



Referanser:

KM 09/10 Endringer i gravferdslov og kirkelov - høringsuttalelse

Saksdokumenter:

KR 46.1/14 Høring – NOU 2014: 2 Lik og likskap. Høringsbrev fra Kulturdepartementet 22. april 2014.

KR 46.2/14 Utredningen NOU 2014: 2 Lik og likskap. Om betaling for kremasjon, gravlegging og grav, kapitlene 1,2,5,9 og 12.

Kirkerådets uttalelse til NOU 2014: 2 Lik og likskap

Sammendrag

Gravferdsavgiftsutvalget avleverte sin innstilling NOU 2014: 2 Lik og likskap 3. mars 2014. Den ble sendt ut på høring 22. april med svarfrist 1. oktober 2014.

Høringsbrevet vedlegges, dette gir en oversikt over utvalgets forslag. Disse er tatt inn som innledning til Kirkerådets merknader til de enkelte forslagene og satt i *kursiv*.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet vedtar vedlagte høringsuttalelse til NOU 2014: 2 Lik og likskap med de innspill som kom frem i møtet.
2. Direktøren gis fullmakt til å ferdigstille uttalelsen.

Bakgrunn

Departementet varslet i Prop. 81 L (2010-2011) Endringer i gravferdsloven og enkelte andre lover, at man ville vurdere å nedsette et utvalg for å utrede behovet for endringer i systemet knyttet til avgifter og annen brukerbetaling ved gravferd, herunder spørsmålet om økonomisk likestilling av kistegravlegging og kremasjon. Forslaget fikk bred oppslutning i Stortinget, jf. Innst. 393 L (2010-2011).

Utvalget ble oppnevnt med fylkesmann Erling Lae som leder. Utvalgets oppdrag var å utrede:

- Økonomisk likestilling mellom kremasjon og kistegravlegging
- Utvidelse av retten til grav utenfor bostedskommunen
- Ordninger med feste av grav
- Behovet for endringer i avgiftssystemet på gravferdssektoren

Utredningen ble avlevert 3. mars 2014 og sendt ut på bred høring 22. april 2014.

Kirkerådets høringsuttalelse:

Utvalgets prinsipper (kap. 5)

Utvalget har i sin utredning slått fast seks prinsipper for gravferdslovgivningen:

- 1. Gravlegging er et offentlig ansvar og skal være uten kostnad for de etterlatte.*
- 2. Gravplassene skal være allmenne, dvs. felles for alle.*
- 3. Forvaltningen skal legge til rette for at gravlegging skjer med respekt for personlig livssyn og i tråd med føringene til vedkommende livssynssamfunn.*
- 4. Lovgivningen skal likestille gravferdsformene og ikke stimulere til å velge den ene fremfor den andre.*
- 5. Ett menneske får én grav.*
- 6. Med tiden blir graven slettet og gravminnet tatt bort.*

Kirkerådet finner at prinsippene som er foreslått fanger opp mange av de erfaringer og ønsker som over tid er blitt fremmet fra ulike hold. Dette går bl.a. på det offentliges ansvar i forhold til de pårørendes ansvar. Utvalget har kommet frem til tiltak som både medfører en forenkling og som er mer forutsigbare løsninger for brukerne, jf. kap. 1 s.11 og kap. 5.

Når det gjelder det fjerde prinsippet, støtter Kirkerådet det, men prinsippet kan nok i praksis være vanskelig å følge opp, og kan av de pårørende bli vurdert som en forskjellsbehandling. Det kan f.eks. gjelde anlegg av gravfelt for ulike gravferdsformer som kan vurderes som mer attraktive enn andre.

Kirkerådet støtter også det femte prinsippet, men ut fra avdødes og de pårørende ønsker og respekten for deres livssyn, og i tilfeller der familien er bosatt på ulike steder på kloden, kan det vurderes om det her bør kunne åpnes for at asken i helt spesielle tilfeller kan fordeles i to urner, slik at den ene kan sendes utenlands. Dette er ikke uvanlig i andre land og kulturer, selv om det vurderes som nærmest utenkelig i vår kultur. Utvalget har ikke vurdert dette, jf. kap. 5.5. Kirkerådet foreslår heller ingen endring, men kjenner til at det kan bli spørsmål om dette med henvisning til gravferdsloven § 1.

1. Kistegravlegging og kremasjon likestilles økonomisk og juridisk som gravferdsform (kap. 6)

Utvalget mener at gravferdsformene kremasjon med urnenedsettelse og kistegravlegging bør likestilles. Derfor bør blant annet adgangen til å kreve kremasjonsavgift oppheves.

Kirkerådet støtter forslaget om å oppheve hjemmelen til å kreve kremasjonsavgift, ved dette likestilles gravferdsformene juridisk. Det vises til kirkemøtekomiteens merknader i forbindelse med høringen til endringer i gravferdsloven og gravferdsforskriften i sak KM 9/10, der komiteen uttaler: «tiden er mer enn moden for å gi pålegg om økonomisk likestilling.» Komiteen mener også «det er grunn til å se på hva som kan gjøres for å øke antall krematorier, bl.a. der avstanden mellom krematoriene er stor.»

2. Kommunene skal være pliktige til å ta i mot utenbygds gravlegging. Brukerbetaling for gravlegging i en annen kommune enn avdødes bostedskommune oppheves (kap. 8)

Utvalget går inn for en økonomisk likestilling mellom innenbygds- og utenbygds gravlegging. Det anslås at ca. 8 pst. av gravleggingene skjer i annen kommune enn der avdøde var folkeregistrert ved dødsfallet, og at utenbygds gravlegging er dyrere for de etterlatte. Oppgjøret mellom de involverte kommunene bør skje gjennom en fastsatt oppgjørsordning mellom gravplassforvaltningene, fremfor at de etterlatte må betale.

Utvalget har foreslått at folk kan gravlegges i den kommunen de ønsker, og at gravplassforvaltningene gjør opp seg imellom etter satser fastsatt av departementet. Dette anser Kirkerådet for å være en god løsning som benyttes i bl.a. Sverige. Kirkemøtet har tidligere gått inn for en slik ordning (KM 9/10).

Det viktige her er etter Kirkerådets mening at pårørende får anledning til å gravlegge sine avdøde på denne gravplassen og i den kommunen som familien har tilhørighet til eller på annet måte er sterkt knyttet til, og at dette vil skje uten kostnad for de pårørende.

3. Endring av avgiften for feste av grav slik at innbyggerne behandles likt (kap. 7)

Utvalget foreslår at alle gravlegginger skal utløse 20 betalingsfrie år uansett hvilken type grav (tilvist eller festet) som velges. Den betalingsfrie perioden skal ikke ha sammenheng med fredningstiden, som kan variere ut fra lokale forhold. Det skal være samme festeavgift for alle graver i kommunen, uavhengig av om det er gravlegging av innenbygds eller utenbygds beboere. Satsen på festeavgiften skal fortsatt fastsettes lokalt.

Kirkerådet støtter forslaget. Dette har vært et regelverk som mange pårørende opplever som vanskelig å forstå, som skaper frustrasjon og som gravferdsforvaltningen ofte må bruke mye tid på å informere om.

Loven er ikke entydig når det gjelder muligheten for ektefeller o.a. som ønsker å gravlegges ved siden av hverandre å leie kistegraver sammen som ett gravsted. Dette

er kun indirekte nevnt i gravferdsloven § 14, og tatt opp i gravferdsforskriften § 17. Det bør gis tydelige bestemmelser om dette.

4. Tiltak for å få bedre statistikk og mer forskning på gravferdsområdet (kap. 10)

Utvalget foreslår at kommunene skal rapportere utvalgte resultater og tall fra gravplassforvaltningen i KOSTRA hvert år. En utvidet statistikk i KOSTRA vil, etter utvalgets oppfatning, være et redskap i planleggingen for å møte økningen i tallet på døde i de neste tiårene.

Kirkerådet støtter at kommunene gjennom KOSTRA rapporterer opplysninger om gravferd, og at dette gjøres med regnskapstall for henholdsvis funksjon 390 og 393, jf. kap. 10.3.4.

Kirkerådet mener det vil være ønskelig at det legges opp rutiner og ordninger for dette, slik at en får en best mulig oversikt over gravferdsforvaltningens utgifter og inntekter og at disse rapporteres separat. Men siden det mange steder er forholdsvis små gravferdsadministrasjoner, vil mange av oppgave ivaretas av ansatte med oppgaver både knyttet til kirkelig virksomhet og til gravferdsforvaltningen, og det kan være vanskelig å vite hvor utgiftene skal føres.

5. Endringer i forvaltningsoppgaver (kap. 9)

Utvalget foreslår at oppgavene som bispedømmerådene har etter gravferdsloven og gravferdsforskriften, overføres til Fylkesmennene.

Utvalget foreslår at oppgavene knyttet til anlegg og godkjenning av gravplasser, godkjenning av vedtekter for gravplasser overføres til fylkesmannen. Videre foreslås det at enkeltvedtak som er fattet av bl.a. fellerådet kan påklages til fylkesmannen. Det foreslås at noen av oppgavene legges til ett fylkesmannsembete, jf. kap. 9.5.4 og at også gravplassrådgiveren organisatorisk legges dit, jf. kap. 9.5.5. Dette vil etter utvalgets mening gi et kompetansemiljø som vil kunne gi en mer effektiv veiledning overfor gravplassforvaltningen.

Kirkerådet vil hevde at med utgangspunkt i at soknet er eier både av kirke og i de fleste tilfeller gravplassen, kan det forsvares at godkjenningsmyndigheten forblir i bispedømmerådet og at bispedømmerådet også er ankeinstans. For det første er det i mange tilfeller nødvendig å vurdere spørsmål om gravplass i tilknytning til det nærtstående kirkebygg. Gravplassen omkranser kirken. Tiltak som berører gravplassen har derfor ofte konsekvenser for kirken og motsatt. Mange steder anlegges nye gravplasser som en utvidelse av eksisterende kirkegård som omkranser en kirke. Kirkerådet mener bispedømmerådet bør ha myndigheten til å godkjenne slike utvidelser, jf. gravferdsloven § 4. Dersom myndigheten blir lagt til fylkesmennene, må det sikres at bispedømmerådene gis anledning til å uttale seg i slike saker.

For det andre mener Kirkerådet at utvalgets argument om at myndighetsoverføring til fylkesmannen «ikke bryter med en gjennomgående kirkelig forvaltningsstruktur» ikke

er tungtveiende i denne sammenheng. Kirkerådet vil peke på at når gravferdsloven plasserer gravferdsmyndighet til kirkelig fellestråd, er det ikke unaturlig at også det regionale organet er kirkelig, nemlig bispedømmerådet.

Kirkerådet vil for det tredje vise til at utvalgets argument om at det bryter med den generelle offentlige forvaltningsstrukturen at bispedømmene er overordnet de kommunene som har tatt over oppgaven som gravplassforvaltning, dette bør ikke veie tungt. Dette gjelder et fåtall av kommunene, 4 av vel 430 kommuner pr 2014.

Kirkerådet går i mot utvalgets forslag om å overføre myndighet fra bispedømmeråd til fylkesmennene.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser (kap. 13)

Som følge av utvalgets forslag om å oppheve hjemler for brukerbetaling anslår utvalget et samlet inntektsbortfall for gravferdsforvaltningen på 104,3 mill. kroner. Dette foreslås kompensert gjennom økte rammeoverføringer til kommunene, etter den generelle kostnadsnøkkelen. Utvalget legger til grunn at kommunene da vil øke overføringene til de kirkelige fellestrådenes gravplassforvaltning i tråd med de lokale behovene.

Som nevnt finner Kirkerådet forslagene som utvalget har foreslått svært verdifulle, og at disse vil forenkle arbeidet for gravplassforvaltningen på mange felt. At forslagene kun anslås å beløpe seg til 100. mill. kroner vil etter Kirkerådets mening være en svært begrenset offentlig utgift. En slik løsning vil fremstå som en solid støtte og hjelp for de pårørende og som også vurderes som mer rettferdig for dem som skal forvalte regelverket.

Kirkerådet ser at utvalget mener at verdien av den kommunale tjenesteytingen til gravplassforvaltningen er satt for lavt, jf. kap. 3.5.3.2. Dette er uheldig. Verdien bør være så reell som mulig.

7. Forslag som utvalget vurderer til å være på siden av mandatet (kap. 11)

Utvalget foreslår at de nærmere vilkårene for askespredning skal framgå mer direkte av gravferdsloven, og at behandlingen av søknader om askespredning legges til den lokale gravplassforvaltningen, med Fylkesmannen som klageinstans.

Utvalget foreslår også at det åpnes for askespredning på gravplass, og at det gis adgang til gravlegging i kolumbarium på gravplass.

Askespredning (kap.11.3)

Kirkerådet støtter forslaget om at søknader om askespredning ivaretas av den lokale gravplassforvaltningen, med fylkesmannen som klageinstans. Det må imidlertid sikres at vilkårene for slik tillatelse blir noenlunde ens over hele landet.

Utvalget foreslår også at asken kan spres på gravplassen, og at det kan etableres kolumbarium på en gravplass, jf. s. 165.

Kirkerådet støtter at det åpnes for dette, bl.a. fordi enkelte personer og religioner anser det som en naturlig måte. Det er vanlig i Sverige at asken spres på gravplassen på steder som er egnet for dette.

Kolumbarier (kap. 11.4)

Kolumbarier har vært tillatt tidligere, men ble forbudt da den nye gravferdsloven kom i 1997. Det har vel ikke vært en stor etterspørsel etter dette, men det er vanlig i svært mange land, og slike kolumbarier kan anlegges på en fin måte og inngå i en gravplass på en verdig måte. Kirkerådet finner ikke tungtveiende grunner for at dette ikke skulle kunne tillates.

8. Innspill til andre forslag i utredningen

8.1 Endring av kirkelig fellesråd til gravplassforvaltningen (kap. 9.3.6)

Kirkerådet støtter at man i gravferdsloven benytter «gravplassforvaltningen» i stedet for «kirkelig fellesråd». Selv om det er kirkelig fellesråd som er gitt ansvaret, opptrer fellesrådet her som offentlig gravplassforvaltning og ikke som et kirkelig organ.

8.2 Respekt for avdøde (kap. 6.6.1 og § 1 første ledd)

Kirkerådet ser at Utvalget har foreslått å endre gravferdsloven § 1 første ledd ved å stryke «religion og livssyn». Kirkerådet vil ikke slutte seg til denne endringen. For det første var det en stor debatt om dette i forbindelse med høringen og stortingsbehandlingen av ny gravferdslov i 2011, og dessuten tydeliggjør dette at den som har ansvar for gravleggingen må sørge for at dette skjer i respekt for avdødes religion eller livssyn. Det er som oftest pårørende som har ansvar for gravferden og som har rett til å bestemme, men da vil også avdødes livssyn måtte tillegges vekt, ikke bare en generell respekt for avdøde.

8.3 Gravplassutvalg (kap. 9.5.6)

KR støtter at kirkelig fellesråd oppretter et kontrollutvalg, et gravplassutvalg i hver kommune som har tilsyn med gravferdsforvaltningen, jf. kap. 9.5.6.

Gravplassutvalget skal rapportere til fellesrådet, og kommunene skal ha kopi av rapporten med fellesrådets behandling, jf. § 23b. Kirkerådet mener slike rapporter også bør gjøres tilgjengelige for bispedømmerådet, jf. merknadene nevnt i kap. 5.

8.4 Gravleie – festeavgift (kap. 7.5.1.2, gravferdsloven § 14)

Kirkerådet finner å støtte forslaget om å endre betegnelsen festeavgift til gravleie/ leie av grav og gravleier.

8.5 Innvielse av gravplass (kap. 9.3.4)

Kirkerådet finner ikke å støtte den endring og forenkling som utvalget foreslår i gravferdsloven § 5. Bestemmelsen er nylig vedtatt av stortinget, og Kirkerådet mener denne bestemmelsen bør kunne videreføres.

Ordnningen for vigsling av kirkegård ble vedtatt av Kirkemøtet i 1993 og er ikke blitt endret i forbindelse med den nye gravferdsloven. Det gjelder både selve vigslingsliturgien og den ordningen som er fastsatt for åpning/innvielse av ny gravplass. Kirkerådet ser imidlertid at det er behov for revisjon av ordningen.

8.6 Delegasjon av myndighet etter gravferdsloven, (gravferdsforskriften § 38 (ny § 42))

Kirkelig fellesråds myndighet etter forskriftene § 38 (ny § 42) kan delegeres til daglig leder. Bestemmelsen er ikke foreslått endret, men Kirkerådet mener det bør vurderes hvor mange av de oppgaver som i henhold til gravferdsloven og gravferdsforskriften *kan* delegeres til daglig leder, som *bør* delegeres.

Det er uheldig dersom fellesrådet som gravferdsmyndighet i for stor grad overlater svært mye av gravferdsforvaltningen til daglig leder. Utvalget har ikke foreslått endringer på dette punktet, og bestemmelsen kan stå, men Kirkerådet mener det er uheldig dersom mest mulig av myndigheten som forskriften åpner for at kan delegeres, blir delegert til daglig leder av virksomheten.

8.7 Kirken og livssynsåpne seremonirom

Kirkerådet har støttet forslaget om livssynsåpne seremonirom og at det offentlige tar et ansvar for dette, men slike rom vil for mange ikke være førstevalget for en kirkelig gravferd. Kirkebygget representerer for mange en identitet og forankring som et livssynsnøytralt lokale ikke vil kunne gi.

Kirken er ikke et allment seremonirom. Ønsker man en kirkelig medvirkning, må kirkens gravferdsliturgi benyttes. Kirkemøtet har ikke åpnet for at en kan bruke annen liturgi, men gravferdsliturgien åpner for stor grad av medvirkning fra de pårørende. De som ikke ønsker kirkens medvirkning, må kunne gjennomføre egen seremoni i et allment gravkapell eller i annen egnet lokale. Utvalget understreker derfor behovet for flere livssynsnøytrale seremonirom, noe Kirkerådet støtter.

8.8 Forholdet kirke – gravkapell – seremonirom mht. betaling

Avgift for bruk av kirken fastsettes av fellesrådet, mens avgift for bruk av gravkapell fastsettes av kommunen etter forslag fra fellesrådet.

Utvalget foreslår at gjeldende rett om avgift for bruk av gravkapell videreføres, inntil finansieringen av livssynsnøytrale seremonirom er avklart, jf. s.88. Kirkerådet støtter det, men mener at avgiftene både for bruk av kirke og kapell og for seremonirom i forbindelse med gravferd i hovedsak bør være ens, og som hovedregel være null eller så lave som mulig.

8.9 Prisopplysning

Kirkerådet støtter at det i forskriften gjøres tydelig at gravferdsforvaltningen har plikt til å informere om de avgifter og priser om varer og tjenester som gravferdsforvaltningen tilbyr, jf. forskriften ny § 39 s. 181.

8.10 Salg av gravminner

Utvalget tar også opp utfordringer når gravferdsforvaltningen, som også er godkjenningmyndighet for gravminner, selger gravminner, jf. kap. 7.6.2.

Kirkerådet støtter at bestemmelser om dette tas inn i forskriften eller i vedtektene for gravplassforvaltningen.

8.11 Frist for gravlegging

I gravferdsloven er fristen for gravlegging av avdøde som ikke er kremert 10 virkedager, mens den for avdøde som er kremert «skal skje senest 6 måneder etter dødsfallet».

Kirkerådet mener det bør gjøres endringer mht. fristen for avdøde som blir kremert. Ofte blir urnen satt ned på gravplassen svært lenge etter at kremasjonen er foretatt. Dette oppleves av mange pårørende som uheldig og at de ikke får avsluttet gravferden. Det bør vurderes om bestemmelsen kan endres til: «skal skje så *snart som mulig* og senest 6 måneder etter dødsfallet», jf. rskr. V-11B/2004 fra Kultur- og kirkedepartementet.

**