



Kirkelig fellestråd i Oslo

Dato: 17.08.2021
Saksnummer: 2021/xx/TNF

Sak F 30/21 – 9 Høring om endring av Gravferdsloven

Sak H 44/21 Høring – Endring i gravplasslova og gravferdsforskrift m.fl.

Barne- og familiedepartementet oversendte brev datert 02.07.21 om høring av endringer i gravplasslova og gravferdsforskrifta.

Brevet til høringsinstansene og høringsnotatet kan en finne på følgende lenke:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing5/id2865387/>

Kirkevergen har utarbeidet et notat hvor det redegjøres for de viktigste endringene, og kort om en støtter eller ikke støtter de enkelte forslag.

Notatet følger vedlagt.

Saken legges fram for Hovedkomiteen for vrøfting og innspill, som vil bli tatt med i den videre utforming av høringsuttalelse.

Forslag til vedtak:

Saken legges fram for Hovedkomiteen for drøfting og innspill til høringsuttalelsen.

Robert Wright
Kirkeverge

NOTAT

Til Ledergruppen

Høringsbrev – Endringer i gravplassloven og gravferdsforskriften m/flere

I høringsbrev fra Barne- og familiedepartementet datert 02.07.21 fremmes forslag til endringer i Gravferdsloven og gravferdsforskriften m.fl. Høringsfristen er 01.10.21.

Departementet fremmer endring som i a) flere tilfeller allerede er tatt inn i «kirkeordningen» som er vedtatt av Kirkemøtet, b) andre endringer gjelder tema som er kommet opp gjennom praktiseringen av loven og forskriftene.

I et høringsdokument vil særlig sistnevnte kategori viktig å få vurdert og avgitt høringsuttalelse. Utarbeidelsen av forslag til høringsdokument legges opp i tråd med dette.

Nedenfor gis en kort beskrivelse av hovedtemaene i høringsdokumentet, som informasjon og skisse til et høringsdokument.

Hovedtema i høringsbrevet fra Barne- og familiedepartementet:

Arkivlova

Departementet framholder at Gravferd er en offentlig tjeneste, og tar utgangspunkt i at det er forskjell på om forvaltningsrettslige regler blir fastsatt av staten eller i internt regelverk fastsatt av interne organer (kirkemøtet). Departementet foreslår på den bakgrunn ny formulering i arkivloven §23 første ledd ny andre setning:

Arkivloven gjelder ved utøving av offentlig myndighet, utforming av gravkart og føring av gravregister og kremasjonsregister.

Forslaget fra departementet er i samsvar med Kirkeordning vedtatt av Kirkemøte.

Dette er en bestemmelse som er i tråd med den praksis KfiO har hatt over lengre tid.

Det foreslås at KfiO slutter seg til dette forslaget.

Taushet/taushetsplikt

Departementet presiserer at taushetsplikt innebærer et forbud mot å gjøre opplysninger som er omfattet av taushetsplikten, kjent for utenforstående ved å fortelle om eller levere ut dokument som inneholder slike opplysninger, til utenforstående. Det er ikke nok at en lar være å bringe slike opplysninger videre, en må aktivt hindre at andre for kjennskap til opplysningene. Dette innebærer

bl.a. plikt til å ta vare på opplysninger som er underlagt taushetsplikten, på en trygg måte, slik at utenforstående ikke får tilgang del dem.

Departementet presiserer at oppgaver etter gravplassloven er allmenne velferdstjenester som bør være innrammet av lovpålagt taushetsplikt på linje med oppgaver som kommune og stat utfører. Lovfestet taushetsplikt er noe annet en at Kirkemøtet pålegger organ i den norske kirken å følge forvaltningsloven/offentleglova. Departementet mener derfor at gravplassloven bør inneholde regler om taushetsplikt, slik at det også for denne sektoren er klart at det er Stortinget som har fastsatt taushetsplikten.

Departementet foreslår ny paragraf om Taushetsplikt i Gravplasslova:

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid regulert i loven her, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Plasseringen av anonyme graver er undergitt taushetsplikten.

Departementet foreslår ny tredje setning i § 19 i Gravferdsforskriften:

Registerføreren skal avgi skriftlig taushetserklæring.

Personvern og taushet knyttet til gravferdsvirksomheten er svært viktig. Gravferdsvirksomheten er ansvarlig for ivaretagelse av denne.

Det foreslås at KfiO slutter seg til endringsforslagene.

Klage på vedtak som gravferdsmyndigheten har tatt etter offentlighetsloven

Lov om rett til innsyn i offentlig virksomhet (offentlighetsloven) gjelder også for andre rettssubjekt enn stat, fylkeskommune og kommune «i saker der de gjør enkeltvedtak eller utarbeider forskrift» (off. lov § 2). Gravferdsmyndighetene vil bl.a. være omfattet av off. loven når de fastsetter vedtekter for gravplassen eller godkjenner gravminner. Også ut fra DnKs Kirkeordning er det fastsatt at off. loven skal gjelde for de kirkelige fellesrådene i saker der kirken handler på vegne av stat/kommune. Kirkeordningen § 42 fastsetter at klager på vedtak et kirkelig fellesråd gjør etter off. loven, blir håndtert av klageinstansen.

Off. loven som gjelder klage på avslag om innsyn, fastsetter at avgjørelser etter denne loven kan påklages til det forvaltningsorgan som er nærmeste overordnet det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket.

Departementet mener det bør være uttrykkelig regulert hvilket organ som skal håndtere en klage på en avgjørelse etter off. loven, gjort av kirkelige fellesråd som gravplassmyndighet. De foreslår en ny bestemmelse tatt inn i Forskrift til Off. loven som et nytt ledd i §11:

Avgjerder etter offentliglova tekne av lokal gravplass-styresmakt, jf gravplasslova § 23, kan påklagas til Statsforvaltaren.

Praksis til og med 2020 var at Bispedømmet var Klageinstans i gravferdssaker, der Kirkelig fellesråd fattet enkeltvedtak (jf Forvaltningsloven § 2 a). Dette ble endret fra 01.01.21 ved at statsforvalteren i Vestfold og Telemark fikk ansvar for klager på Fellesrådenes enkeltvedtak for hele landet.

Det foreslås at KfiO slutter seg til dette.

Uttalelse fra kirkelige organ ved søknad om anlegg, utvidelse eller vesentlige endringer av gravplass

Gravplassloven § 4 stiller i dag krav om at kommunen skal ha sluttet seg til søknad om anlegg og annet av gravplass. Bestemmelsen stiller ikke krav om at kommunen som gravplassmyndighet skal ha dialog med Dnk i slike saker. Når myndighet til å gi godkjenning til anlegg, utvidelse og annet av gravplasser etter gravferdsloven nå ligger til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, er det ingenting som rettslig sikrer at kirkelige organ kan uttale seg der det for eksempel skal gjøres vesentlige endringer på en gravplass som ligger rundt en kirke, og der kommunen er gravferdsmyndighet.

Departementet mener at kommunen som gravplassmyndighet bør ha dialog med og innhente skriftlig uttalelse fra de organ i Dnk som saken vedkommer, som ved anlegg eller vesentlig endring og annet av gravplass som ligger i tilknytning til et kirkebygg. Dermed vil Statsforvalteren i Vestfold og Telemark se av saksdokumentene hva som er ment om hensynet til bl.a. kirkebygg, felles tilkomstveier, felles parkeringsplasser og etablerte gravplasser. Dette vil sikre en mer effektiv saksbehandling, og rettslig sikre at tiltak som er omfattet av gravplassloven § 4, ikke blir gjennomført på en gravplass som ligger i tilknytning til en kirke, uten at kirkelig fellesråd har fått uttalt seg.

Departementet foreslår ny setning i gravferdsloven § 4 første ledd:

«Ligger gravplassen i tilknytning til kirkebygg, skal gravplassmyndigheten innhente uttalelser fra berørte organer i Den norske kirke».

Kirkevergens vurdering er at en slik bestemmelse vil på en sterkere måte ivareta Dnk og Fellesrådene mulighet for dialog med offentlige myndigheter i slike saker.

Det foreslås at KfiO slutter seg til dette.

Krav om medlemskap i Dnk i gravplassloven § 2

Kirkeloven hadde i § 29 krav om at kirkelige ansatte skulle være medlem i Dnk. Fordi oppgavene etter gravplasslova blir løst på vegne av det offentlige, gir i dag gravplassloven § 22 unntak fra kravet om medlemskap i Dnk for ansatte i kirkelige fellesråd «med arbeidsoppgaver alene knyttet til gravplass, gravkapell og krematorium».

Kravet om medlemskap er ikke ført videre i trossamfunnsloven. Gravplassloven § 22 var ikke tema i utredningen «Lik og Likskap», i proposisjonen om ny lov om tros- og livssynssamfunn m.v.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering (forskjellsbehandling) på grunn av religion eller livssyn. I § 9 i loven er det åpnet for forskjellsbehandling på grunn av religion eller livssyn dersom dette har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som blir forskjellsbehandlet.

Departementets vurdering er at gravplassene er allmenne og skal forvaltes slik at ordningene i hovedsak er felles for alle. De legger til grunn at arbeid på gravplassen, gravkapell og krematorium ikke vil ha noe å si for virkeliggjøringen av det religiøse formålet til Dnk. Dermed kan de kirkelige fellesrådene etter likestillings- og diskrimineringsloven § 30 ikke stille krav om at tilsatte med slike oppgaver skal være medlem av Dnk.

Departementet foreslår at gravplasslovens § 22 blir opphevet. Likestillings- og diskrimineringsloven vil da sette rammene for tilsetting i stillinger som kombinerer oppgaver på gravplass/krematorium og i kirken. Opphevingen av § 22 i gravferdsloven innebærer ingen endring av gjeldende rett.

I Oslo har Oslo kommune og Kirkelig fellesråd inngått en avtale der Oslo kommune Gravferdsetaten har ansvar for drift av gravplassvirksomheten og noen forvaltningsoppgaver, og Kirkelig Fellesråd

ansvar for Forvaltning av gravplassene i h.h.t. gravplassloven og forskrift til gravplassloven. D.v.s. at Gravplasslovens § 22 i praksis ikke har kommet til anvendelse i Oslo.

Det foreslås at Kirkelig fellesråd sier seg enig i departementets forslag om opphevelse av Gravferdslovens § 22, og at Likestillings- og diskrimineringsloven settere tilstrekkelige rammer for tilsetning i stillinger som kombinerer oppgaver på gravplass/krematorium og i kirken.

Nærmere regulering av urnevegg

Stortinget vedtok 8. juni 2020 å åpne for urnevegg, jf. Prop. 86 L (2019-2020), Inst. 313 (2019-2020). Gravlegging i urnevegg vil si at askeurnen blir oppbevart eller muret inne i en lukket nisje i en vegg eller byggverk.

Formålet med lovendringen var at gravplass-lovgivningen skal legge til rette for flere alternativ i møte med et mer mangfoldig samfunn og i møte med en ventet økning i tallet på dødsfall de neste årene. Departementet understreket i proposisjonen at den lokale gravferdsmyndigheten vil stå fritt til å bygge eller la være å bygge urnevegg.

Det er behov for nærmere regulering av utforming av urnevegger, og behov for regler om urnen og hva som skal skje etter fredningstiden og eventuelt festeperioden er over.

Storingskomiteen forutsatte at det skal være en fredningstid i nisjen på urnevæggen, men og at det ikke innebærer brudd på gravfreden når urnen blir tatt ut av nisjen og gravlagt. Etter fredningstiden og utløpet av feste-perioden foreslår departementet at urnen blir gravlagt anonymt innenfor kommunen. En ordinær anonym urnegrav kan benyttes, og det er derfor ikke et vilkår for å ha urnevegg at det er etablert navnet eller anonym minnelund i kommunen.

Departementet mener det ikke er behov for nasjonale regler og størrelse på nisjene. Det vil gi gravplassmyndighetene frihet til utforming av nisjene, bl.a. å gi regler i vedtektene om at flere urner kan plasseres i samme nisje. Ved ny gravlegging av flere urner i samme nisje i fredningstiden, vil gravplassforskriften § 16 innebære at det blir ny periode uten festeavgift.

Urnene skal ikke være tilgjengelige, og derfor skal nisjene være lukket.

Departementet uttaler at etablering av urnevegg vil være en vesentlig endring av gravplassene, og må ha tilslutning fra kommunen og godkjenning fra Statsforvalteren. Fredningstiden er den samme som for urnegraver. Å åpne nisjen og gravlegge asken etter fredningstiden, er ikke definert som brudd på fredningstiden.

Departementet foreslår endring av gravferdsforskriften § 15 for å ivareta og regulere bestemmelsene i tråd med redegjørelsen i høringsbrevet.

Oslo kommune har i egen rapport utredet alternativer knyttet til gravlegging for å møte et mer mangfoldig samfunn og i møte med en ventet økning i antall dødsfall de neste tiårene, bl.a. Kolumbarium.

Departementet foreslår at Gravferdsforskriftens § 14 om Størrelse på urnegrav og nedgraving av askeurne, ikke skal gjelde for urnevegg.

I Gravferdsforskriften § 15 a foreslår departementet:

- Ny siste setning i første ledd: *Med urnevegg forstås vegg eller byggverk på gravplass med plass til askeurne i lukkede nisjer.*

- Ny 3. og 4. setning i tredje ledd: *På urnevegg skal navn og data på de gravlagte stå utenpå den enkelte nisje. Dersom graven ikke festes etter fredningstidens utløp, gravlegges aske fra urnevegg anonymt på gravplass i kommunen.*

I gravferdsforskriftens § 21 førstesetning (ny tekst i kursiv):

- Tekst, fotografi, dekor og symbolbruk på gravminne, *minnesmerke og urnevegg* skal være sømmelig, og det *navnet* som settes på skal være identisk med navnet på den som er gravlagt.

I gravferdsforskriftens § 31 første ledd ny andre setning:

- *Urne som gravlegges i urnevegg, skal tåle oppbevaring i 100 år.*

Det foreslås at KfiO støtter departementets forslag nevnt ovenfor.

Flytting av navn

En hovedregel i norsk gravferdskultur er at det skal være samsvar mellom hvem som er lagt i graven og navn på gravminne. Navnet på gravminne skal gi informasjon om den som er lagt i graven. Det samme gjelder navnet minnelund.

Reglene i gravferdsforskriften § 21 fastsetter at gravplassmyndighetene kan gi tillatelse til at navn på person kan flyttes fra en grav til annen grav enn der vedkommende ble gravlagt. Navnet må da fjernes fra opprinnelig gravminnet.

Departementet har de siste årene mottatt søknader om å dispensere fra gravplassforskriften § 21. Søknadene har i hovedsak dreid seg om flytting av navn til navnet minnelund. Det har blitt gitt en del slike dispensasjoner.

Departementet foreslår å endre begrepet «symbolsk flytting» til «navneflytting», fordi sistnevnte forklarer på en bedre måte hva dette går ut på.

Departementet fremmer to alternative tekster som mulig endring i gravferdsforskriften:

Alternativ 1: Gravferdsforskriften § 21 andre ledd skal lyde:

Gravferdsmyndigheten kan gi tillatelse til at navn og data på person påføres gravminne på en eksisterende grav eller på minnesmerke på en navnet minnelund et annet sted enn der vedkommende er gravlagt. Søknad om navneflytting må fremmes av den som er ansvarlig for eller fester graven navnet skal flyttes til. Den som er ansvarlig for eller fester graven navnet skal flyttes til, må samtykke. Navnet må fjernes fra det opprinnelige gravminnet eller minnesmerket.

Dette alternativet definerer hvem som kan søke om flytting av navn – Søknad kan bare fremmes av den som fester eller er ansvarlig for graven navnet skal flyttes til. Forutsetningen for tillatelse til flytting av navn og data fjernes fra det opphavelige gravminnet eller minnesmerke.

Gravplassmyndighetene kan gi nærmere bestemmelser og avgrensninger i de lokale gravplassforskriftene. Dette kan være å fastsette at navneflytting bare kan skje i forbindelse med gravlegging i en navnet minnelund, eller at flytting av navn til navnet minnelund skal stå på samme navneplate som den flyttes til.

Alternativ 2: Gravferdsforskriften § 21 andre ledd skal lyde:

Søknad om flytting av navn til en navnet minnelund kan bare fremmes i forbindelse med gravlegging og bare for ett navn.

Dette alternativet bygger videre på Alternativ 1. Forskjellen er at forskriften setter flere vilkår for navneflyttingen. Formålet med dette alternativet er å redusere tallet på mulige navneflyttinger og et sterkere hensyn til at navnet minnelund er utformet slik at det er plass til like mange navn (navneplater) som det er graver i jorda.

Det er også lagt inn en begrensning om at det bare ett navn som kan flyttes til navnet minnelund. I de fleste tilfeller vil det være tilstrekkelig. Å avgrense til ett navn vil hindre rask vekst i tallet på navneplater i minnelundene som ikke har sammenheng med gravlegging. Departementet foreslår at eventuelle bestemmelser om at navnet må settes på samme navneplate, bør besluttes av den lokale gravferdsmyndighet, og eventuelt tas inn i gravplassvedtektene lokalt.

Etter departementets vurdering vil det ikke være anledning til å kreve festeavgift i navnet minnelund for en navneplate før fredningstiden er ute. Dette gjelder også ved navneflytting.

Forskjellen mellom disse to alternativene er særlig knyttet til at alternativ 2 setter krav om at navneflytting bare kan skje i forbindelse med gravlegging, og at det bare er anledning til å flytte ett navn.

Departementet uttaler også at det er et spørsmål om hvor mye som skal inn i nasjonal lov, forskrift m.v. Og at en lokalt kan fastsette føringer i gravferdsvedtektene i den enkelte kommune/fellesråd.

Erfaringene i Oslo er at det mottas mange søknader om symbolsk flytting/navneflytting hvor det har vært flere enn ett navn, og søknader om navneflytting som ikke er i forbindelse med gravlegging.

Departementet framholder at det kan være ønskelig å begrense navneflytting, særlig til navnet minnelund. Ved navnet minnelund er antall minneplater beregnet ut fra hvor mange graver det er plass til i minnelunden. D.v.s. at det i utgangspunktet ikke er plass til andre navneflyttinger, med mindre navn settes på allerede eksisterende navneplater.

Dersom en i lokale vedtekter tar stilling til /fastsetter vilkår/begrensning i forhold til kapasitet, så åpner en for at det er de lokale forholdene som avgjør om navneflytting kan gjennomføres ved de enkelte gravplassene.

Samtidig kan det være viktig å ha felles regler og retningslinjer for navneflytting til bl.a. navnet minnelund.

Alternativ 2 begrenser muligheten for å imøtekomme ønske om navneflytting, særlig til navnet minnelund. I Oslo vil det innebære at mange ikke vil kunne få godkjent søknader om navneflytting, noe som kan være krevende for berørte pårørende.

Det foreslås at en i høringssvaret anbefaler alternativ 1, og at en lokalt i hvert enkelt fellesråd vurderer om og i hvilken grad vedtektene skal ha bestemmelser som kan begrense noe etterspørselen etter navneflytting.

Nedbryting i kistegrav - Stengning av deler av gravplass for kistegravlegging

Gravplassforskriften fastsetter i § 12 tredje ledd at tidligere benyttet grav bare kan brukes på nytt når det ikke finnes annet enn grove knokler og kisterester etter tidligere gravlegging.

Det er ikke uvanlig på norske gravplasser at nedbrytingen av kisteinnholdet tar mer enn 20 år. Erfaringene er at forlenget fredningstid ikke alltid innebærer at kisteinnholdet blir brutt ned i løpet av

fredningstiden. Plast, leirholdig jord, høy vannstand og annet kan føre til at nedbrytingen kan ta lengre tid.

Det finnes gravplasser der utfordringene er knyttet til jordkvaliteten og ikke nedbryting av kister. Dersom det ikke er mulig å fylle opp med eller skifte ut masser på slike gravplasser, kan ikke graven eller gravplassen stenges etter gravforskriftens § 5 slik den nå er formulert. Derfor fremmer departementet en lovendring som regulerer dette.

Dette er også knyttet til krav om godt arbeidsmiljø / HMS for ansatte.

Det er en utfordring dersom lovgivningen ikke gir gravplassmyndigheten virkemiddel til å unngå å gravlegge på gravfelt der jorda ikke er egnet.

Departementet foreslå følgende setning inn i gravferdsforskriftens § 5 andre ledd:

Dersom gjenbruk av kistegraver ikke er mulig på grunn av jordbunnsforholdene på gravplassen, jf § 12 første ledd første setning, kan deler av eller hele gravplassen stenges permanent for kistegraver.

Departementet ber også om synspunkt på om det bør være et tilleggsvilkår at gravplassmyndigheten regner med at nedbrytingen neppe vil bli fullført på 60 år?

Det foreslås at KfiO slutter seg til departementets forslag til ny setning i gravferdsforskriften § 5.

Om en skal ha tilleggsvilkår knyttet til at en regner med at nedbrytingen neppe vil bli fullført på 60 år, bør ikke inn i nasjonale bestemmelser. Det vil variere fra gravplass til gravplass, og bør tas inn i de lokale gravferdsvedtektene.

Når fester dør

Når en fester dør skal dødsboet gi gravferdsmyndigheten melding om hvem som festet skal overføres til. Et feste kan bare overføres når gravferdsmyndigheten tillater det. For å forebygge seinere uenighet bør gravferdsmyndigheten dokumentere medvirkningen til partene ved overføringen.

Den som sørger for gravferden, har ikke plikt til å overta festet. Det er gravplassmyndigheten der graven ligger, som skal se til at den som sørger for gravferden får anledning til å bli ny fester. Dette kan gravferdsmyndigheten bare gjøre dersom de får melding om dødsfallet og hvem som sørger for gravferden.

Departementet foreslå gravferdsloven § 16 endret til:

Når fester dør, skal den som sørger for gravferden gis anledning til å bli ny fester, med mindre noen etterlatte skriftlig krever spørsmålet avgjort av gravferdsmyndigheten der graven ligger.

Departementet begrunner dette ved at det kan ha stor verdi for etterlatte å få tilbud om å feste videre en grav som ellers ville blitt slettet. Når utviklingen går i retning av mer sammensatte familiemønster, bør en kanskje ikke legge til grunn at familiene selv tar seg av å gi gravplassmyndigheten opplysninger om ny fester – blant annet fordi de kanskje ikke kjenner til eventuelle graver som avdøde festet.

KfiO har behandlet en del saker der familien er uenig i hvem som skal bli ny fester av graven, når tidligere fester døde. I noen av disse sakene er det knyttet sterke følelser og meninger til hvem i

familien som skal få ansvaret som fester av graven. Og det avdekkes at dette kan bunne i krevende forhold mellom familiemedlemmer også før spørsmålet om feste av grav kommer opp.

Kirkelig fellesråd støtter departementets vurdering og forslag til endring av Gravplassloven § 16 andre ledd.