

Til: Fellesråd som er gravplassmyndighet  
Kopi: Kirkerådet

Fra: KA v/Randi Moskvil  
Letmolie og Øystein Dahle  
Dato: 14. september 2021

Re: Høring – gravplassloven og -forskrift



## Høring av endringer i gravplasslova og gravplassforskrifta; Kommentarer/vurderinger fra KA

### 1. Innledning

Barne- og familiedepartementet (BFD) sendte 2. juli 2021 ut et høringsnotat med forslag til endringer i gravplasslova og gravplassforskrifta. [Les mer her.](#)

Høringsfristen er 1. oktober 2021.

Flere av våre medlemmer har utfordret oss til å bistå med råd og veiledning i denne høringen, og gjennom dette notatet vil gi noen kommentarer og vurderinger som vi håper kan være til hjelp for arbeidet med høringssvar hos våre medlemmer. Vi vil samtidig peke på ønskeligheten av at lokale erfaringer og vurderinger hos de som er involvert i den lokale gravplassforvaltningen blir vektlagt i utarbeidelsen av uttalelsene i denne høringen fra bl.a. de kirkelige fellesrådene.

Denne høringen er omfattende, da den foreslår endringer i mange bestemmelser, og høringsnotatet er på til sammen 52 sider. Vi finner samtidig grunn til å understreke at forslagene ikke vil gi vidtgående eller svært store konsekvenser for lokal gravplassforvaltning. Det er likevel flere av forslagene som vil få betydning for det lokale gravplassarbeidet, og vi vil derfor anbefale at de kirkelige fellesrådene avgir høringsuttalelse. For de som opplever høringen som stor og uoverkommelig kan det være mer hensiktsmessig å velge å svare kun på de forslagene der en har klare synspunkter og/eller har særlige lokale erfaringer som bør løftes inn i departementets videre arbeid med saken.

Bakgrunnen for flere av forslagene i høringsnotatet er at kirkeloven ble erstattet med trossamfunnsloven fra og med 2021. Gravplassforvaltning er å anse som offentlig virksomhet, og det er derfor behov for at gravplassloven omtaler direkte forhold som er knyttet til utøvelse av offentlig myndighet i et organ i Den norske kirke.

Vi minner om at høringen skal besvares på en [egen nettside til departementet](#), og ikke sendes pr post eller e-post.

### 2. Innholdet i høringen

Høringen omfatter følgende temaområder/hovedsaker;

- Forvaltningsmessige sider hos lokal gravplassmyndighet på bakgrunn av at trossamfunnsloven har erstattet kirkeloven fra 2021 (arkivplikt, taushetsplikt, offentlighetslov og krav om medlemskap i Den norske kirke)
- Høring og kunngjøring av gravplassvedtekter
- Urnevegg
- Gravlegging ved vanskelige jordbunnsforhold
- Flytting av navn til navnet minnelund
- Ordninger når festeren dør
- Betaling for fjerning av gravminne
- Forsøk med ny teknologi mv

#### *Gravplassvedtektenes offentligrettslige status (s. 7-9 i høringsdokumentet)*

I tillegg til de konkrete endringene i lov/forskrift klargjør høringsnotatet innledningsvis noen formelle sider knyttet til gravplassvedtektene. I rollen som gravplassmyndighet er kirkelig fellesråd omfattet av forvaltningsloven. Departementet presiserer at det følger av denne loven at lokale forskrifter skal kunngjøres på Lovdata og dette skal følge bestemte formkrav for bl.a. tittel («Forskrift om gravplassvedtekt, [kommune], [fylke]»). Departementet klargjør også at endringer i lokale gravplassvedtekter skal skje etter de krav som forvaltningsloven stiller for lokale forskrifter, bl.a. når det gjelder høring og saksforberedelse.

KA er positiv til denne klargjøringen av den offentligrettslige statusen for lokale gravplassvedtekter. Vi tror dette bl.a. vil styrke legitimiteten til fellesrådet som gravplassforvalter at forvaltningslovens bestemmelser legges til grunn for kunngjøring og endringer i gravplassvedtektene.

### **3. Omtale av de viktigste forslagene til endringene i gravplassloven -forskrift**

#### **3.1 Arkivlov, forvaltningslov og offentlighetslov (s. 10 – 15)**

Den norske kirke var ifølge kirkeloven omfattet av arkivloven, forvaltningsloven og offentlighetslovene. Bortfallet av kirkeloven til fordel for trossamfunnsloven fra og med 2021 gjør at det ikke lenger er lovregulert at Den norske kirke skal være omfattet av disse offentligrettslige lovene. (Kirkemøtet har fastsatt at Den norske kirke skal følge disse lovene, men det er nå å anse som et kirkelig fastsatt regelverk, noe som vil gi en annen rettslig status). Høringsnotatet understreker dette bl.a. i pkt. 3.2 om taushetsplikt der de bl.a. skriver:

*«Departementet meiner at oppgåvene etter gravplasslova er allmenne velferdstenester som bør vere ramma inn med lovpålagt teieplikt på lik linje med oppgåver som kommune og stat utfører. Lovforankra plikter er prinsipielt noko anna enn at kyrkjemøtet pålegg organ i Den norske kyrkja lokalt å følgje forvaltningslova. Departementet meiner derfor at gravplasslova bør innehalde reglar om teieplikt, slik at det også for denne sektoren er klart at det er Stortinget som har fastsett teieplikta».*

I høringsnotatet foreslås det at disse offentligrettslige lovene gjøres gjeldende for kirkelig fellesråd når de gjør oppgaver på grunnlag av gravplassloven og er offentlig gravplassmyndighet. Dette innebærer en videreføring av det som var gjeldende lover på dette området før 2021. KA mener dette bidrar til å bekrefte og styrke fellesrådets rolle som offentlig gravferdsmyndighet. KA støtter derfor disse forslagene. Dette omfatter:

- Kap. 2 i høringsnotatet om arkivloven (s 10-11) Arkivloven gjelder ved utøving av offentlig myndighet, utforming av gravkart, føring av gravregister og kremasjonsregister.
- Kap. 3 i høringsnotatet om taushetsplikt for tilsatte med oppgaver etter gravplassloven (s. 12-14)
- Klageadgang og klageinstans for enkeltvedtak vedtatt av gravplassmyndigheten (s. 15).

I kap. 3 gis det en drøfting av hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikt innenfor gravplassområdet. Denne er på flere områder klargjørende, bl.a. når det gjelder taushetsplikt om navn på gravlagte mv.

### **3.2 Uttalelse fra kirkelig organ ved utvidelse eller vesentlig endringer av gravplass (s. 16 - 17)**

Høringsnotatet foreslår at gravplassmyndigheten ved utvidelse eller vesentlig endringer skal innhente uttalelse fra berørte organ i Den norske kirke når gravplassen ligger i tilknytning til kirkebygg. Denne bestemmelsen er først og fremst relevant i de kommuner der det er kommunal gravplassforvaltning. I høringsnotatet blir det pekt på at gravplassene ofte ligger ved en kirke, og at det er vesentlig at kommunen i slike tilfeller vurderer om tiltaket berører kirkebygget eller bruken av denne, parkeringsplasser mv. KA støtter denne presiseringen, da det ved kommunal gravplassforvaltning blir vesentlig å sikre at de kirkelige hensyn ivaretas på en skikkelig måte. Det vil i utgangspunktet være kirkelig fellesråd som er berørt kirkelig instans når det gjelder forhold ved et kirkebygg, jfr. fellesrådets ansvar for å opptre på soknets vegne når det gjelder kirkebyggets forvaltning.

Det er verdt å merke seg at departementets høringsbrev ikke omtaler gravplassenes eiendomsforhold i tilknytning til drøftingen av utvidelse eller vesentlig endring av gravplassen. Gravplassene er soknets eiendom (jfr. § 1, fjerde ledd, i gravplassloven), og kommunal gravplassforvaltning innebærer derfor at kommunen skal drive virksomhet på annen eiers grunn. Tiltak på en gravplass fra kommunenes side vil uansett forutsette at kommunen involverer gravplassenes eier (soknet v/kirkelig fellesråd). KA vil i sitt hørings svar be om at dette hensynet blir omtalt mer direkte i loven eller i lovens forarbeider.

### **3.3 Krav om medlemskap (s. 18 - 19)**

I § 22 i gjeldende gravplasslov står det at «*Kravet i lov om Den norske kirke om at kirkelige tjenestemenn skal være medlem av Den norske kirke gjelder ikke for tjenestemenn med arbeidsoppgaver alene knyttet til gravplass, gravkapell og krematorium.*» Bakgrunnen for denne bestemmelsen var at kirkeloven hadde en bestemmelse om medlemskrav for tilsatte i Den norske kirke. Trossamfunnsloven har ikke noen slike bestemmelser for Den norske kirke, og det vil være Likestillingslovens alminnelige bestemmelser som vil være gjeldende på dette området. Her må det være nødvendig med et særskilt grunnlag hvis det skal stilles krav om medlemskap ved tilsetning. Departementet foreslår derfor å oppheve bestemmelsen i gravferdsloven om medlemskap. KA støtter dette.

Vi gjør oppmerksom på at det er en egen bestemmelse om medlemskap i kirkeordning for Den norske kirke. I § 40 står det bl.a.: «*Ved tilsetning i kirkelige stillinger som er av betydning for å virkeliggjøre Den norske kirkes formål, skal tilsettingsmyndigheten oppstille krav om medlemskap i Den norske kirke i tråd med adgangen til dette i likestillings- og diskrimineringsloven § 9, jf. § 30*». KA mener derfor at det kan være aktuelt å vurdere krav om medlemskap for kombinasjonsstillinger der arbeid på gravplass/krematorium utgjør kun en del av stillingen. Vi vil i vår høring be departementet særskilt kommentere dette, og vi vil komme tilbake til en nærmere rådgivning om praktiseringen av § 40 i kirkeordningen når det gjelder kombinasjonsstillinger mellom arbeid i tilknytning til gravplassforvaltning og annen kirkelig virksomhet.

### **3.4 Urnevegg (s. 20 - 25)**

Stortinget har åpnet for bruk av urnevegg som ny gravleggingsform. Høringsforslaget inneholder de reguleringer som departementet mener er nødvendige for å ta i bruk urnevegg som et tilbud på linje med jordbegravelse. Departementet presiserer imidlertid at det ikke er noen plikt til å etablere et tilbud om urnevegg i den enkelte kommune.

Departementets forslag innebærer at bruk av urnevegg vil gi gravlegging i to omganger; først i urnevæggen, deretter i jorda etter fredningstid og utløp av eventuell festeperiode. Høringsnotatet foreslår også andre bestemmelser om urnevegg, slik som godkjenning, størrelse og utforming av nisjene for urnene, krav til tekst, krav til urne mv.

KA er i utgangspunktet positiv til åpning for at urnevegg kan bli tatt i bruk som gravferdsform, og er derfor også positiv til at høringsnotatet har forslag til regulering av dette. Vi har ennå ikke tatt stilling til de konkrete forslagene, og vi vil oppfordre lokale gravplassforvaltninger til å vurdere disse forslagene ut fra deres erfaring fra praktisk gravplassforvaltning og kontakt med etterlatte. Vi har så langt bl.a. identifisert bl.a. følgende problemstillinger:

- Bør det fastsettes en grense i antall år for festetid i urnevegg?
- Bør det åpnes for at urnen etter fredningstid på 20 år kan gravlegges i en ordinær urnegrav?
- Bør det åpnes for at man kan sette ned urna på en gravplass utenfor kommunen ved gravlegging nr. 2 i jord?
- Bør det reguleres noe mer vedr. nedbryting mv for urner som skal brukes i en urnevegg?

*KA mottar gjerne synspunkter på forslaget til regulering av urnevegg, og da helst før høringsfristen 1. oktober.*

### **3.5 Navneflytting (s. 26 – 36)**

I utgangspunktet så skal navnet på gravminne være den som er gravlagt i samme grav. I § 21 i gravplassforskriften er det et unntak fra denne hovedregelen: «*Gravplassmyndigheten kan gi tillatelse til at navn på person påføres gravminne på en eksisterende grav et annet sted enn der vedkommende er gravlagt. Navnet må da fjernes fra det opprinnelige gravminnet.*» Av mange brukes begrepet «symbolsk flytting» som slik påføring av navn på et gravminne uten flytting av den gravlagte. Departementet mener at begrepet «navneflytting» bør brukes i stedet.

Departementet understreker at det ikke er ønskelige å bryte hovedprinsippet om at det skal være sammenheng mellom den gravlagte og navn mv som står på gravminnet. Gravplassforskriften § 21 andre ledd er derfor fortolket slik at den ikke tillater navneflytting til navnet minnelund. Departementet har likevel i noen tilfeller åpnet for dispensasjon fra dette.

Departementet foreslår likevel for en åpning for navneflytting til navnet minnelund på bestemte vilkår. Høringsnotatet gir en ganske omfattende drøfting av dette spørsmålet, og det vises til dette. Høringsnotatet har også to alternativer for lovregulering av navneflytting der alt. 2 setter opp flere vilkår for at navneflytting kan gjennomføres.

KA har ennå ikke konkludert for hva KA skal mene i denne saken,

#### *Minnevegg*

Flere fellesråd har tidligere foreslått en ordning med «minnevegg» på en gravplass der navn på gravlagte kan settes opp hvis gravminnet fjernes. Dette kan forsterke gravplassens betydning som minneste, og vil gjøre det lettere for mange å avslutte en festeavtale for en grav. Dette forslaget er ikke omtalt i høringsnotatet, men KA vil be departementet igangsette en egen utredning av dette forslaget. Vi tror bl.a. at en ordning med navn på en minnevegg kan være et godt alternativ til navneflytting til navnet minnelund. Kanskje kan en minnevegg være en mulighet for oppføring av navn på avdøde ved askespredning?

### **3.6 Nedbryting av kistegraver (s. 37 – 42)**

#### *3.6.1 Hjemmel for stenging for kistegravlegging på gravplass ved dårlig nedbryting (s. 38–40)*

Gravlegging av kister forutsetter at det vil skje en tilfredsstillende nedbryting innenfor fredningstiden på 20 år. Begrunnelsen er både knyttet til etiske vurdering, arbeidsmiljø og hensynet til gjenbruk av graver. I § 5 i gravplassforskriften åpnes det for at enkeltgrav, deler av en gravplass eller hele gravplassen kan stenges for kistegravlegging hvis gravstørrelse, jorddybde eller grunnvannstand ikke samsvarer med forskriftens krav.

Gravplassmyndigheten kan vedta stenging for enkeltgrav. Stenging av hele eller deler av gravplassen må fastsettes i vedtektene for gravplassen, og disse må godkjennes av Statsforvalteren.

Høringsnotatet foreslår en bestemmelse som gir adgang til at lokal gravplassmyndighet kan foreta et vedtak om stenging for kistegravlegging uten av dette må godkjennes av statsforvalteren. Det vises for øvrig til høringsnotatets drøfting av vilkår mv for et slikt vedtak stenging av deler av – eller hele - gravplassen.

KA støtter dette forslaget om at hjemmelen for stenging gis til lokal gravplassmyndighet. Det er også positivt at jordbunnsforhold omtales direkte som grunnlag for stenging.

#### *3.6.2 Krav til masser ved lukking av åpen kistegrav (s. 40 – 41)*

Høringsnotatet foreslår en ny bestemmelse i gravplassforskriften om at åpent grav skal lukkes med masser som bidrar til nedbryting. KA er positiv til at forskriften støtter opp under en praksis som tar erfaringene med manglende nedbrytning på alvor ved at det ikke blir anledning til å legge tilbake masser som en vet ikke gir god nok nedbryting. En praksis med bruk av en helt annen masse ved igjennfylling av graver reiser også noen utfordringer når det gjelder stabilitet i området, fare for utglidning og problemer med overvann eller manglende drenering. KA mener derfor at denne saken bør utredes noe mer før forskriften endres. KA vil anmode om at de som har erfaringer fra bruk av andre masser ved igjennfylling av graver deles disse med departementet i denne saken.

#### *Registrering av avvik (s. 41 – 42)*

Høringsnotatet peker på nødvendigheten av at gravplassmyndigheten har en systematisk praksis som skjærer de etterlatte og de tilsatte negative konsekvenser pga dårlig nedbryting. Departementet foreslår derfor at enkeltgraver som ikke oppfyller forskriftens krav for nedbryting mv skal registreres på en systematisk måte. Dette kan løses i fagsystemene, men krever at det er gode lokale rutiner og nødvendig opplæring overfor de gravplasstilsatte.

KA er positiv til forslaget, bl.a. fordi det tydeliggjør ansvaret som lokal gravplassmyndighet har for et systematisk HMS-arbeid overfor de tilsatte på gravplassen.

### **3.7 Når festeres dør (s. 43 – 46)**

Når fester for en grav dør så er det ifølge gravplassloven dødsboet som skal melde fra hvem som er ny fester. Høringsnotatet foreslår en ny bestemmelse der det i utgangspunktet er den som sørger for gravferden for festeren som skal gis anledning til å bli ny fester, med mindre noen andre etterlatte skriftlig krever spørsmålet avgjort av gravplassmyndigheten der graven ligger.

KA er i utgangspunktet positiv til dette forslaget, da vi har mottatt melding fra mange fellesråd om at det ofte er utfordringer knyttet til bestemmelsen om dødsboets rolle. At det pekes tydeligere på den som er ansvarlige for gravferden gir derfor bedre avklaring og letter arbeidet for lokal gravplassmyndighet. Vi har imidlertid også mottatt mange henvendelser om lokale saker der den som sørger for gravferden ikke har interesse av å overta festet. Etter at

festeforholdet er avsluttet og gravminnet er fjernet kan det imidlertid melde seg noen andre med sterk tilknytning til avdøde, og som ønsker å påta seg rollen som fester for graven. Noen fellesråd har derfor foreslått at det bør etableres en ordning der flere av de etterlatte kan gis muligheten til å overta en festeavtale. Det vil imidlertid skape utfordringer hvis lokal gravplassmyndighet skal informere alle potensielle etterlatte når en festeavtale er avsluttet.

KA støtter nå forslaget i høringsnotatet om overtagelse av feste når festeren dør, men vi vil samtidig anmode om at det utredes nærmere hvordan utfordringene på dette området kan løses på en bedre måte. Et digitalt festeregister e.l. kan f.eks. gi muligheten for at gravplassmyndigheten på en enklere måte kan få kontakt med andre etterlatte hvis den ansvarlige for gravferden ønsker å avslutte et festeforhold. Samtidig kan det skape store administrative utfordringer for gravplassmyndigheten hvis de får ansvar for å ta kontakt med potensielle nye festere når en festeavtale avsluttes.

### **3.8 Betaling for å fjerne et gravminne (s. 47 – 49)**

Dagens lovverk har gitt en usikkerhet om betaling for fjerning av gravminne etter at festetiden er avsluttet. I § 21 tredje ledd i forskriften står det at: «*Eieren skal besørge fjerning av gravminne fra grav som ikke festes.*» Samtidig så står det i § 18 i gravplassloven at «*Når festet opphører, skal festeren om mulig gis anledning til å fjerne gravminne og lignende innretning fra gravplassen. Det som ikke er fjernet fra gravplassen innen seks måneder etter festets opphør, tilfaller gravplassen*».

*I høringsnotatet skriver departementet bl.a. at «Det er uheldig at gravplassforskrifta § 21 tredje leddet gir inntrykk av at festaren og den ansvarlege for ei grav som ikkje blir festa, skal betale for å fjerne gravminnet når gravplasslova § 18 slår fast at gravplassstyresmakta har ansvaret for gravminnet etter eit halvt år».* I høringsnotatet foreslår departementet at bestemmelsen i forskriftens §21 trede ledd blir opphevet.

I høringsnotatet legger departementet til grunn at dette forslaget vil få begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, da det er få gravplassmyndigheter som nå tar betalt for å fjerne gravminne. Hvis denne forutsetninger er riktig, så er KA positive dette forslaget. Vi mottar gjerne tilbakemeldinger med lokale erfaringer på dette området.

KA har vært positive til at gravminner i større grad kan gjenbrukes, men vi registrerer at gjenbruk av gravminner i liten grad har fått gjennomslag. Vi er usikker på om det er lov- eller regelendringer som kan bidra til økt gjenbruk av gravminner, og vi mottar gjerne lokale erfaringer også på dette feltet.

### **3.9 Forsøkshjemmel**

Gravplassloven åpner ikke for forsøk med alternative gravferdsformer, og høringsnotatet omtaler ulike områder der nye en forsøkshjemmel vil kunne være aktuell. I høringsnotatet foreslås det en ny forsøkshjemmel som gir departementet en generell, men tidsbegrenset, adgang til avvik fra gjeldende gravplasslov eller forskrifter etter søknad fra lokal gravplassmyndighet. Forsøket kan ikke stride mot § 1 eller mot hensynet til gravplassens orden og verdighet.

KA støtter forslaget, men forutsetter at relevante fagmiljøer og instanser blir gitt anledning til å uttale seg før søknad om forsøk blir innvilget.