

Forslag om endringer i forskrift 10. januar 1997 nr. 16 til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsforskriften)

Høringsnotat juni 2012

Innhold

1. Innledning	3
2. Sammendrag	3
3. Tilpasninger til religiøse og livssynsmessige minoriteter	5
3.1. Fra ”kirkegård” til ”gravplass”	5
3.2. Særskilt tilrettelagte graver ved anlegg av gravplass.....	5
3.3. Bør det kunne dispenseres fra kravet om kiste ved gravlegging?	6
3.4. Tilstedeværelse under kremasjon	6
4. Tilpasninger til plan- og bygningslovgivningen	7
4.1. Anlegg mv. av gravplass	7
4.2. Byggetillatelse og ferdigattest	8
5. Inndeling av gravplass – SOSI-standard.....	9
6. Universell utforming	10
7. Tekniske endringer	10
7.1. Stenging av deler av gravplass	11
7.2. Grunnvann og drenering mv.	12
7.3. Kistegrav.....	12
7.3.1. Krav til jordoverdekning.....	12
7.3.2. Fravikelse av størrelsen til kistegrav.....	13
8. Gravlegging.....	14
9. Anonym og navnet minnelund	15
10. Gravminner	17
10.1. Dimensjoner på gravminner.....	17
10.2. Fundament	17
10.3. Godkjenningsordning	18
10.4. Plantefelt.....	18
11. Helse-, miljø og sikkerhet.....	19
11.1. Fjerning av implantater før kremasjon.....	19
11.2. Krav til kiste	19
11.3. Krav til askeurne	20
11.4. Gjenvinning av metallrester etter kremasjon	21
11. Myndigheten til å fravike forskriften.....	22

12. Økonomiske og administrative konsekvenser	22
13. Oversikt over forslagene til endringer i gravferdsforskriften.....	23

1. Innledning

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i *forskrift 10. januar 1997 til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsforskriften)*.

På bakgrunn av utviklingen som har skjedd og erfaringene som er gjort med forskriften, foreslår departementet endringer i flere bestemmelser. Blant annet er det, etter departementets vurdering, på enkelte punkter grunn til å endre forskriften for å bringe ordlyden i bedre samsvar med praksis som har utviklet seg med grunnlag i dispensasjoner. Også på andre punkter er det behov for å oppdatere forskriften.

Enkelte av forslagene har også sammenheng med oppfølgingen av kirkeforliket (avtale 10. april 2008 mellom stortingspartiene om det framtidige forholdet mellom stat og kirke). I forlikets punkt 5 om gravferdsforvaltningen heter at dagens lovgivning på området skal videreføres, samtidig som det skal gjøres "tilpasninger som ivaretar minoritetene". Departementet varslet i Prop. 81 L (2010–2011) at man ville foreta en gjennomgang også av forskriften til gravferdsloven.

2. Sammendrag

I *kapittel 3* foreslår departementet enkelte tilpasninger i gravferdsforskriften som tar sikte på å legge bedre til rette for at religiøse og livssynsmessige minoriteter får ivaretatt sine behov og ønsker i forbindelse med gravferd og gravlegging:

- Som følge av endringene i gravferdsloven som trådte i kraft 1. januar 2012, foreslår departementet at ordlyden i forskriften endres slik at den følger lovens benevning (fra "kirkegård" til "gravplass").
- Departementet foreslår en bestemmelse om at behovet for særskilt tilrettelagte graver for religiøse og livssynsmessige minoriteter skal vurderes ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass.
- Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om kirkelig fellesråd bør gis myndighet til å fravike kistekravet ved gravlegging når et slikt ønske er begrunnet i avdødes religion eller livssyn.
- De etterlattes mulighet til å være tilstede under selve kremasjonen foreslås tydeliggjort.

Kapittel 4 handler om tilpasninger av gravferdsforskriften til lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Forslagene er i

hovedsak av redaksjonell art. Departementet mener blant annet at det er behov for å klargjøre ansvarsfordelingen mellom kommune og fellestråd i planprosessen og foreslår derfor at forskriften presiserer at kommunen selv har en plikt til å sørge for at avsatt areal til gravplass reguleres.

I *kapittel 5* fremmes det forslag om å innføre en ordning for å standardisere identifiseringen av gravplasser, gravfelt og graver gjennom en landsdekkende digital modell tatt inn i landets samordnede opplegg for stedfestet informasjon (SOSI), som er utarbeidet av Statens kartverk. Gravkartet (som erstatter den tidligere gravplanen) får en standard utførelse, og forslaget innebærer at det skal foreligge gravkart for hvert gravfelt. Standarden innføres på alle nye gravplasser og ved vesentlige endringer av eksisterende gravplasser. Der standarden ikke er innført, vil det likevel stilles krav om inndeling av gravplassen og til gravkart for hvert gravfelt.

Kapittel 6 omtaler forslag om tilpasning av forskriften til de generelle kravene til universell utforming og tilgjengelighet som til enhver tid følger av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, plan- og bygningsloven og Byggteknisk forskrift til plan- og bygningsloven.

Ut fra erfaringer departementet har gjort med anvendelsen av forskriften, foreslås det i tillegg følgende i *kapittel 7* og *8*:

- Det gis anledning til å stenge enkeltgraver, deler av en gravplass eller hele gravplassen permanent for kistegravlegging.
- Det innføres et krav om at bispedømmerrådet skal godkjenne drenering av en gravplass som er tatt i bruk.
- Kravet til jordoverdekning av kiste reduseres.
- Med bakgrunn i begrenset areal på gravplasser i områder med stor muslimsk befolkning, og at barnegraver er et ønske fra de muslimske miljøene, vil departementet åpne for at det i gravplassvedtektene kan gis anledning til å fravike størrelseskravet til kistegraver.
- Det legges inn en presisering om at gravplassbetjening som hovedregel skal være tilstede på gravplassen ved kistegravlegging.
- Det tas inn i forskriften en presisering om at bare levninger etter mennesker kan gravlegges på gravplass.

Departementet foreslår i *kapittel 9* å regulere "anonym og navnet minnelund" i forskriften. Dette har i løpet av få år blitt relativt utbredt. Ved å regulere "navnet minnelund" i forskriften vil departementet bringe regelverket mer i samsvar med den dispensasjonspraksisen som har utviklet seg, samt sikre mer ensartet praksis. Det skal også være anledning til å gravlegge anonymt i minnelund.

I *kapittel 10* om gravminner foreslår departementet en klarere hjemmel for å gi generelle bestemmelser for unntak fra forskriftens dimensjonsbegrensninger på gravminner. Departementet foreslår at fundamentets lengde kan være 10 cm lengre enn

gravminnets bredde. Fundamentet skal ikke være synlig over bakken. Med dette forstår departementet at det skal være jevnt med bakken. I tillegg foreslår departementet at det i visse tilfeller skal stilles krav om pukksetting. Det foreslås innført en ny ordning med merkepinne som skal plasseres i fundamentets bakre senter, for at steinleverandørene lettere skal vite hvor gravminnet skal plasseres.

I *kapittel 11* om helse, miljø og sikkerhet foreslår departementet å gi adgang til å gjenvinne metallrester etter kremasjon. Videre foreslås endringer for å tydeliggjøre at krematoriene har myndighet til å fravike kravene eller sette ytterligere krav til kiste før kremasjon, hvis hensynet til sikkerhet eller øvrige hensyn tilsier det. Videre foreslås innført et nytt krav om at urner skal være forarbeidet av organisk materiale av hensyn til oppløsningstid.

I *kapittel 12* omtaler departementet forholdet mellom kirkelig fellesråds myndighet til å fravike forskriften i enkeltsaker og bispedømmerådets adgang til å fravike forskriften gjennom generelle bestemmelser i vedtektene for gravplassen.

I *kapittel 13* redegjøres det for økonomiske og administrative konsekvenser av endringsforslagene. Departementet legger til grunn at forslagene ikke har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

3. Tilpasninger til religiøse og livssynsmessige minoriteter

3.1. Fra "kirkegård" til "gravplass"

Med virkning fra 1. januar 2012 ble uttrykket "kirkegård" i gravferdsloven og i en rekke andre lover endret til "gravplass" for å gjøre lovenes ordlyd mer livssynsnøytral. Departementet foreslår at den samme endringen gjennomføres i forskriften, også slik at betegnelsen "kirkegårdsplan" erstattes med "gravplassplan". Dette får virkning for ordlyden i en rekke bestemmelser i forskriften:

Uttrykket "kirkegård" endres til "gravplass" i §§ 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 29, 31, 33 og 39.

Uttrykket "kirkegårdsplan" endres til "gravplassplan" i §§ 2, 3 og 6.

Departementet vil understreke at navnet på gravplasser ikke er et lovregulert spørsmål, og det vil fortsatt være adgang til å bruke begrepet kirkegård som en del av navnet på en konkret gravplass.

3.2. Særskilt tilrettelagte graver ved anlegg av gravplass

Det framgår av forskriften § 2 annet ledd at anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass skal skje i henhold til gravplassplan. Kirkelig fellesråd er ansvarlig for utarbeidelse av planene og for å sette i gang anleggsarbeidet.

Den nye fanebestemmelsen i gravferdsloven § 1 første ledd tydeliggjør at kravet om ledige graver i gravferdsloven § 2 første ledd også medfører at en forholdsmessig rimelig andel av de ledige gravene skal være særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov. Departementet ser det som viktig at kommunene og fellestrådene vurderer behovet for særskilt tilrettelagte graver i arbeidet med anlegg av ny gravplass og ved endringer av en eksisterende gravplass.

For å tydeliggjøre kommunens og kirkelig fellestråds ansvar foreslår departementet at det legges til et nytt annet punktum i gravferdsforskriften § 2 annet ledd:

”Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring skal behovet for særskilt tilrettelagte graver vurderes.”

Gjeldende annet punktum blir nytt tredje punktum.

3.3. Bør det kunne dispenseres fra kravet om kiste ved gravlegging?

Gravferdsforskriften § 28 stiller krav om at det skal benyttes kiste ved gravlegging og kremasjon. Bestemmelsen kan bare fravikes av departementet, jf. forskriften § 39.

I utredningen *Livsfaseriter som religions- og livssynspolitisk utfordring* (Ingvild Thorson Plesner og Cora Alexa Døving (red.), STL, Oslo 2009) beskrives kravet om bruk av kiste ved gravlegging som en hovedutfordring for noen av medlemmene av Islamsk Råd Norge. Representanter for både sunni- og sjiamuslimer ønsker en oppheving av kistekravet, med referanse til England og Nederland der begravelse uten kiste har blitt innvilget som særrettighet ved noen gravplasser. Like fullt understreker alle informantene at dette ikke framstår som et veldig stort problem fordi muslimer ifølge sharia skal følge lovene i det landet man bor.

Departementet mener det ikke vil være forsvarlig å fjerne kravet om kiste ved gravlegging og ved kremasjon. Det er få som i praksis ytrer ønske om at gravlegging skal kunne skje uten kiste. Etter departementets oppfatning kunne det være aktuelt at den lokale gravferdsmyndigheten fikk adgang til å dispensere fra kistekravet ved gravlegging når et ønske om gravlegging uten kiste er begrunnet i avdødes religion eller livssyn, jf. også fanebestemmelsen i gravferdsloven § 1 første ledd. Kirkelig fellestråd bør i tilfellet kunne stille vilkår for et slikt vedtak, for eksempel at de etterlatte selv fyller igjen graven.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter til dette spørsmålet.

3.4. Tilstedeværelse under kremasjon

Gravferdsforskriften § 32 tredje punktum sier at uten særskilt tillatelse fra krematoriets daglige leder, kan ikke andre enn krematoriets tilsatte være tilstede ved kremasjon.

Det er i praksis svært få kremasjoner der spørsmål om tilstedeværelse fra de etterlatte blir tatt opp. De fysiske og bygningsmessige forutsetningene for at de etterlatte kan være til stede ved selve kremasjonen varierer fra krematorium til krematorium. Ved alle krematorier som er oppført de siste årene, er det lagt særskilt til rette for at de etterlatte kan være til stede. De fleste krematoriene framstår likevel i dag som lite egnet for det.

Departementet finner ikke grunnlag for å foreslå regelendringer som vil kreve ombygging eller omfattende endringer i de eksisterende krematoriene. Etter gravferdsloven § 4 annet ledd kan anlegg eller vesentlig endring av krematorium ikke skje uten tillatelse fra departementet, og departementet vil ha oppmerksomhet på spørsmålet om tilstedeværelse fra etterlate når departementet behandler slike saker i framtiden.

Enkelte trossamfunn ønsker å gjennomføre ritualer parallelt med selve kremeringen, og at etterlatte kan være til stede og overvære kremeringsprosessen. Etter for eksempel hinduers tro og tradisjon er selve kremeringsprosessen det viktigste rituelle elementet i gravferden. Det rituelle idealet om at eldste sønn skal tenne kremeringsbålet, er enkelte steder ivaretatt gjennom en praksis der en av de etterlatte gis tillatelse til å følge kisten til ovnen og trykke på startknappen.

Departementet foreslår en justering av bestemmelsen i forskriften for å tydeliggjøre at de etterlatte bør gis mulighet til å være tilstede under selve kremasjonen dersom det praktisk ligger til rette for det. Etter departementets oppfatning er det ikke grunn til å begrense muligheten til tilfeller der ønsket om tilstedeværelse har en religiøs eller livssynsmessig begrunnelse.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 32 tredje punktum:

”Der forholdene ligger til rette for det, bør de etterlatte gis anledning til å være til stede under selve kremasjonen.”

4. Tilpasninger til plan- og bygningslovgivningen

4.1. Anlegg mv. av gravplass

I henhold til gravferdsforskriften § 2 plikter kommunen å sette av areal til gravplass og skal sørge for at slikt areal reguleres etter bestemmelsene i plan og bygningsloven (lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling). Bispedømmerådet skal som statlig fagmyndighet ha anledning til å uttale seg før kommunen treffer vedtak om regulering.

Kommuneplan og reguleringsplan er regulert i plan og bygningsloven) kapittel 11 og 12. Henvisningene til plan- og bygningsloven i § 2 foreslås oppdatert etter at det har skjedd endringer i plan- og bygningsloven.

Departementet ser behov for å klargjøre ansvarsfordelingen mellom kommune og fellelsråd i planprosessen. Flere kommuner er tilbakeholdne med å regulere avsatt areal til gravplass, og de kirkelige fellelsrådene har i en del tilfeller måttet utføre og finansiere forarbeidet til regulering av areal. Departementet vil derfor foreslå at det i forskriften presiseres at kommunen selv har en plikt til å sørge for at avsatt areal til gravplass reguleres.

I 2003 kom det inn en anbefaling i gravferdsforskriften om at det i arealplanleggingen bør foretas hensiktsmessig støyskjerming av gravplassen, i gravferdsforskriften. Departementet foreslår at bestemmelsen i gravferdsforskriften justeres noe, blant annet slik at det henvises til "gjeldende retningslinjer" for behandling av støy i arealplanlegging. Miljøverndepartementet har fastsatt slike retningslinjer (T-1442 MD2005). Anbefalt støygrense for gravplass er fastsatt til 45–50 dB.

Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass skal behovet for særskilt tilrettelagte graver vurderes, jf. omtalen ovenfor i punkt 3.2.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 2:

"Kommunen skal sørge for at det er tilstrekkelig areal til gravplass og skal selv regulere slikt areal etter kapittel 12 i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Regulert areal til ny gravplass eller utvidelse av gravplass skal om mulig også omfatte en buffersone mellom gravplassareal og naboskap. Gravplass skal skjermes mot støy i samsvar med gjeldende retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging. Bispedømmerådet skal som statlig fagmyndighet ha anledning til å uttale seg før kommunen gjør vedtak, jf. plan- og bygningsloven kapittel 11 og 12.

Anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass skal skje i henhold til gravplassplan som vedtas av kirkelig fellelsråd og godkjennes av bispedømmerådet, jf. gravferdsloven § 4 første ledd. Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring skal behovet for særskilt tilrettelagte graver vurderes. Helsefaglig myndighet i kommunen skal gis anledning til å uttale seg om gravplassplanen før vedtak fattes.

Kirkelig fellelsråd er ansvarlig for utarbeidelse av gravplassplan og gravkart og for igangsetting av arbeidet."

4.2. Byggetillatelse og ferdigattest

Anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass krever byggetillatelse og ferdigattest etter plan- og bygningsloven §§ 20-1 og 21-10. I slike saker skal godkjenning av eller uttalelse om gravplassplanen fra bispedømmerådet følge søknaden.

Departementet foreslår at ordlyden i gravferdsforskriften § 6 første ledd første punktum justeres, slik at også denne bestemmelsen uttrykkelig omfatter *vesentlig endring* av gravplassen, jf. også forskriften § 2 andre ledd. Hva som vil være å regne som en *vesentlig* endring, reguleres av plan- og bygningsloven og forskrifter til denne.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 6 første ledd første punktum:

”Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass kreves byggetillatelse og ferdigattest etter plan- og bygningslovens bestemmelser.”

5. Inndeling av gravplass – SOSI-standard

Statens kartverk har utarbeidet en ny standard for fagområdet ”Gravplass” i landets samordnede opplegg for stedfestet informasjon (SOSI). Den digitale modellen er landsdekkende, noe som gir mulighet for å standardisere identifiseringen av alle gravplasser, gravfelt og graver.

Departementet vil foreslå at det i gravferdsforskriften § 4 innføres en ny digital modell for inndeling av gravplass. Gravkartet (tidligere kalt gravplanen) får en standard utførelse, og forslaget innebærer at det skal foreligge gravkart for hvert gravfelt. Gjeldende bestemmelse krever at det skal foreligge en gravplan over gravplassen.

Det åpnes for at graver kan påvises på to måter, enten ved hjelp av koordinater eller ved utmål fra fastmerker (også kalt målemerker), som er dagens løsning. Videre er det konkretisert et minste antall fastmerker pr. gravfelt, som regel minst fire. I dagens bestemmelse står det “et tilstrekkelig antall målemerker”.

Modellen er først og fremst ment som et verktøy for gravplassmyndighetene. Arbeidet med forvaltning, drift og vedlikehold av gravplassen kan effektiviseres ved blant annet å registrere flere objekter på gravplassen enn i dag og sette disse sammen med annen stedfestet informasjon. Det vises særlig til kulturspor og infrastrukturen på plassene, som stier, vannposter, komposthauger, jordkvalitet og liknende.

Standarden innføres på alle nye gravplasser og ved utvidelse og vesentlige endringer av eksisterende gravplasser. Der standarden ikke er innført, vil det likevel stilles krav om inndeling av gravplassen og til gravkart for hvert gravfelt.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 4:

”§ 4. Inndeling av gravplass. Gravkart

Gravplass inndeles i gravfelt. Hvert gravfelt inndeles i graver som er ordnet i rekker og kolonner. Graver kan være frittliggende innenfor gravfelt.

Ved anlegg, utvidelse eller vesentlig endring av gravplass skal gravplassen, hvert gravfelt og hver grav ha egen ID i henhold til standard fastsatt av Statens kartverk (SOSI). Gravene bør være stedfestet ved hjelp av koordinater og skal være forankret i marken med gravfeltfastmerker, som regel minst fire for hvert gravfelt. Graver skal kunne påvises entydig, enten direkte ved hjelp av koordinater eller ved utmål fra gravfeltfastmerkene.

Det skal foreligge gravkart for hvert felt på gravplassen, som viser fastmerkene. Gravkartet skal også gi opplysninger om hvem som er gravlagt i vedkommende grav, eventuelt i form av en kode. Deler av gravplass som er fredet av eller i medhold av kulturminneloven, skal avmerkes på gravkartet.

Der SOSI-standarder ikke er innført, skal likevel hver gravplass, hvert gravfelt og hver grav ha sin egen ID. Ved bruk av analoge kart skal de foreligge i målestokk 1:100 og gravfeltfastmerkene skal være koordinatberegnet.”

Det foreslås at begrepet ”gravplan” endres til ”gravkart” også i §§ 2, 3, 5 og 19.

6. Universell utforming

Gravferdsforskriften § 7 annet ledd første punktum lyder: ”Rullestolbrukere skal så langt det er mulig sikres lett adkomst til kirkegård.”

Lov 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) § 10 slår fast at for bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten gjelder kravene til universell utforming i eller i medhold av lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Gravplass er å regne som uteområde rettet mot allmennheten.

Ny plan- og bygningslov som trådte i kraft 1. juli 2009 (plandelen) og 1. januar 2010 (byggesaksdelen), medfører skjerpede krav til tilgjengelighet på gravplasser. Nærmere krav til universell utforming er fastsatt i forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) til plan- og bygningsloven. Gravplass regnes som ”uteareal”, og blant annet adkomst og parkering skal være universelt utformet slik det framgår av kapittel i 8 i forskriften.

Departementet vil foreslå at § 7 i gravferdsforskriften tilpasses kravene til universell utforming og tilgjengelighet som til enhver tid følger av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, plan- og bygningsloven og forskrifter til denne ved en henvisning til disse reglene.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 7 annet ledd:

”Gravplassen skal tilrettelegges etter gjeldende regler for universell utforming.”

Annet ledd annet, tredje og fjerde punktum blir nytt tredje ledd.

Tredje ledd blir nytt fjerde ledd og fjerde ledd blir nytt femte ledd.

7. Tekniske endringer

7.1. Stenging av deler av gravplass

Forskriften § 5 annet ledd åpner i dag for at kirkelig fellesråd kan stenge hele eller deler av en gravplass midlertidig for gravlegging dersom hensynet til driften av gravplassen gjør det nødvendig. Behovet for stenging kan skyldes akutte naturhendelser, for eksempel flom, som kan skape store ødeleggelser.

Enkelte forhold lar seg ikke utbedre, og det kan da være nødvendig å stenge en gravplass permanent. I de fleste tilfellene vil det dreie seg om permanent stengning av hele eller deler av gravplassen for kistegravlegging. Slik stenging er ikke direkte regulert i forskriften i dag. Kirkelig fellesråd har i enkelte saker truffet vedtak om at det fra et gitt tidspunkt ikke er anledning til å foreta kistegravlegging. En slik bestemmelse er tatt inn i gravplassens vedtekter, som så er godkjent av bispedømmerådet.

Departementet ser behov for at muligheten for permanent stenging av hele eller deler av gravplassen samt enkeltgraver for kistegravlegging, kommer tydelig fram i forskriften. Myndigheten til å fatte vedtak om permanent stenging av enkeltgrav for kistegravlegging bør etter departementets oppfatning legges til kirkelig fellesråd, mens permanent stenging av hele eller deler av gravplassen for kistegravlegging bør skje gjennom vedtektsendringer, som godkjennes av bispedømmerådet.

Permanent stenging vil gripe inn i rettighetene til festere av kistegrav, jf. gravferdsloven § 15. Stenging bør derfor bare kunne skje når det foreligger tungtveiende grunner. Av hensyn til festerne bør det dessuten tilstrebes å ta slike områder ut av bruk til kistegravlegging ved at fester fra neste forfall bare får anledning til å gjenfeste graven som urnegrav.

Tungtveiende grunner vil typisk foreligge når forholdene er slik at gravplassen drives i strid med forskriftens bestemmelser. Det kan være at gravstørrelsen er mindre enn forskriftens minimumskrav, noe som gjør det vanskelig å få satt ned en kiste uten å komme i berøring med nedsatte kister i nabogravrekker, eller at jorddybden er så liten at det ikke er mulig å etterkomme kravet til jordoverdekning over kiste. Andre steder står grunnvannet så høyt at det siver inn i gravene under eller etter oppgraving. Der forholdene ikke kan utbedres ved utarbeidelse av nytt gravkart, oppfylling av jord, eller drenering omkring et utsatt gravfelt, vil permanent stenging for kistegravlegging være nødvendig. Stenging av hele eller deler av gravplass for kistegravlegging kan ikke være begrunnet i at det aktuelle gravfeltet er vanskelig tilgjengelig eller at jorda der det skal graves inneholder store røtter eller stein.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 5 annet ledd og nytt tredje og fjerde ledd:

”Dersom gravstørrelse, jorddybde eller grunnvannsstand ikke samsvarer med forskriftens krav, kan enkeltgrav, deler av en gravplass eller hele gravplassen stenges permanent for kistegravlegging. Berørte rettighetshavere skal så langt det er mulig varsles skriftlig i god tid og senest tre uker før permanent stenging for kistegravlegging iverksettes. Kirkelig

fellesråd kan vedta stenging for enkeltgrav. Stenging av hele eller deler av gravplassen må fastsettes i vedtektene for gravplassen.

Kirkelig fellesråd kan stenge gravplassen eller deler av den midlertidig for all gravlegging ved ekstreme værforhold.

Bestemmelsen i § 11 første ledd gjelder tilsvarende ved permanent eller midlertidig stenging.”

7.2. Grunnvann og drenering mv.

En del gamle gravplasser har problemer ved at grunnvann siver inn i kistegraven når den åpnes eller etter at den er åpnet. Det er ikke i tråd med forutsetningene i gravferdsforskriften § 8, som sier at grunnvannsnivået skal ligge minst 30 cm under kistebunnen.

I en del tilfeller ønsker man å bøte på problemet ved å drenere slike felt. På grunn av liten avstand til kistene i naborekkene er det vanskelig å drenere mellom rekkene uten å berøre gamle kister. Der grunnvannet står høyt, vil det være knapphet på oksygen som er en forutsetning for ønsket nedbrytning. Å grave seg gjennom gravfelt av denne typen vil fort bli oppfattet som uetisk.

Departementet ønsker ikke å stenge for drenering der hvor det foreligger et uttrykkelig behov og denne løsningen anses som eneste mulighet før en eventuell stengning for kistegravlegging, jf. forslaget til endring i forskriften § 5. For å sikre at alle forhold er nøye vurdert før drenering foretas, vil departementet imidlertid foreslå at det tas inn et nytt tredje ledd i § 8 om at det kreves en særskilt godkjenning av bispedømmerådet før drenering kan utføres på en gravplass som er tatt i bruk.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 8 nytt tredje ledd:

”På en gravplass som er tatt i bruk, kan det bare legges nye drensledninger når bispedømmerådet har gitt sitt samtykke.”

7.3. Kistegrav

7.3.1. Krav til jordoverdekning

Gravferdsforskriften § 13 annet ledd lyder:

”Kiste skal plasseres slik at den har minst 1 meter jordoverdekning og minst 0,3 meter jorddybde under kistebunnen. Den skal være omsluttet av jord på alle sider”.

Departementet vil foreslå at kravet til jordoverdekning endres fra 1 meter til 0,8 meter, og at det presiseres et minstekrav til mengde jord på siden av kistene.

Kravet om en meter jordoverdekning var en videreføring av bestemmelsen i tidligere lov om kirker og kirkegaarde fra 1897. Fagmiljøet ved Universitetet for miljø- og

biovitenskap (UMB)uttaler at dersom jordkvaliteten er god og risiko for utvasking av jord på overflaten er liten, anses 0,8 m med overdekningsjord over kisteløkk som tilstrekkelig.

Ved å redusere kravet til jordoverdekning vil man kunne øke bruken av arealer som i dag er utelukket på grunn av for liten dybde til fjell eller for høyt grunnvann. Kostnadene ved nyanlegg av gravplasser vil reduseres, og arbeidet ved gravplassen vil effektiviseres ved at kravet til avstivning av grav ved dybde større enn 2,0 meter bortfaller ved graving i ”dobbel dybde”. Mindre jordoverdekning vil i tillegg bedre oksygentilførsel til sonen der kistene ligger, noe som gir kortere oppløsningstid. Dertil vil en i større grad unngå å komme i konflikt med fjellgrunn, grunnvann og gamle levninger.

Forskriften fastsetter ikke i dag noe krav til mengde jord på sidene av kisten. Ved gravlegging innenfor forstøtningsmurer kan mengden jord til tider bli for liten, noe som enkelte steder har medført luktproblemer. Departementet vil derfor foreslå at det fastsettes en minste jordmengde til 0,3 meter også på sidene av kisten.

Fellesrådets dispensasjonsadgang vil etter dette kun få virkning for kravet om 0,3 meter jord under og på sidene av kisten. Departementet finner derfor ikke grunn til å opprettholde kravet om at helsefaglig myndighet skal gis anledning til å uttale seg før kravet til jordoverdekning fravikes.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 13 annet og tredje ledd:

”Kiste skal plasseres slik at den har minst *0,8 meter* jordoverdekning og minst 0,3 meter jord under kistebunnen *og på alle sider*.

Når særlige forhold tilsier det, kan kirkelig fellesråd fravike bestemmelsene i annet ledd. Kiste kan likevel ikke gis mindre enn 0,8 meter jordoverdekning. *Dersom forholdene tilsier det, skal fellesrådet treffe bestemmelse om større jordoverdekning enn 0,8 meter.*”

7.3.2. Fravikelse av størrelsen til kistegrav

Kistegrav skal være minst 3 meter lang og 1,5 meter bred, jf. forskriften § 13 første ledd. Det innebærer at alle gravlegges i grav med voksenstørrelse.

Departementet har de siste årene likevel etter søknad gitt dispensasjon fra størrelseskravet i § 13 for grav på muslimske gravfelt på gravplasser i Oslo og Bærum kommune. Det er en forutsetning at ordningen på disse feltene tilbys som et valgfritt alternativ til gravlegging i alminnelig grav, og det må gis klar informasjon om at valg av dette alternativet utelukker senere bruk av graven til voksengrav.

Med bakgrunn i dette foreslås det et nytt fjerde ledd i § 13 som gir bispedømmerådet myndighet til å fravike bestemmelsene i første ledd dersom det foreligger særlige forhold.

Departementet foreslår følgende ordlyd § 13 fjerde ledd:

”Når særlige forhold tilsier det, kan det i vedtektene fastsettes særskilte bestemmelser som fraviker kravene i første ledd.”

8. Gravlegging

Kirkelig fellesråd fastsetter tidspunktet for den enkelte gravleggingen, jf. gravferdsforskriften § 12 første ledd. Dette gjelder både ved kistegravlegging og ved urnenedsettelse. Fristen for gravlegging og kremasjon i gravferdsloven §§ 10 og 12 ble endret fra 8 dager til 10 virkedager med virkning fra 1. januar 2012, jf. lov 26. august 2011 nr. 40.

Det har etter de siste endringene i gravferdsloven vært ulike synspunkter på om lørdag skal inngå i uttrykket ”virkedager”. Departementet har i sin rådgivning foreløpig lagt til grunn at lørdag regnes som virkedag i gravferdsloven bare dersom den aktuelle gravferdsmyndigheten driver virksomhet denne dagen. Det vil si at dersom det er vanlig praksis på en gravplass å gjennomføre begravelser på lørdager, skal også lørdag regnes som virkedag ved beregning av frist for gravlegging på denne gravplassen.

Noen lover regner lørdag gjennomgående som virkedag, mens andre lover har regler om at en frist forlenges til den nærmest følgende virkedagen dersom fristen utløper på en lørdag. Departementet vil be om høringsinstansenes synspunkter på hva som vil være den mest hensiktsmessige tolkningen av uttrykket ”virkedager” i gravferdsloven, om det bør legges til rette for en mest mulig felles praksis i hele landet og om det eventuelt bør tas inn bestemmelser om spørsmålet i gravferdsforskriften.

Fellesrådets vedtak om tidspunkt for gravlegging har i praksis ikke vært gjenstand for klage, da avgjørelsen skal skje raskt. De etterlattes ønske om tidspunkt for gravlegging skal ivaretas så godt som mulig. Fellesrådet må imidlertid ha den endelige avgjørelsesmyndigheten i fastsettelsen av tidspunkt for gravlegging. Departementet ønsker å tydeliggjøre dette gjennom å føye til et nytt punktum til § 12 første ledd som skal lyde:

”Fellesrådets vedtak kan ikke påklages”.

Gravplassbetjeningen er som hovedregel til stede på gravplassen ved en gravlegging. Betjeningen skal påse at gravleggingen skjer på en forsvarlig måte og at graven lukkes umiddelbart etter gravlegging. Ved enkelte urnenedsettelse kan det imidlertid være gjort i stand en åpen grav som de etterlatte selv fyller igjen, uten at andre er tilstede. Dette kan blant annet være tilfellet hvor urnenedsettelse skjer utenfor ordinær arbeidstid for de ansatte på gravplassen.

Departementet ønsker at det skal legges til rette for fleksible løsninger, som tar hensyn til de etterlattes ønsker, jf. den nylig innførte bestemmelsen i gravferdsloven § 1 om at gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn. Ved muslimske gravlegginger har de etterlatte uttrykt ønske om selv å få fylle igjen graven. Dette er det noen steder lagt til rette for ved at graven er åpnet og gravplassbetjeningen har lagt ut spader. Å utvise fleksibilitet i tråd med de etterlattes ønske må ikke gå på bekostning av sikkerhet. Det skal derfor fremdeles som hovedregel være representanter for gravplassen tilstede på gravplassen under kistegravlegging.

Departementet foreslår å føye til et nytt punktum til § 12 annet ledd som skal lyde:

”En representant for gravplassen skal som hovedregel være tilstede under kistegravlegging”.

Departementet har registrert at det med ujevne mellomrom kommer spørsmål om å gravlegge kjæledyr sammen med avdøde. Forskriften har ingen regulering av dette spørsmålet. Det er imidlertid en allmenn oppfatning om at man kun gravlegger lik etter mennesker på gravplass. Da gravlegging av kjæledyr sammen med avdøde antas å få økende aktualitet, vurderer departementet å ta inn en presisering i forskriften lik den reguleringen som finnes i § 32 om at det i krematorier bare skal kremes lik etter mennesker. En regulering av dette spørsmålet bør ikke stride mot nedsettelse av organisk materiale, eller nedsettelse av lik funnet i naturen.

Departementet foreslår å tilføye et nytt fjerde ledd til § 12 som skal lyde:

”På gravplass kan bare levninger etter mennesker gravlegges”.

9. Anonym og navnet minnelund

De senere årene er det flere steder utviklet et tilbud om en ny form for gravlegging som er kjent under betegnelsen ”navnet minnelund”. Dette er gravfelt for urner med graver av størrelse 0,5 x 0,5 meter med plass for en urne, eller grav med størrelse 3 x 1,5 meter med plass for en kiste. Det er i hovedsak graver på 0,5 x 0,5 meter som benyttes. Graven har ikke gravminne. Navn og data plasseres på et minnesmerke ved siden av gravfeltet. Ved dette minnesmerket vil det eventuelt kunne legges til rette for at det plasseres blomsterbuketter og tennes lys.

Etablering og drift av navnet minnelund er ikke direkte regulert i forskriften i dag. Det har imidlertid på få år utviklet seg en praksis med grunnlag i dispensasjoner og denne typen gravfelt er blitt relativt utbredt. Ved å regulere navnet minnelund i forskriften vil departementet bringe regelverket mer i samsvar med praksis, samt bidra til en mer ensartet praksis på området. Det skal også være anledning til å gravlegge anonymt i minnelund. Det innføres ingen plikt til å anlegge denne formen for minnelund. Det vil være opp til de enkelte gravplassmyndighetene om de vil tilby denne ordningen.

Det har utviklet seg ulik praksis når det gjelder varigheten av grav og spørsmålet om adgangen til å feste grav på navnet minnelund. Noen steder avgrenses varigheten til fredningstidens lengde (20 år). Da fjernes navnet fra minnesmerket, og graven kan brukes på nytt. Andre steder kan graven festes etter fredningstidens utløp. Det er også enkelte steder lagt til rette for at ektefolk eller andre nærstående skal kunne gravlegges ved siden av hverandre i navnet minnelund, ved at det må festes en grav til den lengstlevende ved siden av den som tas i bruk.

Departementet vil foreslå at varigheten av grav i navnet minnelund, herunder mulighet for feste av grav, kan reguleres i vedtektene til gravplassen.

Det monumentet som skal plasseres ved minnelunden, må betegnes som et minnesmerke som bispedømmerådet skal godkjenne, jf. forskriften § 20 annet ledd. På minnesmerke ved navnet minnelund setter man opp navn og data på alle de gravlagte. Det kan ikke plasseres individuelt gravminne på minnelund. Personer som er omkommet på havet, i krig eller liknende og som ikke er gravlagt på gravplass, kan få navnet satt på minnesmerke ved navnet minnelund der hvor dette er anlagt av gravplassmyndighetene. På grunn av minnelundenes innretning med like mange plasser på minnesmerket som det er graver i tilhørende gravfelt, samt ulik praktisering av varighet og mulighet for feste, finner ikke departementet å kunne åpne for såkalt symbolsk flytting fra det opprinnelige gravminnet til navnet minnelund.

Departementet vil foreslå at navnet og anonym minnelund reguleres i en ny § 15a i forskriften:

”§ 15a Anonym og navnet minnelund

Med minnelund forstås gravfelt på gravplass uten adgang til gravminne knyttet til den enkelte grav. §§13 første ledd og 15 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for grav i anonym og navnet minnelund.

Gravens plassering på anonym minnelund er bare kjent for gravplassmyndighetene. Plassering av grav på navnet minnelund kan gjøres kjent. Anonym og navnet minnelund skal plasseres i atskilte gravfelt.

Ved anonym minnelund kan det plasseres minnesmerke. Ved navnet minnelund skal det plasseres minnesmerke med navn og data på de gravlagte.

Grav på anonym minnelund har ingen ansvarlig. På navnet minnelund kan grav festes etter fredningstidens utløp. Nærmere regler og vilkår gis i gravplassens vedtekter.”

Som følge forslaget om en ny bestemmelse om minnelund, vil departementet foreslå at det i forskriften § 21 gjøres følgende endring:

”Personer som er omkommet på havet, i krig eller liknende og som ikke er gravlagt på gravplass, kan likevel få navnet satt på eksisterende eller nytt gravminne eller på minnesmerke ved navnet minnelund hvor dette er anlagt.”

10. Gravminner

10.1. Dimensjoner på gravminner

Dimensjoner på gravminner er regulert i forskriften § 23. Sentral regulering av dimensjoner på gravminner skal ivareta hensyn til sikkerhet og forsvarlig forvaltning av gravplassen. I spesielle tilfeller kan bispedømmerådet etter dagens bestemmelse dispensere fra forskriften i enkeltsaker. Når det gjelder generelle bestemmelser, kan plan for gravplassen ved anlegg eller utvidelse ha særskilte bestemmelser for gravminner, jf. gravferdsforskriften § 3 bokstav b.

Departementet foreslår en klarere hjemmel for å gi generelle bestemmelser for unntak fra forskriftens dimensjonsbegrensninger. Slike bestemmelser må fastsettes i vedtektene for gravplassen. Gravplassvedtekter krever godkjenning fra bispedømmerådet, og dette vil kunne sikre en ensartet praksis.

Når det gjelder enkeltsaker, foreslår departementet å legge myndigheten til å fravike forskriften til kirkelig fellesråd. Det er naturlig at den som har forvaltningsansvaret for gravplassene også kan treffe avgjørelse om å dispensere fra dimensjonsbegrensningene i enkeltsaker. Bispedømmerådet vil som klageinstans kunne sørge for en ensartet praksis.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 23 tredje og nytt fjerde ledd:

”Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass kan det fastsettes særskilte bestemmelser for gravminner i vedtektene for gravplassen.

Når særlige grunner tilsier det, kan *kirkelig fellesråd i enkeltsaker* fravike bestemmelsene i denne paragraf.”

10.2. Fundament

Stående gravminner i stein skal sikres med et fundament i stein. Fundamentet skal ha en form og en størrelse som forhindrer at gravminnet kan veltes, og nærmere krav er fastsatt i forskriften § 24 annet ledd. Gravminne som er mer enn 60 cm høyt, skal ha en fundamentdybde som utgjør minst 20 % av gravminnets høyde over bakken.

Departementet ser på dette som en hensiktsmessig regel også i tilfeller hvor et gravminne har varierende høyde. Når det gjelder fundamentets bredde, er det i dag ingen nærmere regulering. Dette har ført til en del usikkerhet og varierende praksis.

Departementet foreslår en ny bestemmelse om at fundamentets bredde kan være 10 cm lengre enn gravminnets bredde. Fundamentet skal ikke være synlig over bakken. Med dette forstår departementet at det skal være jevnt med bakken, slik at en bestemmelse om fundamentets lengde ikke kommer i strid med denne bestemmelsen selv om det stikker litt ut på hver side. I tillegg foreslår departementet at det i visse tilfeller skal stilles krav om pukketsetting. Kirkelig fellesråd må på bakgrunn av dette foreta en konkret vurdering av grunnforholdene på den enkelte gravplass.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 24 annet ledd:

”Fundament skal ha en form og en størrelse som forhindrer at gravminnet kan veltes og skal i bunnen ha en anleggsflate som er dobbelt så bred som gravminnets tykkelse. *Fundamentet kan være opptil 10 cm lengre enn gravminnets bredde.* Gravminne som er mer enn 60 cm høyt skal ha en fundamentdybde som utgjør minst 20 % av gravminnets høyde over bakken. Fundament skal ikke være synlig over bakken. *Der hvor grunnforholdene tilsier det, skal det stilles krav om pukksetting i samme bredde som fundamentet.*”

Dagens bestemmelse om sikring av gravminner gjør det mulig å skjerpe eller lempe de vanlige kravene når det foreligger særlige grunner. Bestemmelsen retter seg mot enkelttilfeller, men det vil også kunne være behov for å ha generelle bestemmelser for hele eller deler av gravplassen. Dette må fastsettes i gravplassvedtektene. Departementet foreslår å klargjøre dette gjennom et nytt punktum i § 24 tredje ledd.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 24 tredje ledd og nytt fjerde ledd:

”*Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass kan det fastsettes særskilte bestemmelser for sikring av gravminner i vedtektene for gravplassen.*

Når særlige grunner tilsier det, kan *kirkelig fellesråd i enkeltsaker* skjerpe eller lempe kravene etter denne paragrafen.”

10.3. Godkjenningsordning

Kirkelig fellesråd skal godkjenne gravminne og fundament før det settes opp på gravplassen, og det skal monteres på anvist plass. Det vil være opp til kirkelig fellesråd å etablere gode rutiner for hvordan godkjenningsordningen skal praktiseres.

Når det gjelder hvordan gravminnene skal plasseres på den enkelte grav, er dette i dag regulert i gravplassvedtektene og kan variere fra gravplass til gravplass. Etter departementets oppfatning kan det være hensiktsmessig å innføre en sentral bestemmelse som skal gjøre det enklere for steinleverandørene å vite hvor gravminnet skal plasseres. På denne bakgrunnen foreslår departementet at forskriften etablerer en ny og felles ordning. Departementet foreslår følgende ordlyd i § 25 nytt annet ledd:

”*Gravminnet skal plasseres på anvist plass ved merkepinne plassert i fundamentets bakre senter.*”

10.4. Plantefelt

Plantefelt på gravsted og innramming av dette er i dag ikke regulert i forskriften, men er noen steder regulert i lokale gravplassvedtekter. Dersom lokale gravplassvedtekter tillater det, kan plantefeltet rammes inn av en delt steinkant, og en steinplate med plantehull (bedplate) kan legges foran gravminnet. Departementet mener at det bør legges vekt på lokale tradisjoner. En generell bruk av bedplate vil imidlertid kunne

skape klare ulemper for driften av gravplassen. På bakgrunn av dette finner departementet ikke å ville foreslå en sentral bestemmelse knyttet til plantefelt og innramming av dette.

11. Helse-, miljø og sikkerhet

11.1. Fjerning av implantater før kremasjon

Forskriften § 33 første ledd første punktum lyder:

”Før kremasjon finner sted, skal hjertestimulator (pacemaker) og tilsvarende implantat være operert ut av kroppen”.

Bakgrunnen for bestemmelsen er hensynet til de ansattes sikkerhet og beskyttelse av utstyr. Det har vært påpekt at fjerning av implantater før kremasjon i praksis ofte utføres av representanter fra begravelsesbyråene der hvor dødsfallet skjer utenfor institusjon. Departementet mener at det av helsemessige og yrkesetiske grunner må være et ansvar for helsetjenesten å fjerne implantater før kremasjon. Det er ikke naturlig å regulere et slikt ansvar i gravferdsforskriften. Det såkalte *Transplantasjonsutvalget*, som har vurdert virksomheter som i dag reguleres av transplantasjonsloven – blant annet transplantasjons- og obduksjonsvirksomhet – foreslår i sin utredning (NOU 2011: 21 *Når døden tjener livet*) at fjerning av implantat før kremasjon skal utføres av helsepersonell, og at dette ansvaret reguleres i forslag til ny lov om obduksjon og annen behandling av lik.

11.2. Krav til kiste

Forskriften § 29 angir de generelle kravene til kiste. Kremasjon kan etter dagens ordlyd bare skje dersom kiste med innhold fyller kravene som er angitt i bestemmelsen, jf. § 30.

Departementet vil foreslå at maksimum bredde for kiste i § 29 annet ledd endres. De fleste krematorieovner er 80 cm i bredde, noe som medfører at kistene kan ha en maksimal bredde på 78 cm. Kisteprodusentene har i stor grad tilpasset seg ovnenes størrelse. Departementet ønsker å bringe bestemmelsen i samsvar med praksis og foreslår at maks bredde for kiste i § 29 annet ledd settes til 78 cm. I tillegg må det være anledning for krematoriet til å fravike forskriftens dimensjonskrav til kiste, for eksempel i de tilfeller kistene må være større enn maks bredde og krematoriet har mulighet for å brenne større kister.

Det forutsettes at kisten kan brennes på en sikker måte, og krematoriene vurderer om kistene fyller kravene til sikkerhet. Departementet mener at krematoriene i vurderingen av om en kiste skal kunne kremeres, må kunne stille krav også utover de som er nevnt i § 29. Bestemmelsen kan ikke være uttømmende i så måte. Krematoriene kan avvise kister for kremasjon dersom de mener at kisten ikke fyller kravene til

sikkerhet eller det er andre hensyn som tilsier at kremasjon ikke kan utføres, for eksempel tekniske innretninger.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at det legges til et nytt femte ledd i § 29 som skal lyde:

”Når hensynet til sikkerhet ved krematoriet eller andre særlige grunner tilsier det, kan krematoriet fravike dimensjonskravene i annet ledd eller stille krav til kiste utover det som fremgår av bestemmelsen.”

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 29 annet ledd annet punktum:

”Den skal ikke være lengre enn 230 cm, bredere enn 78 cm og høyere enn 60 cm inkludert håndtak og føtter.”

Som følge av de endringer som foreslås i § 29, foreslår departementet at § 30 første ledd første punktum oppheves.

Dersom kremasjon avvises fordi kisten ikke fyller krematoriets krav, er gravlegging alternativet. Det framgår av § 30 første ledd annet punktum at avdøde kan legges i en kiste som fyller kravene før kremasjon kan skje. Departementet vil foreslå at ansvaret for dette klargjøres ved at den som sørger for gravferden gis anledning til å legge avdøde i en kiste som fyller kravene, før kremasjon finner sted.

Kirkelig fellesråd kan gi tillatelse til at kiste som ikke kan kremeres gravlegges. Bestemmelsen om 1,7 meters jordoverdekning foreslås redusert til 1,5 meter som følge av at normal jordoverdekning av kiste reduseres til 0,8 meter i § 13. Dagens ordlyd i annet ledd er rettet mot gravlegging av sinkkister som ikke kan kremeres, og som heller ikke går i oppløsning på vanlig måte. For å tilpasse bestemmelsen for andre tilfeller av kistegravlegging foreslås at fellesrådet om nødvendig gir 1,5 meter jordoverdekning eller belegger graven med uendelig fredning.

Departementet forslår følgende ordlyd i § 30:

”Dersom avdøde er lagt i en kiste som ikke kan kremeres, skal den som sørger for gravferden gis anledning til å legge avdøde i en annen kiste som fyller kravene, før kremasjon finner sted.

Kirkelig fellesråd kan gi tillatelse til at kiste som ikke kan kremeres gravlegges. I tilfelle skal kisten om nødvendig gis 1,5 meter jordoverdekning eller graven belegges med uendelig fredning. Kirkelig fellesråd kan sette vilkår for tillatelsen.”

11.3. Krav til askeurne

Materialer til bruk i askeurne skal være nedbrytbare i jord innen den fredningstiden som gjelder for gravplassen, og urnen skal være av en slik kvalitet at den tåler vanlig håndtering og forsendelse i posten, jf. forskriften § 31.

De urnene som i all hovedsak brukes i dag, er forarbeidet av stål. Da det synes å være ulike omsetningsforhold for stål i ulike jordarter, har det oppstått uheldige situasjoner hvor urnen ikke går til grunne innen den fastsatte fredningstiden. Uansett jordbunn og ytre forhold som fuktighet og temperatur bør det kunne forventes at urner går helt i oppløsning i løpet av 20 år. På markedet finnes det urner som er forarbeidet av heltre, trefiber, bark, maisstivelse og lignende, som et alternativ til de urnene som dominerer i dag. For å sikre at urnene brytes ned innenfor fredningstiden vil departementet foreslå at det legges inn et krav i forskriften om at askeurner skal være forarbeidet av organisk materiale.

Departementet foreslår følgende ordlyd i § 31 første ledd:

”Askeurne skal være forarbeidet av organisk materiale og være nedbrytbar i jord innen den fredningstid som gjelder for gravplassen, og urnen skal være av slik kvalitet at den tåler vanlig håndtering og forsendelse i posten.”

11.4. Gjenvinning av metallrester etter kremasjon

Forskriften § 33 annet ledd annet punktum lyder:

”Proteser og liknende som er operert inn i kroppen og som ikke brenner opp, skal skilles fra asken og graves ned under en grav på kirkegården eller gis tilsvarende forsvarlig behandling”.

Det har utviklet seg en praksis med gjenvinning av metallrester etter kremasjon, og departementet vurderer å åpne eksplisitt for dette i forskriften. Departementet mener at enhver form for gjenvinning ikke kan anses som ”tilsvarende forsvarlig behandling” og har til nå dispensert fra forskriften i enkeltsaker. Slike gjenvinningsordninger er etablert i både Danmark og Finland, i tillegg til mange europeiske land, og det er under etablering i Sverige. Departementet er ikke kjent med at det er reist etiske betenkeligheter ved slike ordninger. Gjenvinning framstår blant annet som et miljømessig bedre alternativ enn nedgraving. I Sverige kremeres nesten 70 000 pr. år og ca. 22 tonn metall graves ned på gravplassene hvert år. I Norge kremeres ca. 15 000 hvert år, noe som vil utgjøre ca. 5 tonn metall.

Gjenvinning vil kunne være et forsvarlig alternativ til nedgraving, forutsatt at det gjøres med verdighet og respekt for den døde og de etterlatte. Departementet vil understreke at det vil være avgjørende at gjenvinning av metaller gjennomføres på en måte som ikke virker støtende på de etterlatte. Det vil være et behov for at det etableres klare rutiner og retningslinjer ved det enkelte krematorium for håndtering av metallrester, og det bør stilles krav til de som har ansvar for å gjenvinne metallrester.

Departementet vil foreslå at § 33 første ledd annet punktum skal lyde:

”Proteser og liknende som er operert inn i kroppen og som ikke brenner opp, skal *gjenvinnes på en måte som kirkelig fellesråd finner forsvarlig, eller* skilles fra asken og graves ned under en grav på gravplassen.

11. Myndigheten til å fravike forskriften

Forskriften § 39 sier at bestemmelsene i forskriften ikke kan fravikes i vedtekter for gravplass med mindre det følger av den enkelte bestemmelse at den kan fravikes. Departementet kan fravike øvrige bestemmelser i forskriften.

Departementet ønsker å tydeliggjøre forholdet mellom kirkelig fellesråds myndighet til å fravike forskriften i enkeltsaker og bispedømmerådets adgang til å fravike forskriften gjennom generelle bestemmelser i vedtektene for gravplassen.

Kirkelig fellesråd er gitt myndighet til å fravike forskriften i enkeltsaker. Slik myndighet er angitt i den enkelte bestemmelsen. Fellesrådets vedtak i enkeltsaker er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Bispedømmerådet er klageinstans der hvor ikke klageadgangen er unntatt. Departementet utvider i dette høringsnotatet fellesrådets myndighet til å fravike forskriftens bestemmelser i enkeltsaker i forslag til §§ 5 annet ledd første punktum og 23 fjerde ledd.

I andre tilfeller enn enkeltsaker må forskriftens bestemmelser fravikes gjennom generelle bestemmelser i vedtektene for en gravplass. Slik adgang framgår også av den enkelte forskriftsbestemmelsen, jf. § 39. Vedtekter for gravplassen er å regne som forskrift etter forvaltningsloven. Kirkelig fellesråd fastsetter vedtektene for gravplasser. Vedtektene skal godkjennes av bispedømmerådet, jf. gravferdsloven § 21. Av forskriftens bestemmelser framgår at §§ 5, 13, 14, 23 og 24 kan fravikes av bispedømmerådet i vedtekter for gravplassen.

Øvrige bestemmelser kan fravikes av departementet, jf. § 39 annet punktum.

12. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplass utredes av kommunen, jf. gravferdsloven § 3. Kirkelig fellesråd har forvaltningsansvaret for gravplassene. Spørsmålet om økonomiske og administrative konsekvenser av de foreslåtte endringene i gravferdsforskriften vil derfor være et spørsmål om endringene påvirker kommunenes finansieringsansvar og kirkelig fellesråds drifts- og forvaltningsansvar.

Departementet legger til grunn at forslagene ikke, verken hver for seg eller samlet, vil medføre vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser, men vil likevel knytte noen nærmere kommentarer til enkelte av forslagene.

Forslaget om å tydeligere de etterlattes mulighet til å være tilstede under selve kremasjonen er en presisering av gjeldende rett. Muligheten for tilstedeværelse er avgrenset til krematorier der forholdene ligger til rette for dette. Forslaget innebærer ingen plikt for kommunene til å tilpasse krematoriene for at etterlatte kan være tilstede under kremasjonen.

Forslaget om tilpasning av gravplassdriften til landets samordnede opplegg for stedfestet informasjon (SOSI-standard) vil bare gjelde ved anlegg, utvidelse eller vesentlig endring av gravpass. I en startfase vil en omlegging antakelig medføre noe økte kostnader ved omlegging av systemer og opplæring av ansatte. Departementet legger imidlertid til grunn at økte driftskostnader på kort sikt spares inn ved mer effektiv forvaltning, drift og vedlikehold av gravplassene. Systemet vil innebære en administrativ forenkling for fellestrådene.

Forslaget om å tydeliggjøre at gravplassbetjeningen som hovedregel skal være tilstede på gravplassen under gravlegging, er en presisering av det som er gjeldende rett.

Ved forslaget om å regulere anonym og navnet minnelund i forskriften stadfester departementet en praksis som har utviklet seg over tid. Det innføres med dette ingen plikt til å anlegge anonym og navnet minnelund på gravplassen. Forslaget får dermed ingen økonomiske konsekvenser.

Flere forslag innebærer at kirkelig fellestråd gis ny myndighet til å dispensere fra forskriften. Dette kan i noen grad innebære økt saksmengde for fellestrådet, men det legges til grunn at endringene ikke vil få store administrative konsekvenser. At flere spørsmål kan avgjøres lokalt, kan gi en effektiviseringsgevinst.

Enkelte forslag gir også utvidet adgang til å fravike forskriftens bestemmelser gjennom vedtektsendringer. Det kan medføre at noen flere saker kommer til bispedømmerådene til behandling. Da det har vært relativt få saker om dispensasjon som har vært forelagt departementet, antas dette ikke å få nevneverdige administrative konsekvenser.

De øvrige forslagene til endringer i forskriften antas ikke å ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

13. Oversikt over forslagene til endringer i gravferdsforskriften

I forskrift 10. januar 1997 nr. 16 til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsforskriften) gjøres følgende endringer:

Forskriftens tittel skal lyde:

Forskrift til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsforskriften)

Uttrykket "kirkegård endres til "gravplass" i:

1. Overskriften til § 1
2. § 1
3. § 2 første og annet ledd
4. Overskriften i § 4 og selve bestemmelsen
5. Overskriften i § 5 og selve bestemmelsen
6. § 6
7. § 7
8. Overskriften i § 9 og første ledd
9. § 10
10. Overskriften i § 11 og selve bestemmelsen
11. § 13 første ledd
12. § 14 første ledd
13. § 18 første ledd
14. § 19 første ledd
15. § 20 annet ledd
16. § 21 første ledd
17. § 22
18. § 25
19. § 26
20. § 27 første ledd
21. § 29 første ledd
22. § 31 første ledd
23. § 33 første ledd
24. § 39

Uttrykket "kirkegårdsplan" endres til "gravplassplan" i:

1. § 2 annet og tredje ledd
2. Overskriften i § 3 og selve bestemmelsen
3. § 6

Uttrykket "gravplan" endres til "gravkart" i:

1. § 2 tredje ledd
2. § 3 første ledd bokstav b)
3. Overskriften i 4 og selve bestemmelsen
4. § 5 første ledd
5. § 19 første ledd

§ 2 skal lyde:

"Kommunen skal sørge for at det er tilstrekkelig areal til *gravplass* og skal selv regulere slikt areal etter kapittel 12 i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Regulert areal til ny *gravplass* eller utvidelse av *gravplass* skal om mulig også omfatte en buffersone mellom *gravplassareal* og naboskap. *Gravplass* skal skjermes mot støy i samsvar med gjeldende retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging. Bispedømmerådet skal som statlig fagmyndighet

ha anledning til å uttale seg før kommunen gjør vedtak, jf. plan- og bygningsloven kapittel 11 og 12.

Anlegg, utvidelse og vesentlig endring av *gravplass* skal skje i henhold til *gravplassplan* som vedtas av kirkelig fellesråd og godkjennes av bispedømmerådet, jf. gravferdsloven § 4 første ledd. *Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring skal behovet for særskilt tilrettelagte graver vurderes.* Helsefaglig myndighet i kommunen skal gis anledning til å uttale seg om *gravplassplanen* før vedtak fattes.

Kirkelig fellesråd er ansvarlig for utarbeidelse av *gravplassplan* og *gravkart* og for igangsetting av arbeidet.

Overskriften til § 4 skal lyde:

§ 4. Inndeling av gravplass. Gravkart

§ 4 skal lyde:

Gravplass inndeles i gravfelt. Hvert gravfelt inndeles i graver som er ordnet i rekker og kolonner. Graver kan være frittliggende innenfor gravfelt.

Ved anlegg, utvidelse eller vesentlig endring av gravplass skal gravplassen, hvert gravfelt og hver grav ha egen ID i henhold til standard fastsatt av Statens kartverk (SOSI). Gravene bør være stedfestet ved hjelp av koordinater og skal være forankret i marken med gravfeltfastmerker, som regel minst fire for hvert gravfelt. Graver skal kunne påvises entydig, enten direkte ved hjelp av koordinater eller ved utmål fra gravfeltfastmerkene.

Det skal foreligge gravkart for hvert felt på gravplassen, som viser fastmerkene. Gravkartet skal også gi opplysninger om hvem som er gravlagt i vedkommende grav, eventuelt i form av en kode. Deler av gravplass som er fredet av eller i medhold av kulturminneloven, skal avmerkes på gravkartet.

Der SOSI-standardene ikke er innført, skal likevel hver gravplass, hvert gravfelt og hver grav ha sin egen ID. Ved bruk av analoge kart skal de foreligge i målestokk 1:100 og gravfeltfastmerkene skal være koordinatberegnet.”

§ 5 annet ledd og nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

Dersom gravstørrelse, jorddybde eller grunnvannsstand ikke samsvarer med forskriftens krav, kan enkeltgrav, deler av en gravplass eller hele gravplassen stenges permanent for kistegravlegging. Berørte rettighetshavere skal så langt det er mulig varsles skriftlig i god tid og senest tre uker før permanent stenging for kistegravlegging iverksettes. Kirkelig fellesråd kan vedta stenging for enkeltgrav. Stenging av hele eller deler av gravplassen må fastsettes i vedtektene for gravplassen.

Kirkelig fellesråd kan stenge gravplassen eller deler av den midlertidig for all gravlegging ved ekstreme værforhold.

Bestemmelsen i § 11 første ledd gjelder tilsvarende ved permanent eller midlertidig stenging.

§ 6 første ledd første punktum skal lyde:

Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass kreves byggetillatelse og ferdigattest etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

Nytt § 7 annet ledd skal lyde:

Gravplassen skal tilrettelegges etter gjeldende regler for universell utforming.

Annet ledd annet, tredje og fjerde punktum blir nytt tredje ledd.

Tredje ledd blir nytt fjerde ledd og fjerde ledd blir nytt femte ledd.

Nytt tredje ledd i § 8 skal lyde:

På en gravplass som er tatt i bruk, kan det bare legges nye dremsledninger når det er godkjent av bispedømmerrådet.

§ 12 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

"Fellesrådets vedtak kan ikke påklages".

§ 12 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

"En representant for gravplassen skal som hovedregel være tilstede under kistegravlegging".

§ 12 nytt fjerde ledd skal lyde:

"På gravplass kan bare levninger etter mennesker gravlegges".

§ 13 annet, tredje og fjerde ledd skal lyde:

Kiste skal plasseres slik at den har minst 0,8 meter jordoverdekning og minst 0,3 meter jord under kistebunnen og på alle sider.

Når særlige forhold tilsier det, kan kirkelig fellesråd fravike bestemmelsene i annet ledd. Kiste kan likevel ikke gis mindre enn 0,8 meter jordoverdekning. Dersom forholdene tilsier det, skal fellesrådet treffe bestemmelse om større jordoverdekning enn 0,8 meter.

Når særlige forhold tilsier det, kan det i vedtektene fastsette særskilte bestemmelser som fraviker kravene i første ledd.

Overskriften til ny § 15a skal lyde:

§ 15a Anonym og navnet minnelund

Ny § 15a skal lyde:

Med minnelund forstås gravfelt på gravplass uten adgang til gravminne knyttet til den enkelte grav. §§13 første ledd og 15 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for grav i anonym og navnet minnelund.

Gravens plassering på anonym minnelund er bare kjent for gravplassmyndighetene.

Plassering av grav på navnet minnelund kan gjøres kjent. Anonym og navnet minnelund skal plasseres i atskilte gravfelt.

Ved anonym minnelund kan det plasseres minnesmerke. Ved navnet minnelund skal det plasseres minnesmerke med navn og data på de gravlagte.

Grav på anonym minnelund har ingen ansvarlig. På navnet minnelund kan grav festes etter fredningstidens utløp. Nærmere regler og vilkår gis i gravplassens vedtekter.

§ 21 første ledd annet punktum og annet ledd første punktum skal lyde:

Personer som er omkommet på havet, i krig eller liknende og som ikke er gravlagt på gravplass, kan likevel få navnet satt på eksisterende eller nytt gravminne *eller på minnesmerke ved navnet minnelund hvor dette er anlagt.*

§ 23 tredje ledd og nytt fjerde ledd skal lyde:

Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass kan det fastsettes særskilte bestemmelser for gravminner i vedtektene for gravplassen.

Når særlige grunner tilsier det, kan *kirkelig fellesråd i enkeltsaker* fravike bestemmelsene i denne paragraf.

§ 24 annet ledd skal lyde:

Fundament skal ha en form og en størrelse som forhindrer at gravminnet kan veltes og skal i bunnen ha en anleggsflate som er dobbelt så bred som gravminnets tykkelse. *Fundamentet kan være opptil 10 cm lengre enn gravminnets bredde.* Gravminne som er mer enn 60 cm høyt skal ha en fundamentdybde som utgjør minst 20 % av gravminnets høyde over bakken. Fundament skal ikke være synlig over bakken. *Der hvor grunnforholdene tilsier det, skal det stilles krav om pukksetting i samme bredde som fundamentet.*

§ 24 tredje ledd og nytt fjerde ledd skal lyde:

Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass kan det fastsettes særskilte bestemmelser for sikring av gravminner i vedtektene for gravplassen.

Når særlige grunner tilsier det, kan *kirkelig fellesråd i enkeltsaker* skjerpe eller lempe kravene etter denne paragrafen.

§ 25 skal lyde:

Kirkelig fellesråd skal godkjenne gravminne og fundament før det settes opp på *gravplassen.*

Gravminnet skal plasseres på anvist plass ved merkepinne plassert i fundamentets bakre senter.

§ 29 annet ledd annet punktum skal lyde:

Den skal ikke være lengre enn 230 cm, bredere enn 78 cm og høyere enn 60 cm inkludert håndtak og føtter.

§ 29 nytt femte ledd skal lyde:

Når hensynet til sikkerhet ved krematoriet eller andre særlige grunner tilsier det, kan krematoriet fravike dimensjonskravene i annet ledd eller stille krav til kiste utover det som fremgår av bestemmelsen.

§ 30 skal lyde:

Dersom avdøde er lagt i en kiste som ikke *kan kremes*, skal *den som sørger for gravferden gis anledning til å legge avdøde i en annen kiste som fyller kravene, før kremasjon finner sted.*

Kirkelig fellesråd kan gi tillatelse til at kiste som ikke *kan kremes* gravlegges. I tilfelle skal kisten *om nødvendig* gis 1,5 meter jordoverdekning eller graven belegges med uendelig fredning. Kirkelig fellesråd kan sette vilkår for tillatelsen.

§ 31 skal lyde:

Askeurne skal være forarbeidet av organisk materiale og være nedbrytbar i jord innen den fredningstid som gjelder for gravplassen, og urnen skal være av slik kvalitet at den tåler vanlig håndtering og forsendelse i posten.

§ 32 tredje punktum skal lyde:

Der forholdene ligger til rette for det, bør de etterlatte gis anledning til å være til stede under selve kremasjonen.

§ 33 første ledd annet punktum skal lyde:

Proteser og liknende som er operert inn i kroppen og som ikke brenner opp, skal skilles fra asken og graves ned under en grav på gravplassen, eller gjenvinnes på en måte som kirkelig fellesråd finner forsvarlig.