Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet

Oslo

Byrådens sak

Vår ref. (saksnr.):	Byrådens sak nr.:	Vedtaksdato:
21/3159 - 4	22/21	27.09.2021

Høringssvar - Endringer i gravplassloven og gravplassforskriften

Saksfremstilling:
Oslo kommune har mottatt høringsnotat fra Barne- og Familiedepartementet datert 02.07.2021, vedrørende endringer i gravplassloven og gravplassforskriften. Gravplassforvaltning er en offentlig oppgave, som kan utføres av kommunen eller kirkelig fellesråd. I Oslo forvaltes gravplasser og gravferdsdrift som kommunalt ansvar av Gravferdsetaten, etter en avtale fra 2002 mellom kommunen og Kirkelig fellesråd i Oslo. Høringsfristen er 01.10.2021.

I høringsnotatet er det forslag til endringer i gravplassloven og gravplassforskriften blant annet vedrørende:

- Den forvaltningsmessige plasseringen av den lokale gravplassmyndigheten (arkivplikt, taushetsplikt og krav til medlemskap i Den Norske kirke)
- Høring og kunngjøring av gravplassvedtekter
- Urnevegg
- Gravlegging ved vanskelig jordsmonn
- Flytting av navn til navnet minnelund
- Forsøk med ny teknologi

Barne- og Familiedepartementets forslag til endringer i gravplassloven og gravplassforskriften gjør at gravplassforvaltningen kan følge med i samfunnsutviklingen. Gravplassforvalting er en offentlig oppgave, og det er viktig at det er like rammebetingelser og vilkår for innbyggerne, uavhengig av hvilket organ som utøver myndigheten.

Utkast til endringer er forelagt Gravferdsetaten, og kommunens høringssvar bygger på etatens vurderinger. I dette høringssvaret vektlegges de endringsforslag som oppfattes å ha størst betydning for kommunen som gravplassforvalter. Departementets høringsnotatet ligger vedlagt saken.

Høringssvaret er disponert på samme måte som høringsnotatet; forvaltningsrettslige spørsmål kommer først. Deretter framlegg som har med forvaltning av gravplasser å gjøre - som navneflytting, og som har med selve driften av gravplassene å gjøre, som jordsmonn og lignende.

Vedtakskompetanse:

Den enkelte byråd er delegert myndighet til å avgi høringsuttalelse på vegne av Oslo kommune i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Det vises til bystyrets vedtak 30.05.2001 sak 218, bystyrets vedtak 16.1 1.2016 sak 203 vedtakspunkt 2, og til byrådets videredelegasjon i vedtak 03.07.2001 sak 1360.

Vedtak:
Oslo kommunes høringssvar vedrørende endringer i gravplassloven og gravplassforskriften:

1 Innledende merknad
Som et ledd i å gjøre gravplasslovgivningen stadig mer forståelig for innbyggerne foreslås det at departementet vurderer ordbruken knyttet til *ansvarlig* og *fester*. En mer logisk tilnærming enn dagens oppbygging av regelverket vil være at man legger opp til at en grav har en *ansvarlig for grav*. Så er selve graven enten en fri grav eller en grav som det betales leie for. Ordet *feste* bør med andre ord utgå helt. Innbyggerne har normalt ikke et forhold til dette begrepet i gravferdssammenheng, og det skaper unødvendig forvirring og avstand.

Det er også nødvendig for å peke på behovet for nasjonale føringer for fagsystem. Oslo kommune etterlyser en statlig kontroll og godkjenning av gravdata/-forvaltningssystemer. I dag bærer de store kommunene kostnadene for utvikling av fagsystemene, og mangel på sentrale føringer kan gi unødvendige merkostnader og svakheter i systemene.

2 Arkivloven
Oslo kommune har ikke kommentarer til forslaget.

3 Taushetsplikt for ansatte på gravplassene og ansatte med oppgaver etter gravplassloven
Oslo kommune støtter forslaget om at det kun er plassering av anonyme graver som er omfattet av taushetsplikten. Kommunen har for øvrig ingen kommentarer til forslagene.

4 Hvem behandler klage på en avgjørelse gravplassmyndigheten har tatt etter offentleglova
Oslo kommune støtter endringsforslaget.

5 Uttale fra kirkelige organ ved søknad om anlegg, utviding eller vesentlig endring av gravplass
Oslo kommune støtter endringsforslaget.

6 Krav om medlemskap i gravplassloven § 22
Oslo kommune har ikke kommentarer til forslaget.

7 Nærmere regulering av urnevegg
Departementets forslag reiser flere praktiske spørsmål. Av ordlyden i den foreslåtte § 15 a tredje ledd fjerde punktum fremgår det at det er «aske fra urnevegg» som skal gravlegges når urnen borttas fra nisje i urnevegg. Her kan departementet med fordel tydeliggjøre gravplassmyndighetenes handlingsrom. Oslo kommune tolker departementet slik at det ikke skal foretas en omlegging fra «spesialurne» til ordinær urne, men at det kun er asken som gravlegges, uten krav om dobbel registrering av den gravlagte. Da det allerede vil ha gått 20 år, asken gravlegges uten urne og asken i seg selv er et ferdig nedbrutt materiale vil gravlegging av flere asker sammen være arealeffektivt og praktisk.

Oslo kommune mener at festetid for grav i urnevegg bør fastsettes i lokale vedtekter og bør samsvare med øvrige lokale bestemmelser om varighet av feste. Slik likestilles de ulike gravferdsformene. Det foreslås videre at det stilles krav om at urner som gravlegges i urnevegg skal være av ikke-forgjengelig materiale, tåle oppbevaring i urnevegg ut maksimal frednings- og festetid på den aktuelle urneveggen. Og at gravplassmyndighetene kan stille nærmere krav til materialer og utforming. Slik vil også utviklingen av nye materialer egnet for urner kunne spille inn i valget av urne til urnevegg.

Oslo kommune foreslår at det inntas en ny § 15 b som kun regulerer urnevegg. Dette vil bedre få frem de særegne trekkene ved urnevegg, og motvirke forvikling for etterlatte. Det er kommunens antakelse at etterlatte vil bry seg om hva som skjer med urnen når denne fjernes fra urnevegg. Dette bør være forutberegnelig for etterlatte i størst mulig grad, allerede ved valg av urnevegg. Derfor bør setningen «Nærmere bestemmelser gis i gravplassens vedtekter» også inntas til sist i § 15 b annet ledd tredje setning, som vist i forslaget under.

Forslag til gravplassforskriften § 15 b (ny):

> *Med urnevegg forstås vegg eller byggverk på gravplass med plass til askeurne i lukkede nisjer.*
> *På urnevegg skal navn og data på de gravlagte stå utenpå den enkelte nisje. Når graven slettes gravlegges asken anonymt på gravplass i kommunen. Nærmere bestemmelser gis i gravplassens vedtekter.*
> *I urnevegg kan grav leies [tidligere: festes] når det har gått 20 år etter gravleggingen. Nærmere bestemmelser gis i gravplassens vedtekter.*

Avslutningsvis er Oslo kommune positive til at det kan etableres nye gravplasser der eneste gravtype blir urnevegg. For øvrig mener kommunen at departementet bør klargjøre hvordan gravplassforvaltningene skal håndtere søknader om symbolsk flytting til/fra gravminne på urnevegg.

8 Navneflytting
Oslo kommune støtter den nye formuleringen «navneflytting».
I Rundskriv P-12/2012 18. desember 2012 skrev departementet:

> *Departementet finner ikke å kunne åpne for såkalt symbolsk flytting fra det opprinnelige gravminnet til navnet minnelund, da dette antas å ville få et langt større omfang. På grunn av minnelundenes innretning med like mange plasser på minnesmerket som det er graver i tilhørende gravfelt, ville symbolsk flytting til minnelund bli vanskelig å håndtere på sikt.*

Dette er fremdeles en høyaktuell problemstilling i Oslo, både med tanke på omfang og håndtering. Oslo kommune er derfor i utgangspunktet negative til forslaget om å åpne for navneflytting til navnet minnelund. Av de to alternativene i høringsbrevet velges derfor det mest restriktive; alternativ 2.

Det foreslås at ordlyden knyttet til alternativ 2, gravplassforskriften § 21 andre ledd femte punktum endres til:

> *Søknad om navneflytting til en navnet minnelund kan bare fremmes i forbindelse med gravlegging i navnet minnelund og bare for ett navn. Nærmere bestemmelser gis i gravplassens vedtekter.*

9 Nedbryting i kistegrav
Oslo kommune støtter forslaget der jordbunnsforholdene gis avgjørende betydning. Det er svært positivt med et sterkt fokus på HMS for gravplassenes ansatte. Tilleggsvilkåret om nedbryting i løpet av 60 år støtte ikke, da dette er lite hensiktsmessig. Fagkompetansen hos gravplass-myndighetene, hensynet til § 1 og til HMS må være tilstrekkelig i en vurdering av jordtype.
Et slikt tidskrav fastlåser og vil hindre gravplassforvaltningene i å ta denne viktige nye bestemmelsen i bruk.

Oslo kommune støtter forslaget om krav til masser ved lukking av åpnet kistegrav, men vil tillegge at kommunens erfaring tilsier at egnede masser ved lukking ikke løser utfordringene knyttet til grunnforhold. Kommunen støtter også forslaget om registrering av avvik.
Avslutningsvis vil kommunen anbefale at det fremgår tydelig av lovverket at festeavgift ikke tilbakebetales i forbindelse med endring av felt eller enkeltgrav.

10 Når festeren dør
Departementets forslag legger opp til at det enten er ansvarlig selv som vil overta festet, alternativt må andre etterlatte overta etter avgjørelse hos gravplassmyndighetene. Oslo kommune mener det heller bør stadfestes at ansvarlig for gravferden kan gi melding til gravplassmyndighetene om hvem ansvaret for graven [tidligere: festet] skal overføres til. I dag overføres festet svært ofte til en annen etterlatt enn den som representerer avdødes dødsbo.

Det er fornuftig at formuleringen «ved uenighet» endres til at etterlatte kan kreve spørsmålet avgjort av kommunen. Det er ikke nødvendigvis uenighet selv om etterlatte krever spørsmålet avgjort av kommunen. Det er for eksempel aktuelt der ansvarlig for gravferden ikke er kjent for hverken gravplassmyndigheter eller øvrige etterlatte.

Oslo kommune støtter Bergen kirkelige fellesråds tidligere innspill om et sterkt behov for en frist. Det er svært uheldig med et lovverk som legger opp til at graver kan stå uten en ansvarlig i lang tid, særlig av hensyn til dennes plikter etter gravplassforskriften § 26. Fristen bør harmonisere med 6-månedersfristen i gravplassloven § 18 annet ledd.

Som departementet skriver vil en avdød kunne være fester av graver i ulike kommuner. Oslo kommune ønsker en bestemmelse med frist som gjelder for alle kommuner, slik at overføring av ansvar om festers død og eventuell sletting av grav blir forutberegnelig. På sikt bør dette inngå i en statlig digitalisering. Subsidiært ønsker kommunen en presisering om at det i lokale forskrifter kan fastsettes frist for overføring etter festers død. Ordlyden bør uansett ikke levne tvil om at det ikke er gravplassforvaltningens oppgave å lete etter ansvarlig for gravferden og/eller andre etterlatte.

Oslo kommunes forslag: *Gravplasslova § 16 andre leddet skal lyde:*

> *Når ansvarlig for graven (tidligere: fester) dør, kan den som sørger for gravferden gi melding til gravplassmyndighetene om hvem ansvaret for graven (tidligere: festet) skal overføres til, med mindre noen etterlatte skriftlig krever spørsmålet avgjort av gravplassmyndighetene der graven ligger.*
> *Melding om overføring av ansvaret for graven (tidligere: feste) må gis innen seks måneder etter dødsfallet. Etter dette tilfaller graven gravplassen og kan bli slettet.*

11 Betaling for å fjerne gravminne
Oslo kommune er enige i korrigeringen, da dagens lovverk er utydelig på om eier har rett til eller plikter å fjerne gravminne.

12 Hjemmel til å gi tillatelse til forsøk som avviker fra loven
Oslo kommune støtter departementets forslaget.

Omar Samy Gamal

byråd

Vedlegg:
1. Høringsnotat