplats kan stoftet eller askan gravsättas även i en enskild grav. Såsom tidigare krävs länsstyrelsens tillstånd att inrätta en enskild grav. För att dra en tydlig gräns mellan begreppen enskild grav och begravningsplats konstateras i paragrafen att en enskild grav är avsedd för gravsättning av en namngiven avliden.

En enskild gravs läge skall enligt paragrafens 1 mom. märkas ut tydligt t.ex. med en gravsten. Om den avlidnes aska sätts i jorden utan en gravsten eller något annat tydligt kännetecken för en grav är det inte fråga om en enskild grav. Vid dessa tillfällen räcker ett samtycke av områdets ägare eller innehavare för askans placering enligt förslaget till 19 §. Det krävs således inte något tillstånd av länsstyrelsen för att placera askan på detta sätt. Däremot är gravsättning i kista tillåten endast på en begravningsplats eller i en enskild grav. En kistgrav skall alltid vara utmärkt för att dess existens skall kunna observeras t.ex. vid grävningsarbeten. Tillstånd att anlägga en enskild grav skall vid behov kunna beviljas även inomhus, exempelvis i ett kyrkoutrymme.

Den i 2 mom. föreslagna fredningstiden för en enskild grav skall vara kortare än fredningstiden för en begravningsplats, d.v.s. 25 år från gravsättningen. Efter utgången av denna tid kan jordområdet för den enskilda graven tas i annat bruk. Huvudmannen för en enskild grav är vanligen en privatperson och privatpersoner kan inte förbinda sig att upprätthålla graven längre än sin egen livstid. Det är således inte ändamålsenligt att begränsa jordområdets användning för en väldigt lång tid. Å andra sidan skall fredningstiden vara tillräckligt lång med hänsyn till stoftets förmultning. Huvudmannen för graven kan givetvis fortsätta sköta graven även under en längre tid.

I paragrafens 3 mom. hänvisas till 15 § 2 och 3 mom. Nedläggningen av en enskild grav skall förutsätta tillstånd av länsstyrelsen och endast av synnerligen vägande skäl kan den läggas ned före den 25 år långa fredningstidens utgång med tillstånd av länsstyrelsen. I förslaget till 3 mom. hänvisas även till de allmänna skyldigheterna i 2 § och till bestämmelserna om den utredning som skall biläggas en tillståndsansökan och tillståndsvillkoren i 8 § 2 mom. Sista satsen i 8 § 2 mom.

om utvidgning eller minskning av området för en begravningsplats blir emellertid inte tillämplig på en enskild grav. På skötseln av en enskild grav tillämpas dessutom vad som bestäms i 13 § 1 mom. om skötseln av en begravningsplats.

En enskild gravs läge skall antecknas i fastighetsdatasystemet vid fastigheten i fråga. En enskild grav behöver inte avskiljas till en egen fastighet och anteckningen i fastighetsdatasystemet skiljer sig därför från en anteckning om en begravningsplats på så sätt att gravens exakta läge på fastigheten inte framgår av systemets uppgifter. Anteckningen om en enskild grav i fastighetsdatasystemet är därmed en s.k. alarmsignal. Det framgår endast att en grav existerar någonstans på fastigheten. Den som gör anmälan om införandet av den enskilda graven i fastighetsdatasystemet är länsstyrelsen. Den som är intresserad av saken kan begära att få handlingarna för anläggandet av den enskilda graven, ur vilka framgår var graven är belägen och övriga närmare uppgifter, till påseende hos länsstyrelsen. Anläggandet av en enskild grav medför inte inskränkningar i rätten att råda över fastigheten och anteckning skall kunna fastställas i fastigheten. Anteckningen skall strykas när den enskilda graven har lagts ned.

7 kap. **Krematorier och kremering**

17 §. *Anläggande av ett krematorium.* Religionsfrihetskommittén föreslog att anläggandet av ett krematorium inte längre skulle vara tillståndspliktigt. I kommitténs förslag konstaterades dock att för att anlägga ett krematorium krävs ett miljötillstånd i enlighet med miljötillståndslagen.

Enligt förslaget skall huvudmannen för ett krematorium ha offentliga förvaltningsuppgifter, till vilka utövning av offentlig makt är förknippad. Huvudmannen för ett krematorium skall på de grunder som nämns i förslaget till 18 § 2 mom. vägra lämna ut den avlidnes aska. Det är med stöd av 27 § möjligt att besvara sig över ett sådant beslut. Huvudmannen för ett krematorium skall enligt den föreslagna 20 § föra register över kremeringar och placeringen av askan. En registeranteckning om placeringen av askan är den enda allmänna uppgiften om var askan permanent har lagts, om den inte placeras på en begravningsplats. Med stöd av lagen och förord-

ningen om utredande av dödsorsak är huvudmannen för ett krematorium för närvarande skyldig att anmäla när och var kremeringen har skett.

Till krematorieverksamhet hör omständigheter vilka bör kunna utredas för att man skall kunna försäkra sig om att den sammanslutning som bedriver krematorieverksamhet har förutsättningar att sköta uppgiften korrekt. Sålunda är det motiverat att föreslå att anläggandet av ett krematorium fortsättningsvis är tillståndspliktigt så som i gällande lagstiftning. I egenskap av tillståndsmyndighet har länsstyrelsen även bättre möjligheter att fungera som den i 26 § nämnda tillsynsmyndigheten.

Enligt paragrafens 1 mom. kan ett krematorium anläggas med tillstånd av länsstyrelsen av staten, kommunerna, samkommuner, en församling eller kyrklig samfällighet inom evangelisk-lutherska kyrkan, en församling inom ortodoxa kyrkosamfundet, ett registrerat religionssamfund eller dess registrerade lokalsamfund eller någon annan registrerad sammanslutning eller stiftelse. I paragrafens 2 mom. bestäms förutsättningarna för tillstånd att upprätthålla ett krematorium. Tillståndet beviljas under förutsättning att sökanden har möjligheter att upprätthålla krematoriet på behörigt sätt. Vid bedömningen av förutsättningarna fästs vikt främst vid att den sökande sammanslutningen eller stiftelsen har möjligheter att sköta de offentliga förvaltningsuppgifter som är förknippade med krematorieverksamhet. Vid bedömningen av förutsättningarna kan man fästa vikt vid sökandens yrkesmässiga och ekonomiska omständigheter. Vid bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna kan man beakta sökandens förmåga att sköta om finansieringen. Dessutom kan sökandens förutsättningar att upprätthålla ett krematorium bedömas med hänsyn till pietetssynpunkter. Ett anläggningstillstånd förutsätter därtill att krematoriet har beviljats ett miljötillstånd enligt miljöskyddslagen (86/2000). Ett krematorium får inte heller upprätthållas i syfte att eftersträva ekonomisk vinst. Detta innebär exempelvis att en sådan huvudman för ett krematorium som har formen av ett aktiebolag inte får dela ut dividend till sina ägare.

Till tillståndsansökan skall enligt paragrafens 3 mom. fogas en utredning om hur upprätthållandet av krematoriet kommer att ordnas. Utredningarna om upprätthållandet kan användas vid bedömningen av sökandens möjligheter att upprätthålla krematoriet på behörigt sätt. Sökanden skall i praktiken kunna lägga fram en genomförbar plan för hur krematoriets upprätthållande kommer att ordnas. Länsstyrelsen kan vid behov i tillståndet lägga in villkor som gäller upprätthållandet av krematoriet och skötseln av det.

Paragrafens 4 mom. föreskriver om länsstyrelsens möjlighet att för en viss tid förbjuda krematoriets verksamhet. Verksamheten kan förbjudas om sökanden har lämnat felaktiga uppgifter som väsentligt har inverkat på beviljandet av tillståndet. Verksamhet i strid med tillståndsvillkoren eller begravningslagen kan leda till ett förbud mot verksamheten endast om det sker upprepade gånger. Länsstyrelsen skall i allmänhet i första hand ge en anmärkning till huvudmannen för krematoriet och först därefter, om verksamheten fortsättningsvis sker i strid med förutsättningarna, förbjuda verksamheten. Av synnerligen vägande skäl skall länsstyrelsen även kunna återkalla ett tillstånd på de grunder som anges i bestämmelsen. Detta alternativ skall tillämpas endast i särskilda undantagsfall. Innan ett beslut om förbud eller återkallande av tillstånd fattas skall huvudmannen för krematoriet höras i enlighet med lagen om förvaltningsförfarande.

18 §. *Utlämnande av aska.* Den grundläggande utgångspunkten är att huvudmannen för krematoriet eller den begravningsplats där askan skall gravsättas eller placeras på annat sätt skall förvara askan tills den gravsätts eller placeras på något annat slutgiltigt sätt. Askan får lämnas ut enbart för att gravsättas eller på något annat bestående sätt placeras på en plats enligt förslaget till 19 §. Placeringen av askan skall uppfylla kraven på värdighet och hedrande av den avlidnes minne i 2 §. Den som tar emot askan skall innan askan lämnas ut skriftligen meddela huvudmannen för krematoriet var och hur askan kommer att placeras. Meddelandet är bindande. På detta sätt säkerställer man att hanteringen av askan sker på ett lagligt sätt. Å andra sidan är huvudmannen för ett krematorium med stöd av 20 § skyldig att föra bok över meddelandena och den avlidnes anhöri-

ga och andra kan senare få uppgifter om var och hur askan slutgiltigt blivit placerad från krematoriets arkiv.

Huvudmannen för ett krematorium får enligt paragrafens 2 mom. inte lämna ut askan om det finns grundad anledning att misstänka att askan kommer att hanteras i strid med denna lag. Huvudmannen för ett krematorium sköter en i lag bestämd offentlig förvaltningsuppgift och utövar med stöd av det offentlig makt då den tillämpar bestämmelsen och över ett beslut att inte lämna ut askan får besvär anföras hos förvaltningsdomstolen enligt 27 §.

Huvudmannen för ett krematorium sköter en offentlig förvaltningsuppgift på det sätt som avses i 124 § grundlagen. Verksamheten får därför inte äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och andra krav på god förvaltningssed. I paragrafens 3 mom. finns av detta skäl en bestämmelse enligt vilken huvudmannen för ett krematorium i verksamhet som är förknippad med utlämnande av aska skall iaktta lagen om förvaltningsförfarande (598/1982), lagen om översändande av handlingar (74/1954) och språklagen (148/1922) och vad som föreskrivs om delgivning i förvaltningsärenden. Därmed skall lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966) och lagen om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden (1318/1999) tillämpas.

19 §. *Gravsättning av aska eller placering av den på annat sätt.* Den nya hälsoskyddsförordningen, som trädde i kraft vid ingången av 1995, innehåller inte längre bestämmelser om hanteringen av den avlidnes aska. Den avlidnes aska kan sålunda för närvarande utan särskilt tillstånd gravsättas eller placeras på annat sätt någon annanstans än på en begravningsplats, delas i delar som gravsätts på olika platser eller lämnas utan slutlig placering. Den gällande lagstiftningen innehåller inga begränsningar ens mot ett direkt respektlöst hanteringssätt av askan eller ett hanteringssätt som väcker allmän anstöt. I beredningen har likväl inte ansetts ändamålsenligt att återgå till det förfarande som gällde före 1995, med tillståndsplikt för placering av askan någon annanstans än på en begravningsplats. Det finns emellertid behov av att i begravningslagen inta de viktigaste bestämmelserna om de principer som skall följas vid hanteringen av aska.

Utgångspunkten är först och främst att askan

inte slutligt kan lämnas ut utan att den gravsätts eller sprids ut. Askans skall inom ett år efter kremeringen gravsättas eller på något annat bestående sätt placeras på en plats. Även förslaget till 2 § 1 mom. begränsar hanteringen av askan så att askan skall hanteras på ett sätt som är värdigt och som hedrar den avlidnes minne. Som ett alternativ till gravsättning kan askan spridas ut t.ex. i vattendrag eller på jordens yta eller gravsättas i jorden i eller utan urna eller annat omslag. Däremot är kravet på permanent placering inte uppfyllt om de anhöriga eller andra personer förvarar askan hemma. Askans kan inte heller delas i delar och placeras på olika ställen. Möjligheten att placera askan på ett annat ställe än på en begravningsplats eller i en enskild grav gäller endast sådana sätt för placeringen att det i efterhand inte på grund av yttre omständigheter märks att det är fråga om en grav. Om platsen skall utmärkas med en gravvård eller ett annan synlig symbol för en grav skall en enskild grav anläggas för askan på det sätt som den föreslagna 16 § föreskriver.

I det fall att askan inte inom den föreskrivna tiden har gravsatts eller placerats någon annanstans skall huvudmannen för krematoriet enligt paragrafens 1 mom. uppmana dem som enligt 23 § ansvarar för begravningsarrangemangen att placera askan slutgiltigt. Om dessa personer inte därefter omhändertar askan skall askan på den avlidnes dödsbosc bekostnad placeras på den begravningsplats som upprätthålls av den församling eller kyrkliga samfällighet inom evangelisk-lutherska kyrkan där den avlidne hade sin hemkommun eller där den avlidne var bosatt i enlighet med 4 §. Askans kan då antingen gravsättas eller placeras i en minneslund enligt den prövning som begravningsplatsens huvudman gör.

Religionsfrihetskommittén föreslog att askan utan tillstånd av områdets ägare skulle kunna placeras på ett område som inte är i något särskilt bruk. Kommittén konstaterade att aska inte utgör någon hälsorisk, inte syns i naturen och inte förorenar miljön. Enligt kommitténs förslag skulle askan i praktiken fritt kunna placeras på de jord- och vattenområden där den s.k. allemansrätten är gällande. Askans skulle däremot inte utan områdesägarens tillstånd kunna placeras t.ex. på ett gårdsområde, odlad mark, lagerområde eller annat område som ägaren har tagit i särskilt bruk. Askans hade inte heller kunnat pla-

ceras på offentliga områden i särskilt bruk såsom gatu- eller parkområden om inte kommunen har anvisat exempelvis en särskild park för detta ändamål.

Flera av remissinstanserna för religionsfrihetskommitténs betänkande har ifrågasatt kommitténs förslag till fri placering av aska på basis av allemansrätten. I utlåtandena konstateras vidare att askan i praktiken förblir synlig i naturen, eftersom askan efter ett lik har en grov struktur och inte är sådan aska som man vanligen menar med aska. Enligt utlåtandena var kommitténs förslag oklart i fråga om på ett hurudant område och hur askan kunde placeras på basis av allemansrätten. Särskilt ansågs ett förfarande där askan göms i jorden utan markägarens tillstånd som en kränkning av markägarens rättigheter.

Med avvikelse från religionsfrihetskommitténs förslag föreslås att det krävs ett samtycke av markens ägare eller innehavare för en placering av askan. Lagen fastställer inga särskilda formkrav för samtycket. Det skall emellertid vara så specificerat att huvudmannen för ett krematorium på det sätt som 18 § förutsätter skall kunna konstatera att askan kommer att behandlas i enlighet med denna lag. I praktiken kan formen för samtycket, när det gäller statens mark- och vattenområden som är i allmänt bruk eller andra motsvarande områden, bero på den plats där man har tänkt placera askan. Den statliga myndighet som ansvarar för statens mark- och vattenområden kan vid behov ge ett allmänt samtycke till att placera aska på statens område.

Placeringen av askan utanför området för en begravningsplats sker på den placeringsansvarigas ansvar. En placering av askan begränsar på intet sätt områdesägarens rätt att besluta om den framtida användningen av området. Den som svarar för placeringen har inte rätt att placera en gravvård eller andra konstruktioner på den plats där askan placerats, inte heller rätt att bearbeta marken på det stället.

20 §. *Registrering av en kremering och av placeringen av askan.* Paragrafen gäller skyldigheten för huvudmannen för ett krematorium att registrera kremeringar och meddelanden om askans placering. Uppgifterna kan ibland behövas t.ex. för de myndigheter som svarar för utredning av dödsorsak. Enligt gällande lag om utredande av dödsorsak och

förordning om utredande av dödsorsak skall ägaren av ett krematorium meddela tidpunkten och platsen för kremeringen till magistraten. Om personen vid tidpunkten för dödsfallet var medlem av en församling inom den evangelisk-lutherska kyrkan eller det ortodoxa kyrkosamfundet skall meddelandet riktas till församlingen i fråga. Oftast behöver den avlidnes släktingar som bor på annan ort eller utomlands och andra privatpersoner dessa uppgifter.

De uppgifter som nämns i 1 mom. bildar datainnehållet i registret över kremeringar. Av registret skall framgå efternamn och förnamn samt personbeteckning eller födelsedatum för den kremade avlidne. Dessa uppgifter är basuppgifter som är nödvändiga för att identifiera den avlidne. Födelsedatum och personbeteckning är alternativa uppgifter. Den registeransvarige kan avgöra vilkendera uppgift som förs in i registret. I registrets datainnehåll skall ytterligare finnas den avlidnes dödsdag och tidpunkt för kremering. Dessa uppgifter behövs för att utreda detaljer i samband med kremeringen.

Enligt 2 mom. är huvudmannen för ett krematorium dessutom skyldig att föra register över var den avlidnes aska i enlighet med 18 § uppgetts bli slutgiltigt placerad. Den sistnämnda anteckningen är den enda allmänna informationen om den slutgiltiga placeringen av askan då den inte placeras på en begravningsplats.

När askan lämnas ut sköter huvudmannen för krematoriet en offentlig förvaltningsuppgift och skall till denna del betraktas som en myndighet som avses i 4 § 2 mom. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Sålunda tillämpas sistnämnda lag på offentligheten i fråga om det register som krematoriet är ansvarig för. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas parallellt med personuppgiftslagen på registerföringen och utlämnandet av uppgifter ur registret.

I paragrafens 3 mom. bestäms om en skyldighet att förvara registret över kremeringarna permanent. Dessutom finns i paragrafen en skyldighet för registrerade religionssamfund och andra registrerade sammanslutningar eller stiftelser att överlämna de handlingar som hör till registret över kremeringar till arkivverket. Detta gäller de situationer där den sammanslutning eller stiftelse som upprätthåller krematoriet avslutar sin verksamhet.

Enligt 1 § 1 mom. arkivlagen är krematorier-
na arkivbildare och arkivlagen tillämpas på
dem. En sammanslutning som nämns i be-
stämmelsen och som avslutar sin verksamhet
är emellertid inte direkt med stöd av arkivla-
gen skyldig att överlåta registret över kremer-
ingar till arkivverket för förvaring.

Arkiveringsskyldigheten för de offentliga
sammanslutningar och myndigheter som
nämns i 1 § arkivlagen är reglerad i
arkivlagen. På den evangelisk-lutherska
kyrkans arkiv tillämpas kyrkolagen.

21 §. *Avslutande av ett krematoriums
verksamhet.* Enligt denna paragraf skall
huvudmannen för ett krematorium göra en
anmälan om verksamhetens avslutande till
länsstyrelsen. Detta behövs för att
länsstyrelsen i egenskap av tillsyns- och
övervakningsmyndighet skall kunna ha
kännedom om den krematorieverksamhet
som bedrivs på dess verksamhetsområde.

8 kap. Särskilda bestämmelser

22 §. *Disponibel finansiering för kostnader
för upprätthållande av allmänna
begravningsplatser.* Att upprätthålla
begravningsplatser och att sköta om
gravsättningen av de avlidna är ur
hälsoskyddssynpunkt en oundgänglig
samhällelig uppgift. Därför tillkommer det i
sista hand samhället att svara för att
begravningsplatser upprätthålls. Då en sådan
oundgänglig samhällelig uppgift ges i
uppdrag åt den evangelisk-lutherska kyrkan
är det motiverat att staten också sörjer för att
församlingarna har ekonomiska
förutsättningar att sköta uppdraget. Det är
inte motiverat att församlingarna blir tvungna
att sköta uppgiften enbart med
kyrkoskattemedel som uppbärs av
församlingsmedlemmar, eftersom
församlingarna i huvudsak även svarar för
gravsättningen av andra än sina medlemmar.
Enligt den föreslagna lagen skall
församlingarna dessutom i fortsättningen
erbjuda begravningsverksamhetstjänster
enligt samma avgiftsgrunder oberoende om
den avlidne är medlem av kyrkan eller inte,
samt sköta upprätthållandet av särskilda
konfessionslösa gravområden.

Enligt paragrafen skall det bestämmas sär-
skilt om disponibel finansiering för kostnader
för upprätthållande av allmänna begravn-
ingsplatser. Statsmakten skall alltså enligt
lag garantera att det finns finansiering att

disponera för upprätthållandet av allmänna
begravningsplatser. Paragrafen anger inte
närmare på vilket sätt detta skall ske eller en
hur stor del av kostnaderna för begravnings-
verksamheten som finansieringen bör täcka.

För närvarande ingår den i paragrafen
avsedda finansieringen i den del av
samfundsskatten som går till de evangelisk-
lutherska församlingarna. Om församlingarna
ställning som skattetagare föreskrivs i 1 § 3
mom. inkomstskattelagen (1535/1992).
Församlingarnas rätt till samfundsskatt är
inte enligt lagstiftningen knuten till
kostnaderna för upprätthållande av
begravningsplatser. I många sammanhang
har dock ett bibehållande av rätten till
samfundsskatt och före det
kyrkoskattskyldigheten motiverats

uttryckligen med att kyrkan sköter
samhälleliga uppgifter, av vilka den
viktigaste är begravningsverksamheten. Bl.a.
kyrka och statkommittén
(kommittébetänkande 1977:21),
undervisningsministeriets arbetsgrupp kyrka
och stat (kommittébetänkande 1982:47) och
en kommitté som behandlat de ekonomiska
relationerna mellan staten och kyrkan
(kommittébetänkande 1997:7) har alla
hänvisat till denna motivering.

Den finansiering som avses i paragrafen kan
skötas även på något annat sätt än genom att
betala en andel av samfundsskattens
avkastning, t.ex. i form av lagstadgat
statsbidrag. Statsbidraget behöver inte
nödvändigtvis bindas direkt till kostnaderna
för begravningsverksamheten, utan
finansieringen kan ske även inom ramarna
för det allmänna statsbidragssystem som
gäller huvudmän för allmänna
begravningsplatser.

Enligt religionsfrihetskommitténs förslag
skulle begravningslagen innehålla en be-
stämelse enligt vilken ett anslag årligen
skulle upptas i statsbudgeten av vilket regi-
strerade religionssamfund samt andra regi-
strerade samfund och stiftelser kunde ha be-
viljats statsbidrag för de kostnader som orsa-
kas av upprätthållandet av begravningsplat-
serna. Beviljandet av statsbidraget skulle ha
varit underkastat prövning. Det har dock inte
ansetts ändamålsenligt att avgöra frågan om
statsbidrag till dessa sammanslutningar och
stiftelser i samband med begravningslagen,
eftersom frågan utreds särskilt som en del av
den pågående utredningen om hur försam-
lingarnas andel av samfundsskatten kunde

ersättas med ett lagstiftat statsunderstöd.

Den av finansministeriet tillsatta arbetsgruppen för att utreda frågan om hur församlingarnas andel av samfundsskatten kan ersättas med ett i lag bestämt statsunderstöd föreslog i sitt betänkande att de evangelisk-lutherska församlingarnas samfundsskatteandel ersätts med ett lagstadgat statsunderstöd. I stöd till registrerade religionsamfund föreslog arbetsgruppen statsunderstöd enligt prövning som i första hand dimensioneras och fördelas efter samfundets medlemsantal. Arbetsgruppen konstaterade att endast de evangelisk-lutherska församlingar som upprätthåller allmänna begravningsplatser har en lagstadgad skyldighet att upprätthålla begravningsplatser. Om det anses motiverat att understödja även andra som upprätthåller en begravningsplats, kunde detta tillgodoses i form av statsunderstöd enligt prövning. Understödet gäller i så fall även andra som upprätthåller en begravningsplats än religiösa samfund. Enligt arbetsgruppens uppfattning är det dock inte med hänsyn till det allmänna statsbidragssystemet för kommunerna nödvändigt att särskilt understöda begravningsplatser som upprätthålls av kommunerna.

Det har varit en strävan att utforma paragrafen så att det när församlingarnas andel av samfundsskatten möjligen ersätts med lagstadgat statsbidrag inte försakar behov av ändringar i den föreslagna lagen.

23 § *Begravningsarrangemang*. Paragrafen gäller vem som skall sörja för arrangemangen kring gravsättningen, kremeringen och hanteringen av askan. Vid ett dödsfall sköter i allmänhet den avlidnes anhöriga eller någon annan närstående på eget initiativ om de ärenden som hör till gravsättningen eller kremeringen trots att det inte för närvarande finns några uttryckliga bestämmelser om saken. Det har i paragrafen varit en strävan att i ostridiga fall möjliggöra gällande flexibla praxis. För eventuella konfliktsituationer har dock i lagen tagits in bestämmelser om ett förfarande där tvister om begravningsarrangemangen skall kunna lösas. I sista hand avgörs ärendet vid allmän domstol med stöd av paragrafens 4 mom.

Som paragrafens 1 mom. anger, är det möjligt att den avlidne under sin livstid uttryckligen har önskat att en viss person svarar för begravningsarrangemangen. Denna namngivna person skall i första hand sköta om ar-

rangemangen.

I andra hand skall begravningsarrangemangen handhas av den avlidnes efterlevande make eller den person som vid tidpunkten för dödsfallet fortgående levde i ett gemensamt hushåll med den avlidne under äktenskapsliknande förhållanden, d.v.s. den avlidnes sambo, och de närmaste arvingarna. Med de närmaste arvingarna avses de släktingar som står närmast i arvsordningen enligt 2 kap. ärvdabalken. Med den avlidnes make jämställs även den efterlevande parten i registrerat partnerskap enligt lagen om registrerat partnerskap (950/2001). När ett barn eller en person som levt utan partner avlider skall de närmaste arvingarna enligt ärvdabalken svara för begravningsarrangemangen.

I det fall att ingen av de närmaste anhöriga till den avlidne har hand om arrangemangen kan, enligt paragrafens 2 mom., även någon annan närstående till den avlidne ha hand om dem. I annat fall svarar kommunen för dem. Begravningsarrangemangen skall skötas av den kommun, där den avlidne hade sin i lagen om hemkommun avsedda hemkommun vid tidpunkten för dödsfallet eller, om den avlidne inte hade en hemkommun, den kommun där den avlidne bodde vid tidpunkten för dödsfallet. När en person som är på tillfälligt besök i Finland dör här, brukar den avlidnes stoft transporteras till hemlandet för gravsättning på åtgärd av den avlidnes anhöriga och beskickningen för staten i fråga. En i 4 § 3 mom. avsedd finsk medborgare som stadigvarande bor utomlands skall begravas i sitt bosättningsland, om inte den avlidnes anhöriga ordnar att begravningen sker i Finland.

Enligt 18 kap. 5 § ärvdabalken skall begravningskostnaderna tas ur dödsboets medel. Om en dödsbodeläggare tar upp skuld för begravningskostnaderna behandlas denna skuld som boets skuld. Om dödsbodelägaren har betalat begravningskostnaderna med egna medel kan han eller hon få ersättning för skäliga begravningskostnader ur kvarlåtenskapen.

Den person som tar hand om begravningsarrangemangen är inte alltid en dödsbodeläggare. Eftersom denna person står utanför boet kan han eller hon inte heller ta upp skuld i boets namn för begravningskostnaderna. Sålunda skulle denna person ansvara för de be-

gravningstjänster som han eller hon beställer från begravningsbyrån, krematoriet och huvudmannen för en begravningsplats. Enligt paragrafens 3 mom. kan emellertid någon annan än en delägare i dödsboet få ersättning ur dödsboets medel för skäliga begravningskostnader. Kostnadernas skälighet bedöms separat för varje enskilt fall i förhållande till boets art och omfattning. Vid behov kan man bevilja utkomststöd för begravningskostnader enligt 1 § 1 mom. 4 punkten förordningen om utkomststöd (66/1998).

Om de i 1 mom. avsedda personerna inte når enighet om sättet eller platsen för gravsättningen

eller begravningsförrättningen, behandlas ärendet enligt paragrafens 4 mom., på talan av en person som avses 1 mom., av tingsrätten i den domkrets till vilken den avlidnes hemkommun hörde vid tidpunkten för dödsfallet. Talerätten är begränsad till de personer som avses i 1 mom. Talan kan således väckas av den avlidnes make eller sambo och närmaste anhöriga. Tingsrätten skall vid behandlingen av ärendet beakta de allmänna principerna i samband med gravsättning och kremering samt hantering av askan i 2 §. Utgångspunkten i första hand är därmed den avlidnes åskådning och önskemål. I en del fall har den avlidne under sin livstid inte uttryckligen framfört några önskemål i fråga om gravsättningen och slutsatser om önskemål kan inte heller dras utifrån andra utredningar. Utgångsantagandet kan då vanligen sannolikt anses vara att den avlidne önskat bli gravsatt på den allmänna begravningsplatsen på hemorten enligt ortens sedvanliga begravningsarrangemang.

24 §. *Flyttning av gravsatt stoft eller aska.* Om flyttning av gravsatt stoft eller aska finns inte bestämmelser i den gällande lagstiftningen utöver 42 § hälsoskyddsförordningen, som föreskriver om hälsoskyddssynpunkter i samband med flyttning av ett jordat lik. Emellertid sammanhänger flyttningen av gravsatt stoft eller aska med pietetssynpunkter som den gällande lagstiftningen inte har beaktat. Den finska begravningskulturen utgår från att graven är den avlidnes sista vilorum vars integritet skall tryggas. Därför skall bestämmelsen föreskriva att gravsatt stoft eller aska endast av särskilt vägande skäl och med tillstånd av länsstyrelsen får flyttas till en annan grav. I motsats till 42 § hälsoskyddsförordningen gäller bestämmelsen även flyttning av aska.

Hälsoskyddsförordningens 42 § skall förbli i kraft, vilket medför att flyttningen av stoftet efter en avliden kräver tillstånd även från kommunens hälsoskyddsmyndigheter. Ett tillstånd enligt hälsoskyddsförordningen kan i praktiken beviljas om man fått länsstyrelsens tillstånd till flyttningen enligt denna paragraf.

Ett särskilt vägande skäl kan i praktiken vara att den avlidne inte från början kunnat gravsättas på en plats som motsvarar den avlidnes eller de anhörigas önskemål. Detta särskilt vägande skäl kan exempelvis vara att den avlidne vistats i Finland som flykting eller som asylsökande och att förhållandena i den avlidnes hemland ändrats så att en flyttning till hemlandet är möjlig. I princip kunde även exceptionellt vägande skäl i anslutning till hälsoskydd och markanvändning komma i fråga. Emellertid blir bedömningen av särskilt vägande skäl i sista hand en helhetsbedömning fall för fall.

25 §. *Gravsättning av personer som dött i katastrofer.* Paragrafen möjliggör avvikelser från lagens bestämmelser om gravsättning då antalet dödsfall är stort på grund av krig, naturkatastrofer, storolyckor, epidemier eller andra motsvarande förhållanden. Avvikelser kan i dessa fall göras endast om förhållandena nödvändigtvis kräver det. Även under de förhållanden som här omtalas skall ett normalt begravningsförfarande följas så långt som möjligt.

26 §. *Tillsyn och förvaltningstvång.* Länsstyrelsen övervakar att skyldigheterna enligt begravningslagen fullgörs. För att länsstyrelsen effektivt skall kunna övervaka att skyldigheterna fullgörs skall länsstyrelsen enligt paragrafens 1 mom. utan hinder av vad som särskilt föreskrivs om sekretess ha rätt att få de uppgifter som övervakningen kräver av myndigheter, av huvudmän för en begravningsplats eller ett krematorium samt av innehavare av en enskild grav. Länsstyrelsens befogenhet skall gälla fullgörande av skyldigheter som föreskrivs i begravningslagen eller ålagts med stöd av denna. Med skyldigheter som ålagts med stöd av lagen avses närmast de nödvändiga villkor rörande underhåll och skötsel av begravningsplatser som enligt den föreslagna 8 § 2 mom. skall ingå i tillståndet. Länsstyrelsen kan enligt paragrafens 2 mom. vid tillsynen förelägga vite när det gäller att fullgöra skyldigheterna eller hot om tvångsutförande så som bestäms i vietslagen (1113/1990).

27 §. *Ändringssökande.* Om ändringssökande i en församling och en kyrklig samfällighets inom den evangelisk-lutherska kyrkan beslut bestäms i 24 kap. kyrkolagen. Enligt 24 kap 6 § anföras besvär över ett beslut hos domkapitlet och vidare till högsta förvaltningsdomstolen.

Kyrkolagen innehåller därtill bestämmelser om besvärsrätt, besvärsbehörighet och tiden för ändringssökande. Beslut som gäller anvisandet av gravplats och avgifter som tas ut inom begravningsverksamheten gäller omständigheter där beslutsfattaren sköter en samhällsuppgift och där andra än församlingsmedlemmarna inom den evangelisk-lutherska kyrkan kan beröras av beslutet. Av detta skäl skall kyrkolagens bestämmelser om första besvärinstans inte iakttas när det gäller dessa beslut. Första besvärinstans är förvaltningsdomstolen.

Huvudmannen för ett krematorium får inte enligt förslaget till 18 § 2 mom. lämna ut askan om det finns grundad anledning att misstänka att askan kommer att hanteras i strid med denna lag. Huvudmannen för ett krematorium sköter en i lag bestämd offentlig förvaltningsuppgift och utövar med stöd av det offentliga makt, varför det skall finnas en möjlighet att söka ändring i det även då huvudmannen för krematoriet är en privat instans.

I övriga fall än de som nämns i denna paragraf skall ändring kunna sökas enligt tillämplig lag: för den evangelisk-lutherska kyrkans församlingars och kyrkliga samfälligheters del enligt 24 kap. kyrkolagen, för det ortodoxa kyrkosamfundets församlingars del enligt 7 kap. lagen om det ortodoxa kyrkosamfundet, för de kommunala myndigheternas del enligt 11 kap. kommunallagen (365/1995) och för statliga myndigheters del enligt förvaltningsprocesslagen (586/1996). Anvisandet av gravplats och avgifter som tas ut grundar sig på privaträttsliga avtal för de registrerade religionssamfundens, deras lokalsamfunds och andra registrerade samfunds och stiftelsers del. Tvister om avtalen avgörs i sista hand som tvistemål i allmänna domstolar.

28 §. *Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelse.* Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 augusti 2003.

Enligt paragrafens 2 mom. skall de ansökningar som gäller tillstånd enligt 8, 16 och 17 § och som är anhängiga när denna lag träder i

kraft behandlas så som bestäms i den föreslagna lagen. Syftet är även att ändra kyrkolagen och lagen om ortodoxa kyrkosamfundet så att det inte längre är nödvändigt att underställa en församling eller kyrklig samfällighets inom den evangelisk-lutherska kyrkan eller en församling inom det ortodoxa kyrkosamfundet beslut om att anlägga en begravningsplats för fastställelse hos undervisningsministeriet.

Enligt 3 mom. skall församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna inom den evangelisk-lutherska kyrkan inom tre år från lagens ikraftträdande kunna anvisa gravplats på ett konfessionslöst gravområde om detta begärs. Församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna tryggas i bestämmelsen en tillräcklig tid att bereda de praktiska arrangemangen kring konfessionslösa gravområden. Bestämmelsen hindrar inte att man erbjuder gravplats på ett konfessionslöst gravområde vid en tidigare tidpunkt.

Enligt 4 mom. tillämpas bestämmelserna i 6 § i denna lag om de avgifter som tas ut inom begravningsverksamhet på de betalningsavtal som ingås efter ingången av det kalenderår som följer efter att lagen trätt i kraft. De områden som nu är i bruk som begravningsplatser skall få motsvara den nya lagens krav i fråga om fastighetssystemet och inskrivningssystemet. Därmed skall deras läge och de rådighetsbegränsningar som de är föremål för bli registrerade. För att detta skall kunna ske föreslås i 5 mom. bestämmelser enligt vilka en existerande begravningsplats, som inte är en självständig fastighet, skall bildas till en självständig fastighet inom en övergångsperiod om tre år. Dessutom föreslås i 6 mom. att huvudmannen för en begravningsplats utan dröjsmål efter att lagen trätt i kraft skall göra en i 10 § avsedd anmälan om en sådan fastighet som vid tidpunkten för lagens ikraftträdande är i bruk som begravningsplats.

Enligt 7 mom. kan länsstyrelsen i fråga om en enskild grav som används när denna lag träder i kraft göra en sådan anteckning i fastighetsdatasystemet som avses i 16 § 3 mom.

I propositionen föreslås att åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2. Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 augusti 2003. Övergångsbestämmelserna har utretts i samband med motiveringen till lagförslaget 28 §.

3. Lagstiftningsordningen

Syftet med den föreslagna lagen är att främja det praktiska förverkligandet av religions- och samvetsfriheten i begravningsverksamheten och att trygga beaktandet av de pietetssynpunkter som är förknippade med att den avlidnes minne hedras. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser som har anknytning särskilt till religions- och samvetsfriheten och jämlikheten. Därtill är tolkningsfrågor med hänsyn till 124 § grundlagen förknippade med bestämmelserna om kremation i den föreslagna lagen.

Enligt den föreslagna lagens 3 och 4 § är den evangelisk-lutherska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter skyldiga att upprätthålla allmänna begravningsplatser och där på begäran anvisa en gravplats för en avliden vars hemkommun var på församlingens eller den kyrkliga samfällighetens område oberoende av om den avlidne var församlingsmedlem eller inte. Skyldigheten att upprätthålla allmänna begravningsplatser riktas mot församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna inom den evangelisk-lutherska kyrkan, vilka är offentligrättsliga samfund. Skyldigheten i fråga är en lagstadgad myndighetsuppgift.

Enligt 5 § i lagförslaget skall gravplats anvisas på ett särskilt konfessionslöst område, om detta begärs. Det konfessionslösa området skall ordnas så att de som gravsatts där skall behandlas jämlikt med dem som gravsatts på församlingens övriga begravningsplats. Förslaget om rätt att få gravplats på ett konfessionslöst gravområde understryker särskilt individens i 11 § grundlagen tryggade religions- och samvetsfrihet.

I 6 § begravningslagen föreslås bestämmelser om avgifter som tas ut inom begravningsverksamhet. De avgifter som debiteras för en offentlig i lag bestämd uppgift kan vara högst så stora som kostnaderna för tjänstens producerande. I paragrafen skall dessutom föreskrivas att grunderna för avgifterna skall vara lika för alla som har rätt att bli gravsatta på en begravningsplats som upprätthålls av en

församling eller kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan. Syftet med bestämmelsen är att trygga grundrättigheterna i 6 och 11 § grundlagen.

I lagens 18 § föreslås bli föreskrivet att huvudmannen för ett krematorium inte får lämna ut askan om det finns grundad anledning att misstänka att askan kommer att hanteras i strid med denna lag. Huvudmannen för ett krematorium är även skyldig att registrera kremeringarna och meddelandena om var askan kommer att placeras. Denna registeranteckning är den enda tillgängliga allmänna uppgiften om var askan slutligt har placerats, när den inte placeras på en begravningsplats. Enligt lagen skall ett tillstånd att upprätthålla ett krematorium kunna ges även en privaträttslig sammanslutning eller en stiftelse. När huvudmannen för ett krematorium lämnar ut askan och registrerar uppgiften om var askan placeras sköter denna en i lag bestämd offentlig förvaltningsuppgift och utövar med stöd av det offentlig makt. Grundlagsutskottet har i samband med grundlagens stiftande understrukit att när en förvaltningsuppgift direkt genom lag förs över på andra än myndigheter skall man med bestämmelser trygga att rättsskyddet och kraven på god förvaltningssed iaktas i denna verksamhet (GrUB 10/1998 rd s.33).

Enligt 27 § 2 mom. skall besvär kunna anföras hos förvaltningsdomstolen över ett beslut som huvudmannen för ett krematorium fattar om att vägra lämna ut askan. Enligt lagens 18 § skall huvudmannen för ett krematorium i sin verksamhet i samband med att lämna ut aska iaktta lagen om förvaltningsförfarande, lagen om översändande av handlingar och språklagen samt vad som föreskrivs om delgivande i förvaltningsärenden. Med den föreslagna regleringen har man syftat till att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och kraven på god förvaltning så som 124 § i grundlagen förutsätter.

Enligt regeringens uppfattning kan lagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock motiverat att propositionen hänskjuts till riksdagens grundlagsutskott för behandling.

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

Begravningslag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag finns bestämmelser om gravsättning och kremering av stoftet efter en avliden människa, om hanteringen av askan samt om anläggande, upprätthållande, skötsel och nedläggning av begravningsplatser och enskilda gravar samt om anläggande av krematorier.

I fråga om begravningsverksamhet på en begravningsplats som upprätthålls av evangelisk-lutherska kyrkan eller ortodoxa kyrkosamfundet gäller dessutom kyrkolagen (1054/1993) och lagen om ortodoxa kyrkosamfundet (521/1969) samt vad som bestäms med stöd av dem.

I fråga om begravning och begravningsplatser gäller dessutom vad som bestäms i hälsoskyddslagen (763/1994) och med stöd av den.

2 §

Allmänna skyldigheter

Stoftet efter en avliden skall gravsättas eller kremeras utan onödigt dröjsmål.

Stoftet och askan efter en avliden skall hanteras på ett värdigt sätt och så att den avlidnes minne hedras.

Vid gravsättningen och kremeringen av stoftet efter en avliden samt vid hanteringen av askan skall den avlidnes åskådning och önskemål respekteras.

2 kap.

Begravningsplatser som upprätthålls av församlingarna eller de kyrkliga samfälligheterna inom evangelisk-lutherska kyrkan

3 §

Skyldigheten att upprätthålla allmänna begravningsplatser

Församlingarna eller de kyrkliga samfälligheterna inom evangelisk-lutherska kyrkan skall upprätthålla allmänna begravningsplatser. En begravningsplats kan vara gemensam för flera församlingar eller kyrkliga samfälligheter.

4 §

Anvisande av gravplats

En församling eller kyrklig samfällighet inom evangelisk-lutherska kyrkan är skyldig att på begäran anvisa gravplats för en avliden som vid tidpunkten för dödsfallet hade sin i lagen om hemkommun (201/1994) avsedda hemkommun inom församlingens eller den kyrkliga samfällighetens område.

Om den avlidne inte vid sin död hade någon i lagen om hemkommun avsedd hemkommun åvilar den skyldighet som nämns i 1 mom. den församling eller kyrkliga samfällighet inom evangelisk-lutherska kyrkan inom vars område den avlidne var bosatt vid sin död.

En församling eller kyrklig samfällighet inom evangelisk-lutherska kyrkan är dessutom skyldig att på begäran anvisa en gravplats även för en sådan finsk medborgare som vid sin död var bosatt utomlands och vars sista i lagen om hemkommun avsedda hemkommun före flyttningen utomlands låg inom församlingens eller den kyrkliga samfällighetens område.

5 §

Konfessionslöst gravområde

Gravplats skall på begäran anvisas på ett avskilt konfessionslöst gravområde som inte får ligga oskäligt långt från församlingens eller den kyrkliga samfällighetens område.

Ett konfessionslöst gravområde är en avskild begravningsplats eller en sådan del av en begravningsplats som på ett klart urskiljbart sätt är avgränsad från den övriga begravningsplatsen.

6 §

Avgifter som tas ut inom begravningsverksamheten

En församling eller kyrklig samfällighet inom evangelisk-lutherska kyrkan kan ta ut avgifter för upplåtelsen 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 de avgifter som avses i denna paragraf skall vara desamma för alla dem som har rätt att bli gravsatta på församlingens eller den kyrkliga samfällighetens begravningsplats.

3 kap.

Övriga begravningsplatser

7 §

En församling inom ortodoxa kyrkosamfundet, staten, en kommun eller en samkommun som huvudman för en begravningsplats

En församling inom ortodoxa kyrkosamfundet, staten, en kommun eller en samkommun kan vara huvudman för en begravningsplats.

8 §

Ett registrerat religionssamfund eller en annan registrerad sammanslutning eller en stiftelse som huvudman för en begravningsplats

Länsstyrelsen kan bevilja ett registrerat religionssamfund eller dess registrerade lokalsamfund eller något annat registrerat samfund eller en stiftelse tillstånd att anlägga en begravningsplats. En förutsättning för beviljande av tillstånd är att sökanden har möjligheter att upprätthålla begravningsplatsen på behörigt sätt samt att de övriga förutsättningar som föreskrivs för anläggande av en begravningsplats uppfylls. En begravningsplats får inte upprätthållas i syfte att eftersträva ekonomisk vinst.

Till ansökan om tillstånd skall fogas en utredning om hur upprätthållandet av begravningsplatsen kommer att ordnas. Tillståndet kan förenas med nödvändiga villkor som gäller upprätthållandet av begravningsplatsen och skötseln av den. För utvidgning eller minskning av området för en begravningsplats skall tillstånd fås av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen kan för viss tid eller tills vidare förbjuda gravsättning på en begravningsplats som avses i denna paragraf, om tillståndssökanden har lämnat felaktiga uppgifter som väsentligt har inverkat på beviljandet av tillståndet eller om bestämmelserna i denna lag eller i tillståndsvillkoren upprepade gånger överträds i verksamheten.

4 kap.

Begravningsplatsens fastighet

9 §

Fastigheter som används som begravningsplats

Huvudmannen för en begravningsplats skall äga den fastighet som används som begravningsplats eller till fastigheten ha sådan legorätt eller annan nyttjanderätt som inskrivits med främsta företräde enligt 14 kap. jordabalken (540/1995) och ha fått samtycke av fastighetens ägare till anläggandet av begravningsplatsen. Lego- eller nyttjanderätten skall avtalas på viss tid, för minst 130 och högst 200 år, och den skall omfatta hela fastighetens område. I övrigt tillämpas på den här avsedda legorätten vad som bestäms om jordlega i 5 kap. jordlegolagen (258/1966).

En fastighet som används som begravningsplats får inte intecknas, och den får inte vara föremål för andra inskrivna särskilda rättigheter än de som avses i denna lag. Detsamma

gäller i 1 mom. avsedd legorätt eller annan nyttjanderätt som tillkommer begravningsplatsens huvudman. Ett område som används som begravningsplats kan bildas till en fastighet under förutsättning att det inte är föremål för inteckningar eller andra inskrivna särskilda rättigheter än de, som avses i denna lag eller att området befrias från dem i samband med fastighetsbildningen enligt vad som särskilt bestäms om det.

Huvudmannen för en begravningsplats kan överlåta den fastighet som används som begravningsplats eller ett område som ingår i fastigheten eller en i 1 mom. avsedd legorätt eller annan nyttjanderätt endast till den som enligt 3, 7 eller 8 § har rätt att upprätthålla en begravningsplats. Andra överlåtelser är ogiltiga.

10 §

Anmälningar till lagfarts- och inteckningsregistret

En anteckning om den begränsning i rätten att råda över fastigheten som avses i 9 § 2 och 3 mom. skall göras i lagfarts- och inteckningsregistret vid fastigheten eller rättigheten i fråga.

En i 3 och 7 § avsedd huvudman för en begravningsplats skall anmäla till inskrivningsmyndigheten om ett beslut att anlägga en begravningsplats på den fastighet som huvudmannen äger. Detsamma gäller ett beslut om att anlägga en begravningsplats på en fastighet som huvudmannen besitter med stöd av en rättighet som avses i 9 § 1 mom. När länsstyrelsen har meddelat tillstånd att anlägga en begravningsplats enligt 8 §, skall den anmäla till inskrivningsmyndigheten om den fastighet eller den i 9 § 1 mom. avsedda rättighet som tillståndsbeslutet gäller. Ett beslut som skall underställas en myndighet anmäls efter att fastställelsemyndigheten har avgjort frågan.

När ett område som används som begravningsplats bildas till en fastighet vid en fastighetsbildningsförrättning, skall förrättingsingenjören anmäla det till inskrivningsmyndigheten efter att förrättningen vunnit laga kraft.

En anteckning om rådighetsbegränsning avförs ur registret när inskrivningsmyndigheten har fått utredning om att begravningsplatsen har lagts ned enligt 15 §.

5 kap.

Gravrätt samt skötsel och nedläggning av en begravningsplats

11 §

Gravrätt

I fråga om gravrätten på en begravningsplats som upprätthålls av en församling eller kyrklig samfällighet inom evangelisk-lutherska kyrkan eller av en församling inom ortodoxa kyrkosamfundet gäller vad som bestäms i kyrkolagen och i lagen om ortodoxa kyrkosamfundet och vad som bestäms med stöd av dem samt vad som avtalas mellan huvudmannen för begravningsplatsen och den som innehar gravrätten.

I fråga om gravrätten på andra begravningsplatser gäller vad som avtalas mellan huvudmannen för begravningsplatsen och den som innehar gravrätten.

12 §

Gravregistret

Huvudmannen för en begravningsplats skall föra ett register med följande uppgifter om den avlidne:

- 1) släktnamn och förnamn,
- 2) födelsedatum eller personbeteckning,
- 3) dödsdag,
- 4) tidpunkten för gravsättningen,
- 5) begravnings sättet samt
- 6) var graven är belägen.

I registret kan även antecknas namn och adress på den som innehar gravrätten, giltighetstiden för gravrätten samt uppgifter om vem som kan gravsättas i graven. Därtill kan konstnärligt eller historiskt värdefulla gravvårdar som finns på begravningsplatsen och deras läge antecknas i registret.

Om avlidna vars aska har placerats i en minneslund skall registreras de uppgifter som anges i 1 mom. med undantag för var askan är placerad.

Det register som avses i denna paragraf skall förvaras permanent. När en sammanslutning eller stiftelse som avses i 8 § avslutar sin verksamhet skall de handlingar som avses i denna paragraf överlåtas till arkivverket för

förvaring.

13 §

Skötsel av begravningsplatser och gravar

Huvudmannen för en begravningsplats skall sköta begravningsplatsen på ett värdigt sätt och så att minnet av de avlidna respekteras. I fråga om skötseln av en enskild grav gäller vad som bestäms i enlighet med 11 § samt avtalas mellan huvudmannen för begravningsplatsen och den som innehar gravrätten.

14 §

Gravvårdar

Den som innehar en gravrätt beslutar om de gravstenar och andra gravvårdar som placeras på graven. En gravvård skall godkännas av huvudmannen för begravningsplatsen.

En gravvård som blivit uppsatt på en grav får inte avlägsnas utan samtycke av huvudmannen för begravningsplatsen.

Efter det att gravrätten upphört skall huvudmannen för begravningsplatsen erbjuda den som innehar gravrätten en möjlighet att avlägsna gravvården, om inte huvudmannen för begravningsplatsen av särskilda skäl beslutar ha hand om skötseln av gravvården efter att gravrätten upphört.

15 §

Nedläggning av en begravningsplats

En begravningsplats kan läggas ned och ett begravningsplatsområde tas i annat bruk när minst 100 år har förflutit sedan den senaste gravsättningen.

En begravningsplats som upprätthålls av ett registrerat religionssamfund eller något annat registrerat samfund eller en stiftelse kan läggas ned med tillstånd av länsstyrelsen efter utgången av den tid som nämns i 1 mom.

Av synnerligen vägande skäl kan en begravningsplats läggas ned med tillstånd av länsstyrelsen och begravningsplatsområdet tas i annat bruk tidigare än vad som anges i 1 mom. De närmaste anhöriga till de gravsatta

och de som innehar gravrätt skall då ges tillfälle att bli hörda.

6 kap.

Enskild grav

16 §

Inrättande av en enskild grav

Länsstyrelsen kan av särskilda skäl på ansökan bevilja tillstånd att inrätta en enskild grav för gravsättning av en namngiven avliden. En enskild gravs läge skall märkas ut tydligt.

Markområdet för en enskild grav kan tas i annat bruk tidigast 25 år efter gravsättningen. I fråga om en enskild grav gäller i övrigt i tillämpliga delar 2 §, 8 § 2 mom., 13 § 1 mom. samt 15 § 2 och 3 mom. och vad som i hälsoskyddslagen och med stöd av den bestäms om gravsättning. Länsstyrelsen skall se till att anteckning om enskild grav görs i fastighetsdatasystemet vid fastigheten i fråga. Anteckningen stryks när graven läggs ned.

7 kap.

Krematorier och kremering

17 §

Anläggande av ett krematorium

Länsstyrelsen kan bevilja ett offentligt samfund som avses i 3 och 7 § och en sammanslutning eller stiftelse som avses i 8 § tillstånd att upprätthålla ett krematorium.

En förutsättning för beviljande av tillstånd är att sökanden har möjligheter att upprätthålla krematoriet på behörigt sätt. Ett tillstånd att upprätthålla ett krematorium förutsätter att krematoriet har beviljats miljötillstånd enligt miljöskyddslagen (86/2000). Ett krematorium får inte upprätthållas i syfte att eftersträva ekonomisk vinst.

Till ansökan om tillstånd skall fogas en utredning om hur upprätthållandet av krematoriet kommer att ordnas. Tillståndet kan förenas med nödvändiga villkor som gäller upprätthållandet av krematoriet och krematoriets verksamhet.

Länsstyrelsen kan för viss tid förbjuda verksamheten vid ett krematorium eller, av synnerligen vägande skäl, återkalla ett

tillstånd att upprätthålla ett krematorium, om sökanden har lämnat oriktiga uppgifter som väsentligt har inverkat på beviljandet av tillståndet eller om bestämmelserna i denna lag eller tillståndsvillkoren upprepade gånger överträds i verksamheten.

18 §

Utlämnande av aska

Huvudmannen för ett krematorium får lämna ut aska endast för att gravsättas eller för att på ett annat bestående sätt placeras på en plats. Den som mottar askan skall innan askan utlämnas skriftligen meddela huvudmannen för krematoriet var den kommer att placeras.

Huvudmannen för ett krematorium får inte lämna ut askan om det finns grundad anledning att misstänka att askan kommer att hanteras i strid med denna lag.

Huvudmannen för ett krematorium skall i verksamheten i samband med utlämnande av aska iakttä lagen om förvaltningsförfarande (598/1982), lagen om översändande av handlingar (74/1954) och språklagen (148/1922) samt bestämmelserna om delgivning i förvaltningsärenden.

19 §

Gravsättning av aska eller placering av den på annat sätt

Askan skall inom ett år efter kremeringen gravsättas eller på något annat bestående sätt placeras på en plats. Om de personer som avses i 23 § inte inom denna tid trots uppmaning tar hand om askan skall askan på den avlidnes dödsbos bekostnad placeras på den begravningsplats där den avlidne har rätt att bli begravnen.

För askans placering behövs tillstånd av den som äger eller innehar platsen.

20 §

Registrering av en kremering och av placeringen av askan

Huvudmannen för ett krematorium skall föra ett register med följande uppgifter om den kremerade:

1) släktnamn och förnamn,

2) födelsedatum eller personbeteckning,

3) dödsdag, samt

4) tidpunkten för kremeringen.

I registret skall därtill införas i 18 § avsedd uppgift om var den avlidnes aska kommer att placeras på ett bestående sätt.

Registret skall förvaras permanent. När en sammanslutning eller stiftelse som avses i 8 § avslutar sin verksamhet skall de handlingar som avses i denna paragraf överlåtas till arkivverket för förvaring.

21 §

Avslutande av ett krematoriums verksamhet

Huvudmannen för ett krematorium skall göra en anmälan om verksamhetens avslutande till länsstyrelsen.

8 kap.

Särskilda bestämmelser

22 §

Disponibel finansiering för kostnader för upprätthållande av allmänna begravningsplatser

Angående disponibel finansiering för kostnader för upprätthållande av allmänna begravningsplatser bestäms särskilt.

23 §

Begravningsarrangemang

Om den avlidne inte under sin livstid uttryckligen har önskat att en viss person skall ha hand om de arrangemang som hänförs sig till gravsättning, kremering och hantering av askan, kan arrangemangen skötas av den avlidnes efterlevande make eller den person som vid tidpunkten för dödsfallet fortgående levde i gemensamt hushåll med den avlidne under äktenskapsliknande förhållanden och de närmaste arvingarna.

Om ingen av de personer som avses i 1 mom. har hand om arrangemangen kan de även skötas av någon annan närstående till den avlidne. I annat fall skall arrangemangen skötas av den kommun där den avlidne hade sin i lagen om hemkommun avsedda

hemkommun vid tidpunkten för dödsfallet eller, om den avlidne inte hade någon hemkommun, den kommun där den avlidne bodde vid tidpunkten för dödsfallet.

Om någon annan än en delägare i dödsboet har svarat för begravningsarrangemangen har han eller hon rätt att få ersättning för skäligen begravningskostnader av dödsboets medel.

Om de i 1 mom. avsedda personerna inte når enighet om begravnings sättet eller platsen för gravsättning eller begravningsförrättningen, behandlas ärendet på talan av en person som avses i 1 mom. av tingsrätten i den domkrets till vilken den avlidnes hemkommun hörde vid tidpunkten för dödsfallet.

24 §

Flyttning av gravsatt stoft eller aska

Stoft eller aska som har gravsatts får av särskilt vägande skäl med tillstånd av länsstyrelsen flyttas till en annan grav. Angående hälsoskyddsmyndighetens tillstånd till flyttning av gravsatt stoft bestäms särskilt.

25 §

Gravsättning av personer som dött i katastrofer

Vid gravsättning av personer som dött i krig, naturkatastrofer, storolyckor, epidemier eller under andra motsvarande förhållanden kan avvikelser göras från bestämmelserna i denna lag, om förhållandena nödvändigtvis kräver det.

26 §

Tillsyn och förvaltningstvång

Länsstyrelsen utövar tillsyn över fullgörandet av skyldigheterna enligt denna lag. Länsstyrelsen har utan hinder av vad som särskilt föreskrivs om sekretess rätt att av myndigheter, av huvudmän för en begravningsplats eller ett krematorium samt av innehavare av en enskild grav få de uppgifter som tillsynen kräver.

Om huvudmannen för en begravningsplats eller ett krematorium eller den som innehar en enskild grav vid skötseln av uppgifter enligt denna lag inte har iakttagit en skyldighet som föreskrivs i denna lag eller med stöd av den, kan länsstyrelsen vid vite

eller hot om tvångsutförande ålägga den ovan nämnda att iaktta skyldigheten så som bestäms i viteslagen (1113/1990).

27 §

Ändringssökande

I ett sådant beslut av en församling eller en kyrklig samfällighet inom evangelisk-lutherska kyrkan som gäller anvisande av gravplats eller de avgifter som tas ut inom begravningsverksamheten får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen så som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

I ett beslut genom vilket huvudmannen för ett krematorium har vägrat att lämna ut aska får ändring sökas så som bestäms i 1 mom.

28 §

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelse

Denna lag träder i kraft den 20 .

De ansökningar om tillstånd enligt 8, 16 och 17 § som är anhängiga när denna lag träder i kraft behandlas så som bestäms i denna lag. Skyldigheten enligt 5 § att anvisa gravplats på ett konfessionslöst gravområde skall iakttas efter det att tre år förflutit från lagens ikraftträdande.

Bestämmelserna i 6 § om avgifter som tas ut inom begravningsverksamheten tillämpas på de betalningsavtal som ingås efter ingången av det kalenderår som följer efter lagens ikraftträdande.

Ett område som används som begravningsplats när denna lag träder i kraft och som inte är en särskild fastighet skall bildas till en fastighet inom tre år efter det att lagen trätt i kraft.

Huvudmannen för en begravningsplats skall utan dröjsmål efter det att denna lag trätt i kraft göra en anmälan enligt 10 § om en sådan fastighet som används som begravningsplats när lagen träder i kraft.

I fråga om en enskild grav som används när denna lag träder i kraft kan länsstyrelsen göra en sådan anteckning i fastighetsdatasystemet som avses i 16 § 3 mom.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 18 oktober 2002

Republikens President

TARJA HALONEN

Kulturminister *Kaarina Dromberg*