



Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet  
Postboks 8004 Dep.  
0030 Oslo

⌈ Vår dato: 15.09.2010

⌈ Vår ref.: 10-7327

⌈ Deres dato: 30.06.2010

⌈ Deres ref.:

⌈ Saksbehandler: Øystein Dahle

## **Høring – endringer i gravferdsloven og kirkeloven** **Uttalelse fra styret i KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon**

Vi viser til FADs høringsnotat av 30. juni 2010 med forslag til endringer i gravferdsloven og kirkeloven. Vedlagt oversendes høringsuttalelse fra KA som ble vedtatt på styremøtet 1. sep. 2010.

Med hilsen  
KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon

Øystein Dahle  
direktør

---

### **KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon**

Postdresse:  
Postboks 1034 Sentrum  
0104 OSLO

Telefon: 23 08 14 00  
Telefax: 23 08 14 09

[www.ka.no](http://www.ka.no)  
[ka@ka.no](mailto:ka@ka.no)

Org.nr: NO 971 273 003 MVA  
Kontonr: 3000 15 30344



## **Hørings svar fra KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon til høringsnotat fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet om endringer i gravferdsloven og kirkeloven.**

KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon viser til høringsbrev og høringsnotat av 30. juni 2010 med forslag til endringer i gravferdsloven og kirkeloven.

KA vil i hovedsak gi sin tilslutning til forslagene i det tilsendte høringsnotatet, men vil på enkelte punkter problematisere de fremlagte forslag.

### **I. Forslag til endringer i gravferdsloven**

#### **1.1. Lokalt gravferdsmyndighet**

KA er tilfreds med at høringsnotatet bekrefter og underbygger hovedmodellen med at kirkelig fellesråd fortsatt skal være ansvarlig lokal gravferdsmyndighet. Erfaringene så langt har vist at den lokale kirke kan forvalte dette ansvaret på en måte som ivaretar behovene for hele befolkningen, uavhengig av tilhørighet til Den norske kirke. KA merker seg at departementet presiserer at kirkelig fellesråd på dette området ivaretar en offentlig oppgave på samfunnets vegne. Med dette som bakgrunn er det positivt at høringsnotatet legger vekt på gravferdslovens allmenne karakter. Dette bidrar til å skjelne tydeligere mellom på den ene siden de kirkelige fellesrådenes ansvar som gravferdsmyndighet for alle innbyggere, og på den andre siden trossamfunnet Den norske kirke sitt tilbud for sine medlemmer og andre som ønsker kirkelige medvirkning i gravferdsritualer mv.

KA erfarer at gjeldende lovgivningen i dag er fleksibel og åpen for lokale samarbeidsløsninger med kirke og kommune på dette feltet. Brukertilfredsheten med dagens forvaltning er stor, jf henvisningen i høringsnotatet til KAs brukerundersøkelse. Sammenligninger med andre nordiske land viser at gravferdsforvaltningen i Norge er kostnadseffektiv. Gravferdssektoren er preget av stor stabilitet, høy kompetanse og stort fokus på kvalitet og verdighet i møte med pårørende og publikum. Samlet sett tilsier dette forsiktighet med å foreta radikale endringer i grunnleggende ansvarsforhold.

#### **1.2 Hovedformålet med forslagene til endringer i gravferdsloven**

I starten av høringsnotatet sies det at formålet med endringsforslagene er å legge bedre til rette for å ivareta behovene som religiøse og livssynsmessige minoriteter har i forbindelse med gravlegging. Bakgrunnen er bl.a. det såkalte "Kirkeforliket" blant alle partiene på Stortinget i 2008 der det om gravferdsforvaltningen ble uttalt: *"Dagens lovgivning på området videreføres. Samtidig gjøres det tilpasninger som ivaretar minoritetene."*

Høringsnotatet har et hovedfokus på religiøst begrunnede ønsker ved gravlegging. KA erfarer at større religiøst mangfold gir nye utfordringer for gravferdsforvaltningen, og det er positivt at gravferdsloven gjennomgås med dette for øye. Dette er også i tråd med et sentralt anliggende i KAs høringsuttalelse til *NOU 2006. 2 Staten og Den norske kirke*. Samtidig har departementets høringsnotat mindre fokus på andre minoritetsutfordringer. Det er i denne sammenheng påfallende at ingen representanter for vår eldste minoritet;



samene, er oppført som høringsinstans. Høringsnotatet er også i liten grad opptatt av andre endringer i samfunnet som medfører mer mangfoldige ønsker hos de pårørende. Det er derfor noe avgrensende for utfordringene på sektoren når det først og fremst omtaler religiøst/livssynsmessig begrunnede behov. Dette har etter vår oppfatning flere negative konsekvenser:

- Høringsnotatet og forslagene til lovendringer har lite fokus på endringer i dagens lovgivning som kan imøtekomme behov og ønsker som ikke har en særskilt religiøs eller livssynsmessig begrunnelse. Økende pluralisme medfører økt press på gjeldende praksis, og utfordrer mange begrensninger i gjeldende lovverk. Dette vil bl.a. handle om ulike gravleggingsskikker uten særskilt religiøs bakgrunn som oppfattes som fremmede i en norsk sammenheng, men som kan sies å være vanlige eller akseptable i andre deler av verden. Et eksempel vil være ulik håndtering av aske/urne etter kremasjon. Gravferdslovens allmenne karakter tilsier at departementet hadde gjennomgått loven med sikte på en bredere vurdering av utfordringer knyttet til økt mangfold i behov og ønsker.
- Departementets forslag til en ny fanebestemmelse kan etter vår oppfatning oppfattes for avgrensende og ubeskyttet. I forslaget sies det at gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn. Vi vil her foreslå en endring som formidler en grunnleggende åpenhet og respekt for ønsker fra alle pårørende i forbindelse med gravlegging. Det bør samtidig presiseres tydeligere i lovforarbeidene at visse hensyn kan medføre at ikke alle ønsker kan innfris.
- Høringsforslagets fokus på religiøse og livssynsmessige behov vil kunne tolkes på en måte som innebærer at religiøse eller livssynsmessige begrunnelser skal ha en avgjørende forrang framfor andre begrunnelser. Dette reiser etter KAs oppfatning flere prinsipielle problemer, og vil sette gravforvaltningen overfor krevende utfordringer. Det er etter vår mening uheldig at ønsker fra de pårørende lettere skal kunne avvises hvis de ikke gis en religiøs eller livssynsmessig begrunnelse. Det vil etter vår mening kunne skape en situasjon der gravferdsforvaltningen skal legge avgjørende vekt på de pårørendes intensjon med sine ønsker, noe som bl.a. vil kunne innebære at de pårørendes evne til å uttrykke og begrunne sine ønsker vil bli avgjørende. Det vil også kunne være en uklar grense mellom en kulturell og en religiøs begrunnelse for ønsker på dette feltet.

Hovedfokuset for gravferdsforvaltningen bør etter vår oppfatning være å møte den enkelte pårørende og sørgende med en grunnleggende respekt og åpenhet. De religiøse og livssynsmessige perspektivene vil her være ett av flere aspekt som bør vektlegges i møtet med den enkelte. Prinsippene om religionsfrihet vil etter KAs oppfatning i noen situasjoner gi religiøse eller livssynsmessige begrunnede ønsker en særlig vekt. En omtale av de mer sammensatte brukerbehov og avveininger som vil måtte gjøres lokalt vil her kunne gi premisser for utvikling av en god lokal forvaltningskultur og kloke lokale avgjørelser.



### **1.3 Nye utfordringer som gravferdsmyndighetene møter – behov for gjennomgang av bl.a. forskriften til gravferdsloven**

Etter KAs oppfatning gir ikke høringsnotatet tilstrekkelig bred omtale av de mange formelle begrensningene som dagens gravferdslov og forskrifter setter.

Følgende eksempler på ønsker kan vanskelig innfris pga gjeldende gravferdslov eller forskrifter til gravferdsloven:

- Beplante/steinsette hele graven
- Gravminner med en form eller størrelse som ikke er i tråd med gjeldende forskrifter
- Gravlegging i betongkasse for å unngå omslutninger av jord
- Deling av urne, gravlegging av urne i hage e.l., privat oppbevaring av urne, lagring i kolumbarium (rom/bygning med nisjer for lagring av urner) eller bruk av asken til ulike formål
- Gravlegging uten kiste
- Gravlegging av aske uten urne
- Rask gravlegging etter død

KA vil anmode om at det igangsettes et eget arbeid for gjennomgang forskriftene til gravferdsloven med sikte på å vurdere ulike ønsker fra de pårørende som ikke kan innfris i følge dagens regelverk. Vi ønsker ikke nødvendigvis en utrakt liberalisering på feltet, her er det behov for å avveie flere interesser. Våre medlemmer erfarer likevel at regelverket i noen situasjoner kan være for rigid.

De lokale gravferdsmyndighetene opplever det også svært krevende når gjeldende lov- og regelverk utfordres av internasjonale konvensjoner. Vi viser her bl.a. til en sak fra 2002 der Senter mot etnisk diskriminering påklaget et vedtak i Oslo kirkelig fellesråd som ikke ga samtykke til en gravleggingsform som bryter med forskriftene til gravferdsloven (gravlegging i betongkasse). Senter mot etnisk diskriminering pekte på at gravferdstradisjoner hos en nasjonal minoritet er beskyttet av Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter. I tillegg ble artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter framhevet. Begrunnelsen var her primært ikke forhold knyttet til tro/livssyn. Oslo bispedømmeråd omgjorde Kirkelig fellesråds vedtak.

### **1.4 Nye utfordringer som gravferdsmyndighetene møter som har økonomiske konsekvenser**

Følgende ønsker fra pårørende er eksempler på utfordringer som primært ikke har formelle begrensninger, men som kan gi økte kostnader/ressursbruk/investeringsbehov:

- Ønske om særskilt tilrettelagt grav (vil i særlig grad gjelde tilrettelegging for muslimsk gravlegging)
- Spesielle ønsker om tidspunkt for gravlegging (kveld, helg, høytider)
- Tilrettelegging for rituell vask i forbindelse med gravleggingen
- Ønske om at pårørende er til stede under kremasjon (vil ofte forutsette ombygging av krematoriet)



- Gravlegging i anonym eller navnet minnelund
- Etablering av egne felt for ulike religioner/livssyn

KA støtter et lovforslag som utvider pliktene til lokal gravferdsmyndighet, men vi vil understreke at dette er en utvidelse av plikter som i mange tilfeller vil gi gravferdsforvaltningen økte investerings- og driftskostnader. Vi viser her til drøftingen i pkt 1.17.

### **1.5 Lokalt møtested mellom gravferdsmyndigheten og tros- og livssynssamfunn**

KA støtter i utgangspunktet forslaget til nytt tredje ledd i § 23 om at gravferdsforvaltningen skal innby tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet til et møte hvordan tros- og livssynssamfunnenes behov ved gravferd kan ivaretas. Det bør klargjøres at enten kommunen eller Fylkesmannen skal oppgi hvilke tros- og livssynssamfunn som omfattes av denne bestemmelsen i den enkelte kommune. KA ønsker en utvidelse som innebærer at også andre relevante instanser skal innbys til et slikt møte. Dette kan f.eks. være gravferdsbyråer, eldreråd, representanter for frivillige organisasjoner, pårørendegrupper mv. Dette vil bidra til økt fokus på kvalitet og verdighet for alle innbyggere i møte med gravferdsforvaltningen.

### **1.6 Rett til grav**

KA støtter den foreslåtte endringen i § 6 som innebærer at fellesrådet i hjemkommunen får en plikt til å dekke kostnadene for gravlegging i særskilt tilrettelagt grav når hjemkommunen ikke selv har et slikt tilbud. Denne bestemmelsen viderefører også prinsippet om at kostnader knyttet til gravferdsvirksomheten, blant annet avgifter, fastsettes av kommunestyret. KA vil påpeke at i enkelte tilfeller vil slik gravlegging utenfor kommunen kunne innebære relativt høye kostnader, og dette er en utgift som er "brukerstyrt" og ikke budsjettstyrt. KA mener det bør utarbeides retningslinjer for beregning av kostnadene for gravlegging i særskilt tilrettelagt grav utenfor hjemkommunen. Det bør bl.a. tas stilling til om kommunene kan beregne kapitalkostnadene som er knyttet til etablering av nye arealer for gravlegging. KA antar at det også vil være behov for å avklare hvilken tilrettelegging av grav som er omfattet av denne bestemmelsen. Vi vil her vise til eksemplet fra Oslo der det skal etableres et eget gravfelt for de "åsatroende" på Voksen gravlund. Vil lovforslaget innebære en rett til å få dekket kostnadene for pårørende som ønsker gravlegging på dette spesielt tilrettelagte feltet i Oslo - uansett bosted?

KA vil anbefale at det legges til rette for at det kan etableres samarbeidsløsninger mellom fellesråd i mindre kommuner slik at det lettere kan utvikle et bredt gravferdstilbud i hele landet.

### **1.7 Betegnelse mv**

Betegnelsen *kirkegård* er innarbeidet i det norske språk, og gjenspeiler både den historiske praksis og faktiske situasjon at de fleste gravplasser er etablert ved en kirke. KA ser imidlertid at det er gode grunner for å endre terminologien i loven som kan omfatte alle typer av offentlige gravplasser. Vi har ikke innsigelser til at gravlund brukes som fellesbetegnelse i lovverket, men begrepet gravplass bør også kunne vurderes i denne sammenheng. Vi finner grunn til å peke på at begrepet gravlund vil kunne virke fremmed i



mange deler av landet, da begrepet *lund* betegner en mindre samling av trær. Betegnelsen gravplass er i vanlig bruk i mange deler av deler av landet.

Det er bra at høringsnotatet understreker at andre betegnelser på bestemte gravplasser kan fastsettes lokalt som offisielle navn. Det vil ofte være ønskelig at anlegg som ligger ved kirkebygg fortsatt kan benytte betegnelsen *kirkegård*.

KA er enig i at det ikke lenger er grunnlag for at gravferdsloven knytter etablering av nye gravarealer til soknestrukturen til Den norske kirke eller til kirkebygg. Vi vil likevel advare mot et det legges føringer som svekker forutsetningen om at gravlund/gravplass ved kirke er fullverdige for alle innbyggere. Det er problematisk hvis etablering av nye gravlund/gravplass-arealer i hovedsak skal skje adskilt fra kirkebyggene. Etter hvert som eksisterende kirkegårdsarealer benyttes fullt ut vil dette kunne svekke muligheten for å videreføre den sterke tradisjonen med gravlegging ved kirke. Etablering av nye gravlund/gravplass-arealer adskilt fra kirkebyggene bør derfor være et supplement til gjeldende tradisjon med nærhet mellom kirkegård og kirkebygg.

### **1.8 Seremoni på gravlund/gravplass**

KA synes omtalen av vigsling /seremoni er god og sakssvarende og fanger opp dagens utfordringer. KA anser det som rimelig at alle tros- og livssynssamfunn gis en mulighet til å foreta en seremoni. KA vil peke på at hvordan dette skal praktiseres kan/bør være et tema som drøftes i det årlige møtet som er hjemlet i nytt tredje ledd i § 23.

Vigsling av kirkegårder/gravlunder er en gammel tradisjon i Norge, og tidligere har det vært knyttet sterke forestillinger om viktigheten av gravlegging i vigslet jord. Mye av denne nesten magiske forestillingsverden knyttet til vigsling er blitt forlatt av de fleste, inkl. Den norske kirke. Kirkens rituale for vigsling av kirkegård har et nøkternt innhold preget av tekstlesinger om døden og oppstandelsen, og forbønn om vern av kirkegården og de som hviler der. KA ønsker at Den norske kirkes tradisjon med en seremoniell forbønnshandling ved ny gravlund/gravplass eller utvidelse skal kunne videreføres. Samtidig er det avgjørende at andre tros- og livssynssamfunn gis samme likeverdige mulighet, og at det klarlegges at seremonier på gravlund/gravplass ikke innebærer en markering eller "annektering" av et område som kan oppfattes ekskluderende for andre.

Gravlundene/gravplass i Norge er i hovedsak offentlige, og det har vært tradisjon for at alle avdøde i et lokalsamfunn har blitt gravlagt på samme gravlund/gravplass og ved siden av hverandre i samme felt. Det er avgjørende at tradisjonen med gravlegging i samme felt uavhengig av avdødes tro/livssyn eller annen tilhørighet skal kunne videreføres. Det bør derfor presiseres at seremonier knyttet til etablering eller utvidelser av gravlund/gravplass ikke har noen juridiske eller forvaltningsmessige konsekvenser for gravlund/gravplass eller forvaltningen av disse. Det er derfor etter KAs oppfatning verken nødvendig eller ønskelig at slike seremonier avgrenses til bestemte deler av området.

Det er positivt at høringsnotatet presiserer at det bør legges til rette for særskilt gravlegging, uten at dette skal innebære at det skal reserveres egne felt for bestemte tros- og livssynssamfunn eller religioner. KA erfarer at avgrensning av egne felt for bestemte grupper reiser en rekke forvaltningsmessige og etiske utfordringer. Vi vil her bl.a. peke på utfordringene knyttet til familiegravsteder der familiemedlemmer har ulik tro/livssyn.



Etablering av egne felt reservert for bestemte religioner eller trossamfunn vil bl.a. kunne skape spenninger knyttet til kriterier for hvem som skal kunne gravlegges på feltet. Det bør f. eks. skjelnes mellom felt som er tilrettelagt for muslimsk gravlegging og egne felt som er reservert for kun muslimer. Etablering av egne felt reservert for bestemte grupper på gravlund/gravplass bør derfor kun skje der det foreligger helt særskilte grunner.

### **1.9 Frister ved gravferd og kremasjon**

KA støtter forslagene til endringer i §§ 10, 12 og 13 som utvider fristene for gravferd og kremasjon. Fra våre medlemmer har det vært et klart ønske om å utvide disse fristene. Dagens frister er under press, og gode kjøleanlegg gjør at noe av begrunnelsen for gjeldende frister ikke lenger er så aktuell. Vi vil særlig peke på en forlengelse av fristene vil kunne gi noe større fleksibilitet i møte med pårørendes ønsker. Mange fellesråd finner dagens praksis ved bruk unntakshjemmelen er egnet til å undergrave hovedregelen. KA er likevel noe spørrende til om fristen skal utvides til så lenge som 14 dager etter dødsfall, og vi vil derfor foreslå at det vurderes en frist på f.eks. 10 dager.

KA vil peke på at utvidelse av tidsfristene for gravferd og kremasjon sannsynligvis vil gi gjennomsnittlig lengre lagringstid for kiste. Dette vil mange steder medføre behov for økt kapasitet og kvalitet på kjølerom i kommunen. Konsekvensene vil være økte etablerings- og driftskostnader, og disse er ikke omtalt i høringsforslaget.

### **1.10 Saksbehandlingsregler vedrørende krematorium og gravlund/gravplass**

Ut fra gravferdsforvaltningens allmenne karakter støtter KA forslaget om at menighetsmøtet utgår i § 4 som instans som skal ha uttalerett ved oppføring av krematorium og om anlegg og utvidelse av gravlund/gravplass. KA støtter også presiseringen om kommunens rolle i forslaget til endring av § 4.

### **1.11 Rett til grav for dødfødt barn og endring som følge av ny ekteskapslov**

KA støtter forslaget til endring i § 6, første ledd, andre punktum slik at mor og far likebehandles etter bestemmelsen om rett til fri grav for dødfødte barn. Vi støtter også foreslått justering i § 9, andre ledd på bakgrunn av felles ekteskapslov fra og med 2009

### **1.12 Kremasjon som gravferdsform**

KA støtter normaliseringen av kremasjon som gravferdsform gjennom den foreslåtte endringen i § 10. Vi ønsker i tillegg at kistebegravelse og kremasjon likestilles i økonomisk forstand, slik at retten til fri grav ble utvidet til også å omfatte rett til kremasjon uten avgift. Det er avgjørende at de pårørende opplever at de to gravferdsformene oppleves som likeverdige, og at økonomiske forhold ikke skal ha betydning for et valg der følelser og tradisjoner spiller stor rolle.

Vi erkjenner at dette på kort sikt vil påføre fellesrådene økte utgifter til å dekke utgifter til kremasjon. Disse utgiftene må i tilfelle beregnes, og kommunens ansvar for å dekke eventuelle merutgifter må understrekes tydelig. Det vil sannsynligvis også skape behov for at det investeres i flere krematorier og/eller utvidelser av eksisterende krematorier. På lengre sikt vil imidlertid økt bruk av kremasjon gi lavere investerings- og driftskostnader for gravferdsforvaltningen.



Departementet sier i høringsnotatet at de vil vurdere å nedsette et utvalg for å utrede behovet for endringer i hele systemet for avgifter og annen brukerbetaling ved gravferd. KA er enig i at det er behov for å gjennomgå systemet med betaling ved gravferd, men synes at prinsippet om økonomisk likebehandling av kistebegravelse og kremasjon bør ligge til grunn for et slikt arbeid. Vi vil her vise til at høringsnotatets forslag om endringen i § 6 som innebærer at fellesrådet i hjemkommunen får plikt til å dekke kostnadene for gravlegging i særskilt tilrettelagt grav når hjemkommunen ikke selv har et slikt tilbud. Denne bestemmelsen vil kreve en gjennomgang av forhold vedr. kostnader og betaling mellom kommunene knyttet til gravferdsvirksomheten ved ikrafttredelse. Etter KAs oppfatning er det naturlig å se på betaling for kremasjon og betaling for gravlegging i annen kommune i sammenheng.

### **1.13 Endring av meldingsrutiner**

KA har ikke merknader til forslaget om å oppheve kravet i § 10 fjerde ledd og i § 11 om at det skal fremlegges legeerklæring ved dødsfall, og kravet i § 11 om at det skal framlegges kopi av kremasjonsregisteret. Dette framstår som en hensiktsmessig forenkling.

### **1.14 Krigsgraver mv**

KA støtter forslaget til endringer i § 23 slik at krigsgraver for å regulere klarere ansvarsforhold mv for krigsgravene. KA er positiv til at departementet ser det som aktuelt at kirkelig fellesråd får ansvaret for vedlikeholdet av krigsgraver og krigsminnesmerker, og at også ansvaret for de særskilt anlagte krigskirkegårdene kan legges til lokale gravferdsforvaltning. Det økonomiske ansvaret må fortsatt ligge til staten på dette området.

KA finner i denne sammenheng grunn til å peke på at det finnes flere egne gravsteder som faller utenfor gravferdslovens virkeområde og dermed kirkelig fellesråds ansvarsområder. Dette gjelder f.eks. nedlagte kolerakirkegårder og andre nedlagte kirkegårder. Disse er fremdeles vigslet jord og fremdeles ligger det levninger begravd her. Mange av de nedlagte gravplassene gror helt til og forfaller bl.a. på bakgrunn av uklare eier- og ansvarsforhold. Det faktum at de fremdeles inneholder menneskelige levninger, krever at de har en viss grad av ettersyn og blir behandlet med verdighet. Dette handler også om vern av en viktig lokal historie. Siden krigskirkegårdene nå foreslås lagt under kirkelig fellesråds ansvarsområde, er det grunn til å vurdere om også disse historiske gravplassene bør legges under samme forvaltning. De økonomiske konsekvensene av dette må i tilfelle vurderes særskilt. Vi vil i denne sammenheng også peke på at det er behov for å se på gjeldende kulturminnelovgivning mht til gravplasser. Menneskelige levninger før 1537 er automatisk fredet, mens levninger fra 1538 og senere ikke har noen særskilt beskyttelse. Dette kan bety at verdifullt historisk kildemateriale hvert år går tapt for ettertiden.

### **1.15 Kompetansebehov**

KA vil påpeke at de endringer som er foreslått i gravferdsloven utløser et behov for økt satsing på rådgivning og kompetanseheving på sektoren. Vi vil her peke på utredningen "Kvalitet og verdighet" der et partssammensatt utvalg på KA-sektoren vurderte gravferdssektorens kompetansebehov. Her ble det pekt på de særlige krav til både fagkompetanse og ferdigheter til å møte mennesker i en sårbar situasjon som preger dette feltet. Som medlemsorganisasjon for de fleste med lokalt gravferdsmyndighet ønsker vi å bidra til å





utvikle økt kompetanse og bevissthet for utfordringene på feltet. Det er et særlig behov for utvikling av kunnskap, ferdigheter og holdninger i møte med nye gravskikker og ulike gravferdstradisjoner.

### **1.16 Økonomiske konsekvenser**

I kapittelet om økonomiske og administrative konsekvenser sier høringsnotatet at bestemmelsen om at "gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn" er en plikt som allerede følger av den alminnelige tros- og livssynsfrihet. Departementet har derfor lagt til grunn at lovforslaget ikke i seg selv utløser nye utgifter for kommunene. KA finner her grunn til å minne om at staten tidligere ikke har uttrykt en slik generell plikt/forventning overfor gravferdsmyndighetene. De rettigheter og muligheter som de pårørende har innenfor dagens gravferdslov er i stor grad avgrenset til de gravskikker som har vært dominerende i vårt land. Dette vil i praksis si et tilbud om kostnadsfri ordinær kiste- eller urnegravlegging. Vi erfarer at de kirkelige fellesrådene og kommuner med gravferdsforvaltning på tross av statlig passivitet ofte har forholdt seg aktivt for å forsøke å imøtekomme ønsker om ulike gravferdsskikker og -tradisjoner. Dette har skjedd selv om de har ytt tjenester som ligger godt utenfor de tilbud som i dag skal tilbys i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Det er derfor primært den lokale gravferdsforvaltning selv – og ikke staten - som har vært initiativtagere og pådrivere for å sikre at gravferden i størst mulig grad kan skje i overensstemmelse med de regler og tradisjoner som den enkelte religion eller kultur forutsetter.

En lovbestemmelse om at gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn vil innebære at de pårørende vil få større forventninger til de gravferdsansvarlige lokalt. KA synes at høringsnotatet undervurderer de kostnadsmessige effektene av de foreslåtte lovendringene. I tillegg har KA pekt på ønskede endringer som også har økonomiske konsekvenser. Vi vil her særlig peke på følgende forhold:

- Det vil representere store investeringskostnader å etablere nye tilpassede gravlund/gravplass-arealer. Vi erfarer at etablering av nye gravfelter gir kostnader pr grav på mellom kr 10 – 25 000. Etablering av områder som kan gi mulighet for særskilt tilrettelagt grav vil derfor i mange kommuner med begrenset etterspørsel etter slik tilrettelegging gi betydelige investeringskostnader.
- Mange fellesråd melder om at mange pårørende ønsker gravlegging til spesielle tidspunkter, f.eks. på ettermiddag/kveld, i helgen eller under høytidsdager. Noen ønsker også mye raskere gravferd enn det som er mulig i forhold til lokale rutiner og bemanning. Bakgrunnen for disse ønskene vil både kunne være praktiske forhold eller de kan begrunnes ut fra kultur/religion/gravskikk. Vi erfarer at mange fellesråd er relativt restriktive i møte med slike ønsker, bl.a. ut fra hensyn til å begrense omfanget av uregelmessig arbeidstid for de tilsatte. Gravlegging til spesielle tidspunkter vil også kunne øke kostnadene. De fleste fellesråd har ikke ønsket å tilby gravlegging på spesielle tidspunkter mot at de pårørende selv må dekke de ekstra kostnadene som dette medfører. Det vil medføre betydelige merkostnader hvis lovendringene medfører at slike ønsker i større grad skal innfris uten merkostnad for de pårørende.



- Mer mangfold i utforming og størrelse av gravminner og gravutforming vil gi høyere driftkostnader
- Bedre tilrettelegging for ritualer og økt involvering av de pårørende i forbindelse med gravlegging/kremasjon vil kreve mer tidsbruk og kreve mer kompetanse hos de gravferdstilsatte.
- Etablering og utsmykning av navnet og anonym minnelund vil gi økte investeringskostnader.
- Lovendringen om at hjemkommunen dekker kostnadene ved gravlegging i særskilt tilrettelagt grav når hjemkommunen selv ikke kan tilby dette vil kunne gi økte kostnader.
- Likeverdig tilbud om kremasjon vil kunne gi økte kostnader.
- Utvidelse av fristen for gravlegging gir behov for økt kvalitet og kapasitet på bårhus/kjøleanlegg.
- Lovendringene gir større ressursbehov i forhold til å imøtekomme det økte kompetansebehovet på sektoren.

Usikkerheten knyttet til å beregne de økonomiske konsekvensene av forslaget skyldes også at det er knyttet usikkerhet til omfanget av de plikter som legges på gravferdsforvaltningen. Dette blir tydelig når høringsnotatet på den ene siden sier at endringen i § 1 innebærer at kravet om ledige graver også medfører et krav om en forholdsmessig rimelig andel av gravene skal være særskilt tilrettelagte graver som imøtekommer minoriteters behov. Samtidig presiseres det at anlegging av særskilt tilrettelegging er avhengig av hvor mange innbyggere det er i vedkommende kommune som har behov for slik særskilt tilrettelegging. Høringsnotatet sier derfor at det må foretas en avveining mellom omfang av behov hos de som er bosatt i kommunen og de økonomiske kostnadene knyttet til å etablere et slikt tilbud. Det gis imidlertid få føringer eller premisser for å avveie interessene på dette området. Det sies også lite om hvilke ønsker som det er rimelig å innfri. Det vil i stor grad være kommunene som vil måtte foreta de vanskelige økonomiske prioriteringene på dette feltet for etablering av "grunntilbudet" innen gravferd som skal tilbys i kommunen. Kirkelig fellesråd vil som gravferdsmyndighet stå overfor en rekke enkelavgjørelser der ønsker fra de pårørende skal avveies opp mot økonomiske og personalmessige forhold. I tillegg er det saker vedr. utforming av gravminne mv som berører estetikk/gravlundskultur.

Det er kirkelige fellesrådene som gravferdsmyndighet som de fleste steder vil møte de pårørende og som blir ansvarlig for det tilbudet som gis i den enkelte kommune. KA mener det er behov for statlige retningslinjer som på en tydeligere måte gir føringer for hva som kan anses som rimelige behov som bør kunne tilbys og omfanget av forpliktelser som fellesrådet og kommunen har på dette feltet. Vi vil anbefale at omtalen av dette kostnadsfrie grunntilbudet ikke tas inn i selve lovteksten, men det er ønskelig at lovforarbeidet og forskriftene mer inngående omtaler rekkevidden av gravferdsmyndighetenes plikter og de pårørendes rettigheter. Departementet bør også omtale adgangen til å ta betalt for å dekke faktiske merkostnadene hvis gravferdsmyndighetene ønsker å tilby noe ut over det som er det fastsatte grunntilbudet.



### **1.17 Kommunens økonomiske forpliktelser**

Kirkelig fellesråd som gravferdsmyndighet vil stå overfor mange dilemmaer i møte med ulike ønsker og behov for tilrettelegging, og det vil ofte være et økonomisk spørsmål om disse kan innfris eller ikke. Det er kommunene som i eget budsjettvedtak skal bevilge midler til både fellesrådets kirkelige oppgaver og for fellesrådets ansvar som gravferdsansvarlig, jf § 15 i kirkeloven. I lys av de kostnadmessige, arealmessige og tro- og livssynspolitiske utfordringene som vil følge av lovendringene beklager KA at ikke kommunene er høringsinstans for dette høringsnotatet.

Den kirkelige lovgivning forutsetter ikke at det skal skilles mellom kommunens bevilgning til de ordinære kirkelige formål og til fellesrådets utgifter som gravferdsmyndighet overfor alle innbyggere i kommunen. Mange fellesråd vil kunne oppleve at endringene i gravferdsloven vil gi økte drifts- og investeringsutgifter knyttet til gravferdsforvaltningen. Uten en tilsvarende økning i de kommunale bevilgningene vil dette kunne medføre økt press på den ordinære kirkeøkonomien. Høringsnotatets mangelfulle omtale av de økonomiske konsekvensene av lovendringene forsterker usikkerheten knyttet til den økonomiske situasjonen for den lokale kirke. KA vil derfor anmode om at departementet på en langt tydeligere måte omtaler de økonomiske forpliktelsene som kommunene har overfor kirkelig fellesråd på dette området, og at de økonomiske konsekvensene av lovendringene gis særskilt omtale. Det vil være svært problematisk hvis mange kirkelig fellesråd ser seg nødt til å nedbygge det kirkelige tilbud eller reduserer vedlikeholdet av kirkebygg for å kunne gi innbyggerne i kommunen et likeverdig gravferdstilbud.

## **2. Forslag til endringer i kirkeloven**

### **2.1 Tilpasninger til ny organisering av prestetjenesten mv**

Vi har ingen merknader til forslagene om endringer knyttet til ny organisering av prestetjenesten. Det er positivt at begrepet *prestegjeld* foreslås tatt ut av kirkeloven, og at dette bl.a. innebærer at prestestillinger som fortsatt har hatt et prestegjeld som tjenstedistrikt, vil få prostiet som tjenstedistrikt.

KA støtter forslag til endring av kl § 5 der departementet gis en utvidet adgang til å foreta tilpasninger i bestemmelsene om kirkelige fellesråd. KA viser til de gode erfaringer som er gjort gjennom statlige FOU-tilskudd og som er dokumentert i evalueringsrapporten fra Midtre Namdal og Sør-Innherad med interkommunale kirkelige fellesråd (KA-rapport nr. 6, 2009). Det vises også til tidligere vurderinger av de mange små enheter i Den norske kirke i St.meld. nr. 41 (2004-2005) der departementet har stilt spørsmål ved hvorvidt "de materielle og organisatoriske betingelsene for en effektiv og funksjonell kirkeforvaltning" er til stede i de minste kommunene. KA vil derfor sterkt understreke behovet for at staten utøver en aktiv kirkepolitikk på dette området de nærmeste årene.

### **2.2 Harmonisering med barneloven**

Ka har ingen merknader til forslaget om endringer i § 3 om tilhørighet og medlemskap slik at kirkeloven harmoniserer bedre med bestemmelsene i barneloven om barns medbestemmelse.



### **2.3 Tilsetting i Kirkerådets sekretariat**

KA har ingen merknader til forslaget om endringer i § 25 vedr. tilsetting i Kirkerådets sekretariat.

### **2.4 Politiattest**

KA støtter forslaget om at Den norske kirke får hjemmel til å kreve politiattest (barneomsorgsattest) ved tilsetting i § 29. KA er også tilfreds med at hjemmelsgrunnlaget for hvilke stillinger som kan omfattes er så vidt åpent definert.

KA vil samtidig påpeke at også andre grupper enn mindreårige vil kunne ha et beskyttelsesbehov i forhold til mulige seksuelle overgrep fra kirkelig personell. Konkrete eksempler vil være institusjonsbeboere, eldre og funksjonshemmede, personer med psykiske lidelser og mennesker i krise/sorg-situasjoner. Slik vi tolker lovforslaget, vil det ikke være anledning til å kreve politiattest for personell som har ansvar for disse målgruppene, dersom vedkommende ikke også har et ansvar for eller er i kontakt med mindreårige. Ettersom politiregisterlovens § 37 også nevner beskyttelsesbehov grunnet "alder, sykdom eller funksjonshemming" som formål som berettiger bruk av politiattest, ber KA om en utvidelse av hjemmelsgrunnlaget til også å omfatte dette formål.

Høringsnotatet er uklart når det gjelder fremgangsmåte med behov for innhenting av nye og oppdaterte opplysninger på et senere tidspunkt enn ved tilsetting. Slik notatet er formulert, kan de se ut som arbeidsgiver kan be politiet om denne type opplysninger på bakgrunn av allerede mottatt attest fra den tilsatte/frivillige. Dersom det også ved innhenting av nye opplysninger kun er den attesten omhandler som skal kontakte politiet, bør dette utformes tydeligere.

### **2.5 Krav om medlemskap i Den norske kirke for lærere ved teologisk fakultet**

KA støtter forslaget om å oppheve medlemskravet for lærere ved teologisk fakultet.

### **2.6 Kirkebokføring**

KA støtter forslaget til endring i § 37, men antar at det vil være mulig å finne en mer sakssvarende betegnelse enn "*elektronisk kirkebokføring*"

### **2.7 Klageadgang for vedtak etter offentlighetsloven**

Når det gjelder klageadgang for vedtak om avslag på innsyn og andre avgjørelser etter offentlighetsloven, er KA enig i at det er viktig at en slik klageadgang blir nedfelt i kirkeloven § 38, nytt andre og tredje punktum. Det er i notatet foreslått en regional behandling av klagesaker fra menighetsråd og kirkelig fellesråd. Som departementet fremhever i høringsnotatet dreier dette seg om svært få saker. Det er viktig at saker vedrørende Den norske kirkes behandling av klagesaker etter offentlighetsloven bidrar til likebehandling og forutsigbarhet. KA er noe i tvil om hensiktsmessigheten av at det bygges opp kompetanse på dette feltet ved alle 11 bispedømmekontor. Det bør derfor vurderes om behandlingen av klagesaker etter offentlighetsloven i lokalkirkelige organ skal behandles av Kirkerådet.



## 2.8 Særskilte ugildhetsbestemmelser

KA stiller seg spørrende til forslaget om å endre ugildhetsbestemmelsen i § 38 slik at de kun omfatter de som er tilsatt av menighetsråd eller kirkelig fellesråd. . Vi vil her vise til den likelydende bestemmelsen i kommunelovens § 40 nr 3 som ifølge forarbeidene (NOU 1990:13 s.382)\_tar sikte på å forhindre «at saksbehandlere i kommune eller fylkeskommune også er medlemmer av de folkevalgte organer», idet man legger til grunn «at det er klart uheldig om den som medvirker ved saksforberedelse, tidligere avgjørelser, og kanskje også utformingen av saksfremlegget til det folkevalgte organ i vedkommende sak, i neste omgang skal delta ved selve avgjørelsen som medlem av vedkommende folkevalgte organ».

Kommunelovens forarbeider legger vekt på de ulike rollene som henholdsvis saksforbereder og det å være med å ta avgjørelse i samme sak. I departementets høringsnotat legges det imidlertid vekt på tilsettingsforholdet til presten når det foreslås at prester skal være unntatt habilitetsreglene. Selv om prestene ikke er tilsatt av lokalt kirkelig organ, så er realiteten at de vil kunne komme i en situasjon der de stemmer over avgjørelser som de selv kan ha forberedt og utarbeidet.

Etter KAs oppfatning er det nettopp begrunnelsen bak bestemmelsen om at prester skal være representert i de lokalkirkelige råd; samhandling mellom de to kirkelige styringsstrukturene, som begrunner at inhabilitetsreglene også kan være relevant for prestene. Den reelle virkning av at presten unntas er at det åpnes for uheldig rolleblanding. Hensynene bak habilitetsreglene; ” å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsen, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet” gjør seg gjeldende både for tilsatte i soknet og for presten når de er medlem av menighetsråd eller kirkelig fellesråd.

Når det gjelder unntaket for biskopen, så er dette begrunnet på annen måte enn med ansettelsesforhold; se her Ot.prp. nr 64 (94-95) ”merknad til bestemmelsene: ” At biskopen unntas fra ugildhetsbestemmelsen er praktisk begrunnet, men følger også av biskopens generelle tilsynsansvar overfor de kirkelige tilsatte i bispedømmet. Bestemmelsen i bokstav c er identisk med kirkeordningsloven § 67 bokstav a.” Unntaket er her begrunnet med biskopens særlige tilsynsansvar, og er ikke begrunnet ut fra at han ikke er tilsatt av bispedømmerådet.

KA vil derfor anbefale at gjeldene bestemmelser i § 38 inntil videre videreføres. Vi anbefaler at departementet i stedet utarbeider en rundskriv e.l. som kan bidra til større klarhet i praktisering av bestemmelsen og for å unngå utilsiktede konsekvenser. Vi viser her bl.a. til en unntaksbestemmelse i kommunelovens § 40 nr. 3 B som ikke har sin parallell i kirkelovens bestemmelse. I Inst.o.nr.8 96/97 står det følgende: ” Ved behandling av generelle saker som budsjett, økonomiplan, kommuneplan og fylkesplan kan lovens regel føre til at mange blir inhabile etter en forholdsvis beskjeden medvirkning, og det anser departementet som lite ønskelig. Det foreslås derfor et unntak i habilitetsreglene for denne typen saker.” Tilsvarende hensyn kan gjøres gjeldende for bl.a. prester som er medlem i kirkelige organer.