

Justis- og beredskapsdepartementet  
postmottak@jd.dep.no

[Vår dato:  
17. juni 2021

[Vår ref.:

[Saksbehandler:  
Eldbjørg L. Ekre/Randi M. Letmolie

## **NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien – Koronakommisjonens rapport Høringssvar fra KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter**

### **Innledning**

KA Arbeidsgiverorganisasjon er en arbeidsgiverorganisasjon for virksomheter i kirkelig sektor. Alle landets lokale kirkelige fellesråd samt Den norske kirkes nasjonale og regionale organer er medlemmer i KA samt en del organisasjoner, barnehager og stiftelser. I tillegg til kirkelig virksomhet har en stor andel av våre medlemmer ansvar for den offentlige gravplassforvaltningen.

KA har sammen med Kirkerådet utviklet det som etter hvert ble Den norske kirkes smittevern-veileder, samt gjennom hele pandemien bidratt i revisjoner av denne i tråd med endrede nasjonale regler. Vi har også bidratt med omfattende rådgivning overfor våre medlemsvirksomheter på en rekke områder. Dette viste seg å være helt nødvendig for at regler og restriksjoner fra nasjonale myndigheter har kunnet bli fulgt opp på lokalt plan i Den norske kirke på en konsekvent og tilpasset måte.

KA har også deltatt aktivt i den koordineringsgruppen som etter hvert ble etablert mellom representanter for Den norske kirke, Norges kristne råd (NKR), Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) og Muslimsk dialognettverk.

Vi takker for muligheten til å avgi høringssvar på koronakommisjonens rapport. Rapporten er svært omfattende, og det er ikke naturlig å gi tilbakemelding på alle områder. Innledningsvis vil vi presisere at Den norske kirke som grunnlovsfestet og landsdekkende folkekirke ivaretar viktige oppgaver i det norske samfunn. En stor majoritet av landets befolkning er medlem-mer i trossamfunnet Den norske kirke (Dnk). Soknene i Den norske kirke ivaretar i tillegg et særlig samfunnsoppdrag som eiere av gravplasser og er ansvarlig for den offentlige gravplassforvaltningen og er gravplassmyndighet for hele befolkningen, jf gravplasslovgivningens §§ 1 og 23. De fleste krematoriene driftes også av kirkelig fellesråd.

## A. Den norske kirke som trossamfunn

### Hovedsynspunkter

Innledningsvis vil vi berømme regjeringens håndtering av pandemien, og vi stiller oss bak koronakommisjonen som samlet sett konkluderer med at regjeringen har håndtert pandemien godt. Vi ser likevel at det er en del områder på tros- og livssynsfeltet som koronakommisjonen ikke har sett på, og vi vil i vårt høringsvar peke på noen av disse. Vi merker oss også at koronakommisjonen fortsetter sitt evalueringsarbeid, og håper at kommisjonen vil ta med KAs høringsvar inn i videre arbeid.

### Liten refleksjon rundt rett til utøvelse av egen tro

Rapporten inneholder i liten grad refleksjon om pandemiens konsekvenser for den enkelte og for tros- og livssynssamfunnene mht. trosutøvelse og religionsfrihet. Det er en stor svakhet ved rapporten at den ikke inneholder en bredere omtale og evaluering av den individuelle og kollektive rett til tros- og livs-synsfrihet opp mot myndighetenes inngripen overfor og nedstengning av samlinger og seremonier i regi av kirker og forsamlinger. Dette bør følges opp i det videre arbeid både ut fra menneskerettslige betraktninger, men også ut fra de virkninger dette har fått for den enkeltes tro og religiøse tilhørighet, for tros- og livssynssamfunnene og for samfunnet som helhet.

### For svak kunnskap om og respekt for tros- og livssynssektorens egenart

KA erfarte tidlig at det var begrenset kunnskap hos nasjonale myndigheter om særlige problemstillinger knyttet til kirkenes arbeid og virksomhet. Trossamfunn har i smittevernarbeidet dels blitt håndtert som del av kultur- og/eller frivillig sektor, dels som egen sektor. Dette ble særlig tydelig gjennom den mye omtalte «benkesaken». Å komme fram til en løsning på denne saken, tok unødvendig lang tid.

Tilsvarende har det vært begrenset kjennskap til smittevernregelverk og ansvarsdelingen mellom stat og kommune på kirkelig sektor, og det har derfor vært nedlagt en betydelig arbeidsinnsats for å «oversette» nasjonale regler og retningslinjer over til vår sektor. Menighetenes arbeidsoppgaver spenner over et bredt register (undervisning av barn og unge, gudstjenester, seremonier (dåp, bryllup, begravelser), korarbeid, sosialt arbeid, barnehager, besøkstjeneste osv.), retter seg mot mennesker i alle aldre og har svært ulike fysiske fasiliteter (kirkerom/gravplasser/kontor mm.) Hver enkelt virksomhet må i tillegg forholde seg til lokale smittevernmyndigheter og lokale regler.

Koordineringsgruppen som ble etablert høsten 2020 sitter på verdifull kunnskap og informasjon om hvordan regjeringens håndtering av pandemien har påvirket menigheter og trossamfunn over hele landet. Dette gjelder samlet, men også hver for seg. Denne gruppen bør trekkes aktivt inn i det videre evalueringsarbeid av koronapandemien, og KA bistår gjerne også direkte på det som gjelder Den norske kirke spesielt.

### **Høy tiltaksbyrde og konsekvenser, særlig for to årskull med konfirmanter**

Tiltaksbyrden for menighetene har vært meget stor med konsekvenser også for mange sårbare barn og unge, funksjonshemmede, ungdomsarbeid og grupper for eldre og ensomme mm.

Rapporten peker særlig på barn og unge som gjennom nedstenging har tapt mye, og her kan vi føye til at tusenvis av ungdommer over to årskull, har gått glipp av viktig arena for forming av egen tro og religiøse identitet og tilhørighet gjennom konfirmantundervisning og tilhørende sosiale samlinger. Dette er opplevelser som har gått tapt, og som disse ikke får tilbake. Vi beklager at rapporten ikke omtaler dette i det hele tatt, og vi ber om at dette blir fulgt opp i kommisjonens videre arbeid.

Tiltaksbyrden har også vært opplevd som særlig belastende for pårørende som i forbindelse med begravelser ikke har kunne samle sine nærmeste. Kirkelig personell har betydelig erfaring med hvordan redusert mulighet for sosial støtte, nærvær, minnesamvær osv. ved begravelser har vært opplevd som en ekstra belastning. Fra nasjonale myndigheters side var det liten kunnskap og veiledning rundt smittevern faglig håndtering av begravelser og senere gravlegging. I den første fasen bidrog KA med konkret veiledning rundt hygienetiltak og andre smittevern faglige vurderinger. På dette området har KA gitt betydelig rådgivning mht. den praktiske håndteringen av renhold, smitteverntiltak osv.

En viktig balansegang i en slik situasjon er hensyn når det gjaldt menneskers behov for å sørge og å ta farvel, sett opp mot nødvendige og forsvarlige smittevernhensyn. Begravelser og minnesamvær har vært viktige sammenkomster under hele pandemien. Gjennom tilretteleggelse for en verdig gravferd for alle, har menighetene under hele pandemien levert viktige bidrag i arbeidet med å bekjempe pandemien og å forbygge traumer og ensomhet, mm. Dette arbeidet bør evalueres av kommisjonen, med tanke på kommende kriser/pandemier o.l.

## **B. Gravplassforvaltning**

### **Sentrale samfunnsfunksjoner - Dødsfall, gravlegging mv**

Den norske kirke lokalt har ansvaret for den offentlige gravplassforvaltningen, og KA har hatt en aktiv rådgiverrolle i forhold til spørsmål om gravlegging, kremasjon mv i forbindelse med pandemien. Gravplasspersonell ble definert som særlig samfunnskritisk personell våren 2020. KA har på vegne av lokal gravplassmyndighet innrapportert ukentlig status på gravplass-feltet til beredskapsteamet i BFD basert på innsamlede data fra alle fellesråd, samt også de fem kommunene som er gravplassmyndighet.

På grunnlag av vår rolle på gravplass-feltet vil vi peke på noen erfaringer og gi noen anbefalinger som angår dette feltet spesielt.

Funn og vurderinger:

- De sentrale samfunnsfunksjonene ble i all hovedsak opprettholdt på en tilfredsstillende måte under pandemien.
- Det er positivt at myndighetene utarbeidet en liste over kritiske og viktige samfunnsfunksjoner i håndteringen av utbruddet av koronapandemien

### **Anbefalinger**

Ved framtidige kriser kan det være funksjoner utover de definerte 14 kritiske samfunnsfunksjonene som er spesielt avgjørende for den aktuelle krisehåndteringen. Kommisjonen anbefaler at regjeringen utarbeider prosedyrer og kriterier for å identifisere disse funksjonene, slik at de raskt kan pekes ut når en krise oppstår. Samfunnsfunksjon «gravferd» ble etter initiativ fra KA inntatt som samfunnskritisk funksjon 19.mars 2020.

KA ber om at de 14 kritiske samfunnsfunksjonene med deres underpunkter gjennomgås på nytt særlig med henblikk på dødsfall og tilhørende arbeidsområder. Alle aktuelle kritiske funksjoner som knytter seg til dødsfall, lagring, transport, emballering, gravlegging og kremering må reflekteres inn og komme tydelig fram i det framtidige beredskapsarbeidet. Det er også behov for tydeligere plassering av ansvar og kompetanse nasjonalt i FHI og Helsedirektoratet på denne type spørsmål.

Forskrift om transport, håndtering og emballering av lik regulerer noe av dette. Vår erfaring er at da pandemien brøt ut, var det lite kjente rutiner på dette området og vanskelig å få raske avklaringer for gravplassforvaltningene. *Vi anbefaler derfor at Forskrift om transport, håndtering og emballering av lik gjennomgås på nytt i lys av de problemstillinger og erfaringer som er gjort i koronaperioden og at usikre ansvarsforhold avklares.*

Noen viktige hensyn som bør hensyntas ved revisjon:

#### *HMS-veileder*

I retningslinjene til § 2-1 i forskriften ved særlig smittsom sykdom heter det: *«Helsedirektoratet angir samtidig hvilke forsiktighetsregler som må følges i det enkelte tilfelle og hvordan merking av lik og kiste skal utføres i praksis. Det er viktig at leger som skriver legeerklæring om dødsfall, holder seg orientert om dette».*

Det hersket i starten av pandemien stor tvil om smittefare og behov for spesialemballasje. KA fikk i starten etablert en kontakt i Helsedirektoratet. Det var avgjørende for å kunne informere og veilede forvaltningene. KA brukte også informasjon fra vår kontakt i helsedirektoratet til å utarbeide en HMS-veileder for virksomhetene innenfor dette samfunnskritiske området. Denne var viktig for arbeidet lokalt ved gravplassene. Etter hvert ble det avklart at Barne- og familiedepartementet var vår primærkontakt. Det bør opprettes en formalisert samhandling med departementet med hensyn til faglige spørsmål knyttet til virksomhetsutfordringer i en pandemisituasjon.

### *Kjølerom*

Det bør utarbeides prosedyrer for vurdering av kommunenes beredskap på kjølekapasitet og lagerkapasitet. Under pandemien har vi erfart at opplysninger om og tilgangen til kjølekapasiteten burde være en del av kommunenes beredskapsarbeid og registreres i CIM. Vi mener at bevisstheten lokalt på egen kapasitet til å håndtere mange dødsfall må aktualiseres. En slik innrapportering vil også kunne gi en kommunal, fylkeskommunal og nasjonal oversikt over kapasiteten samt mulighet for samarbeid over grenser. Ansvar for tilstrekkelig kjøleromskapasitet er uklart i forskriften. Den kirkelige gravplassmyndighets og kommunens ansvar må avklares.

### *Transport og emballering*

I forskriftens § 1-3 om ansvar heter det:

*«Lege som skriver legeerklæring om dødsfall, skal varsle kommunelegen og den som henter liket dersom dødsfallet skyldes en mistenkt eller påvist smittsom sykdom som gjør at det må tas særlige forholdsregler for å unngå overføring av smitte, jf § 2-1. Dette gjelder også hvis avdøde hadde eller det foreligger mistanke om slik sykdom, men døden inntraff av annen årsak».*

Ved pandemiens utbrudd erfarte KA at det knyttet seg stor usikkerhet til behovet for spesialemballasje eller ikke. Rutiner for hva som skal skje når kommunelegen og den som henter liket blir varslet, må gjøres kjent på forhånd. Det samme gjelder for og hvem som skal evt. bekoste spesialemballasje.

Primærkontakt for transport er i all hovedsak byrå, men det må samtidig tas høyde for at byrå ikke er med. I de fleste slike tilfeller er det ofte gravplassforvaltningen (kirkelig fellesråd) som bør kontaktes.

### *Gravlegging og kremering*

Det bør gjøres en ny vurdering av regelen om at det på ethvert tidspunkt skal være ledige graver tilsvarende 3 % av befolkningen i en kommune.

Det bør videre gjøres en kapasitetsvurdering mht. samlet antall krematorier. Det vises her til ukentlige og senere annen hver uke innsendte oversikter om situasjonen for gravplassmyndighetene og krematoriene på kort, mellomlang og lang sikt som er oversendt fra KA til BFD gjennom hele perioden. Det er også påvist sårbarhet ved krematoriene både mht. kompetanse, driftssikkerhet og tilgang til ekstra bemanning.

Vennlig hilsen

KA

Øystein Dahle

Direktør – Avdeling for sektorpolitikk og styring