

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
Pb. 2076
3103 TØNSBERG

Deres ref

Vår ref

Dato

24/145-

2. september 2024

Svar på anmodning om å vurdere å avskjære klagerett på avgjørelser etter gravplassloven § 7 om tilvisning og åpning av grav

Vi viser til brev fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark 10. januar 2024 og etterfølgende dialog. Statsforvalteren ber oss vurdere en lovendring som avskjærer klagerett på avgjørelser etter gravplassloven § 7 om tilvisning og åpning av grav.

Veiledningsplikten

Gravplassmyndigheten har veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. For eksempel bør den som inngår festeavtale eller overtar en festeavtale få nødvendig veiledning hvis vedkommende ikke forstår hva dette innebærer, bl.a. med tanke på betalingsplikt og ansvar for gravminnet mv. At gravferdsmeldingen (begjæringsskjemaet) er underskrevet av den som sørger for gravferden, bidrar til å dokumentere valgene de har tatt.

Kort om avgjørelser hvor gravplassloven avskjærer klagerett

Gravplassloven avskjærer klage når kommunen tar avgjørelse om hvem som sørger for gravferden, jf. § 9. Dette er en sakstype hvor faktum kan bli omfattende, emosjonene sterke og skjønnnet krevende. Dessuten er kommunen i motsetning til domstolene, et administrativt organ uten regler om bevisavskjæring, vitneplikt mv. Tilvisning reiser ikke den samme type krevende spørsmål. Sakene bør stort sett være nokså likefram å avgjøre, i alle fall hvis vedtektene er oppdaterte og klare. Det er neppe rimelig at innbyggerne skal ha risikoen (i form av avskåret klagerett) for at gravplassmyndighetene ikke holder vedtektene oppdatert.

Andre avskjæring av klagerett følger av loven § 13 og forskriften §§ 12 og 28.

Tilvisning

Vår vurdering er at tilvisning av grav er et enkeltvedtak. Dette er i samsvar med oppfatning formidlet i brev fra kirkegårdsconsulenten og gravplassconsulenten, se brev 16.06.2011, 16.05.2017 og 29.10.2020. Når gravplassmyndigheten velger ut grav, rommer det et skjønn som det er rimelig at innbyggerne kan klage på. Vi viser også til forarbeidene til gravplassloven i Ot.prp. nr. 64 (1994-1995) hvor det i særmerknad til loven § 24 om klage heter, se særlig andre og siste setning:

Forvaltning av kirkegårder må ses som forvaltningsvirksomhet. Forvaltningslovens regler om klage over enkeltvedtak vil derfor komme til anvendelse. Hittil har stiftsdireksjonen vært klageinstans for enkelte av de vedtak kirkegårdsmyndighetene har truffet. Da stiftsdireksjonen nå avvikles, foreslås funksjonen som klageinstans lagt til bispedømmerrådet når kirkelig fellesråd er ansvarlig for forvaltningen av vedkommende kirkegård, og til fylkesmannen om forvaltningsansvaret er overført til kommunen. Som eksempler på enkeltvedtak kan nevnes tilvisning av grav, feste av grav og tiltak etter § 17.

Et hovedinntrykk av brevkopiene vi har fått oversendt og redegjørelsene fra statsforvalteren for klagesaker, er at de rettslige og faktiske vurderingene i sakene ikke har vært spesielt krevende.

Det er ikke urimelig at etterlatte kan ha vanskelig for å forstå driftsmessige grunner til at et gravfelt ikke tas i bruk. Etter vårt skjønn er det viktig å ivareta driftsmessige forhold. Å håndheve grensene for når kistegraver kan gjenbrukes, jf. gravplassforskriften § 12 tredje ledd første punktum, medfører med nødvendighet at noen etterlattes ønsker ikke kan realiseres. Det er ikke urimelig om etterlatte vil utfordre dette. Da er det desto viktigere at gravplassmyndigheten nedfeller stengning av felter eller gravplasser for (kiste)gravlegging på egnet og korrekt måte og kommuniserer dette til innbyggerne, ikke bare til gravansvarlige og fester på de aktuelle feltene. Vi viser også til rådet i [Gravplassveilederen](#) om å åpne kistegrav dagen før gravlegging for å få nok tid til å åpne en alternativ grav.

Et hovedinntrykk fra de nyere sakene statsforvalteren har gjort rede for, er at lokal gravplassmyndighet blir utfordret på grensene for hvem som har rett på grav i kommunen eller på bestemte gravplasser. Dette er viktige regler for innbyggerne som bør formuleres presist. Det hører med at etterlatte kan ønske å utfordre slike regler, men er reglene klare, bør klagebehandlingen kunne gå svært raskt både i underinstansen og klageinstansen. Klare regler gir også innbyggerne større trygghet for at etterlatte blir behandlet likt.

Etter vårt skjønn er det for alle parter ønskelig at etterlatte finner seg til rette med den tilviste graven. Et tilstrekkelig bredt tilbud av type graver, kan medvirke til at etterlatte finner en grav de finner seg til rette med.

På grunn av fristene for kistegravlegging og kremasjon, kan både etterlatte, gravplassmyndigheten og statsforvalteren oppleve tidspress i samband med en klagesak.

Etterlatte vil måtte gjøre en avveining av behovet for å få saken prøvet opp mot behov for ro i sorgprosessen sammenholdt med en nøktern vurdering av utsiktene til at klagen vil kunne føre fram.

Vi har altså kommet til at vi ikke vil utrede en lovendring som avskjærer klagerett. Vi er innstilt på en dialog med statsforvalteren dersom antallet klager skulle øke og ikke minst om kompleksiteten også øker. Ett tiltak kan være å gi gravplassmyndighetene generell veiledning om å holde sine vedtekter oppdatert og om at de kan omgjøre egne avgjørelser etter klage. Det kan vurderes å veilede nærmere om utforming av regler om gravplasstillhørighet, f.eks. slik at skjønnsmessige vilkår unngås eller rammes inn av klare kriterier. Vi ber statsforvalteren vurdere om gravplassmyndighetene kan ha nytte av nærmere veiledning om utforming og begrunnelser der de fatter enkeltvedtak, jf. f.eks. [Sivilombudets veiledning](#).

Tillatelse til åpning av grav

§ 7 legger myndigheten til å gi «tillatelse til åpning av grav» til gravplassmyndigheten. Den siterte merknaden fra Ot.prp. nr. 64 (1994-1995) nevner ikke uttrykkelig denne delen av § 7 første ledd som eksempel på hva som er enkeltvedtak. Å åpne en grav vil i de aller fleste situasjoner være en faktisk handling som gjennomfører en tilvisning, en festers avgjørelse eller retten til grav. Som eksempler på åpninger av grav som vi antar normalt ikke vil være en avgjørelse i forvaltningslovens forstand, kan nevnes:

- Åpning av en ny grav i samsvar med tilvisning. Dette omfatter også åpning av grav som har falt tilbake til gravplassen.
- Å nekte å åpne en grav i samsvar med festers beslutning om at avdøde ikke kan gravlegges i den festede graven.
- Å nekte å åpne grav på felt stengt for kistegravlegging.

Bare der gravplassmyndigheten ved å gi tillatelse til åpning av grav tar endelig stilling til noe, er det tale om en avgjørelse i forvaltningslovens forstand. Et eksempel kan være å nekte å åpne eller gravlegge i en grav som etter vedtektene kunne tas i bruk, men som viser seg å ikke oppfylle kravet i gravplassforskriften § 12 tredje ledd første punktum.

Departementet uttalte i [rundskriv Q-05/2023](#) at gravplassmyndigheten bør kontrollere om avdøde har status død i Folkeregisteret. I [rundskriv Q-05/2024](#) uttalte vi at det bør kontrolleres om gravferdsmeldingen (begjæringsskjemaet) er signert. Denne kontrollen innebærer ikke utøvelse av offentlig myndighet.

Feste av grav

Det er bare der inngåelsen av en festeavtale fra gravplassmyndigheten innebærer å ta endelig stilling til noe, at dette kan være en avgjørelse i forvaltningslovens forstand. En gjennomføring av festers beslutning eller av boets angivelse av ny fester, antar vi ikke er en avgjørelse i forvaltningslovens forstand.

Oppsettende virkning eller at vedtaket gjennomføres selv om det er påklaget

Forvaltningsloven § 42 lyder:

§ 42 utsatt iverksetting av vedtak

Underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Når en part eller en annen med rettslig klageinteresse akter å gå til søksmål eller har reist søksmål for å få vedtaket prøvd ved domstol, kan organ som nevnt utsette iverksettingen til det foreligger endelig dom. Det samme gjelder når en part eller en annen med rettslig klageinteresse akter å bringe eller har brakt en sak inn for Sivilombudet. Anmodninger om utsetting skal avgjøres snarest mulig. For øvrig gjelder det som er bestemt i annen lovgivning om utsettende virkning av klage, søksmål m.m.

Det kan settes vilkår for utsettingen. Avslag på anmodning om utsetting skal være grunnlagt. Begrunnelse skal gis samtidig med avslaget.

Hovedregelen er at et vedtak skal gjennomføres selv om det er påklaget. Det er bare enkelte organer som kan beslutte utsatt iverksettelse. Fristen på 10 virkedager i gravplassloven §§ 10 og 12 for gravlegging av kiste eller levering til krematorium, taler imot å utsette iverksetting av en avgjørelse om tilvisning eller åpning av grav. Fristbestemmelsene tilsier at etterlatte ikke kan vente til nærmere utløpet av den formelle klagefristen (3 uker etter fvl. § 29), med å klage til gravplassmyndigheten.

Om oppsettende virkning av klage (utsatt iverksetting) skriver Forvaltningslovutvalget, se [NOU 2019: 5 punkt 28.2](#) (understreket her):

Et enkeltvedtak kan settes i verk så snart det er trådt i kraft. En hensynsfull forvaltning tilsier at forvaltningsorganet normalt ikke foretar iverksetting før vedkommende part er underrettet om vedtaket. Forvaltningsloven § 42 gir regler om utsatt iverksetting (såkalt oppsettende virkning) ved klage eller søksmål. Bestemmelsen gir underinstansen, klageinstansen eller annet overordnet organ adgang til å beslutte at et vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort, eller til det foreligger endelig dom. Det samme gjelder der en part eller en annen med rettslig klageinteresse har brakt eller skal bringe saken inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Forvaltningsorganet kan beslutte utsatt iverksetting av eget tiltak eller etter anmodning fra en part. Paragrafen gir ingen rett til å få utsatt iverksettingen, men må forstås slik at en part har krav på å få vurdert sin anmodning om utsatt iverksetting. Slike anmodninger skal avgjøres snarest mulig.

Avgjørelser som tar stilling til utsatt iverksetting, regnes ikke som enkeltvedtak. Men etter fvl. § 42 annet ledd skal avslag på en anmodning grunnlegges samtidig med avslaget. Blir utsetting gitt, kan det settes vilkår. Det er ikke adgang til å klage over avslag, men det er ikke noe i veien for at parten fremmer en ny anmodning direkte for klageinstansen.

Dette innebærer at selv om en tilvisning er påklaget, kan gravferden gjennomføres. Det er bare hvis gravplassmyndigheten fatter en uttrykkelig avgjørelse om oppsettende virkning, at vedtaket ikke skal bli gjennomført. Vi antar at det også samtidig er nødvendig å gi utsatt frist for gravlegging mv., jf. gravplassloven § 13. Vi ser at et vedtak i klagesak som kommer etter at graven lukket, vil ha begrenset verdi for de etterlatte i den konkrete saken. For langsiktig læring og rettslig avklaring lokalt og nasjonalt, vil klagesaksbehandlingen likevel kunne ha nytteverdi.

Med hilsen

Ellen Ur (e.f.)
avdelingsdirektør

Martin Hill Oppegaard
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer