



Byrådets sak

Byrådets sak nr.: 32/2010
Vedtaksdato: 15.09.2010

Vår ref. (saksnr.): 201003343-4
Arkivkode: 800

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL ENDRINGER I GRAVFERDSLOVEN OG KIRKELOVEN

Saken gjelder:

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har sendt på høring et notat med forslag til endringer i gravferdsloven og kirkeloven. Høringsfristen er 15.09.2010. Det sentrale formål med endringsforslagene er å legge bedre til rette for ivaretagelse av de behov religiøse og livssynsmessige minoriteter har i forbindelse med gravlegging. Spørsmål rundt dette ble reist under behandlingen av St.meld. nr. 17(2007-2008) *Staten og Den norske kirke*.

Departementet opplyser at spørsmål om livssynsnøytrale seremonirom til bruk for ulike livsfaseriter utredes av *Kulturdepartementet* som har ansvar for tros- og livssynsspørsmål i sin alminnelighet. Høringsnotatet omhandler derfor ikke dette. I følge *Kulturdepartementet* har regjeringen i sommer nedsatt et utvalg som skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitik. Utvalgets forslag skal foreligge innen utgangen av 2012.

Hovedinnholdet i endringsforslagene i gravferdsloven 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

Som følge av foreslåtte endringer i gravferdsloven må det foretas noen endringer av lovteknisk art i kirkeloven. Departementet foreslår også enkelte andre justeringer av kirkeloven herunder:

- tilpasninger i loven til den nye organiseringen av prestetjenesten
- hjemmel for å innhente politiattest for tilsetting i kirkelige stillinger og for personer som utfører enkelte frivillige oppgaver

Vedtakskompetanse:

Oslo kommunes høringsuttalelse avgis av byråden for kultur og utdanning etter delegert fullmakt, jf. bystyrets vedtak 30.05.2001 sak 218 og byrådets vedtak 03.07.2001 sak 1360 *Delegasjon av myndighet til å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne.*

Vedtak:

Oslo kommunes høringsuttalelse:

”Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har sendt på høring et notat med forslag til endringer i gravferdsloven og kirkeloven. Kommuner med forvaltningsansvar for kirkegårder og kirkelige fellesråd i Den norske kirke er blant høringsinstansene. Oslo kommune har etter kontakt med departementet mottatt høringsnotatet og har anledning til å uttale seg. Oslo kommune har en samarbeidsavtale med Kirkelig fellesråd i Oslo om gravferdsdriften. Gravferdsdriften ivaretas av Gravferdsetaten i henhold til dagens avtale. Oslo kommune har valgt å konsentrere sin uttalelse om noen av de foreslåtte endringene i gravferdsloven.

Innledning

Oslo er en by preget av stort etnisk og kulturelt mangfold og Oslo kommune støtter departementets hovedgrep som gjenspeiles i de foreslåtte endringene av gravferdsloven. Siktemålet med endringene er at gravferdsloven får en mer allmenn karakter og avspeiler en multireligiøs og flerkulturell virkelighet.

Betegnelsen kirkegård erstattes med gravlund

Departementet foreslår at betegnelsen *kirkegård* erstattes med *gravlund* både i lovens tittel og i de bestemmelser i gravferdsloven (og kirkeloven) hvor betegnelsen *kirkegård* er brukt. Dette begrunnes med behovet for å tydeliggjøre at de offentlige gravplassene ikke er forbeholdt medlemmer av Den norske kirke eller andre kirkesamfunn. Departementet bemerker at en slik endring i lovens begrepsbruk er ikke til hinder for at konkrete gravplasser, særlig de som i dag ligger rundt kirkebygninger, kan ha ordet kirkegård i navnet.

Oslo kommune støtter en slik endring av begrepsbruk.

En ny fanebestemmelse i §1

Departementet mener det er behov for å innta en fanebestemmelse i gravferdsloven som løfter hensynet til tros- og livssynsfriheten opp som et hensyn det skal legges betydelig vekt på ved gravferdsforvaltning og gravlegging. Den foreslåtte bestemmelsen fastslår en plikt som allerede følger av den alminnelige tros- og livssynsfrihet.

Det foreslås et nytt første ledd i gravferdsloven § 1, under ny overskrift *grunnleggende bestemmelser*, slik:

Gravlegging skal skje med respekt for den avdødes religion eller livssyn.

Fanebestemmelsen får konsekvenser for forståelsen av de krav til gravlunder som følger av gravferdsloven § 2, som fastslår at det i hver kommune skal være gravlunder med ledige graver for minst 3 % av kommunens befolkning. Den foreslåtte endringen i § 1 klargjør kravet om at en forholdsmessig rimelig andel av de ledige gravene skal være særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse minoriteters behov.

Oslo kommune støtter forslaget om en ny fanebestemmelse i gravferdsloven. Innholdsmessig er denne i tråd med den hovedmålsetting Oslo kommune allerede har i dag for gravferdsdriften om at gravferd skal skje med respekt for den enkeltes tro eller livssyn.

Særskilt tilrettelagte graver

Departementet påpeker at dersom hensynet til religiøse minoriteters behov skal ivaretas bedre enn i dag, er det et sentralt spørsmål hvordan det kan sikres særskilt tilrettelagte graver for muslimer. Dette henger blant annet sammen med at muslimske graver bør være orientert mot Mekka. Departementet mener det verken er mulig eller nødvendig å lovregulere at det skal anlegges særskilte muslimske gravplasser i alle landets kommuner.

Retten til fri grav er knyttet til hjemkommunen. Når muslimer i dag gravlegges i andre kommuner enn vedkommende var bosatt i ved dødsfallet, skjer dette ved at det gis tillatelse til slik gravlegging av kirkegårdmyndigheten (i Oslo av Gravferdsetaten). Det tas da betaling som ved gravlegging av utenbysboende, jf. gravferdsloven § 6 andre ledd. Departementet foreslår at det innføres en ordning som innebærer at kostnadsansvaret for gravlegging forblir hjemkommunens (kirkelig fellelsråd på hjemstedet) når slik gravlegging skjer i en annen kommune. Det foreslås at kommunestyret i gravleggingskommunen fastsetter størrelsen på den kostnaden som skal dekkes. Departementet foreslår 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.*

Departementet foreslår følgende 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 fellelsråd i hjemkommunen når denne ikke selv har et slikt tilbud.

Departementet omtaler i høringsnotatet at ordningen bare omfatter gravlegging i særskilt tilrettelagt grav *når det i avdødes hjemkommune ikke finnes slike graver.*

Oslo kommune har disse merknadene til denne problemstilling:

Oslo har i flere år sett behovet for å anlegge særskilte gravplasser for muslimer. Det må tilrettelegges egne felt for muslimer for at graven skal ha den ønskede retning mot Mekka. Slike graver lar seg vanskelig innpasse i eksisterende gravfelt på kirkegårder/gravlunder. Oslo har merket en økning i antall gravlegginger av muslimer. Fra 2008 til 2009 steg antallet gravlagte muslimer totalt sett med nesten 40 %. Opparbeidede særskilt tilrettelagte graver for muslimer reduseres raskt i takt med økt antall slike gravlegginger. I dag er det kun ledige tilrettelagte graver for muslimer på en kirkegård i Oslo, Høybråten. I 2009 var til sammen ca. 25 % av de gravlagte muslimene i Oslo utenbysboende. Fra 1. juli 2010 har derfor Gravferdsetaten sett seg nødt til innføre en ordning hvor det inntil videre ikke lenger gis tillatelse til at utenbysboende muslimer gravlegges på særskilt tilrettelagte gravfelt for muslimer i Oslo. Det er et behov for å utvide gravlundskapasiteten for muslimer, særlig i Oslo syd for at gravplasstilbudet skal være tilpasset bosettingsmønsteret. Opparbeidelse av nytt gravlundsareal/nye felt krever betydelige investeringer. Selv om gravleggingskommunen vil kunne kreve en kostnad, av hjemkommunen, når utenbysboende muslimer gravlegges på særskilt

tilrettelagt grav, vil en slik kostnad vanskelig kunne dekke de høye utgiftene som kreves for opparbeidelse av nye gravlundsarealer i Oslo.

Departementet omtaler i høringsnotatet at gravleggingskommunen vil få dekket kostnad på linje med slik avgift som i dag betales for utenbysboende gravlegging. Oslo kommune tolker gjeldende og foreslåtte bestemmelser i gravferdsloven samlet slik at man fortsatt ikke vil ha plikt til å sørge for gravlegging av andre enn kommunens egne innbyggere. Oslo kommune mener formuleringen i lovbestemmelsen om at kostnadene skal dekkes av kirkelig fellesråd i hjemkommunen når denne ikke selv har et slikt tilbud, bør forsterkes for å fremheve alle kommuners plikt til aktivitet og ansvar for tilrettelegging, jf. fanebestemmelsen i § 1 og kravet om ledige egnede gravplasser i § 2.

Mindre endringer i gravferdsloven § 6 og § 9

Departementets foreslåtte endring i § 6. Rett til grav, formaliserer at *dødfødte barn* også gis rett til grav i *fars* hjemkommune dersom far og mor var bosatt i hver sin kommune ved dødsfallet. Endringen innebærer at mor og far, i samsvar med praksis, likebehandles etter denne paragraf.

Departementet foreslår at begrepet *partnerskapslignende samboerskap* i gravferdsloven § 9 tas ut av lovteksten da dette anses overflødig etter at felles ekteskapslov trådte i kraft fra 1. januar 2009. Likekjønnede samboere faller nå inn under betegnelsen *ekteskapslignende samboerskap*.

Oslo kommune støtter nevnte foreslåtte endringer i gravferdsloven § 6 og § 9.

Kremasjon som gravferdsform

Departementet har vurdert om de to gravferdsformene *kistegravlegging* og *kremasjon* burde likestilles i økonomisk forstand, slik at retten til fri grav ble utvidet til også å omfatte rett til kremasjon uten avgift. Departementet uttaler at dersom det skal 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 vurdere å nedsette et utvalg for å utrede behovet for endringer i hele systemet for avgifter og annen brukerbetaling ved gravferd.

Oslo kommune støtter dette synspunkt og vil anføre at kremasjonsprosenten i Oslo er på hele 70-75 %. En evt. likestilling av de to gravferdsformene vil ha stor økonomisk innvirkning på kommunens gravferdsbudsjett.

Forslag til endring av gravferdsloven § 10. Kremasjon

Departementet ser 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 grunnlag som er beskrevet i paragrafens andre ledd, dvs. at de som sørger for gravferden ber om det. Fortsatt vil en person kunne treffe bindende beslutning om at han eller hun etter sin død skal kremeres, men da i medhold av den ordning som er regulert i gravferdsloven § 9 første ledd.

Departementet foreslår derfor følgende endring i gravferdsloven § 10. Kremasjon:

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

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

Oslo kommune støtter endringsforslaget.

Frister ved gravferd og kremasjon (forslag til endring av gravferdsloven § 10, § 12 og § 13)

Etter gravferdsloven § 12 skal gravlegging av kiste skje senest 8 dager etter dødsfallet. Den samme fristen gjelder etter gravferdsloven § 10 for kremasjon. Nedsettelse av urne etter kremasjon skal skje senest 6 måneder etter dødsfallet. Etter § 10 femte ledd skal krematoriet varsle politiet om at det er begjært kremasjon minst 3 dager før kremasjon 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. 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, påpeker departementet at denne ikke er til hinder for at gravferden kan finne sted så fort det er praktisk mulig. Den 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, kan skje så raskt som mulig.

Det omtales i høringsnotatet at departementet samtidig har 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 undergrave hovedregelen.

Forslaget til endring begrunnes blant annet i 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 forlengelsen av fristen bare kan praktiseres der det er tilfredsstillende kjølt oppbevaringsrom for kister. Departementet har vurdert at det ikke er behov for å lovregulere at det skal finnes tilfredsstillende bårerom i alle kommuner. Det er istedet tatt inn en ny bestemmelse i § 13 som pålegger kirkelig fellelsråd 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 fellelsråd etter bestemmelsen her ha en plikt til å forkorte fristen i § 10 og § 12.

Ut fra ovennevnte begrunnelser foreslår departementet disse endringene 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 blir 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.

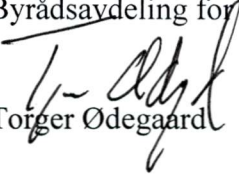
Kirkelig fellesråd kan forlenge fristene i § 10 andre ledd og § 12 dersom det foreligger tungtveiende grunner for det.

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.

Oslo kommune støtter de foreslåtte endringene. Behovet for å utvide fristen for gravlegging utover åttedagersregelen er tidligere foreslått overfor departementet av Oslo kommune via Gravferdsetaten. En utvidelse til 14 dager kan innebære mindre belastning og tidspress for de pårørende og bidra til at lovens bestemmelser kan håndheves på en bedre måte enn idag. Gravferdsetatens erfaring er at pårørende ønsker å sørge for at gravferden skjer så snart dette er praktisk mulig, men har erfaring med at mange pårørende søker om utsettelse fra åttedagersregelen på grunn av ulike behov. Det kan være at familiemedlemmer er bosatt ulike steder i inn- eller utland, eller har store avstander seg imellom på grunn av jobb eller utdanning, særlig i utlandet. At familien ønsker en spesiell kirke, prest eller seremoni er også behov som begrunner søknader om utsatt frist. I tillegg kommer det faktum at helligdager i forbindelse med jul-/nyttår- eller påskedager medfører at seremonien ofte må forskyves etter slike dager på grunn av stor pågang hos de som skal bistå ved eller forordne en begravelse."

Byrådsavdeling for kultur og utdanning


Torger Ødegaard

Vedlegg: Ingen

Kopi til: Bystyrets kultur- og utdanningskomite
Kirkelig fellesråd i Oslo