



**DET KONGELIGE FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG
KIRKEDEPARTEMENT**

Forslag om endringer i gravferdsloven og kirkeloven

Høringsnotat juni 2010

INNHOOLD

1.	Innledning og sammendrag	3
2.	Bakgrunn	4
2.1	NOU 2006: 2 <i>Staten og Den norske kirke</i>	4
2.2	Kirkeforliket og St.meld. nr. 17 (2007–2008) <i>Staten og Den norske kirke</i> . Innst. S. nr. 287 (2007–2008).....	5
3.	Utviklingen av gravferdslovgivning og kirkegårdsforvaltning	6
3.1	Lovutviklingen	6
3.2	Utviklingen i gravferdsforvaltninger	7
4.	Religiøst begrunnede ønsker ved gravlegging	10
4.1	Kunnskap, kjennskap og samhandling.....	10
4.2	Hovedbestemmelse om hensynet til avdødes religion eller livssyn	11
4.3	Særskilt tilrettelagte graver	13
4.4	Kirkegård – betegnelse og beliggenhet	14
4.5	Fra vigsling av kirkegård til seremoni på gravlund	15
4.6	Frister ved gravferd og kremasjon	17
4.7	Askespredning.....	19
4.8	Gravferdslovgivningens allmenne karakter	20
4.8.1	Lovregulering av kirkelig medvirkning ved askespredning	20
4.8.2	Saksbehandlingsregler vedrørende krematorium og gravlund.....	21
5.	Andre spørsmål vedrørende gravferdsloven	22
5.1	Rett til grav for dødfødt barn m.m.	22
5.2	Kremasjon som gravferdsform	23
5.3	Endring av meldingsrutiner	24
5.4	Krigsgraver.....	25
6.	Endringer i kirke-loven	26
6.1	Tilpasninger til ny organisering av prestedtjenesten	27
6.2	Harmonisering med barneloven	29
6.3	Justeringer som følger av endringer i gravferdsloven	29
6.4	Tilsetning i Kirkerådets sekretariat.....	30
6.5	Politiattest	30
6.6	Krav om medlemskap i Den norske kirke for lærere ved teologisk fakultet.....	33
6.7	Kirkebokføring	34
6.8	Klageadgang for vedtak etter offentlighetsloven	34
6.9	Særskilte ugildhetsbestemmelser	36
7.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	37

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sender med dette på høring forslag om endringer i lovgivningen vedrørende kirkegårder og gravlegging, samt enkelte andre endringer i kirkeloven.

Det sentrale formål med endringsforslagene er å legge bedre til rette for at behovene religiøse og livssynsmessige minoriteter har i forbindelse med gravlegging kan ivaretas. Disse spørsmålene ble reist under behandlingen av St. meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke* og den framtidige organisering av forholdet mellom stat og kirke. Gjeldende gravferdslov er fra 1996. På bakgrunn av de erfaringer som er gjort med loven, foreslår departementet også enkelte andre lovendringer. Noen av forslagene om endringer i gravferdsloven har konsekvenser også for kirkeloven. I tillegg foreslås det enkelte andre endringer i kirkeloven som departementet mener det er behov for å gjennomføre nå.

I dette dokumentet redegjøres det i kapittel to nærmere for bakgrunnen for lovforslagene. Den historiske utviklingen av lovreguleringen og forvaltningen vedrørende gravlegging og kirkegårder omtales i kapittel tre. I kapittel fire drøftes forslag til endringer for å legge bedre til rette for å imøtekomme religiøst og livssynsmessig begrunnede ønsker ved gravlegging. I kapittel fem er det redegjort for andre endringsforslag til gravferdsloven. Kapittel seks inneholder ulike forslag til endringer i kirkeloven. I kapittel sju er det redegjort for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene.

Hovedinnholdet i lovforslagene er

- en faneparagraf som tydeliggjør at gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn
- at muligheten for gravlegging i særskilt tilrettelagt grav styrkes
- at tros- og livssynssamfunn likestilles når det gjelder å gjennomføre seremonier ved åpning av ny gravlund/gravfelt
- at gravferdslovens navn og begrepsbruk gjøres livssynsnøytral
- at det etableres et kontaktforum vedrørende gravferd for de ulike tros- og livssynssamfunn i den enkelte kommune

Det foreslås videre enkelte andre justeringer i gravferdsloven, og at departementet gis lovmessig grunnlag for å fastsette endringer i forvaltningsordningen for krigsgraver.

I kirkeloven foreslås

- tilpasninger i loven til den nye organisering av prestatjenesten
- hjemmel for å innhente politiattest for tilsetting i kirkelige stillinger og for å utføre enkelte frivillige oppgaver

- at kravet om medlemskap i Den norske kirke for tilsetning som lærer ved teologisk fakultet oppheves
- at det innføres klageadgang for visse kirkelige organers vedtak etter offentlighetsloven

Det foreslås dessuten noen mindre lovtekniske justeringer i kirkeloven som følger av endringene i gravferdsloven, og mindre endringer vedrørende tilsetning i Kirkerådets sekretariat, tilpasning til barnelovens bestemmelser og kirkebokføring.

2. BAKGRUNN

2.1 NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke

I NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* (Gjønnesutvalget) ble det framhevet (side 134) at

Norge i stadig større grad blir et flerkulturelt samfunn, og å ivareta det tros- og livssynsmessige mangfoldet på en god måte, er et økende behov. Særlig er det knyttet en del utfordringer til andre trossamfunns gravskikker. Det er også en økende tendens til at enkeltpersoner ønsker individuelle ordninger ut fra egne interesser og familieforhold. I situasjoner knyttet til død, sorg og gravferd er det ekstra viktig å være sensitiv og imøtekommende overfor ulike behov.

I sine vurderinger framholdt Gjønnesutvalget at det bør gjelde følgende retningslinjer for ivaretagelsen av dette (NOU 2006: 2 side 137):

- Det er et offentlig ansvar å sørge for gravplasser og å etablere ordninger som sikrer at gravferd og jordfesting skjer i faste, ordnede og verdige former.
- Alle skal gravlegges med verdighet og respekt for personlig tro/livssyn.
- Gravferd skal så langt som mulig skje i overensstemmelse med de regler den enkelte religion eller tradisjon krever. Dersom dette ikke lar seg oppfylle i den enkelte kommune, må man finne løsninger regionalt uten at dette fører til merkostnader for pårørende

Utvalget mente videre (side 138) at det bør

legges til rette for at det i hvert bispedømme/fylke etableres et faglig forum som kan ha en rådgivende funksjon i forhold til fellestråd/kommune. Forumet bør ha særlig fokus på samarbeid mellom de ansvarlige for gravferdsseremoni og gravferdsforvaltning, ulike behov når det gjelder gravferdsskikker og gravlundene som kulturminner.

Utvalget anbefalte (side 138) dessuten at

begrepet kirkegård erstattes av den nøytrale betegnelsen gravlund eller gravplass i lovverket, og at det ved nyanlegg bør vurderes å erstatte vigsling av hele gravlundene med vigsling av felt for å tydeliggjøre at deler av gravlundene benyttes av flere tros- og livssynssamfunn.

2.2 Kirkeforliket og St.meld. nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke. Innst. S. nr. 287 (2007–2008)

I kirkeforliket (politisk avtale 10. april 2008 mellom stortingspartiene om det framtidige forholdet mellom stat og kirke) heter det i punkt 5 om gravferdsforvaltningen (gjengitt i St.meld. nr. 17 (2007–2008) på side 68) at *dagens lovgivning på området videreføres. Samtidig gjøres det tilpasninger som ivaretar minoritetene.*

I stortingsmeldingen drøftet departementet spørsmålet om plassering av forvaltningsansvaret for kirkegårdene, og departementet mente at ramme- og lovverket på dette området i dag gir en rimelig balanse mellom hensynet til de som velger kristen gravferd og kristne gravskikker, og hensynet til de som velger andre gravferder og gravskikker (side 109).

Etter en samlet vurdering kom departementet til at dagens lovgivning for kirkegårdsforvaltningen bør videreføres. Departementet understrekte samtidig de hensyn som ved kirkelig forvaltning må ivaretas overfor dem som tilhører andre tros- og livssynssamfunn, eller som ikke har tilknytning til noe bestemt tros- eller livssynssamfunn. At kirkegårdsmyndighetene opptrer med respekt og forståelse, blant annet i kontakten med de pårørende, uansett avdødes eller de pårørendes tro og livssyn, er et særlig viktig hensyn. Departementet mente det må vurderes tiltak som bedre kan sikre at dette hensynet ivaretas. I samarbeid med representanter for kirkegårdsmyndighetene og tros- og livssynssamfunnene ville departementet foreta en gjennomgang av slike spørsmål. Det ble lagt til grunn at også tilpasninger i gravferdsloven ville bli tatt opp i denne forbindelse (side 109).

Departementet varslet videre at det ville vurdere spørsmålet om vigsling av kirkegård i sammenheng med andre tilpasninger i gravferdsloven, og minnet om at det ellers ligger til Kirkemøtet å fastsette Den norske kirkes vigslingsritualer for kirkegårder og gravsteder (side 110).

Departementet uttalte at nøytrale betegnelser som gravlund eller gravplass i lovgivningen kan være viktig for å formidle at kirkegårdene er offentlige gravplasser og ikke forbeholdt medlemmer av Den norske kirke eller andre kristne trossamfunn. Departementet ville ta spørsmålet opp til vurdering i forbindelse med gjennomgangen av gravferdsloven (side 110).

Høringen av NOU 2006: 2 viste at mange instanser støttet Gjønnnesutvalgets forslag om opprettelse av regionale fagråd med rådgivende oppgaver overfor de lokale myndigheter innen kirkegårdsforvaltningen. Departementet mente i stortingsmeldingen at forslaget bør vurderes som ett av flere mulige tiltak som kan bidra til å avdekke og avhjelpe praktiske og andre utfordringer som er på dette området, ikke minst for livssynsminoriteter (side 110).

Departementet viste videre til at et mindretall i Gjønnnesutvalget framholder at dersom kirkegårdene også i framtiden underlegges kirkelig forvaltning, bør det utpekes en gravferdskontakt i hver kommune som kan være et kontaktledd mellom kirken og pårørende som ikke er medlemmer av kirken. Forslaget ble lite kommentert i høringen. Departementet uttalte at spørsmålet om en særskilt gravferdskontakt naturlig bør

vurderes lokalt og komme som resultat av lokale behov og initiativ. Departementet mente imidlertid at et slikt tiltak mange steder vil kunne ha stor verdi, og at det er naturlig å vurdere det i sammenheng med forslaget om regionale fagråd (side 110).

I Innst. S. nr. 287 (2007–2008) viste stortingskomiteen til den politiske avtalen om stat og kirke (kirkeforliket) og understreket i denne sammenheng (på side 15):

de hensyn som ved kirkelig forvaltning må ivaretas overfor dem som tilhører andre tros- og livssynssamfunn eller som ikke har tilknytning til noe bestemt tros- eller livssynssamfunn. At kirkegårdsmyndigheter opptrer med respekt og forståelse, blant annet i kontakten med de pårørende, uansett avdødes eller pårørendes tro og livssyn, mener komiteen er et viktig hensyn. Komiteen mener at det må vurderes tiltak som bedre kan sikre at dette hensynet ivaretas og viser her til at departementet, sammen med representanter for kirkegårdsmyndighetene og tros- og livssynssamfunnene, er innstilt på å foreta en gjennomgang av slike spørsmål. Komiteen viser til at også tilpasninger i gravferdsloven vil bli tatt opp i denne forbindelse.

3. UTVIKLINGEN AV GRAVFERDSLOVGIVNING OG KIRKEGÅRDSFORVALTNING

3.1 Lovutviklingen

På bakgrunn av forslag framsatt av den såkalte Kirkekommissjonen av 1890 ble det i 1897 vedtatt en *lov om Kirker og Kirkegaarde*. Bestemmelsene om kirker og kirkegårder hadde til da vært mange og uoversiktlige, og de praktiske ordninger når det gjaldt økonomi, eiendomsforhold, forvaltning og vedlikehold varierte fra sted til sted. Nå ble bestemmelsene om kirkegårder samlet i den nye lovens kapittel 4. Det ble her blant annet slått fast at det skulle være kirkegård i hvert sokn, at begravelse bare kunne skje utenfor kirkegård etter særskilt tillatelse av Kongen, og at det ikke kunne tas betaling for gravlegging av dem som var hjemmehørende i vedkommende sokn. Med dette var det lagt et lovmessig grunnlag for en ensartet kirkegårdsforvaltning som i utgangspunktet omfattet alle. Den lange tradisjonen med at kirkegårdsforvaltning var en kirkelig oppgave ble videreført.

Ved utferdigelse av en *Lov om Ligbrænding* i 1898 (Oth. Prp. No. 8. 1898) ble det for første gang åpnet adgang til kremasjon i Norge. Utviklingen i årene som fulgte medførte at kremasjon etter hvert ble mer og mer vanlig – særlig i byene. Innføring av kremasjon ledet dermed til utvikling av to parallelle gravferdsformer, kistegravlegging og kremasjon med urnenedsettelse.

Ved kirkelovreformen ble ordningen med at kirkelige organer hadde ansvar for kirkegårdenes drift og forvaltning videreført, men likevel slik at denne oppgaven etter lokal avtale og departementets godkjenning kunne overføres til kommunen. Det kommunale finansieringsansvaret for drift av kirkegårder og krematorier ble videreført. Kirkelig fellesråd ble tillagt det lokale forvaltningsansvaret som gravferdsmyndighet. Det ble understreket at denne myndigheten skulle utøves på en måte som ivaretok alle borgere, uansett om de var medlem av Den norske kirke eller ikke, på en likeverdig

måte. Kravet om medlemskap i kirken for tilsetning i kirkelige stillinger skulle ikke gjelde for ansatte knyttet til kirkegårdenes drift og forvaltning. Kirkegårdsdriften ble nå sett på som en oppgave av ikke-kirkelig karakter, som kirkelig fellesråd ivaretok på samfunnets vegne.

Lov 3. mai 1913 om likbrænding ble opphevet i 1996, og bestemmelser om kremasjon ble tatt inn i lov 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven). Formkravene ble ytterligere svekket, og kremasjon derved enda mer normalisert som gravleggingsform. Kremasjon kunne nå gjennomføres når den som sørger for gravferden ba om det, *med mindre det er kjent at kremasjon var i strid med avdødes religiøse overbevisning eller ønsker for gravferden*, jf. gravferdsloven § 10 andre ledd.

Adgangen for det offentlige til å dekke kostnaden ved kremasjon ved en særskilt avgift ble imidlertid videreført. I den forstand ledet heller ikke gravferdsloven av 1996 fram til full likestilling mellom de to gravleggingsformer. Av hensyn til religionsfriheten ble det ved revisjonen av gravferdslovgivningen i 1996 også åpnet adgang for askespredning etter tillatelse fra Fylkesmannen.

3.2 Utviklingen i gravferdsforvaltninger

Den økende pluraliseringen og individualiseringen i samfunnet medfører økt press på ensartede fellesordninger. Dette er også merkbart innenfor kirkegårdsforvaltningen. Det økende religiøse mangfoldet i befolkningen gjenspeiles også i forbindelse med gravlegging. Økt mobilitet og religiøst mangfold medfører at stadig flere ønsker gravlegging på annet sted enn avdødes bosted. I all hovedsak har imidlertid en felles og forholdsvis ensartet gravleggingsform blitt opprettholdt uten store vansker.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) gjennomførte høsten 2003 en spørreundersøkelse om gravferd blant 188 kirkelige fellesråd. Rapporten (*STL : Spørreundersøkelse – gravferd, 2004*) konkluderte med at mange kirkelige fellesråd ikke var godt nok forberedt til å bistå ved begravelser av personer som ikke er medlem av Den norske kirke. STL påpekte at det uavhengig av hvordan gravferdsforvaltningen ordnes, er et kontinuerlig behov for bevisstgjøring om minoritetenes behov og rettigheter blant dem som har ansvar på området.

I 2004 gjennomførte TNS Gallup en undersøkelse om den brukeropplevde kvaliteten på de kommunale gravferdstjenestene på oppdrag fra KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA). Undersøkelsen (*Brukerundersøkelse av gravferdstjenester, TNS Gallup/KA 2004*) viser at flertallet mener dagens gravferdsordning dekker deres ønsker og tradisjoner. 20 % opplever at den gjør det i noen grad og 64 % i ganske stor grad eller svært stor grad. Flertallet var enig i påstanden om at alle har likeverdige muligheter til verdig gravferd, uavhengig av tradisjon og livssyn. Meningene var mer delte når det gjaldt ønske om større valgfrihet og individuelle løsninger i forbindelse med gravferd. 19 % sa seg helt enig i at det er nødvendig med større valgfrihet og flere muligheter for individuelle løsninger, mens 12 % var helt uenig i dette.

En spørreundersøkelse blant kirkelig fellelsråd gjennomført av KA på oppdrag av kirkedepartementet i 2009 (*Gravferd i et flerkulturelt samfunn. En undersøkelse av offentlig gravferdstilbud i møte med økende religiøs og kulturelt mangfold*, KA 2010) viser at om lag 18 % av de lokale kirkegårdsmyndighetene har mottatt ønsker om gravlegging tilrettelagt for muslimer og andre religioner/tradisjoner. I 50 kommuner er det nå egne gravfelt tilrettelagt for muslimers gravferd. Dette dreier seg i hovedsak om de større kommunene. I tillegg kommer at 40 kommuner har avtale med en av nabokommunene om muslimsk gravlegging. 24 kommuner svarer at de også har egne gravfelt eller gjennomfører annen tilrettelegging for andre livssynsminoriteter enn muslimer.

Når det gjelder tidspunkt for gravlegging, viser undersøkelsen at de kirkelige fellelsråd i forholdsvis stort omfang benytter seg av den hjemmel de har etter gravferdsloven § 13 andre ledd til å forlenge den lovbestemte fristen på 8 dager. I den omtalte undersøkelsen oppgir 72,6 % av kirkelige fellelsråd at de i 2008 har innvilget søknad om forlengelse av frist for gravlegging.

Utviklingen på dette området henger formodentlig sammen med at det de fleste steder er bygget kjølerom, noe som innebærer at de praktiske betenkelighetene med å forlenge tidsspennet mellom dødsfall og gravlegging, reduseres. 67 % oppgir at de har bærerom med kjøling i tilknytning til kirkegården, 30,5 % oppgir at de har kjølerom et annet sted i kommunen, for eksempel på en institusjon. 2,4 % svarer at de ikke har bærerom med kjøling i kommunen.

Det gjennomføres i dag kremasjon ved 35 % av gravferdene i Norge. Det finnes krematorier i 28 kommuner, hvorav 15 i det sentrale østlandsområdet og 2 i Nord-Norge. I de kommunene som har krematorium er kremasjonsprosenten 57 %. Her er m.a.o. kremasjon den vanligste gravleggingsformen.

Askespredning har ikke utviklet seg til å bli noe utbredt fenomen i norsk tradisjon. I 2008 ble det gjennomført askespredning ved 184 av totalt om lag 41 200 gravlegginger (0,4 %).

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) tok i 2007 initiativ til å gjennomføre en kartlegging av ulike tros- og livssynssamfunns behov i forbindelse med gjennomføringen av såkalte "livsriter", forbundet med bestemte "livsfaser". Utredningen forelå i 2009 (Ingvild Thorson Plesner og Cora Alexa Døving (red): *Livsfaseriter som religions- og livssynspolitisk utfordring*).

I utredningen heter det blant annet (side 262):

Undersøkelsene gjennomført i dette prosjektet viser at representanter for tros- og livssynssamfunn i Norge sier de generelt opplever at de har gode vilkår for gjennomføring av livsfaseriter (overgangsriter) samtidig som de opplever en del utfordringer i forbindelse med gjennomføring av slike riter. Der det oppstår utfordringer i møte med norsk lov eller innarbeidet praksis forsøker minoritetene ofte å tilpasse sin

praksis. Også lokalt ansatte i for eksempel gravferdsetat og helsevesen forsøker gjerne å bidra til å finne gode løsninger i de enkelte tilfeller. Likevel kan det være grunn til å vurdere enkelte tiltak som er egnet til å møte de skisserte utfordringene, herunder visse endringer i regelverk og innarbeidet praksis.

De tiltak som forslagsvis skisseres i utredningen, grupperes i følgende hovedkategorier:

- informasjon, opplæring og kontakformidling
- praksisendring
- lovendring/endring av regelverk
- lokaler
- økonomisk støtte
- annet (videre utredning og forskning)

I forhold til de spørsmål som reguleres av gravferdsloven, er utredningens forslag til tiltak forholdsvis begrenset og omfatter i hovedsak reglene om frist for gravlegging, muligheten for å få egne gravlunder og enkelte forhold ved kremasjon.

Departementet legger til grunn at det verken er mulig eller nødvendig å gi en fullstendig framstilling av de ulike tros- og livssynssamfunnenes tradisjoner og skikker ved dødsleie og gravferd innenfor dette høringsnotatets ramme. Det kan likevel være grunn til å referere noen av de særskilte skikker og tradisjoner som ifølge den nevnte utredningen har vist seg å medføre utfordringer for gjeldende lovgivning og forvaltning på området. For øvrig vil departementet vise til gjennomgangen i utredningen (sidene 125–177).

Muslimer foretrekker gravlegging uten kiste, men har innrettet seg etter det forhold at gravferdsforskriften stiller krav om kiste. Kremasjon er forbudt. Graven skal være orientert mot Mekka, noe som kan være et problem å innpasse i ordinære gravfelt.

Gravferdsseremonien (janaza-bønnen) bes i de fleste land ved graven. Forholdene ved norske gravlunder og værforhold gjør at det i Norge oftest skjer i moskéen.

Etter islamsk tradisjon bør begravelsen skje så raskt som mulig, helst innen ett døgn. Det er oftest vanskelig å få til begravelse innen ett døgn i Norge, og det legges derfor vekt på at det skal skje "så raskt som mulig". Samtidig har man fra lokale kirkegårdsmyndigheters side forsøkt å imøtekomme dette ved å tildele tid for gravferd tidligere enn normalt.

Hinduer foretrekker kremasjon og vil gjerne være til stede og bistå under selve brenningen. Dette har man lagt til rette for i enkelttilfeller, i hvert fall i Oslo. Hinduer har trosoppfatninger om den døde som innebærer at kremasjon bør skje så snart som mulig, helst innen 24 timer og maksimum innen tre dager. Dette støter an mot gravferdslovens bestemmelser om at politiet skal varsles om kremasjon minst tre dager før den gjennomføres.

Asken skal helst spres over rennende vann, og etter indisk tradisjon helst i Ganges. De fleste velger å sende asken til India for spredning i Ganges. Det har vært hevdet at gravferdslovens bestemmelse om askespredning utgjør en begrensning, siden det etter gjeldende tolkning ikke er blitt gitt tillatelse til spredning i elver og vassdrag eller i øvrig ferskvann, med unntak av steder der det er ualminnelig store vannmengder.

Sikher foretrekker kremasjon, men har ikke som hinduer noe religiøst begrunnet ønske om å være til stede under selve kremeringen. Asken bør etter deres oppfatning spres i rennende vann. Vanlig praksis i dag er at aske spres i sikhenes hellige elv Punjab.

Ortodokse jøder praktiserer ikke kremasjon. Begravelse skal skje i jord som er innviet etter deres ritualer, og gravene underlegges varig vern. Dette har ledet til at det mosaiske trossamfunn har anlagt og driver egen gravlund etter bestemmelsene i lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna (trossamfunnsloven).

Departementet har på denne bakgrunn vurdert det slik at det er behov for enkelte endringer i gjeldende gravferdslovgivning. Det synes imidlertid ikke å være de lovmessige hindringer som er den største utfordringen for å imøtekomme religiøst begrunnede ønsker ved gravferd.

4. RELIGIØST BEGRUNNEDE ØNSKER VED GRAVLEGGING

4.1 Kunnskap, kjennskap og samhandling

En avgjørende forutsetning for at gravlegging kan skje med respekt for avdødes og pårørendes religion og livssyn er at det er tilstrekkelig kunnskap om de ulike tros- og livssynssamfunnenes ønsker. Ettersom gravferdsskikker stadig utvikles under påvirkning av religiøse, kulturelle og ulike rammevilkår av blant annet fysisk og rettslig karakter, er det et viktig å legge til rette for gjensidig utveksling av kunnskap og kjennskap. Der det er god samhandling mellom gravferdsmyndigheten og tros- og livssynssamfunnene vil man oftest finne løsninger og kunne utvikle gode ordninger.

Med tanke på dette er det, blant annet fra Gjønnnesutvalget, foreslått at det opprettes regionale fagråd med rådgivende oppgaver overfor de lokale gravforvaltningsmyndighetene. Gjønnnesutvalget mente et slikt forum *kunne styrke kompetansen i gravferdsfaglige spørsmål og ha en rådgivende funksjon overfor fellesråd og kommune* (NOU 2006: 2 side 137). Utvalget anbefalte at det ble etablert forum i hvert bispedømme (side 138):

Forumet bør ha særlig fokus på samarbeid mellom de ansvarlige for gravferdsseremoni og gravferdsforvaltning, ulike behov når det gjelder gravferdsskikker og gravlundene som kulturminner.

Departementet mener at et gravferdsfaglig forum på bispedømmenivå vanskelig vil kunne ha den nødvendige nærhet til den lokale gravferdsforvaltning. Etter departementets oppfatning er det de personene som skal samhandle om den enkelte

gravlegging, som vil ha mest nytte av å komme sammen og utveksle kunnskap og erfaringer.

Behovene for slike møteplasser i den enkelte kommune vil variere betydelig, blant annet ut fra kommunens størrelse. Lovregulering av dette bør derfor være fleksibel nok til å fange inn de store variasjonene i lokale forhold.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn i gravferdsloven en bestemmelse om at den lokale gravferdsmyndighet minst en gang i året skal innby de tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet, til et møte for å drøfte hvorledes hensynet til tros- og livssynssamfunnenes ulike behov ved gravferd kan ivaretas. Det må antas at det i større kommuner vil være behov for hyppigere møter, og dette må vurderes ut fra de lokale forhold. Lovens bestemmelse vil kun inneholde minimumskravet.

Forslag til endring i gravferdsloven § 23. Forvaltningsansvar

Nytt tredje ledd skal lyde:

Den som har forvaltningsansvaret for gravlegging i kommunen innbyr minst en gang i året de tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet, til et møte for å drøfte hvordan tros- og livssynssamfunnenes behov ved gravferd kan ivaretas.

4.2 Hovedbestemmelse om hensynet til avdødes religion eller livssyn

Gravferdslovgivning og -forskrifter er blitt til innenfor horisonten av en kristen enhetskultur. Som det er redegjort for, skaper dette av og til vansker for mennesker som har religiøst begrunnende ønsker om en gravferdsform der enkeltelementer kommer i tillegg til eller er i strid med det som er fastsatt om hvordan gravlegging skal foregå. I de fleste tilfeller vil dette kunne løses innenfor gjeldende regelverk, eventuelt ved at gravferdsmyndigheten tar i bruk de hjemler de har etter lov og forskrift til å fravike bestemmelser.

I større kommuner har man bedre muligheter enn i de mindre til å tilrettelegge den offentlige gravforvaltningen slik at den imøtekommer minoritetenes behov. Det er også i de store kommunene flertallet av mennesker tilhørende religiøse og livssynsmessige minoriteter bor. I disse større byene har det over år utviklet seg en praksis der gravferdsmyndighetene har strukket seg langt for å imøtekomme ønsker begrunnet i religiøs tilhørighet.

Selv om trossamfunnsloven § 18 gir hjemmel for at registrerte trossamfunn kan ha *eigen kyrkjegård*, er denne adgangen lite benyttet i praksis. Det er dessuten et ønske om at de offentlige kirkegårdene skal forvaltes slik at de kan fungere som gravplass for alle uansett tro og livssyn. Det har derfor vokst fram en forventning om at de alminnelige gravferdsmyndigheter bør sørge for egne gravfelt for ulike religioner der det måtte

være behov for det, og for andre tilpasninger i gravlundsforvaltningen og krematoriedriften.

Departementet legger til grunn at det er bred enighet om at utviklingen av gravferdslovgivning og tilhørende forvaltning bør skje på grunnlag av de prinsipper Gjønnnesutvalget oppstiller:

- at gravlegging fortsatt bør være et offentlig ansvar
- at dette ansvaret bør forvaltes på en slik måte at ordningene i hovedsak er felles for alle, og samtidig være slik utformet at de så langt mulig legger til rette for at gravlegging kan skje med respekt for personlige trosoppfatninger, og i overensstemmelse med de regler den enkelte religion eller det enkelte livssyn krever.

Departementet har på noen enkeltpunkter sett behov for konkrete endringer i gjeldende gravferdslov. Disse er det gjort rede for i det følgende. Departementet sikter for øvrig mot å følge opp Stortingets lovvedtak med endringer i den tilhørende gravferdsforskriften.

I tillegg til behovet for endringer i ulike enkeltbestemmelsene, mener departementet det er grunn til å innta i gravferdsloven en fanebestemmelse som løfter hensynet til tros- og livssynsfriheten opp som noe det skal legges betydelig vekt på ved gravferdsforvaltning og gravlegging. Departementet foreslår derfor at det som et nytt første ledd i gravferdsloven § 1, tas inn en bestemmelse som allment fastslår at gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn.

Selv om bestemmelsen er ny, viderefører den etter departementets syn det som allerede følger av den alminnelige tros- og livssynsfrihet; at gravlundsmyndighetene og andre i rimelig grad bør imøtekomme religiøst og livssynsmessig begrunnede ønsker ved gravlegging. En ny bestemmelse vil likevel tydeliggjøre at det skal tas hensyn til de særskilte behov som medlemmer av tros- og livssynsminoriteter har i forbindelse med gravferd, og at avdødes religion eller livssyn skal tillegges særlig vekt. Den vil innebære en tilskyndelse i retning av å legge forhold praktisk til rette, og også å ta i bruk den myndighet organene har til å fravike gjeldende regelverk når dette er rimelig og nødvendig for å imøtekomme slike ønsker.

Bestemmelsen retter seg mot dem som sørger for gravferden, mot begravellesbyråer og andre som medvirker ved gjennomføringen, mot dem som drifter krematorier og gravlunder, mot kirkelig fellesråd og andre som utøver forvaltningsmyndighet etter gravferdsloven og tilhørende forskrifter, og mot kommuner og andre som tilrettelegger grunnlaget for gravferdsdriften og -forvaltningen.

Bestemmelsen har også konsekvenser for forståelsen av de krav til gravlunder som følger av gravferdsloven § 2. Etter denne bestemmelse skal det i hver kommune være gravlunder med ledige graver for minst 3 % av kommunens befolkning. Den foreslåtte

endringen i gravferdsloven § 1 klargjør at kravet om ledige graver også medfører et krav om en forholdsmessig rimelig andel av disse skal være særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov. Det innebærer at spørsmålet om det må anlegges særskilt tilrettelagte graver i kommunen vil være avhengig av hvor mange innbyggere det er i vedkommende kommune som må forventes å ha behov for slik særskilt tilrettelegging.

Forslag til endring i gravferdsloven § 1. Hvor gravlegging skal skje

Overskriften skal lyde:

Grunnleggende bestemmelser

Nytt første ledd skal lyde:

Gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn.

4.3 Særskilt tilrettelagte graver

Dersom hensynet til religiøse minoriteters behov skal ivaretas bedre enn i dag, vil det være et sentralt spørsmål hvordan det kan sikres særskilt tilrettelagte graver for muslimer. Dette henger blant annet sammen med at muslimers graver bør være orientert mot Mekka. I noen grad vil de hensyn som her drøftes også være aktuelle for andre livssynsmessige og religiøse minoriteter. Tallmessig og i praksis dreier det seg likevel i hovedsak om muslimer.

Det er neppe verken mulig eller nødvendig å lovregulere at det skal anlegges særskilte muslimske gravplasser i alle landets kommuner. Utfordringen i dag er dels at de som ikke er bosatt i en kommune med slik gravlund heller ikke har rett til å gravlegges der, dels at retten til fri grav er knyttet til hjemkommunen. Det innebærer at muslimer som er bosatt i småkommuner i noen tilfeller har vansker med å få tillatelse til å gravlegge i en nærliggende kommune som har tilrettelagt særskilt for muslimsk gravlegging, og at de dessuten må betale for gravleggingen.

For å imøtekomme dette foreslår departementet at det innføres en ordning som innebærer at kostnadsansvaret for gravlegging forblir påliggende hjemkommunen/kirkelig fellesråd på hjemstedet, også når slik gravlegging skjer i en annen kommune. Ettersom kirkelig fellesråd etter en slik ordning fortsatt ikke vil ha plikt til å sørge for gravlegging av andre enn den egne kommunens innbyggere, synes det mest formålstjenlig at det er kommunestyret i gravleggingskommunen som fastsetter størrelsen på den kostnaden som skal dekkes, jf. gravferdsloven § 6 andre ledd.

Det vil etter departementets vurdering være så godt som umulig for gravferdsmyndighetene å skille mellom ulike typer begrunnelse for gravlegging i annen kommune. Det foreslås derfor at betalingsplikten for hjemkommunen begrenses til å omfatte gravlegging i særskilt tilrettelagt grav i annen kommune når hjemkommunen ikke selv har sørget for slik tilretteleggelse.

Det vises for øvrig til den foreslåtte endring i gravferdsloven § 1, og de følger dette har for forståelse av krav til gravlund etter § 2. Som det framgår, klargjør denne bestemmelse at kommunen/kirkelig fellestråd vil kunne ha plikt til å sørge for slik særskilt tilretteleggelse for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov.

Forslag til endring i gravferdsloven § 6. Rett til grav

Andre ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Ved gravlegging i grav som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige (minoriteters) behov, dekkes kostnadene av kirkelig fellestråd i hjemkommunen når denne ikke selv har et slikt tilbud.

4.4 Kirkegård – betegnelse og beliggenhet

I lovgivningen er *kirkegård* gjennomgående brukt som betegnelse på anlegg som er godkjent og i bruk som sted for gravlegging. Det gjelder i første rekke i kirkeloven og gravferdsloven, men også i en rekke andre lover og bestemmelser. Begrepsbruken er en språklig arv fra det kristne enhetssamfunnet og gjenspeiler det faktiske forhold at mange av gravplassene var, og fortsatt er, anlagt på området rundt et kirkebygg.

Det kan i dag være behov for å tydeliggjøre at de offentlige gravplassene ikke er forbeholdt medlemmer av Den norske kirke eller andre kirkesamfunn. Det har derfor vært foreslått at man i lovgivningen erstatter betegnelsen *kirkegård* med *gravlund*.

En slik endring i lovtekstens begrepsbruk bør ikke være til hinder for at konkrete gravplasser, og da særlig de som ligger rundt kirkebygninger, kan ha ordet *kirkegård* i navnet, for eksempel *Nes kirkegård*.

Begrepsendringen som foreslås i kirkeloven og gravferdsloven medfører ikke at andre lover der ordet *kirkegård* forekommer (trossamfunnsloven, kulturminneloven, stiftelsesloven, skatteloven, hundeholdsloven og bergverksloven) endres materielt.

Etter gravferdsloven § 2 første ledd andre punktum skal *kirkegård i alminnelighet anlegges i hvert sogn og i nærheten av kirke*. Bestemmelsen har de senere år i liten grad vært tillagt vekt ved planlegging av nye gravlundsanlegg. Departementet mener at det ikke lenger er rimelig som normalordning å knytte anlegg av nye gravlunder til Den norske kirkes soknestruktur og kirkebygg og foreslår bestemmelsen opphevet.

Det vil fortsatt være av betydning at gravlunder anlegges og drives nært til der mennesker bor. Det følger av samme ledds første punktum at det fortsatt må være gravlund i hver kommune.

Forslag til endring i gravferdslovens tittel og diverse bestemmelser

Tittel på loven skal lyde:

Lov om gravlunder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven)

I følgende bestemmelser skal uttrykket *kirkegård* endres til *gravlund*:

1. Overskrift kapittel 1
2. § 1 første, andre og tredje ledd
3. Overskrift § 2
4. § 2 første og andre ledd
5. § 3 første og andre ledd
6. Overskrift § 4
7. § 4 første og tredje ledd.
8. Overskrift § 5
9. § 5
10. § 6 første og andre ledd
11. § 7 første ledd
12. Overskrift § 8
13. § 8 første ledd.
14. § 10 sjuende ledd (kirkegårdsmyndigheten erstattes med gravlundsmyndigheten)
15. § 14 første og andre ledd
16. § 18 andre og tredje ledd
17. § 21 første ledd
18. § 22
19. § 25 andre ledd

§ 2. Krav til gravlund

Første ledd andre punktum oppheves.

4.5 Fra vigsling av kirkegård til seremoni på gravlund

Adgangen til å vigsle kirkegård er hjemlet i gravferdsloven § 5. Etter denne bestemmelse skal Den norske kirke og registrerte trossamfunn som er virksomme på stedet, gis anledning til å vigsle kirkegård eller deler av den. Hvordan vigslingen skal foregå, fastsettes av vedkommende trossamfunn, for Den norske kirke i liturgi med tilhørende bestemmelser gitt av Kirkemøtet. I noen grad er minoritetsutfordringene på dette området knyttet til forholdet mellom disse to ulike former for regulering.

Statens ansvar for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteter bør ivaretas innenfor lovgivningen. Om det skulle være slik at det er utformingen av kirkens vigslingsliturgi for vigsling av kirkegård som skaper problemer for de andre tros- og livssynssamfunnene, vil spørsmålet dels være om dette er noe staten kan eller bør begrense ved sin lovgivning, dels om dette er en utfordring Kirkemøtet bør ta hensyn til når de fastsetter liturgi.

Før den gjeldende gravferdsloven trådte i kraft var det vigslingen som i rettslig forstand gjorde et areal til kirkegård. Etter dagens lovgivning har vigslingen ingen slike rettslige virkninger.

Ordningen med vigsling av kirkegård har i tidligere tider vært tillagt stor folkelig, religiøs betydning. I dag er denne betydningen redusert, og det synes også å råde en viss kirkelig usikkerhet om kirkegårdsvigslingens teologiske betydning. I forbindelse med revisjon av Den norske kirkes liturgiske bøker på 1970- og 80-tallet ble det ikke fastsatt en ny liturgi for vigsling av kirkegård. Den ordning som ble fastsatt i Alterbok av 1920 er derfor fortsatt gjeldende. Kirkemøtet (1993) har begrenset seg til å fastsette *regler* for vigsling av kirkegård. Etter disse reglene synes kirkegårdsvigsling å være nødvendig for at det på det avgrensede arealet som er vigslet, kan gjennomføres kristen gravferd (§ 2).

Vigslingen er, fra kirkens synspunkt, formodentlig ikke til hinder for at det på dette arealet også kan gjennomføres gravferd etter andre religioners og livssynssamfunns ritualer.

Derimot kan det oppleves støtende for mennesker som tilhører andre religioner – og muligens også livssynssamfunn – å bli tilvist grav på et slikt område.

De lovmessige utfordringene når det gjelder kirkegårdsvigsling kan møtes på ulike måter. Det mest radikale grep vil være å oppheve de aktuelle bestemmelser uten å erstatte dem med noe nytt. Dette vil da ikke være lovregulert, og det vil være opp til de lokale kirkegårdsmyndigheter å tillate, eller ikke tillate, ulike former for innvielse eller vigsling av kirkegård. En slik deregulering er neppe formålstjenlig. Selv om det ikke er knyttet store praktiske utfordringer til dette, har det likevel vært så mye debatt om vigslingsspørsmålet at den lokale kirkegårdsmyndighet på dette området ikke bør etterlates uten støtte i lovverket.

Et mer nærliggende alternativ er derfor å se på om den adgang Den norske kirke etter dagens lovgivning har til å vigsle kirkegård bør begrenses, og om tilsvarende adgang for andre tros- og livssynssamfunn eventuelt bør utvides.

Gjeldende lov er ikke til hinder for at Den norske kirke gis anledning til å vigsle *hele* kirkegården, også når det er andre trossamfunn på stedet som ønsker å vigsle deler av den. Dette bør endres.

Loven gir ikke vigslingsrett til uregistrerte trossamfunn eller til livssynssamfunn. Dette bør endres slik at det ikke er annet krav etter loven enn at tros- eller livssynssamfunnet er virksomt på stedet.

Dagens lovgivning omtaler vigsling som en rituell handling man *gjør med* et areal. Det kan oppfattes som religiøs tolkning av det ritualet som gjennomføres. Lovgivningen bør

derfor begrense seg til å hjemle at den rituelle handlingen kan finne sted på gravlunden.

Departementet har videre vurdert det slik at det bør tas inn en bestemmelse i loven som setter visse rammer for vigslingshandlingen. Dette kan ivaretas ved å ta inn en eksplisitt forutsetning om at innvielsehandlingen ikke skal utformes eller gjennomføres slik at den forhåner eller viser ringeakt for andre tros- og livssynssamfunn som gravlegger sine medlemmer på den samme kirkegården.

Departementet har også kommet til at det bør benyttes mer nøytrale ord enn vigsling i lovteksten, for eksempel *seremoni* eller *rituell høytidelighet*.

Forslag til endring i gravferdsloven § 5. Vigsling av gravlund

Overskriften skal lyde:

Seremoni på gravlund

§ 5 skal lyde:

Tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet skal gis anledning til å gjennomføre en seremoni når en ny gravlund tas i bruk. En slik høytidelighet må ikke utformes eller gjennomføres slik at den forhåner eller på en krenkende eller sårende måte viser ringeakt for de andre tros- eller livssynssamfunnene som gravlegger sine medlemmer på den samme gravlunden.

4.6 Frister ved gravferd og kremasjon

Etter gravferdsloven § 12 skal gravlegging av kiste skje senest 8 dager etter dødsfallet. Den samme fristen gjelder etter § 10 for kremasjon. Nedsettelse av urne etter kremasjon skal skje senest 6 måneder etter dødsfallet.

Etter gravferdsloven § 10 femte ledd skal krematoriet varsle politiet om at det er begjært kremasjon minst 3 dager før kremasjonen finner sted. Bakgrunnen for denne fristen er at politiet ved mistanke om at noens død er voldt ved en straffbar handling, eller når dødsårsaken er uviss og særlige forhold krever sakkyndig likundersøkelse, skal kunne kreve kremasjonen utsatt, jf. § 10 sjette ledd og straffeprosessloven § 228.

Det er framsatt ulike, og til dels motstridende, forslag om endringer i bestemmelsene vedrørende frister for kremasjon og gravlegging. Det er på den ene siden framholdt at ettersom det nå mange steder er kjølerom for oppbevaring av kisten fram til gravlegging, er det ikke lenger samme behov som før for å få avdøde raskt i jorda. På den andre side peker mange av de ønsker vedrørende tidsfrister som framkommer i utredningen som Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn gjennomførte i 2009, i retning av å stramme inn på fristene. Men bildet er ikke entydig.

Etter islamske forskrifter bør begravelsen finne sted så raskt som mulig etter dødsfallet, helst innen et døgn. Den ortodokse kirke ønsker gravferd tre dager etter dødsfallet, jøder ønsker gravlegging dagen etter dødsfallet, mens Human-Etisk Forbund mener pårørende bør ha tid til å komme over sjokket døden kan fremkalle og ha god tid til å arrangere en seremoni. Hinduer ønsker at kremasjon skal foregå så snart som mulig, helst innen 24 timer og maksimum innen tre dager.

Departementet har kommet til at den særskilte varslingsplikten og tilhørende frist for kremasjon er begrunnet i så tungtveiende forhold at det ikke er grunnlag for å fremme forslag om å endre dette.

Når det gjelder åttedagersregelen ved kistebegravelser, vil departementet peke på at denne ikke er til hinder for at gravferden kan finne sted så fort det er praktisk mulig. Departementet har merket seg de rapporter som blant annet er gjengitt i utredningen *Livsfaseriter*, og som tyder på at de lokale gravferdsmyndighetene legger stor vekt på å imøtekomme religiøst begrunnede ønsker vedrørende tidspunkt for gravferd. Derfor oppleves dette nå ikke lenger som noe stort problem, i det minste ikke i de større byene. Den foreslåtte nye fanebestemmelsen i gravferdsloven § 1 vil være en tilskyndelse til å videreføre og forsterke en praksis der gravferd for medlemmer av de trosminoriteter som ønsker det, skjer så raskt som praktisk mulig.

Departementet har samtidig sett behovet for å forlenge fristen som gjelder for når gravferd senest skal skje. En slik forlengelse vil kunne gi noe større fleksibilitet i møte med pårørendes ønsker, og den vil innebære mindre behov for å ta i bruk unntakshjemmelen på en måte som er egnet til å undergrave hovedregelen.

Forslaget til endring legger til grunn at det de aller fleste steder er kjølerom som gjør at kister kan oppbevares tilfredsstillende i tiden fram til gravferd. Departementet legger derfor til grunn at den foreslåtte forlengelse av fristen bare kan praktiseres der det er tilfredsstillende kjølt oppbevaringsrom for kister. Departementet har vurdert spørsmålet, men kommet til at det ikke er behov for å lovregulere at det skal finnes tilfredsstillende bårerom i alle kommuner. Det er i stedet tatt inn en ny bestemmelse i § 13 som pålegger kirkelig fellesråd å forkorte fristen for gravlegging/kremasjon der det ikke finnes tilfredsstillende kjølerom for kister. På de steder der det ikke er tilfredsstillende kjølt oppbevaringsrom, og i situasjoner der kiste ikke kan oppbevares tilfredsstillende i 14 dager, vil kirkelig fellesråd etter bestemmelsen her ha en plikt til å forkorte fristen i § 10 og 12.

Forslag til endringer i gravferdsloven §§ 10, 12 og 13

§ 10. Kremasjon

Nåværende tredje ledd blir andre ledd og skal lyde:

Kremasjon skal skje i godkjent krematorium og senest 14 dager etter dødsfallet.

§ 12. Frist for gravlegging

Første ledd skal lyde:

Dersom avdøde ikke er blitt kremert, skal gravlegging skje senest 14 dager etter dødsfallet.

§ 13. Unntak fra reglene om frist for kremasjon og gravlegging.

§ 13 skal lyde:

Fristene i § 10 andre ledd og § 12 gjelder ikke når avdødes legeme skal nyttes i samsvar med bestemmelsene i lov 9. februar 1973 om transplantasjon, sykehusobduksjon og avgivelse av lik m.m., eller det er besluttet sakkyndig likundersøkelse i medhold av straffeprosessloven § 228.

Kirkelig fellesråd kan forlenge fristene i § 10 andre ledd og § 12 dersom det foreligger tungtveiende grunner for det.

Dersom vilkårene for oppbevaring av kiste tilsier det, skal kirkelig fellesråd forkorte fristene i § 10 andre ledd og § 12.

Fellesrådets avgjørelse etter denne paragraf kan ikke påklages.

4.7 Askespredning

Det framgår av forarbeidene til gravferdsloven at adgangen til askespredning er begrunnet i hensynet til religionsfriheten, som tilsier at mennesker som av religiøse grunner måtte ønske askespredning, bør få sitt ønske oppfylt. Det er imidlertid vanskelig å finne egnede kriterier for prøving av de motiver en person måtte ha for ønsket om få sin aske spredt for vinden. Som hovedregel bør askespredning kun tillates på åpent hav og i høyfjellet, jf. Ot. prp. nr. 64 (1994-95) side 66.

I Innst.O. nr. 46 (1995-96) på side 31 uttalte stortingskomiteen at:

Omsynet til religionsfridomen inneber at menneske som av særlege grunner ønskjer spreing av oske, må få ønskjet sitt oppfylt.

Det er Fylkesmannen som etter loven gir tillatelse til askespredning. Departementet er klageinstans. På bakgrunn av dette sendte departementet 10. november 1999 ut et rundskriv (F-77-00) med veiledning for Fylkesmennene i deres behandling av søknader om dette. Departementet uttaler der at det er grunnlag for å forstå ordlyden i lovens forarbeider fleksibelt når det gjelder hvilke steder askespredningen kan tillates. Dette gjelder særlig for spredning i sjøen. Det kan således være grunn til å gi tillatelse til spredning i fjorder og havområder som har umiddelbar forbindelse med åpen sjø, for eksempel enkelte fjorder. Departementet vil ikke anbefale at det gis tillatelse til spredning i elver og vassdrag eller i øvrig ferskvann, med unntak av steder der det er ualminnelig store vannmengder, som for eksempel Mjøsa.

Spørsmålet har vært reist om adgangen til askespredning er for begrenset, ved at det stilles for strenge krav til hvor asken kan tillates spredt. Ved endring av gravferdsloven i 2001 (Ot.prp. nr. 90 (2000-2001)) ble formkravene som oppstilles for å gi tillatelse til askespredning, gjort mindre absolutte, men det ble ikke gjort endringer som medførte oppmykning når det gjelder steder hvor spredning kan tillates.

De aller fleste søknadene om askespredning kommer fra medlemmer av Den norske kirke. Overfor denne gruppen synes det ikke primært å være hensynet til religionsfriheten som eventuelt skulle medføre behov for å liberalisere lovgivningen ytterligere på dette punktet.

Som nevnt, skal aske etter hinduer og sikhers tro og tradisjon spres over rennende vann. Norsk lovgivning setter ingen sperrer mot å ta en urne med til utlandet og spre asken der. Departementet har ikke mottatt noen klagesaker fra hinduer eller sikher som har fått avslag på søknad om askespredning over rennende vann. Det er derfor *neppe i praksis noe stort behov for endring på området i dag.*

Lovens ordlyd er ikke til hinder for at Fylkesmannen kan godkjenne askespredning over rennende vann. Lovbestemmelsens begrunnelse, som er hensynet til religionsfriheten, tilsier at lovfortolkningen bør være dynamisk nok til å imøtekomme de behov som her er omtalt.

På denne bakgrunn anser departementet det ikke som nødvendig å foreslå endringer i lovbestemmelsen om askespredning. Departementet vil i stedet, på bakgrunn av Stortingets behandling av endringene i gravferdsloven, vurdere å sende ut et nytt rundskriv til Fylkesmennene der det klargjøres at det i visse tilfeller kan tillates askespredning i rennende vann, for eksempel ved at asken spres over elver i områder med øde preg.

De særskilte spørsmål vedrørende eventuell kirkelig medvirkning ved askespredning er drøftet i neste kapittel.

4.8 Gravferdslovgivningens allmenne karakter

I tillegg til de endringsforslag som er omtalt ovenfor, foreslår departementet også noen mindre endringer som samlet sikter mot at gravferdslovgivningen bedre skal avspeile en multireligiøs og flerkulturell virkelighet. Med dette for øye bør gravferdsloven ha en allmenn karakter. I det følgende foreslås det derfor opphevet noen bestemmelser i gravferdsloven som bare berører Den norske kirke.

4.8.1 Lovregulering av kirkelig medvirkning ved askespredning

Ved gravferd der det er gitt tillatelse til askespredning, kan det etter gjeldende lovgivning ikke kreves kirkelig medvirkning, jf. gravferdsloven § 20 siste ledd siste punktum og § 9 sjette ledd. Bakgrunnen for bestemmelsene er at det fra kirkelig hold klart ble uttalt at askespredning ikke lot seg kombinere med liturgien for kirkelig gravferd. Som en konsekvens av dette, ble det ved innføring av askespredning i 1996

lovfestet at det ikke kunne kreves kirkelig medvirkning ved slik gravferd. Dette gjelder ikke bare om det skulle være spørsmål om medvirkning ved selve askespredningen. Det kan heller ikke kreves kirkelig gravferdshandling før kremasjonen, jf. Ot.prp. nr. 64 (1994-95) på side 67.

For Den norske kirke følger det av tjenesteordningen for menighetsprester at presten skal utføre sin tjeneste i samsvar med Den norske kirkes ordninger, at kirkelige handlinger skal forrettes etter de fastsatte liturgier, og at liturgier og ordninger bare kan fravikes når de selv hjemler det. Spørsmålet om kirkelig gravferd i forbindelse med askespredning, og om eventuell kirkelig medvirkning ved selve askespredningen, bør reguleres gjennom det særskilte kirkelige regelverket. Gravferdslovens allmenne karakter tilsier at spørsmål vedrørende de kirkelige handlingene ikke bør reguleres her, og departementet foreslår derfor at § 20 annet ledd siste punktum og § 9 sjette ledd oppheves.

4.8.2 Saksbehandlingsregler vedrørende krematorium og gravlund

Etter gravferdsloven § 4 første ledd kan anlegg, utvidelse, nedleggelse eller annen endring av kirkegård og bygninger på kirkegård ikke skje uten tillatelse fra bispedømmerådet. I gravferdsforskriften er det gitt utfyllende bestemmelser om dette, som blant annet innebærer at anlegg, utvidelse og vesentlige endring av kirkegård skal skje i henhold til kirkegårdsplan som vedtas av kirkelig fellesråd og godkjennes av bispedømmerådet.

I praksis vil gravlunder ikke kunne anlegges, utvides eller nedlegges uten at vedkommende kommune gir sin tilslutning til det. Det henger sammen med at utgifter til anlegg, drift og forvaltning av kirkegårder etter § 3 andre ledd utredes av kommunen. For å unngå mulige konflikter mellom budsjettmyndighet (kommunestyret) og planmyndighet (bispedømmerådet) har imidlertid departementet funnet det hensiktsmessig å ta inn en presisering i lovteksten som klargjør kommunens myndighet i slike saker.

Etter gravferdsloven § 4 tredje ledd skal menighetsmøtet gis anledning til å uttale seg om oppføring av krematorium og om anlegg og nedleggelse av kirkegård.

Utviklingen av det representative kirkelige demokrati har medført at menighetsmøtets betydning som kirkelig organ er endret. Det er kirkelovens forutsetning at soknets interesser fullt ut ivaretas tilfredsstillende av de valgte organene menighetsråd og kirkelig fellesråd. Utviklingen har også medført at gravlunder og krematorier nå mer sjelden anlegges for det enkelte sokn. Det vil derfor ofte kunne oppstå tvil om hvilke menighetsmøter som etter § 4 tredje ledd må uttale seg om en konkret sak.

Departementet har derfor kommet til at lovkravet om at menighetsmøtets uttalelse skal innhentes ved behandling av visse saker på gravferdsområdet, bør avvikes. Forslaget er også begrunnet i at kirkelig fellesråd ikke ivaretar oppgaven som gravferdsmyndighet på vegne av soknet, men på vegne av lokalsamfunnet som helhet.

Departementet mener på denne bakgrunn at bestemmelsen om menighetsmøtets uttalerett i gravferdsloven § 4 tredje ledd kan oppheves. Det gjøres tilsvarende endringer i kirkeloven § 11 andre ledd, bokstav a, jf. punkt 6.1 nedenfor. Departementet har i punkt 6.6 også foreslått enkelte andre endringer i kirkelovens bestemmelser om menighetsmøtet.

Forslag til endring i gravferdsloven §4. Anlegg m.v. av gravlund og krematorium

Første ledd skal lyde:

Anlegg, utvidelse, nedleggelse eller annen vesentlig endring av gravlund og bygninger på gravlund kan ikke skje uten etter tilslutning fra kommunen og med tillatelse fra bispedømmerådet. Bispedømmerådet kan sette vilkår for tillatelsen.

Tredje ledd oppheves.

5. ANDRE SPØRSMÅL VEDRØRENDE GRAVFERDSLOVEN

5.1 Rett til grav for dødfødt barn m.m.

Etter gravferdsloven § 6 første ledd andre punktum har dødfødte barn rett til fri grav i den kommunen der moren hadde bopel ved dødsfallet. I enkelte tilfeller har spørsmålet vært aktualisert om retten til fri grav også bør gjelde i fars hjemmekommune dersom far og mor var bosatt i hver sin kommune ved dødsfallet.

Departementet foreslår en endring i bestemmelsen, slik at mor og far i samsvar med praksis likebehandles etter denne paragraf.

Lov 27. juni 2008 nr. 53 (felles ekteskapslov for heterofile og homofile par) trådte i kraft 1. januar 2009. Fra samme dato er lov 30. april 1993 nr. 40 om registrert partnerskap opphevet. Likekjønnede samboere faller etter dette nå inn under betegnelsen *ekteskapsliknende samboerskap*. Departementet finner derfor begrepet *partnerskapsliknende samboerskap* i gravferdsloven § 9 andre ledd overflødig og foreslår at dette tas ut av lovteksten.

Forslag til endring i gravferdsloven §§ 6 og 9

§ 6. Rett til grav

Første ledd skal lyde:

Avdøde personer som ved dødsfallet hadde bopel i kommunen har rett til fri grav på gravlund her. Det samme gjelder dødfødte barn når moren eller faren har bopel i kommunen.

§ 9. Hvem som sørger for gravferden

Andre ledd siste punktum skal lyde:

Ektefelles rett etter denne bestemmelsen gjelder tilsvarende for person som levde i ekteskapsliknende samboerskap med avdøde da dødsfallet fant sted.

5.2 Kremasjon som gravferdsform

Etter gravferdsloven § 6 første ledd har avdøde personer som ved dødsfallet hadde bopel i kommunen, rett til fri grav på kirkegården der. Etter gravferdsloven § 10 åttende ledd kan det kreves avgift for kremasjon.

Departementet har vurdert om de to gravferdsformer burde likestilles i økonomisk forstand, slik at retten til fri grav ble utvidet til også å omfatte rett til kremasjon uten avgift.

Det er i dag krematorium i 28 av landets 430 kommuner. Kremasjonsprosenten varierer betydelig mellom de kommuner som har krematorium, fra 13 % i Bodø til 80 % i Bærum. Det er også store variasjoner når det gjelder den kremasjonsavgift som innkreves.

Skal det utformes en rett til fri kremasjon, er det en rekke forhold av økonomisk karakter som må avklares. Departementet har derfor kommet til at en i denne omgang ikke vil fremme forslag om endring av reglene for avgift ved kremasjon, men i stedet vil vurdere å nedsette et utvalg for å utrede behovet for endringer i hele systemet for avgifter og annen brukerbetaling ved gravferd.

Departementet ser imidlertid behov og grunnlag for å gå ytterligere et skritt i retning av å normalisere kremasjon som gravferdsform. Etter § 10 første ledd framstår det som om det normale er at kremasjon skjer på grunnlag av en skriftlig erklæring fra avdøde. Praksis i dag er at de fleste kremasjoner skjer på det grunnlaget som er beskrevet i paragrafens andre ledd, dvs. at de som sørger for gravferden ber om det.

Departementet foreslår at denne praksisutviklingen følges opp i lovgivningen. Forslaget innebærer at den særskilte bestemmelsen om kremasjonserklæring oppheves, og at det fastsettes som normalordning at kremasjon kan skje, med mindre det er kjent at dette var i strid med avdødes ønske.

Fortsatt vil en person kunne treffe bindende beslutning om at han eller hun etter sin død skal kremeres, med da i medhold av den ordning som er regulert i gravferdsloven § 9 første ledd.

Forslag til endring i gravferdsloven § 10. Kremasjon

Første og andre ledd slås sammen til nytt første ledd og skal lyde:

Kremasjon kan skje med mindre det er kjent at det var i strid med avdødes ønske.

5.3 Endring av meldingsrutiner

Fram til nåværende gravferdslov trådte i kraft i 1997 var dødsmelding til soknepresten for statskirkemedlemmer det lovpålagte dokument som måtte foreligge før gravlegging kunne finne sted. For medlemmer av registrert trossamfunn gikk dødsmelding til deres prest eller forstander. Etter loven skulle presten gi sin påtegning til kirkegårdens personale, jf. lov om kirker og kirkegårder av 3. august 1897 § 38.

Ifølge gjeldende lov om skifte skal den dødes nærmeste slektninger, ektefelle eller andre som har vært til stede, straks gi melding til lensmannen, namsfogden, politistasjon med sivile rettspleieoppgaver eller til tingretten om dødsfallet. På denne bakgrunn utstedes dødsmelding, som blant annet sendes til gravferdsmyndigheten. Den nærmere regulering av dødsfallsregistreringen framgår av rundskriv/forskrift 10. desember 1984 nr. 3584. Dagens praksis avviker imidlertid i stor grad fra forutsetningene i rundskrivet, som må anses delvis å være foreldet.

Skiftelovutvalget har i sin utredning (NOU 2007: 16 *Ny skiftelovgivning*) foreslått at ordningen for dødsfallsregistrering i hovedsak videreføres, men slik at dødsfall i framtida bare kan meldes til tingretten. Utvalget forutsetter at det på grunnlag av underretning om dødsfallet fra begravelsesbyrå eller pårørende skal opprettes dødsfallsak i tingrettens saksbehandlingsystem, men at tingretten først kan utstede *Melding om dødsfall* til kirkegårdsmyndighet, folkeregister og trygdekontor (NAV) når legeerklæring om dødsfallet foreligger. I lovforslaget § 2-1 fjerde ledd er det tatt inn hjemmel for i forskrift å gi regler om de skjemaer som bør utarbeides.

I gravferdsloven er det fastsatt at den som sørger for gravferden skal fremsette en begjæring overfor kirkegårdsmyndigheten om gravlegging, jf. gravferdsloven § 11. Til dette bruk har departementet utarbeidet et skjema som har fått betegnelsen *Begjæring om gravlegging og/eller kremasjon* med undertittelen *Gravferdsmelding til kirkegårdsmyndigheten*. Dette skjemaet har etter hvert blitt tatt i bruk de fleste steder og danner grunnlag for gravferdsmyndighetenes forberedelse og gjennomføring av gravlegging.

I dag kreves det begjæring om gravlegging, og det er en alminnelig oppfatning at dødsmelding også skal foreligge. I følge undersøkelse foretatt av KA er det om lag 20 % som sjelden eller aldri mottar meldingen i tide. Det synes som om kirkegårdsmyndighetene i større grad forholder seg til kravet om at gravlegging skal finne sted innen åtter dager etter dødsfallet, enn at det skal foreligge slik dødsmelding.

Gravferdslovens § 11 inneholder en bestemmelse om at den som sørger for gravferden, uten ugrunnet opphold skal fremlegge legeerklæring om dødsfallet. Det samme gjelder etter gravferdsloven § 10 fjerde ledd siste punktum ved kremasjon. Denne bestemmelsen har vist seg i praksis ikke å fungere tilfredsstillende mange steder.

Tingrettens *Melding om dødsfall* skal imidlertid inneholde opplysning om navnet på den legen som har utstedt legeerklæring, og slik erklæring forutsettes derfor å foreligge før tingretten sender sin melding til gravferdsmyndighet, folkeregister og trygdekontor (NAV). Videre forutsettes det at legeerklæring foreligger dersom den døde skal føres ut av landet, jf. lov inneholdende visse Bestemmelser om Behandling af Lig § 5.

Departementet legger til grunn at den nødvendige dokumentasjon og registrering av dødsfall reguleres av skiftelovgivningen med tilhørende forskrifter og mener det er tilstrekkelig og tilfredsstillende grunnlag for gravlegging, kremasjon og nedsetting av askeurne at det hos gravferdsmyndigheten foreligger en undertegnet begjæring om gravlegging som inneholder de informasjonen som gravferdsmyndigheten trenger. Departementet vil i medhold av § 26 kunne fastsette nærmere regler om krav til en slik begjæring. Det omtalte skjema som er i bruk, sikter mot å oppfylle slike krav.

Departementet har etter dette kommet til at 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, kan oppheves.

5.4 Krigsgraver

Etter pålegg fra Forsvarsdepartementet opprettet Hærens overkommando høsten 1946 et Sentralkontor for krigsgraver, som skulle være ansvarlig myndighet i saker som angikk gravene til krigsmenn, dvs. personell tilhørende de væpnede norske styrker i utlandet og utenlandske falne i Norge. Dette sentralkontoret ble under betegnelsen Krigsgravtjenesten overført til Kirkedepartementet i 1964.

Krigsgravtjenesten har registrert 28 266 utenlandske falne som er gravlagt i Norge: 12 678 sovjetiske, 11 573 tyske, 2 410 jugoslaviske, 1 149 britiske, 164 polske, 131 franske, 92 svenske, 54 nederlandske, 14 danske og en estlender. Med unntak av de sovjetiske er de fleste av disse registrert med navn.

Med henblikk på de utenlandske krigsgravenes antall, spredning og tilstand ble det på 1950-tallet funnet nødvendig å samle falne på færre steder. Det ble for dette formål anlagt følgende større særskilte krigskirkegårder: Tjøtta sovjetiske krigskirkegård og Tjøtta internasjonale krigskirkegård i Alstahaug, Jørstadmoen sovjetiske krigskirkegård, Alfaset tyske krigskirkegård i Oslo, Botn tyske krigskirkegård og Botn jugoslaviske krigskirkegård i Saltdal, Narvik tyske kirkegård, Havstein tyske kirkegård i Trondheim og Solheim tyske krigskirkegård i Bergen. På disse 9 krigskirkegårdene finnes om lag 25 000 av de utenlandske krigsgravene i Norge. I tillegg er det i disse 7 kommunene omlag 1 700 krigsgraver på andre kirkegårder.

De resterende 1 300 krigsgravene befinner seg på noen mindre krigskirkegårder og på om lag 100 forskjellige ordinære kirkegårder over hele landet. I tillegg har staten påtatt seg et ansvar for å ivareta om lag 40 minnesmerker som ble reist på tidligere gravplasser for sovjetiske og jugoslaviske omkomne.

Departementets krigsgravtjeneste drifter selv krigskirkegårdene på Tjøtta og i Botn. Beplantning og vedlikehold av krigskirkegårdene og krigsgravene for øvrig er de fleste steder ivaretatt av lokal kirkegårdsmyndighet, noen steder av private personer eller organisasjoner. Enkelte steder er det inngått avtaler om dette, men i de fleste tilfellene er denne ordningen basert på sedvane. Alle utgifter dekkes direkte av departementet.

For å sikre en bedre og mer ensartet forvaltning på området mener departementet det er behov for å regulere ansvarsforholdene på en annen måte enn i dag. Departementet ser det som mest aktuelt at kirkelig fellestråd får ansvaret for vedlikeholdet av krigsgraver og krigsminnesmerker, og at også ansvaret for de særskilt anlagte krigskirkegårdene (krigsgravlunder) kan legges til lokale kirkegårdsmyndigheter eller andre. Det økonomiske ansvaret skal fortsatt ligge til staten. Nærmere regler om en endret forvaltningsordning vil departementet komme tilbake til, herunder spørsmålet om bispedømmerådene bør gis oppgaver på området.

Den foreslåtte bestemmelsen bekrefter og viderefører den praksis som har vært, og som samsvarer med de internasjonale forpliktelser Norge har når det gjelder varig vern av krigsgraver. Dette innebærer at krigsgravene, enten de ligger på vanlige kirkegårder eller på særskilt anlagte krigskirkegårder, er fredet uten tidsbegrensning, og at det ikke kan kreves festeavgift for slike graver.

Departementet vil med forskrift i medhold av den foreslåtte bestemmelsen kunne fastsette nærmere regler om kirkelig fellestråd ansvar for å stelle krigsgraver på de ordinære kirkegårdene og også overføre ansvaret for vedlikehold av krigskirkegårdene og eventuelle krigsminnesmerker i kommunen til kirkelig fellestråd, jf. for øvrig kirke-loven § 14 femte ledd.

Forslaget til andre ledd i ny § 23a gir adgang for departementet til å fastsette endringer blant annet i forvaltningsordninger, jf. ovenfor.

Forslag til endring i gravferdsloven § 23a. Krigsgraver m.v.

Ny § 23a skal lyde:

Graver for utenlandske soldater og krigsfanger (krigsgraver) fra første og andre verdenskrig skal være fredet uten tidsbegrensning, holdes i hevd og forvaltes med den verdighet som deres egenart tilsier.

Departementet kan gi nærmere regler om forvaltning og vedlikehold av krigsgraver, krigsgravlunder og krigsminnesmerker.

6. ENDRINGER I KIRKELOVEN

Noen forslag til endringer i kirke-loven følger av de foreslåtte endringene i gravferdsloven. Disse er omtalt i punkt 6.9. I tillegg til dette er det behov for å foreta enkelte andre justeringer av kirke-loven, som er begrunnet i andre forhold enn ønsket om tilpasning til tros- og livssynsminoritetenes behov ved gravferd.

Det dreier seg om justeringer i kirkeloven vedrørende tilspasning til ny organisering av prestedtjenesten (6.1), harmonisering med barneloven (6.2), justeringer i kirkeloven som følger av de foreslåtte endringene i gravferdsloven (6.3), regler for tilsetning i Kirkerådets sekretariat (6.4), politiattest (6.5), krav om medlemskap i Den norske kirke for lærere ved teologisk fakultet (6.6), regler om kirkebokføring (6.7), klageadgang etter offentlighetsloven (6.8) og ugildhet (6.9).

6.1 Tilpasninger til ny organisering av prestedtjenesten

Med sikte på en bedre organisering og ledelse av prestedtjenesten ble det ved kongelig resolusjon 16. april 2004 fastsatt endringer i tjenesteordningen for menighetsprester. Endringene innebar at man la til rette for en utvikling i retning av at prostiet skulle erstatte prestegjeldet som prestens tjenstedistrikt. Prostiet er på denne bakgrunn nå innført som tjenstedistrikt i nær sagt alle tilfeller. Begrepet *prestegjeld* har ingen annen selvstendig betydning enn som betegnelse på prestens tjenstedistrikt. Tjenstedistrikt og tjenestede (særskilt arbeidsområde) for prester er nå regulert i tjenesteordningen, arbeidsavtale og instruks for den enkelte stilling. Begrepet prestegjeld foreslås derfor nå tatt ut av kirkeloven. Endringen innebærer at de prestestillinger som til nå fortsatt har hatt et prestegjeld som tjenstedistrikt, vil få prostiet som tjenstedistrikt.

Forslaget har konsekvenser for §§ 2, 5, 6, 9 og 11 i kirkeloven. Der begrepet prestegjeld sløyfes eller erstattes med prosti er endringen i hovedsak uten materiell betydning.

I § 5 får imidlertid den foreslåtte endringen som konsekvens at det blir noe større rom for å gjøre tilpasninger i den lokalkirkelige organisering. Departementet vil etter forslaget kunne gjøre tilpasninger i bestemmelsene om kirkelig fellestråd i *prostier* hvor ikke alle sokn hører til samme kommune. Departementet vurderer denne konsekvensen som ønskelig, ved at den blant annet kan åpne for en bedre samordning av ledelse og arbeidsgivermyndighet. Bestemmelsen kan også gi grunnlag for permanent samarbeid mellom fellestråd i et prosti og kan slik supplere bestemmelsen om forsøk i § 5 siste ledd. Et samarbeid må ikke nødvendigvis omfatte alle sokn i et prosti, og det kan også være aktuelt å foreta justeringer av prostigrensene i denne sammenhengen, jf. kirkeloven § 2 andre ledd.

Departementet har funnet det mest hensiktsmessig å oppheve § 9 femte ledd. Saksbehandlingsregelen her er dels ikke lenger aktuell, dels ivaretatt ved særskilte bestemmelser i tjenesteordningene, dels i forvaltningslovens alminnelige regler om saksbehandling.

Endringen i § 11 innebærer en justering av menighetsmøtets betydning som lokalkirkelig organ. Utviklingen av det kirkelige representative demokrati har medført at menighetsmøtets betydning er blitt redusert. Soknets interesser ivaretas av de valgte organene menighetsråd og kirkelig fellestråd. Det er ikke ønskelig med omfattende lovregulering av særskilte saksbehandlingsregler som kan bidra til å utydeliggjøre de

valgte organenes ansvar og myndighet, jf. også punkt 4.8.2 om saksbehandlingsregler vedrørende krematorium og gravlund.

Forslag til endringer i kirkeloven vedrørende prestegjeld

§ 2. Kirkelig inndeling

Første ledd tredje punktum skal lyde:

Hvert sokn hører til ett prosti.

Fjerde punktum oppheves.

Andre ledd første punktum skal lyde:

Endringer i den kirkelige inndeling og navn på kirke, sokn, prosti og bispedømme fastsettes av Kongen.

§ 5. Soknets organer

Tredje ledd skal lyde:

I prosti hvor ikke alle sokn hører til samme kommune, og i kommuner med særlig mange sokn, kan departementet foreta tilpasninger av bestemmelsene om kirkelig fellesråd.

§ 6. Menighetsrådets sammensetning

Femte ledd skal lyde:

*Biskopen bestemmer hvilken prest som skal være medlem av menighetsrådet.
Biskopen fordeler prestene innenfor tjenstedistriktet slik at hvert menighetsråd får en prest til medlem. Biskopen bestemmer også hvordan prestene skal være varamedlemmer for hverandre.*

§ 9. Menighetsrådets oppgaver

Femte ledd oppheves.

Nåværende sjette til niende ledd blir femte til åttende ledd.

§ 11. Menighetsmøtets oppgaver

Andre ledd skal lyde:

Før vedkommende myndighet treffer avgjørelse skal menighetsmøtet gis anledning til å uttale seg om oppføring eller nedlegging av kirke, og om deling, sammenslåing eller andre endringer i grensene for sokn.

6.2 Harmonisering med barneloven

Kirkeloven § 3 nr. 4 andre ledd siste punktum regulerer umyndige barns medbestemmelse når det skal treffes beslutning som innebærer endring av barnets kirkelige tilhørighet:

Har barnet fylt 12 år, skal dets mening høres når det er anledning til det.

Bestemmelsen bygget i sin tid på de da gjeldende bestemmelser i vergemålsloven. I lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barneloven) er det gitt regler om barns uttalerett ved saker som gjelder personlige forhold for barnet. Barneloven § 31 lyder:

Etter kvart som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkt på det saka dreiar seg om, skal foreldra høyre kva barnet har å seie før dei tek avgjerd om personlege tilhøve for barnet. Dei skal leggje vekt på det barnet meiner alt etter kor gammalt og modent barnet er. Det same gjeld for andre som barnet bur hos eller som har med barnet å gjere.

Når barnet er fylt 7 år, skal det få seie si meining før det vert teke avgjerd om personlege tilhøve for barnet, mellom anna i sak om kven av foreldra det skal bu hos. Når barnet er fylt 12 år skal det leggjast stor vekt på kva barnet meiner.

Departementet legger til grunn at denne bestemmelse også bør gjelde når det tas avgjørelse om et barns kirketilhørighet. Dette tilsier at det ikke bør være særlige bestemmelser i kirkeloven, som kan komme i motstrid med barnelovens alminnelige regler.

Forslag til endring i kirkeloven § 3. Tilhørighet og medlemskap

Nr. 4 andre ledd siste punktum oppheves.

6.3 Justeringer som følger av endringer i gravferdsloven

Som følge av de endringer departementet foreslår i gravferdsloven, må det gjøres endringer av teknisk art i kirkeloven. Begrepet kirkegård erstattes med gravlund i gravferdsloven, og dette får konsekvenser for kirkeloven §§ 14 og 15. Endringene får ingen materiell betydning. For øvrig vises det til punkt 4.4.

Som følge av at man fjerner menighetsmøtets uttalerett i gravferdsloven § 4, må det gjøres tilsvarende endring i kirkeloven § 11 andre ledd, jf. punkt 4.8.2. Endringen innebærer at de saksområder der det er nødvendig å innhente menighetsmøtets uttalelse, begrenses til å omfatte store saker vedrørende kirkebygget og soknets grenser. Endringen begrenser ikke menighetsmøtets uttalerett, idet møtet fortsatt etter paragrafens siste ledd kan uttale seg om enhver sak det selv ønsker å ta opp.

6.4 Tilsetting i Kirkerådets sekretariat

Etter kirkeloven § 25 tredje ledd er tilsettingsmyndighet for Kirkerådets daglige leder og øvrig personale lagt til rådet. Bakgrunnen for bestemmelsen er at et valgt kirkelig organ formodentlig ikke kan utøve statlig tilsettingsmyndighet uten særlig hjemmel i lov. Som et ledd i de kirkelige reformer, ble det i sin tid ved denne bestemmelse fastsatt at tilsettinger ved Kirkerådets sekretariat ikke lenger skulle foretas av departementet, men av Kirkerådet selv.

Da antallet ansatte gjennom årene har økt betydelig, har det blitt behov for å etablere et tilsettingsråd for Kirkerådet som tilsetter alle ansatte i sekretariatet, med unntak av direktør og avdelingsledere. Denne ordningen er nedfelt i et reglement i samsvar med tjenestemannslovens bestemmelser.

Departementet foreslår en endring i kirkeloven § 25, og forslaget sikter mot å avklare at Kirkerådet har hjemmel til å fastsette at tjenestemenn under rådet skal tilsettes av et tilsettingsråd.

Forslag til endring i kirkeloven § 25. Kirkerådet.

Tredje ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Tilsettingsmyndighet kan delegeres til et tilsettingsråd.

6.5 Politiattest

For å beskytte mindreårige er det de siste 10-15 årene blitt innført krav om innhenting av politiattest på en rekke områder. Det finnes nå slike hjemler innenfor barnehagesektoren, skolefritidsordning (SFO), grunnskole, videregående skole og for frivillige organisasjoner. De ulike bestemmelsene inneholder i all hovedsak hjemmel for å kreve fremlagt såkalte begrensede politiattester, dvs. at de viser en oversikt over bare visse typer lovbrudd. Hjemlene henviser til ulike straffebestemmelser, og innholdet i politiattester vil derfor variere fra område til område. Dagens begrensede politiattester omfatter i det vesentlige overtredelser av bestemmelser vedrørende seksuelle overgrep. Det har til nå ikke vært hjemmel for å kreve utstedt politiattest innenfor Den norske kirke, med unntak av ansatte i menighetsbarnehager og barne- og ungdomsarbeid organisert innenfor rammen av de kristne frivillige organisasjonene.

Utstedelse av politiattest må ha hjemmel i lov eller forskrift. Dette følger av den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 om retten til privatliv. I Ot.prp nr. 108 (2008-2009), fremmet på nytt som Prop. 12 L (2009-2010) om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven), redegjøres det for gjeldende rett på området.

Politiregisterloven ble vedtatt 11. mars 2010 og vil antakeligvis tre i kraft i 2011. Loven gir i kapittel 7 felles regler om politiattesters formål, adgangen til å kreve politiattest og politiattesters innhold. Politiregisterloven vil således utgjøre et felles ytre rammeverk

omkring reglene i spesiallovgivningen. Hjemmelsgrunnlaget for å kreve de konkrete attestene utstedt må fremdeles reguleres i spesiallovgivningen.

Departementet vurderer det slik at det også innenfor Den norske kirke vil være behov for å kunne kreve framlagt politiattest. De samme beskyttelseshensyn som gjør seg gjeldende innenfor barnehage, skole og for frivillige organisasjoner, vil gjøre seg gjeldende innenfor Den norske kirke. Ansatte og frivillige innenfor Den norske kirke vil regelmessig være involvert i barne- og ungdomsarbeid. Det kan eksempelvis være konfirmantundervisning, trosopplæring, søndagsskole, kor, barnegrupper og leirarbeid. Hensynet til beskyttelse av mindreårige vil ha meget stor vekt. Også hensynet til at barn og voksne skal kunne ha tillit til at de ansvarspersoner de møter i kirkelig arbeid ikke har en fortid som gjør dem uskikket til å ha slike oppgaver, er av stor betydning. Hensynet til resosialisering tilsier at den som har begått et lovbrudd og sonet sin straff, får anledning til å bli integrert i samfunnet igjen og får mulighet til å forsørge seg gjennom arbeid. Personvernens hensyn tilsier at taushetsbelagte opplysninger må behandles på en forsvarlig måte. Alle disse hensynene vil måtte veies opp mot hverandre. Departementet finner at beskyttelseshensynet og tillitshensynet vil måtte tillegges størst vekt i disse sakene og foreslår derfor en hjemmel for innhenting av politiattest for ansatte og frivillige som har oppgaver overfor mindreårige.

Departementet vil imidlertid understreke at innhenting av politiattest kun er ett av flere tiltak for å forebygge seksuelle overgrep og annen uønsket adferd overfor barn, unge og andre personer i en sårbar livssituasjon. Fremleggelse av politiattest kan derfor ikke erstatte andre tiltak som innhenting av referanser, spørsmål stilt under intervju, gode forebyggende, generelle rutiner i barne- og ungdomsarbeid osv. Innhenting av slik attest er således noe som må komme som et tillegg til annet forebyggende arbeid.

Det foreslås en hjemmel for at det til bruk for lovbestemte organer i Den norske kirke, kan utstedes politiattest i forbindelse med *ansettelse* av en person eller engasjement av en person for å utføre *frivillige oppgaver eller inneha ulike tillitsverv*. Som lovbestemte kirkelige organer regnes menighetsråd, menighetsmøtet, kirkelig fellesråd, bispedømmeråd, kirkeråd, kirkemøtet, bispemøtet og Den norske kirkes lærenemnd. Slik attest skal kunne kreves fremlagt av personer som skal ha oppgaver der de regelmessig vil ha ansvar for og være i kontakt med mindreårige.

Politiregisterloven § 39 gir regler om barneomsorgsattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige. Av merknaden til paragrafen framgår at det med mindreårige menes personer under 18 år. På slik attest skal det anmerkes følgende forhold: Om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av følgende bestemmelser i straffeloven: §§ 162 (narkotikaforbrytelser), 192 (voldtekt), 193 (seksuell omgang ved misbruk av stilling), 194 (seksuell omgang med noen som er innsatt eller plassert i institusjon), 195 (seksuell omgang med barn under 14 år), 196 (seksuell omgang med barn under 16 år), 197 (seksuell omgang med slektning i nedstigende linje), 199 (seksuell omgang med stebarn, fosterbarn osv.), § 200 annet ledd (seksuell handling med barn under 16 år), § 201 første ledd bokstav c

(seksuelt krenkende handling i nærvær av barn under 16 år, §§ 201a (avtalt møte med barn med sikte på å foreta overgrep), 203 (seksuell omgang/handling med person under 18 år mot vederlag), 204 a (barnepornografi), 219 (vold i nære relasjoner), 224 (menneskehandel), § 229 annet og tredje straffalternativ (legemsbeskadigelse), §§ 231 (grov legemsbeskadigelse), 233 (drap) og 268 (grovt ran), jf. 267 (ran).

Departementet foreslår at hjemmelen i kirkeloven henviser til oppstillingen av straffebud i politiregisterloven § 39 om barneattest.

Det foreslås at politiattest kan utstedes for personer som skal ha visse typer oppgaver, men det vil etter forslaget ikke være en absolutt plikt for arbeidsgiver/oppdragsgiver å kreve politiattest fremlagt i alle slike tilfeller. Departementet har vurdert det slik at det bør være opp til arbeidsgivers/oppdragstakers skjønn å vurdere om attest skal kreves fremlagt.

Det er viktig at ordningen med politiattester praktiseres på en slik måte at ingen blir unødig mistenkeliggjort. De ulike organer innenfor Den norske kirke må derfor definere i forkant om oppgavene som skal utføres, er av en slik art at de vil kreve politiattest. Det bør informeres om at politiattest vil bli avkrevd den som skal utføre oppgaven eller bli ansatt i stillingen. Når man så har identifisert den som faktisk skal utføre oppgaven, er det bare denne personen som skal innhente politiattest og fremlegge denne.

Ved ansettelse vil det etter dette bare være den som tilbys en stilling som skal avkreves politiattest, ikke samtlige søkere. Ved ansettelse bør man således i utlysningen av stillingen informere om at den som skal ansettes vil bli avkrevd politiattest. I ansettelsesvedtaket bør det tas forbehold om at tilbudet om ansettelse vil kunne falle bort dersom tilfredsstillende politiattest ikke kan fremlegges.

Det er bare den attesten gjelder, som selv skal kunne søke om og motta politiattesten, ikke arbeidsgiver eller oppdragsgiver. Vedkommende må identifisere seg overfor politiet og godtgjøre hva som er formålet med attesten, og deretter overbringe attesten til vedkommende kirkelige organ. Dette vil sikre den enkelte oversikt og kontroll med egne personopplysninger og forebygge at noen urettmessig får utstedt politiattest. Dette er i samsvar med dagens praksis for utstedelse av politiattest på andre områder.

Et lovforbud mot tilsetning av enhver person som har merknader på politiattesten, vil innebære en betydelig inngripen, både ovenfor tilsettingsorganet og den aktuelle søkeren. Det foreslås derfor ikke å innføre et lovregulert yrkesforbud. Det vil være opp til arbeidsgiver/oppdragsgiver å vurdere konsekvensene av den aktuelle anførsel. Lovbruddets art, tiden som har gått siden forbrytelsen ble foretatt og vedkommendes egen holdning til handlingene vil blant annet være av betydning for vurderingen.

I medhold av politiregisterlovens § 43 kan nye eller oppdaterte opplysninger utleveres etter utstedelse av politiattest, begrenset til opplysninger om straffbare forhold som

etter hjemmelsgrunnlaget kan anmerkes på attesten. Arbeidsgiver eller annen mottaker av attesten kan derfor kunne forsikre seg om at kravene til vedkommendes vandel fremdeles er oppfylt.

Forslag til endring i kirkeloven § 29 Krav om medlemskap m.v.

Overskrift skal lyde: *Krav om medlemskap m.v.*

Nytt andre ledd skal lyde:

Det kan utstedes barneomsorgsattest, jf politiregisterloven § 39 til bruk for loubestemte organer i Den norske kirke for person som lønnet eller ulønnet skal ansettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha ansvar for eller være i kontakt med mindreårige.

6.6 Krav om medlemskap i Den norske kirke for lærere ved teologisk fakultet

Etter kirkeloven § 29 skal kirkelig tilsatte og ombud og lærer ved teologisk fakultet være medlem av Den norske kirke. Departementet kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det. Bestemmelsen erstattet § 67 i lov 29. april 1953 nr. 1 om den norske kirkes ordning. Dispensasjonsadgangen som tidligere bare gjaldt lærer ved et teologisk fakultet, ble ved kirkeloven § 29 utvidet og lagt til departementet. Ved bestemmelse i tjenesteordning for biskoper (§ 11 andre ledd) ble dispensasjonsadgangen for så vidt gjelder kirkelig tilsatte og ombud, delegert til biskopene.

Departementet har i sin tolkning av bestemmelsen lagt til grunn at *lærer ved teologisk fakultet* omfatter professorer i fast stilling ved Teologisk fakultet ved Universitetet i Oslo. Medlemskravet har vært en naturlig følge av at fakultetet utdanner prester til tjeneste i Den norske kirke, og har et ansvar for undervisningen i Den norske kirkes lære, fakultetets rolle som kirkelig instans ved kirkelige høringer samt teologiske professorers stemmerett ved utnevnelse av biskoper og deltakelse i Den norske kirkes lærenemnd.

Kravet til medlemskap i Den norske kirke begrenser i noen grad adgangen til professorater ved fakultetet, og departementet har registrert at det er blitt stilt spørsmål ved ordningen. Begrensningen har imidlertid hatt liten praktisk betydning for ansettelser ved fakultetet da dispensasjonsadgangen er benyttet de gangene det har vært aktuelt å ansette personer uten medlemskap i Den norske kirke. Fakultetsstyret ved Teologisk fakultet oppnevnte 5. september 2007 et utvalg til å vurdere kirkeloven § 29 og læreres medlemsplikt i Den norske kirke. Utvalget konkluderte med at medlemskravet bør avvikes, men at det må arbeides for å opprettholde fakultetets fortsatte rolle i kirkelig sammenheng.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at kravet i kirkeloven § 29 om medlemskap i Den norske kirke for lærere ved teologisk fakultet oppheves. Ved å

oppheve medlemskravet til lærere ved teologisk fakultet tilpasses bestemmelsen til det som i dag praktiseres gjennom dispensasjonsadgangen.

Fakultetets fremtidige forhold til Den norske kirke ved en avvikling av medlemskravet må avklares i dialog med kirkens egne organer. Departementet legger til grunn at en avvikling av medlemskravet ikke får noen betydning for teologiske professorers stemmerett ved utnevning av biskop eller rollen som teologisk sakkyndige i Den norske kirkes lærenemnd. Praksis tilsier at fakultetets rolle i disse tilfellene uansett skal ivaretas av personer som er medlem av Den norske kirke. Kravet om at kirkelige ombud skal være medlem av Den norske kirke medfører fortsatt at bare de lærere ved fakultet som er medlem av Den norske kirke, kan oppnevnes som medlem av Den norske kirkes lærenemnd etter kirkeloven § 27 første ledd bokstav b.

Forslag til endring i kirkeloven § 29. Krav om medlemskap m.v.

Første ledd skal lyde:

Kirkelig tilsatte og ombud skal være medlem av Den norske kirke. Departementet kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det.

6.7 Kirkebokføring

Personer som anses å høre inn under eller er medlem i Den norske kirke, registreres i et sentralt medlemsregister for Den norske kirke, jf. kirkeloven § 3 nr. 10.

Medlemsregisteret er forankret i denne bestemmelsen. Etter kirkeloven § 37 skal det føres register over personer som blir døpt, konfirmert, vigslet og jordfestet ved prest i Den norske kirke, samt over personer som melder seg inn i eller ut av Den norske kirke. Denne bestemmelsen retter seg mot kirkebokføringen.

Departementet vil legge til rette for at registrering av kirkelige handlinger i framtida skal kunne skje elektronisk og eventuelt i tilknytning til det elektroniske medlemsregisteret, og departementet foreslår endringer i kirkeloven § 37 i tråd med dette. Departementet vil etter de foreslåtte endringene kunne beslutte om overgang til elektronisk registrering av kirkelige handlinger i nærmere regler for registerføringen.

Forslag til endring i kirkeloven § 37. Kirkebokføring

Nytt andre ledd skal lyde:

Opplysninger som nevnt i første ledd kan etter nærmere bestemmelser av departementet inntas i medlemsregister for Den norske kirke, jf. § 3 nr. 10.

6.8 Klageadgang for vedtak etter offentlighetsloven

Etter kirkeloven § 38 første ledd gjelder offentlighetsloven for den virksomheten som drives av lovbestemte kirkelige organer. Som hovedregel kan vedtak etter offentlighetsloven påklages til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det

forvaltningsorganet som har truffet vedtaket, jf. offentlighetsloven § 32 første ledd første punktum. Etter kirkeloven kan vedtak i et lovbestemt kirkelig organ ikke påklages med mindre annet er særskilt bestemt, jf. kirkeloven § 38 annet ledd. Det finnes i dag ingen særskilt bestemmelse om at vedtak om avslag på innsyn og andre avgjørelser etter offentlighetsloven i et lovbestemt kirkelig organ, kan påklages.

Bestemmelsen i kirkeloven om begrensning av klageadgang følger blant annet av at den kirkelige rådsstrukturen ikke er hierarkisk i den forstand at de kirkelige organene står i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre. På enkelte områder er det i dag fastsatt særskilt klageadgang. Dette gjelder blant annet ved utlån av kirker og innenfor kirkegårdsforvaltningen. Det er ingen opplagt god løsning at lovbestemte kirkelige organer, som er omfattet av offentlighetsloven, er utelukket fra klageordningen.

Offentlighetsloven gir adgang til ved forskrift å fastsette særlige bestemmelser om hvem som skal være klageinstans for statlige organer og for visse rettssubjekter, jf. offentlighetsloven § 32 første ledd tredje og fjerde punktum. Offentlighetsforskriften har blant annet nærmere regler om klageorgan i disse tilfellene, jf. forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentlighetsloven § 11. En eventuell klageordning på dette området for lovbestemte kirkelige organer vil gripe inn i kirkelovens generelle unntak fra klageadgangen. Det vil kunne være tvilsomt om offentlighetsloven gir tilstrekkelig hjemmel for å fastsette at det skal være klageadgang ved avslag på innsyn hos lovbestemte kirkelige organer. Slik departementet ser det, vil det kunne være nødvendig med en endring i kirkeloven.

Da lovbestemte kirkelige organer ikke er underlagt organer som generelt kan betraktes som overordnet, reises spørsmål om hvordan en eventuell klageordning bør utformes. Utgangspunktet for en slik vurdering bør være hvilke organer som det mest praktisk dreier seg om, og hvilke saker som antas å være mest aktuelle i forbindelse med at et lovbestemt kirkelig organ avslår et krav om innsyn etter offentlighetsloven.

Som lovbestemte kirkelige organer regnes menighetsråd, menighetsmøtet, kirkelig fellesråd, bispedømmeråd, kirkerådet, kirkemøtet, bispemøtet og Den norske kirkes lærenemnd. Det er særlig i tilsettingssaker for prester og ved utnevning av proster og biskoper at innsyns krav vil være mest aktuelt. Det er blant annet begrunnet i at offentlighetsloven har en egen bestemmelse om at nominasjonsvedtak og stemmeresultat ved utnevning av biskop ikke kan unntas fra offentlighet, jf. offentlighetsloven § 25 tredje ledd. Det vil i første rekke være menighetsråd og bispedømmeråd som er involvert i prosessene rundt tilsettinger og utnevninger. Innsyns krav vil også kunne tenkes å være aktuelt på forvaltningsområdet til kirkelig fellesråd, for eksempel innenfor kirkegårdsforvaltningen. På denne bakgrunn vil departementet foreslå en regional behandling av klagesaker, slik at bispedømmerådet blir klageinstans dersom menighetsrådet eller kirkelig fellesråd treffer vedtak om å avslå innsyn m.m. etter offentlighetsloven.

Når det gjelder vedtak etter offentlighetsloven som treffes av bispedømmerådet, vil Kirkerådet kunne være klageinstans. Det antas at dette i hovedsak vil dreie seg om klage på innsynskrav i bispedømmerådene, og særlig da i tilsettingssaker. Omfanget av klagesaker i disse tilfellene antas å være forholdsvis beskjedent.

For vedtak etter offentlighetsloven som treffes av Kirkerådet, Kirkemøtet eller øvrige lovbestemte kirkelige organer er det ikke foreslått noe klageorgan, da en slik ordning anses å være av liten praktisk betydning.

Forslag til endring i kirkeloven § 38. Saksbehandlingsregler.

Andre ledd nytt andre og tredje punktum skal lyde:

Vedtak etter offentlighetsloven som er truffet av menighetsrådet eller kirkelig fellesråd, kan påklages til bispedømmerådet. Vedtak etter offentlighetsloven som er truffet av bispedømmerådet, kan påklages til Kirkerådet.

6.9 Særskilte ugildhetsbestemmelser

Etter kirkeloven § 38 tredje ledd bokstav b skal kirkelig tilsatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, alltid anses som ugild når saken behandles i et lovbestemt kirkelig organ. Bestemmelsens formuleringer er hentet fra kommuneloven, jf. kommuneloven § 40 nr. 3 bokstavene b og c. Formålet der er å hindre at administrativt ansatte i kommunen deltar som folkevalgt ved behandlingen av en sak de tidligere har behandlet som ansatt.

Når det gjelder de valgte kirkelige organene, er det et særlig forhold knyttet til at prester, proster og biskoper etter kirkeloven er medlem av menighetsråd, kirkelig fellesråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet. Disse er kirkelig tilsatte, men organisert som statlige tjenestemenn i en egen virksomhet. Formålet med at geistligheten er representert i rådene er å legge til rette for samhandling mellom de to kirkelige styringsstrukturene, som gjerne har vært betegnet som "embete og råd". Bestemmelsen i § 38 bokstav b har blant annet på denne bakgrunnen vært tolket innskrenkende. Departementet ser at det kan være behov for å reformulere bestemmelsen slik at det ikke oppstår unødig uklarhet.

Blant annet som følge av regler om hvem som er valgbare til bispedømmerådet, vil reell inhabilitet av den type som det her er snakk om, sjelden eller aldri oppstå i bispedømmerådet. Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådet. Her aktualiseres derfor neppe andre habilitetsspørsmål enn de som er aktuelle i bispedømmerådene.

Departementet har etter dette kommet til at de særskilte bestemmelser om kirkelige tilsattes habilitet i § 38 kan begrenses til å omfatte lokalkirkelige tilsatte, dvs. personer som har menighetsrådet eller kirkelig fellesråd som arbeidsgiver. Unntaket for biskop

kan da oppheves. Endringen er primært av lovteknisk karakter og innebærer etter departementets vurdering ingen realitetsendring.

Forslag til endring i kirkeloven § 38 Saksbehandlingsregler

Tredje ledd bokstav b) skal lyde:

Personer med soknet som arbeidsgiver og som i egenskap av tilsatt har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som ugild når saken behandles i organ for soknet.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av kirkegård utredes etter gravferdsloven § 3 andre ledd av kommunen. Drifts- og forvaltningsansvaret ligger som normalordning til kirkelig fellesråd. Spørsmålet om økonomiske og administrative konsekvenser av de foreslåtte lovendringene i gravferdsloven vil derfor i hovedsak være et spørsmål om endringene påvirker kommunenes finansieringsansvar og kirkelig fellesråds drifts- og forvaltningsansvar.

Den foreslåtte bestemmelsen om at gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn fastslår en plikt som allerede følger av den alminnelige tros- og livssynsfrihet. Den utløser derfor i seg selv ikke nye utgifter for kommunen. Den nye bestemmelsen klargjør imidlertid kravet om at en forholdsmessig rimelig andel av de ledige gravene skal være særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse minoriteters behov.

Forslaget om at kirkelig fellesråd pålegges kostnadsansvaret for gravferd i særskilt tilrettelagt grav i en annen kommune medfører at noen kostnader som nå belastes private, blir et kommunalt finansieringsansvar. Det er ikke mulig nøyaktig å tallfeste de økonomiske konsekvensene av bortfallet av privatfinansiering. Sett i forhold til at det allerede er anlagt over 50 særskilt tilrettelagte gravlunder, vil de økonomiske konsekvenser for kommunesektoren som helhet kunne betegnes som små. Kostnaden ved gravlegging i annen kommune vil i praksis i hovedsak være utgifter som påløper i kommuner med få muslimske innbyggere. Utgiftene antas derfor å være lave for den enkelte kommune og spredt på mange.

Det finnes ikke noen fullstendig oversikt over hvor mange som blir gravlagt i særskilt tilrettelagt grav i en annen kommune enn bostedskommunen. I hovedsak handler dette om gravlegging av muslimer, og i praksis skjer slik gravlegging stort sett i de større byene. Det er opplyst at det i 2009 i kommunene Bergen, Stavanger og Trondheim til sammen var 10 gravlegginger av muslimer som ikke var bosatt i disse kommunene, mens det i Oslo samme år var 21 gravlegginger av utenbys muslimer. I Oslo koster en slik gravlegging og festeavgift i fredningstiden til sammen ca. 11 500 kr. Dersom en legger til grunn at det skjer ca. 40 slike gravlegginger i året, vil det samlede bortfallet av privatfinansiering utgjøre i underkant av 0,5 mill. kroner på landsbasis.

Avdøde har imidlertid rett til fri grav i sin hjemkommune, og ordningen omfatter bare gravlegging i særskilt tilrettelagt grav når det i avdødes hjemkommune ikke finnes slike graver. Den nye utgiften for kommunene innebærer derfor ikke en økning av den lovregulerte utgiftsforpliktelsen, og må sees i sammenheng med den kostnad som ville ha påløpt om vedkommende hadde blitt gravlagt i sin egen kommune.

Den foreslåtte bestemmelsen om krigsgraver og krigskirkegårder har i seg selv ingen økonomiske eller administrative konsekvenser. En endring i forvaltningsordninger vil departementet komme tilbake til, med en gjennomgang av økonomiske og administrative konsekvenser. Statens økonomiske ansvar på området vil bli opprettholdt.

Endringene i bestemmelsene vedrørende frister og meldingsrutiner ved gravferd innebærer en administrativ forenkling for kirkelig fellesråd.

Når det gjelder hjemmel for å innhente politiattest vises til Prop 12 L (2009–2010), jf. Ot. prp. nr. 108 (2008–2009) om politiregisterloven, der det heter:

Ikrafttredelse av enkelte bestemmelser i den nye politiregisterloven vil medføre betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Behovet for bevilgningsendringer knyttet til ikrafttredelse av disse bestemmelsene vil måtte vurderes i forhold til og tilpasses det økonomiske opplegget i statsbudsjettet for det enkelte år. Det er derfor ikke nå mulig å angi et tidspunkt for når disse bestemmelsene vil kunne tre i kraft.

Siden det nå er forutsatt at alle hjemler for utstedelse av politiattest skal være hjemlet i lov, vil de hjemlene som nå er nedfelt i strafferegisterforskriften, flyttes til særlovgivningen i den grad angjeldende område reguleres av særlov. For de områdene som ikke reguleres av egen lov, vil hjemlene bli overført til den nye forskriften til politiregisterloven. I påvente av dette særlovs- og forskriftsarbeidet er den nye politiregisterloven ennå ikke trådt kraft.

I proposisjonen om politiregisterloven vises det til at økte kostnader grunnet nye hjemler for bruk av politiattester må beregnes i forbindelse med forslag til endringer i spesiallovgivningen.

Ettersom det er den enkelte som selv skal innhente attest hos politiet, antas hjemmelen for å innhente politiattest ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for de kirkelige organene. Konsekvensene for dem vil være begrenset til noen endrede administrative rutiner ved tilsetting og engasjement av frivillige.

Forslaget vil primært ha ressursmessige konsekvenser for politiet ved at det skal utsteds et økt antall slike attester. Det er vanskelig å beregne omfanget av dette.

Når det gjelder tilsettingssaker vises det til at det er om lag 8000 kirkelige stillinger. Dersom man legger til grunn at om lag halvparten av dem har oppgaver og ansvar som

innebærer en så omfattende kontakt med mindreårige at det kan være aktuelt å kreve framlagt politiattest ved tilsetning, og at det er en turnover på 10 %, innebærer dette 400 tilsetninger i slike stillinger pr år.

Som ved tilsetninger vil omfanget av frivillige som utfører oppgaver i forhold til mindreårige, og som det vil være aktuelt å be om politiattest for, være avhengig av de kirkelige organenes skjønnsutøvelse. Tall fra menighetene i 2006 viser at om lag 19.000 frivillige medarbeidere da var engasjert innen barne- og ungdomsarbeidet. Mange av disse aktivitetene er imidlertid organisert gjennom de frivillige kristelige organisasjonene, og som sådan allerede omfattet av den ordning for politiattest i frivillige organisasjoner som ble innført fra 1. januar 2006. Departementet har foreløpig anslått at det kan være aktuelt å innhente politiattest for ca. 5000–7000 personer det første året, og at behovet deretter vil være synkende.

Det er opplyst fra Justisdepartementet at en operer med en utgift på 190 kr pr. attest. *Kostnaden for politiet ved å innføre en ny hjemmel på kirkesektoren vil det første året da kunne anslås til 1–1,5 mill. kroner.* Det presiseres at anslaget er usikkert, og departementet vil søke å klargjøre budsjettkonsekvensene mer presist. De økonomiske konsekvensene for politiet av forslaget vil bli kompensert.

Klageadgangen som foreslås innført for vedtak etter offentlighetsloven medfører at kirkelige organer må behandle klagesaker der det har vært nektet innsyn. Det er svært få slike saker, og departementet legger derfor til grunn at den foreslåtte endringen har begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

De øvrige forslagene til endringer er uten nevneverdige økonomiske og administrative konsekvenser.