



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 86 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i gravferdsloven mv. (urnevegg mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4	Oppheve presumsjonen for kistegravlegging	11
			4.1	Gjeldende rett	11
2	Bakgrunn	5	4.2	NOU 2014: 2	12
2.1	Prop. 130 L (2018–2019)	5	4.3	Høringsinstansenes syn	12
2.2	NOU 2014: 2 Lik og likskap	6	4.4	Departementets vurderinger og forslag	12
2.3	Høringen av NOU 2014: 2	6			
2.4	Forslag departementet ikke går videre med	6	5	Rettelse av henvisninger som følge av ny trossamfunnlov mv.	12
3	Hjemmel for å tillate urnevagg og kreve avgifter	7	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	13
3.1	Innledning	7	7	Merknader til de enkelte bestemmelsene	13
3.2	Gjeldende rett og NOU 2014: 2	7			
3.2.1	Om urnevagg	7			
3.2.2	Om avgifter for anonym minnelund, navnet minnelund og urnevagg	8			
3.3	Høringsinstansenes syn	9			
3.3.1	Urnevagg	9			
3.3.2	Avgifter for anonym minnelund, navnet minnelund og urnevagg	10			
3.4	Departementets vurderinger og forslag	11			
3.4.1	Hjemmel for urnevagg	11			
3.4.2	Hjemmel for avgifter til anonym minnelund, navnet minnelund og urnevagg	11			
				Forslag til lov om endringer i gravferdsloven mv. (urnevagg mv.)	15



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 86 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i gravferdsloven mv. (urnevegg mv.)

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 24. april 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne- og familiedepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsloven) som følger opp tre av forslagene i NOU 2014: 2 Lik og likskap. For det første foreslår departementet at gravferdsloven igjen skal tillate anlegging av og gravlegging i urnevegg, det vil si at askeurne blir oppbevart eller innmurt i en lukket nisje i en vegg eller et byggverk. Navn og data på den avdøde står normalt utenpå nisjen. Hensikten er at gravplasslovgivningen skal legge til rette for flere alternativer i møte med et mer mangfoldig samfunn og i møte med en ventet økning i antall dødsfall de neste tiårene.

For det andre foreslår departementet at gravferdsloven gir kommunen lovhjemmel til å fastsette avgifter for bruk av anonym minnelund, navnet minnelund og urnevegg.

Det tredje forslaget i proposisjonen dreier seg om den rettslige reguleringen av kistegravlegging og kremasjon. Gravferdsloven § 10 første ledd oppstiller i dag et vilkår for kremasjon: «Kremasjon kan skje med mindre det er kjent at det var i strid med avdødes ønske.» Bestemmelsen kan leses slik at loven anser kistegravlegging som den primære måten å gravlegge på, mens urnegravlegging etter kremasjon er unntaket. Bestemmelsen kan videre leses slik at loven forutsetter muligheten for motvilje mot kremasjon, mens tilsvarende motvilje mot kistegravlegging ikke syn-

liggjøres. I samsvar med forslaget i NOU 2014: 2 foreslår departementet å oppheve gravferdsloven § 10 første ledd og dermed likestille kremasjon og kistegravlegging juridisk.

Til sist foreslår departementet endringer i henvisninger til kirkeloven og lov om trudomsamfunn og ymist anna i gravferdsloven, arbeidsmiljøloven og kommuneloven. Forutsatt at ny trossamfunnslov trer i kraft, oppheves kirkeloven og lov om trudomssamfunn og ymist anna. Gravferdsloven, arbeidsmiljøloven og kommuneloven må etter dette vise til trossamfunnsloven. Departementet har i Prop. 130 L (2018–2019) foreslått å endre kortformen gravferdsloven til gravplassloven, se punkt 22.6. Departementet tar høyde for den sannsynlige navneendringen, og foreslår at kommuneloven henviser til gravplassloven. Den foreslåtte navneendringen er ikke innarbeidet i lovproposisjonen for øvrig.

2 Bakgrunn

2.1 Prop. 130 L (2018–2019)

Barne- og familiedepartementet la 21. juni 2019 frem Prop. 130 L (2018–2019) med forslag til ny, felles trossamfunnslov, hvor departementet foreslo enkelte endringer i gravferdsloven som følge av forslaget til ny trossamfunnslov. Disse forslagene kommer ikke i konflikt med forslagene i det følgende.

Departementet vil senere foreslå forskrifts- endringer som følge av lovforslagene i det følgende og i Prop. 130 L (2018–2019). Departementet vil også vurdere behovet for endringer i gravferdsloven § 22 om unntaket fra kravet om medlemskap i Den norske kirke for tilsatte med arbeidsoppgaver som alene er knyttet til gravplass, gravkapell og krematorium.

Departementet pekte i Prop. 1 S (2019–2020) for Barne- og familiedepartementet på at det i takt med samfunnsutviklingen er viktig stadig å se på behovet for å revidere regelverket og ha kunnskap om hvordan gravplassene blir driftet og forvaltet. Departementet vil i samsvar med dette vurdere behovet for endringer i forskriftene til gravferdsloven.

2.2 NOU 2014: 2 Lik og likskap

Lae-utvalget ble oppnevnt i 2012 for å utrede blant annet behovet for endringer i avgiftssystemet knyttet til gravferd, se NOU 2014: 2 Lik og likskap. Departementet har i Prop. 130 L (2018–2019) kapittel 22 tatt stilling til enkelte av forslagene om avgifter og fulgt opp andre forslag til lovendringer. I proposisjonen her følger departementet opp enkelte andre forslag til lovendringer.

2.3 Høringen av NOU 2014: 2

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Arbeids- og sosialdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Fylkesmennene
Kommunene

Bispedømmerådene
Kirkelige fellesråd i Den norske kirke
Kirkerådet
Menighetsråd med fellesrådsfunksjon

Alfaset krematorium
Delta
Den katolske kirke
Den norske kirkes presteforening
Det Norske Diakonforbund
Det praktisk-teologiske seminar
Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo

Det teologiske Menighetsfakultet
Fagforbundet – kirke- og gravferdsansatte
Fagforbundet, Seksjon kirke, kultur og oppvekst
Fagforbundet teOLOgene
Gravferdsrådet
Human-Etisk Forbund
Høgskolen i Volda
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Islamsk Råd Norge
KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter
Kateketforeningen
Kirkeansatte
MFO – Musikernes fellesorganisasjon
Miljødirektoratet
Misjonshøgskolen
Norsk forening for Gravplasskultur
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Vestfold Krematorium
Virke Gravferd

Høringen var åpen, slik at alle kunne sende innspill. Aktører som ikke hadde fått tilsendt hørings-saken direkte, sto også fritt til å uttale seg om forslagene som ble lagt frem.

Det kom inn 249 hørings svar. Om lag tre av fire kom fra kirkelige fellesråd. Dette innebærer at litt under halvparten av fellesrådene svarte. Bare sju prosent av kommunene svarte.

2.4 Forslag departementet ikke går videre med

Departementet har ikke tatt stilling til alle forslagene i NOU 2014: 2 og har i punkt 2.1 pekt på videre arbeid med regelverket, men vil her kort gjøre rede for enkelte forslag en ikke går videre med.

Utvalget foreslo å pålegge etablering av gravplassutvalg etter mønster av de kommunale kontrollutvalgene, jf. kommuneloven kapittel 23, se utvalgets forslag til ny § 23b. Departementet mener at kirkelige fellesråd og kommuner som finner slike utvalg tjenlig, kan etablere dem. Lovhjemmel er ikke nødvendig for at slike utvalg kan fylle sin funksjon.

Utvalget foreslo å endre § 1 ved å ta ut ordene «religion eller livssyn». Første ledd ville da lyde: «Gravlegging skal skje med respekt for avdøde.» Departementet mener at religion og livssyn for mange blir særlig aktualisert i forbindelse med døden, og ser ikke grunn til å endre § 1 på dette punktet.

Utvalget utredet å legge ansvaret for båretransport til den lokale gravplassmyndigheten.

Departementet mener at spørsmålet ikke er tilstrekkelig utredet til at en kan ta stilling til det.

3 Hjemmel for å tillate urnevegg og kreve avgifter

3.1 Innledning

Dette kapitlet dreier seg om to forslag til endringer i gravferdsloven som henger sammen. For det første foreslår departementet at gravplasslovgivningen igjen skal tillate urnevegg, det vil si at askeurne blir oppbevart i en lukket nisje i en vegg. Dette vil bli mer detaljert regulert i forskrift, men loven bør gi hjemmel til å kreve avgift. Avgiftshjemmelen vil synliggjøre at gravplasslovgivningen er endret og nå åpner for urnevegg.

For det andre foreslår departementet at gravferdsloven gir kommunen hjemmel til å fastsette avgifter for anonym minnelund, navnet minnelund og urnevegg. Betaling for minnelund har til nå ikke vært rettslig regulert i gravferdsloven eller gravferdsforskriften.

3.2 Gjeldende rett og NOU 2014: 2

3.2.1 Om urnevegg

Gravlegging i urnevegg vil si at askeurne blir oppbevart eller innmurt i en lukket nisje i en vegg eller et byggverk. Navn og data på den avdøde står normalt utenpå nisjen. Lae-utvalget brukte ordet kolumbarium, jf. NOU 2014: 2 punkt 11.4. Kolumbarium er imidlertid et ukjent begrep for mange, og departementet foreslår derfor å bruke det mer beskrivende ordet urnevegg. Dette innebærer ingen endringer i det materielle innholdet.

Urnen blir ikke brutt ned i urnevegg. Lae-utvalget la til grunn at gravlegging i urnevegg skal være en todelt prosess av både endelig og midlertidig karakter. Nisjen med urnen skal ikke åpnes inntil fredningstiden og festeperioden er over. Siden urnen ikke brytes ned i en urnevegg, føres urnen med asken i jorden tidligst etter utløpet av frednings- og festetiden. Utvalget beskrev urnevegg som en «vertikal, mellombels gravplass».

I dag er urnevegg ikke regulert i norsk gravplasslovgivning. Dette innebærer at det ikke finnes en uttrykkelig hjemmel for å tillate bygging av urnevegg til gravlegging. Dessuten krever gravferdsforskriften § 14 annet ledd at askeurne graves slik at den er omsluttet med jord på alle sider. Det finnes noen få urnevegger i Norge fra før gravferdsloven av 1997.

Ifølge NOU 1989: 7 side 304 var det tidligere urnehaller i tilknytning til en del krematorier, men disse ble brukt bare i liten grad. Urnehall var her definert som et rom «hvor askeurne er plassert synlig for lengre tids oppbevaring». Adgangen til å bygge slike rom ble i sin tid visstnok gitt som alternativ til «vigslet jord», jf. NOU 1989: 7 side 311.

I NOU 1989: 7 side 311 ble det pekt på flere utfordringer ved å ha slike urnehaller. Det var opprinnelig tenkt at nisjene, som urnene ble oppbevart i, skulle være lukket ved gjenmuring, noe som etter alt å dømme aldri ble gjort. Urnehallene med tilgjengelige urner krevde vakthold, og pårørende hadde ikke mulighet til å besøke «graven» til enhver tid. Videre ble det vektlagt at oppbevaring i slike urnehaller innebar at askeurne med innhold ikke ble nedbrutt, noe som ellers er en forutsetning for alle asker. På denne bakgrunn var forslaget i NOU 1989: 7 å fjerne adgangen til å ha urnehall som gravsted for askeurner.

Under behandlingen av gravferdsloven uttalte kirke-, utdannings- og forskningskomiteen: «Fleirtalet er klar over at opphevinga av likbrenningslova inneber at det ikkje lenger vil vera høve til å ha urner i kolumbarium. Fleirtalet er samd i dette, men vil likevel særleg peike på trongen for å kome i møte særskilt buddhistane sitt ønskje om å kunne ha urne i tilknytning til eit permanent gudshus. Fleirtalet legg til grunn at § 1 tek ivare omsynet til slik gravplass» (Innst. O. nr. 46 (1995–1996) side 31). Gravferdsloven trådte i kraft 1. januar 1997 uten hjemmel for etablering av urnevegg. Stortingskomiteen synes å ha forutsatt at selv om den generelle adgangen til å ha urnevegger ble fjernet, vil et religiøst betinget behov for slik eller lignende oppbevaring ha tilstrekkelig hjemmel i det som nå er gravferdsloven § 1 annet ledd om gravlegging på gravplass anlagt av registrert trosamfunn, i henhold til tillatelse etter lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna. Departementet kjenner ikke til at dispensasjonsmuligheten som innstillingen la opp til, har blitt praktisert slik i ettertid.

Med utgangspunkt i erfaringer fra Danmark og fortsatt relativt lav kremasjonsprosent i Norge, la Lae-utvalget til grunn at gravlegging i urnevegg trolig ikke vil bli særlig vanlig i Norge. Utvalget foreslo likevel å åpne for gravlegging i urnevegg basert på et ønske om at gravplasslovgivningen skal åpne for flere alternativer. Utvalget forutsatte at avgjørelsen om en ønsker å etablere urnevegg, skal ligge til den lokale gravplassmyndigheten.

Utvalget foreslo at grav i urnevegg kan festes når det har gått 20 år etter gravleggingen, det vil si

etter ordinær fredningstid i samsvar med gravferdsloven § 8. Dersom graven ikke festes etter fredningstidens utløp, gravlegges urne fra urnevegg i anonym urnegrav eller anonym minnelund.

Utvalget listet opp enkelte rammer for bruk av urnevegg som utvalget foreslo skulle fremgå av forskrift, jf. NOU 2014: 2 punkt 11.4:

- «← Kolumbarium skal stå på gravplass.
- Med ordet lukka nisjar gjer ein det mogleg å setje urna bak eit gitter, eit vindauge eller ei dør. Ein treng med andre ord ikkje mure att nisjen, men urna skal vere utilgjengeleg. Det er ein føresetnad at nisjane er store nok til å romme oskeurner etter maksimalmåla i gravferdsforskrifta § 31.
- Fredingstida er den same som for urner.
- For å stå i kolumbarium i 20 år eller meir kan det vere behov for at urner toler meir enn det som følgjer av krava i gravferdsforskrifta § 31 første ledd. Vedtektene kan derfor stille krav om særskilt materiale eller utforming av urna. Etter fredings- og leigetida [festeperioden] kan det vere behov for at gravplassforvaltninga overfører oska til ei anna urne før gravlegginga i anonym grav eller anonym minnelund. Dette er ikkje eit brot på gravfreden.
- Dei etterlatne har ikkje høve til å velje ei anna gravlegging enn anonym urnegrav eller minnelund etter fredings- eller leigetida. Det inneber at dei ikkje er til stades ved gravlegginga, sjå gravferdsforskrifta § 15a andre ledd.
- Sjølv om fredingstida går ut, har gravplassforvaltninga ikkje plikt til å ta urna ut av kolumbariet og gravlegge henne. Tomme nisjar i eit kolumbarium kan gje eit lite tiltalende inntrykk, og det bør vere opp til gravplassforvaltninga når urna skal gravleggjast i anonym grav eller anonym minnelund. (...)
- Gravplassforvaltninga kan krevje avgift for grav i kolumbarium etter same prinsipp som gjeld for namna minnelund, det vil seie at dei etterlatne betaler ein relativ del av kostnadene ved å etablere kolumbariet og for vedlikehaldet i fredingstida. (...)

Bruk av urnevegg er tillatt i Sverige, Danmark og Finland, jf. NOU 2014: 2 punkt 11.4. Det finnes om lag 40 urnevegger i Sverige, og det bygges sjelden nye. I svensk lovgivning kreves ikke særskilt tilatelse til gravlegging i urnevegg. I Danmark var urnevegg populært i første halvdel av 1900-tallet,

men er i dag lite brukt. Mens 39 prosent av urnene i København ble satt i urnehaller i 1921, var tallet redusert til kun 16 urner av over 6 600 kremasjoner i 2011. I Finland ble 105 urner satt i urnevegger i 2012.

3.2.2 Om avgifter for anonym minnelund, navnet minnelund og urnevegg

Minnelund vil si gravfelt på gravplass uten at det er et eget gravminne knyttet til den enkelte graven. Gravens plassering på anonym minnelund er kun kjent for gravplassmyndighetene, mens gravens plassering på navnet minnelund kan gjøres kjent. Ved navnet minnelund skal det plasseres minnesmerke med navn og data på de gravlagte. På anonym minnelund er minnesmerke uten navn og data på de gravlagte tillatt, men ikke pålagt. Anonym og navnet minnelund skal plasseres i atskilte gravfelt. Nærmere bestemmelser om anonym og navnet minnelund fremgår av gravferdsforskriften § 15a.

Gravferdsloven § 21 annet ledd gir hjemmel til å kreve avgifter for bruk av gravkapell, kremasjon og feste av grav. Prissetting av grav i minnelund er i dag ikke regulert. Lae-utvalget fikk gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse blant gravplassforvaltninger sommeren 2013. Av de 295 som svarte på undersøkelsen var det 85 som hadde anonym minnelund og 38 som hadde navnet minnelund. Anonym minnelund var gratis 80 steder, mens navnet minnelund var gratis 13 steder. En undersøkelse fra 2018 viser at det finnes tilbud om navnet minnelund i om lag 1/3 av kommunene.

Lae-utvalget uttalte at betaling for anonym og navnet minnelund bør reguleres som en avgift, fastsatt av kommunen. Utvalget mente at økonomiske ordninger ikke skal stimulere til en økning i anonyme gravlegginger. Utvalget pekte også på at det generelt er en fordel for de etterlatte å ha en grav å gå til, og at også dette er et argument for å likestille disse to gravferdsformene økonomisk. Det ble vektlagt at de etterlatte bør bidra til å betale for minnesmerket og stell på anonyme minnelunder, hvor det er satt opp minnesmerke på samme måte som på navnedde minnelunder. Utvalget gikk inn for at betaling for anonym minnelund ikke kan kreves hvis det ikke settes opp minnesmerke ved den anonyme minnelunden.

Lae-utvalget gikk i begrenset grad inn på hvordan avgift for anonym og navnet minnelund er regulert i de øvrige nordiske landene. Utvalget viste til at det i Danmark er flere anonyme gravlegginger enn i Norge. Årsaken synes å være kostnadene for de etterlatte for graver med gravminne

som krever stell. Reduksjon i prissetting på enkelte typer gravminner har imidlertid ført til reduksjon i antallet anonyme gravlegginger i Danmark. Videre viste utvalget til at på de stedene det finnes krematorium i Sverige, blir 39 prosent av de avdøde gravlagt i anonym minnelund. Utvalget hadde ikke kjennskap til om tallet var representativt for hele landet.

3.3 Høringsinstansenes syn

3.3.1 Urnevegg

Departementet mottok 249 hørings svar. Det store flertallet (om lag 70 prosent) av hørings svarene inneholder ingen merknader til forslaget om å tillate bruk av urnevegg. Det vil si at om lag 30 prosent av høringsinstansene har uttalt seg om forslaget, og av disse er flertallet (om lag 60 prosent) positive til å tillate bruk av urnevegg, blant annet Agder og Telemark bispedømmeråd, Bærum kommune, KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter (heretter KA), Norsk forening for kirkegårdskultur og en rekke kirkelige fellestråd.

Asker kirkelige fellestråd hadde allerede planer om å anlegge urnevegg:

«AKF støtter forslaget om at det åpnes for flere gravleggingsformer, slik som f.eks. kolumbarium og askespredning på gravplass. I forlengelsen av dette vil det også være grunn til å vurdere en åpning for gravlegging av aske uten urne. Lokalt i Asker kunne vi tenke oss å prøve ut en urnevegg allerede i en planlagt urnegravplass ved Vardåsen kirke.»

Flere instanser fremhever behovet for fremtidige arealbesparende løsninger som et støtteargument for forslaget. For eksempel uttaler Bergen kirkelige fellestråd:

«De store bykommunene har utfordringer i forhold til arealbehov til fremtidens gravplasser. Det er stort press på tilgjengelige arealer i sentrale områder, og BKF jobber aktivt med å få avsatt gravplassarealer som del av infrastrukturen når nye byområder planlegges. Likevel ser vi at utviklingen er nødt til å gå mot mindre arealkrevende gravleggingsformer i fremtiden, og selv om denne utviklingen vil gå sakte, ønsker vi ikke at lovverket skal bremse en naturlig utvikling så lenge hensynene til verdiverdighet og likeverd ivaretas.

Kolumbarium har vært tillatt etter tidligere tiders lovverk, og selv om det ikke er registrert

noen etterspørsel i dag, vil muligheten for etablering av kolumbarium som et tilbud være en tilpasning til fremtidens behov. (...) Brukerne er i sentrum i gravplassforvaltningen og vi tror dette kan være et tilbud for de som ikke ser for seg å stille en tradisjonell grav med bed og gravminne.»

Flere instanser trekker generelt sett frem som positivt å ta i bruk flere gravferdsformer, deriblant KA, Moss kirkelig fellestråd og Norsk forening for kirkegårdskultur. KA «støtter forslaget om at det åpnes for flere gravferdsformer, slik som for eksempel kolumbarium». Norsk forening for kirkegårdskultur «mener dette er gode forslag som kan representere en berikelse av gravplasskulturen».

Flere instanser fremhever at det må reguleres hvordan urnen skal behandles etter festetidens utløp. Flere instanser er opptatt av at askeurnen må i jorden etter fredningstidens eller festeperiodens utløp. Noen foreslår å samle dette tilbudet for eksempel ett sted i kommunen eller kun tilby hvor det allerede eksisterer urnevegg. Videre uttaler flere instanser at økonomiske kostnader ved gjennomføring av foreslåtte lovendringer må kompenseres. Synspunktene er fremmet av blant andre rådmannen i Bærum kommune, Folldal kyrkjelege fellestråd, Gjøvik kirkelige fellestråd, Gol kyrkjelege fellestråd, Gulen kyrkjelege fellestråd og Lillehammer kirkelige fellestråd. Bærum kommune uttaler:

«Adgangen til gravlegging i kolumbarium på gravplass vil være arealbesparende løsninger i forhold til tradisjonelle kistegraver, urnegraver og minnelunder, men det vil innebære etableringskostnader og driftsoppgaver/utgifter for gravplassforvaltningen. Kolumbarium bør ikke defineres som en gravferdsform. Det er en oppbevaring av urne frem til den endelige gravlegging skjer. Hvis det skal kombineres med gravlegging etter tiden i kolumbarium utløper, må det avklares hva som skjer med askene og hvem har ansvaret.»

Noen av høringsinstansene som ikke ønsker at urnevegg tillates, peker også til dels på samme forhold som høringsinstansene som er positive til bruk av urnevegg. Dette gjelder for eksempel synspunktet om at opprettelse av urnevegger ikke bør være et pålegg, og må forutsette vedtak hos den enkelte gravplassmyndigheten. Både Mo kirkelige fellestråd og Radøy sokneråd fremhever:

«Kolumbarium (...) er svært lite brukt og ikke kultur for hos oss, det bør ikke bli pålagt at alle

gravplassar skal gje tilbod om det. Det vil gje store etableringskostnader utan at det er etterspurd.»

Sogndal og Leikanger kyrkjelege fellestråd uttalar:

«Fellestrådet ser ikkje føre seg at å opne for gravlegging i kolumbarium vil føre til utstrakt bruk av denne typen gravlegging. Me ser likevel føre oss at etablering av kolumbarium må vere etter vedtak hjå den lokale gravferdsmyndigheita, og ikkje noko ein vil bli pålagt å etablere i alle kommunar.»

Flere instanser mener at bruk av urnevegg kan være i strid med religiøs lære eller grunnleggjende gravferdsprinsipper. Nesodden kirkelige fellestråd skriver:

«Når det gjelder spørsmålet om å tillate kolumbarier føler Nesodden kirkelige fellestråd seg ikke kompetent til å gi en klar og tydelig tilråding. Det stilles spørsmålstejn ved om denne gravskikken ikke representerer et brudd med en luthersk forståelse av gravferden. Dette fordi denne gravferdspraksisen innebærer at kroppen, i dette tilfellet representert ved asken, ikke umiddelbart føres tilbake til jorden og naturens kretsløp. Nesodden kirkelige fellestråd ber om en særskilt utredning av dette spørsmålet før det eventuelt fremmes forslag om at dette skal tillates.»

Tilsvarende reservasjonar gir Hå kyrkjelege fellestråd og Klepp kyrkjelege fellestråd uttrykk for.

Stavanger kirkelige fellestråd ønsker primært at det ikke åpnes for bruk av urnevegg. Fellestrådet føyer imidlertid til:

«Dersom det vedtas å godkjenne bruk av kolumbarium, så bør man legge til grunn prinsippet om at asken skal tilbake til naturen og ikke oppbevares utover fredningstiden. Urne i kolumbarium bør derfor etter 20 år gravlegges/asken spres. Dersom det ikke vedtas regler for dette, vil man kunne få et betydelig antall urner med aske som står uten begrensning og opptar mye plass.

SKF har erfart behov for kolumbarium i gravplassforvaltningssaker, men dette behovet oppstår svært sjelden. Behovet kan oppstå gjerne når det blir funnet en avdød som ikke kan identifiseres. Ingen pårørende har etterlyst

vedkommende. Lagring av DNA for avdøde kan medføre at han/hun blir identifisert i løpet av de nærmeste årene. I slike saker kan kolumbarium på en god måte ivareta pårørendes behov det bør likevel settes en grense på 20 år for at urnen blir gravlagt.»

I tillegg er det bemerket fra blant annet Arendal kirkelige fellestråd at oppbevaring i urnevegg vil kreve annen kvalitet på urnene fordi ordinære urner oppløses etter relativt kort tid.

3.3.2 Avgifter for anonym minnelund, navnet minnelund og urnevegg

Blant de 249 høringssvarene er det kun noen få merknader til forslaget om å lovfeste adgangen til å kreve avgift for anonym og navnet minnelund.

Lae-utvalget foreslo nærmere regulering av avgiftene i gravferdsforskriften § 37. Den foreslåtte endringen gikk ut på at «ved gravleggingen kan gravplassforvaltningen kreve avgift for anonym minnelund, navnet minnelund og kolumbarium». Det var svært få høringsuttalelser som berørte spørsmålet om å lovfeste hjemmelen til å kreve avgift for anonym og navnet minnelund, og forslaget til forskriftsendringen i § 37.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet uttaler følgende om forslag til endring i gravferdsloven og forskriften:

«Avgift for bruk av kolumbarium og eventuell leie på lik linje som for minnelunder bifalles. (...) § 37 Avgifter for anonym minnelund, navnet minnelund og kolumbarium, samt fastsettelsen av disse bifalles. Det bør vurderes om krematorier kan ta avgift for midlertidige låsbare urnevegger ved lengre oppbevaring av urnen ønsket av den som er ansvarlig for gravferden.»

Bergen kirkelige fellestråd kommenterer ikke lovforslaget direkte, men knytter merknader til forslag til endring i gravferdsforskriften med følgende uttalelse:

«Vi merker oss forslaget om at betaling for anonym og navnet minnelund bør reguleres som en avgift. BKF ber om en nærmere spesifisering av hvilke kostnader som kan dekkes. Det kan ligge store kostnader i formuleringen: «...gravens andel av kostnadene til minnesmerket eller kolumbariet og kostnadene ved vedlikehold og stell i 20 år.»

KA viser til forslaget til endringer i avgiftsbestemmelsen, og uttaler at «KA ønsker at kommune kan fastsette differensierte avgifter når det foreligger særlige forhold» som for eksempel spesielle jordforhold.

3.4 Departementets vurderinger og forslag

3.4.1 Hjemmel for urnevegg

Departementet foreslår at gravferdsloven ved hjemmel til å kreve avgift i § 21 annet ledd, gir adgang til å anlegge og bruke urnevegg. Bakgrunnen for forslaget er primært et ønske om at gravplasslovgivningen skal åpne for flere alternativer. Dette har selvstendig verdi i et økende tros- og livssynsmangfold, jf. gravferdsloven § 1. Selv om lovgivningen gir adgang til å opprette egne gravplasser for trossamfunn, gir en generell mulighet for å anlegge urnevegg på offentlige gravplasser et tilbud til dem som ønsker en slik gravleggingsform uten at dette er religiøst begrunnet.

Befolkningsfremskrivingen til Statistisk sentralbyrå (SSB) tilsier at det vil være en stor økning i tallet på dødsfall i Norge fremover, se NOU 2014: 2 punkt 3.4. Årlige dødsfall forventes å øke fra om lag 41 000 i 2017 til om lag 53 000 i 2040 ifølge hovedalternativet blant SSBs fremskrivninger. Frem mot slutten av dette århundret vil antall dødsfall øke ytterligere. Dette vil legge større press på offentlige ressurser. Dersom kremasjonsprosenten fortsetter å stige omtrent et halvt prosentpoeng i året, vil den i 2040 være på om lag 50 prosent, jf. NOU 2014: 2 punkt 6.3.3. Basert på tallene fra Danmark antar departementet at etterspørselen etter urnevegg ikke vil være særlig stor i Norge heller, i alle fall ikke med det første. Hensikten med den foreslåtte lovendringen er en rettslig tilrettelegging, slik at loven ikke er til hinder for de tilfellene hvor en ønsker å ta i bruk urnevegg. Urnevegger kan på sikt øke utnyttingsgraden på gravplassene.

En lovhjemmel for etablering av urnevegg på gravplassene, vil ikke innebære nye plikter for lokal gravplassmyndighet. Departementet understreker at avgjørelsesmyndigheten vil ligge til den lokale gravplassmyndigheten, som vil stå fritt til å anlegge eller la være å anlegge urnevegg.

Denne formen for gravlegging i to omganger – første gang ved innsetting i urneveggen og andre gang ved nedsetting i jorden – innebærer ikke brudd på gravfreden. Departementet foreslår å forskriftsfeste nærmere hva som skal skje etter at

fredningstiden og eventuelt festeperioden er over. Hovedprinsippet skal fortsatt være at asken skal i jorden, for eksempel ved nedsetting i anonym urnegrav eller minnelund. Dette stadiet vil ikke innebære medvirkning eller deltakelse fra de etterlatte. Departementet vil vurdere om det unntaksvis kan gis adgang til urnevegg som endelig gravlegging, forutsatt et religiøst behov, for eksempel for buddhistmunker, jf. Innst. O. nr. 46 (1995–1996) side 31.

Nærmere bestemmelser om urnevegg vil bli gitt i forskrift før urnevegg kan tas i bruk, jf. gravferdsloven § 26.

3.4.2 Hjemmel for avgifter til anonym minnelund, navnet minnelund og urnevegg

Departementet foreslår at det gis lovhjemmel til å kreve avgifter for anonym minnelund, navnet minnelund og urnevegg i gravferdsloven § 21 annet ledd. Departementet legger opp til at avgiftene fastsettes av kommunen etter forslag fra gravplassmyndigheten, det vil normalt si kirkelig fellesråd. Det vil være opp til kommunen om det skal kreves avgifter eller om bruk av minnelund og/eller urnevegg skal være uten kostnad for de etterlatte.

Departementet mener at avgiftssystemet ikke bør stimulere til anonym gravlegging, og at de etterlatte derfor bør bidra til å betale for minnesmerket og stell på anonyme minnelunder hvor det er satt opp minnesmerke på samme måte som på navnedde minnelunder. Det foreslås ikke forskriftshjemmel om fastsetting av avgiftene. Det blir opp til lokale styresmakter å fastsette eventuelle avgifter.

4 Oppheve presumsjonen for kistegravlegging

4.1 Gjeldende rett

Ved behandlingen av Prop. 81 L (2010–2011) opphevet Stortinget det særskilte kravet om at kremasjon forutsatte at avdøde hadde gitt en skriftlig kremasjonserklæring. Gravferdsloven § 10 første ledd oppstiller imidlertid fortsatt et vilkår for kremasjon: «Kremasjon kan skje med mindre det er kjent at det var i strid med avdødes ønske». Bestemmelsen kan leses slik at loven anser kistegravlegging som den primære måten å gravlegge på, mens urnegravlegging etter kremasjon er unntaket. Bestemmelsen kan videre leses slik at loven forutsetter muligheten for motvilje mot krema-

sjon, mens tilsvarende motvilje mot kistegravlegging ikke synliggjøres.

Valget mellom kremasjon eller kistegravlegging avgjøres etter gjeldende rett av den som etter gravferdsloven § 9 sørger for gravferden. Den avdøde kan imidlertid ha søkt om tillatelse til askespredning før dødsfallet, jf. gravferdsloven § 20 annet ledd første punktum. Den som sørger for gravferden bør i den grad det er rimelig, iaktta avdødes ønsker for gravferden, jf. NOU 1989: 7 Den lokale kirkes ordning side 286.

4.2 NOU 2014: 2

Lae-utvalget foreslo å fjerne presumpsjonen for kistegravlegging ved å oppheve gravferdsloven § 10 første ledd, se NOU 2014: 2 punkt 6.6.1. Utvalget skrev: «Dersom det er ulike reglar eller vilkår for kremasjon og for kistegravlegging, kan dette verke inn på kva gravferdsform som blir vald». Lae-utvalget viste til at kremasjon og kistegravlegging er lovregulert som likestilte alternativ i Danmark, Finland og Sverige, og skrev:

«I Noreg er kremasjon særskilt regulert ved at den moglege situasjonen at avlidne kan ha ønskt å ikkje bli kremert, blir løfta fram i lova. Lova løftar ikkje fram at avlidne kan ha ønskt å ikkje bli gravlagd i kiste. Lova seier derimot at kistegravlegging alltid kan skje, medan kremasjon kan skje på føresetnad av at avlidne ikkje ønskte kistegravlegging. Gravferdsformene er ikkje likestilte juridisk.

I førearbeid til eldre lover om kremasjon la ein til grunn at kremasjon ikkje «i den almindelege opfatning er sidestillet med begravelse», sjå Ot.prp. nr. 19 (1912) side 11. Utvalet legg til grunn at haldninga til kremasjon har utvikla seg på 100 år i retning av at ein i dag bør likestille kremasjon og kistegravlegging også juridisk.»

4.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å oppheve hjemmelen til å kreve kremasjonsavgift fikk stor oppmerksomhet i høringen på bekostning av spørsmålet om juridisk likestilling. Det er ikke tvil om at flertallet av høringsinstansene ønsker større grad av likestilling av kremasjon og kistegravlegging, men få uttalte seg uttrykkelig til støtte for å oppheve gravferdsloven § 10 første ledd. Agder og Telemark bispedømmeråd er «enige med utvalget om å fjerne reservasjonen mot kremasjon i § 10». Det samme er Norges miljø- og biovitenskapelige uni-

versitet. Det var også få høringsuttalelser som uttrykkelig gikk imot å oppheve gravferdsloven § 10 første ledd. Møre bispedømmeråd gikk imot å oppheve § 10 første ledd fordi:

«Formuleringa sikrer respekt for den avlidne sitt ønskje. Dersom vedkomande ikkje ønskte kremasjon, skal det ønsket blir følgd. At formuleringa vert ståande vil vere i samsvar med intensjonen i § 1 om «respekt for avdøde».

Enkelte høringssvar tok forbehold mot likestilling av kremasjon og kistegravlegging, men dette var i all hovedsak knyttet til økonomisk likestilling og et krav om å få kompensert merutgifter dersom kremasjonsavgiften ble opphevet og kremasjonsprosenten skulle øke.

4.4 Departementets vurderinger og forslag

I 2019 ble kremasjon valgt i 44 prosent av tilfellene. Kremasjonsprosenten har steget sakte over mange år. Kremasjon er alminnelig. At kremasjonsprosenten varierer geografisk og trolig vil fortsette å variere, er ikke et argument mot at kremasjon nå er en innarbeidet og akseptert gravferdsform. Departementet oppfatter at høringen på tross av få uttrykkelige uttalelser, gir støtte til juridisk likestilling av kremasjon og kistegravlegging. Det vises videre til at kremasjon og kistegravlegging er juridisk likestilt i Danmark, Finland og Sverige. Departementet ser ikke at det er ønskelig eller behov for at loven fremover skal oppstille en reservasjon knyttet til alternativet kremasjon som ikke oppstilles for kistegravlegging, og foreslår at gravferdsloven § 10 første ledd oppheves.

5 Rettelse av henvisninger som følge av ny trossamfunnlov mv.

Forutsatt at ny trossamfunnslov trer i kraft, vil kirkeloven og lov om trudemssamfunn og ymist anna bli opphevet. I Prop. 130 L (2018–2019) punkt 22.6.1 er også kortnavnet foreslått endret fra gravferdsloven til gravplassloven. Som følge av dette foreslår departementet at enkelte lovhenvvisninger endres.

Gravferdsloven § 1 annet ledd viser til lov om trudemssamfunn og ymist anna. Retten til å opprette egne gravplasser er foreslått videreført i ny trossamfunnslov, og riktig henvisning vil forutsatt ikrafttredelse av ny lov, være trossamfunnsloven § 21. Retten utvides til også å omfatte livssyns-

samfunn. Departementet foreslår å endre henvisningen i gravferdsloven § 1.

Henvisningene i gravferdsloven § 13 til § 10 annet ledd må endres når § 10 første ledd oppheves, jf. punkt 4 ovenfor.

Gravferdsloven § 23 fjerde ledd slår fast at kirkelig fellesråd og kommunen uten hinder av taushetsplikt kan innhente opplysninger fra Folkeregisteret når det er nødvendig for å løse oppgaver etter gravferdsloven. Kirkelig fellesråd som organ er ikke foreslått lovfestet i ny trossamfunnslov. Som følge av dette foreslår departementet å endre betegnelsen kirkelig fellesråd til gravplassmyndigheten i gravferdsloven § 23 fjerde ledd. Dette er i tråd med endringene av betegnelsen i øvrige bestemmelser i gravferdsloven.

Arbeidsmiljøloven § 12-15 om rett til permisjon ved religiøse høytider viser til lov om trudomsamfunn og ymist anna. Retten til permisjon ved religiøse høytider er foreslått videreført i ny trossamfunnslov, og riktig henvisning vil etter den nye lovens ikrafttredelse være trossamfunnsloven § 18. Departementet foreslår å endre henvisningen i arbeidsmiljøloven § 12-15 og endre ordlyden i tråd med ordlyden i trossamfunnsloven § 18.

Kommuneloven §§ 14-9 og 14-18 viser til kirke-loven § 15 og kommunens økonomiske ansvar. Kommunenes finansieringsansvar er foreslått videreført i ny trossamfunnslov, og riktig henvisning vil ved ikrafttredelse av ny lov være trossamfunnsloven § 14 annet ledd. Forutsatt at kirke-loven oppheves vil kommunenes finansieringsansvar for gravplassvirksomheten reguleres kun i gravferdsloven. Henvisning til den nye kortformen, gravplassloven, foreslås derfor innarbeidet i kommuneloven § 14-9. Departementet foreslår å endre henvisningene i kommuneloven §§ 14-9 og 14-18.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Til § 10

Kremasjonsprosenten har økt sakte. Departementet slutter seg til Lae-utvalgets vurdering om «at ei juridisk likestilling i liten grad vil auke delen som vel kremasjon». De direkte økonomiske konsekvensene av endringen i § 10 er så små at en etter departementets vurdering kan se bort fra dem.

Til § 21

Forslaget klargjør hjemmelen til å kreve avgifter for bruk av anonym og navnet minnelund. Avgif-

tene fastsettes av kommunen etter forslag fra gravplassmyndigheten, det vil normalt si kirkelig fellesråd. Det vil være opp til kommunen om det skal kreves avgifter eller om bruk av minnelund og/eller urnevegg skal være gratis for de etterlatte.

At loven åpner for etablering av urnevegg, medfører ingen plikt til å anlegge dette, og det vil være opp til den enkelte gravplassmyndighet om de vil tilby dette. Endringen har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for staten, og utgifter en lokalt pådrar seg for å bygge urnevegg, faller inn under kommunens finansieringsansvar etter gravferdsloven § 3. Økonomiske og administrative konsekvenser bør belyses av den enkelte gravplassmyndighet som vurderer å etablere urnevegg. Urnevegg kan virke plassbesparende på gravplassen. Gjenbruk av nisjene kan over tid føre til at gravplassforvaltningen vil få dekket mer enn kostnadene ved å etablere urneveggen.

De øvrige lovendringene i proposisjonen antas å ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til gravferdsloven § 1 annet ledd

Endringene er omtalt i punkt 5 ovenfor og gjelder retting av henvisning når lov om trudomssamfunn og ymist anna oppheves og erstattes av trossamfunnsloven.

Til § 10

Endringen er omtalt i punkt 4 ovenfor. Endringen fjerner en reservasjon mot kremasjon.

Til § 13

Henvisningene til § 10 annet ledd må endres når § 10 første ledd oppheves.

Til § 21

Endringene er omtalt i punkt 3 ovenfor. Lokal gravplassmyndighet tar mange steder betalt ved gravlegging i minnelund i dag. Lovforslaget gir avgiftene hjemmel i lov. Avgiftene fastsettes av kommunen.

Ved å hjemle avgift for urnevegg, blir dette igjen innlemmet i gravplasslovgivningen. Nærmere regler om urnevegg kan gis i forskrift med hjemmel i gravferdsloven § 26.

Til § 23 fjerde ledd

Endringen er omtalt i punkt 5 ovenfor. I Prop. 130 L (2018–2019) er det foreslått at kirkelig fellestråd ikke lenger skal lovfestes som organ for soknet. Gravferdsloven § 23 første ledd er i Prop. 130 L (2018–2019) foreslått endret slik at det er «organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker som gjelder drift og forvaltning av gravplasser» som er lokal gravplassmyndighet etter denne loven. Betegnelsen kirkelig fellestråd foreslås derfor endret også i § 23 fjerde ledd, slik at det er gravplassmyndigheten og kommunen som kan innhente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret. Dette er i tråd med endringene i betegnelsen ellers i gravferdsloven.

Til arbeidsmiljøloven § 12-15

Endringene er omtalt i punkt 5 ovenfor og gjelder retting av henvisning når lov om trdomssamfunn og ymist anna oppheves og erstattes av trossamfunnsloven. Ordlyden endres i tråd med trossamfunnsloven § 18.

Til kommuneloven §§ 14-9 og 14-18

Endringene er omtalt i punkt 5 ovenfor. Kommunens finansieringsansvar for Den norske kirke er foreslått videreført i trossamfunnsloven § 14 når kirkeloven oppheves. Henvisningen i kommuneloven foreslås rettet. Kommunens finansieringsansvar for gravplassvirksomheten reguleres kun i gravferdsloven når kirkeloven oppheves. Henvisning foreslås derfor innarbeidet i kommuneloven når det gjelder føring av kommunens regnskap. I Prop. 130 L (2018–2019) foreslås det å endre lovens kortform fra gravferdsloven til gravplassloven, og den sannsynlige navneendringen er innarbeidet i forslaget.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i gravferdsloven mv. (urnevegg mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i gravferdsloven mv. (urnevegg mv.) i samsvare med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i gravferdsloven mv. (urnevegg mv.)

I

I lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd gjøres følgende endringer:

§ 1 annet ledd skal lyde:

Gravlegging skal skje på offentlig gravplass eller på gravplass anlagt av *et tros- eller livssynssamfunn* i henhold til tillatelse etter *trossamfunnsloven § 21*.

§ 10 første ledd oppheves. Gjeldende andre til sjuende ledd blir første til sjette ledd.

§ 13 første til tredje ledd skal lyde:

Fristene i § 10 *første* ledd og § 12 gjelder ikke når avdødes legeme skal nyttes i samsvar med bestemmelsene i obduksjonslova eller det er besluttet sakkyndig likundersøkelse i medhold av straffeprosessloven § 228.

Kirkelig fellesråd kan forlenge fristene i § 10 *første* 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 *første* ledd og § 12.

§ 21 annet ledd skal lyde:

Avgifter for bruk av gravkapell, *anonym minnelund*, *navnet minnelund*, *urnevegg*, kremasjon og feste av grav fastsettes av kommunen etter forslag fra gravplassmyndigheten.

§ 23 fjerde ledd skal lyde:

Gravplassmyndigheten og kommunen kan uten hinder av taushetsplikt innhente opplysninger fra Folkeregisteret når det er nødvendig for å løse oppgaver etter loven her.

II

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. skal § 12-15 lyde:

§ 12-15 *Religiøse høytider*

Rett til permisjon ved religiøse høytider for arbeidstaker som *har andre religiøse høytidsdager enn de offentlige helligdagene*, reguleres av *trossamfunnsloven § 18*.

III

I lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner gjøres følgende endringer:

§ 14-9 første ledd skal lyde:

Utgifter til drift skal føres i økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet. Tilskudd til andres investeringer som nevnt i § 14-16 første og andre ledd, *trossamfunnsloven § 14 annet ledd og gravplassloven § 3 annet ledd*, er utgift til drift som likevel kan føres i økonomiplanens investeringsdel, investeringsbudsjettet og investeringsregnskapet.

§ 14-18 annet ledd skal lyde:

Første ledd gjelder også for lån som er tatt opp med hjemmel i annen lov. Lån som er tatt opp etter *trossamfunnsloven § 14 fjerde ledd* til investeringer i kirkebygg, kan likevel avdras over investeringsregnskapsmessige levetid hvis levetiden er vesentlig lengre enn levetiden på kommunens egne anleggsmidler.

IV

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

