

156. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993 (rekstur líkhúsa)

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Á eftir 1. mgr. 20. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Kirkjugarði, sem komið hefur sér upp líkhúsi skv. 1. mgr., er heimilt að innheimta gjald vegna geymslu líka. Við ákvörðun gjalds skal í gjaldskrá leggja til grundvallar kostnað vegna reksturs líkhússins, m.a. kostnað vegna launatengdra gjalda, húsnæðis, rafmagns, viðhalds, ræstinga, tækja, áhalda, öryggiskerfis og trygginga. Gjaldskráin skal staðfest af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu til breytinga á ákvæði laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993. Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði heimild fyrir kirkjugarða til að innheimta gjald fyrir geymslu líka í líkhúsi. Er með slíkri lagabreytingu leitast við að bregðast við erfiðri rekstrarstöðu sem skapast hefur hjá þeim kirkjugörðum sem reka líkhús hér á landi á grundvelli laganna.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Dómsmálaráðuneytinu hefur verið gert viðvart um alvarlega stöðu í rekstri líkhúsa hér á landi. Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum mun rýmum í líkhúsum landsins hafa farið fækkandi undanfarin ár samhliða fjölgun andláta. Fjölgun andláta má m.a. rekja til hækkandi aldurssamsetningar þjóðarinnar ásamt aukins mannsfjölda. Þá hefur þróunin hér á landi jafnframt verið sú að lík eru oft geymd í líkhúsum lengur en áður tíðkaðist, þ.e. í sumum tilvikum getur liðið talsverður tími milli andláts og útfarar. Lík eru geymd að meðaltali í um 15 til 17 daga í þeim líkhúsum sem rekin eru af kirkjugörðunum. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993 er kirkjugörðum heimilt að láta reisa kapellu og líkhús í eða við kirkjugarð á kostnað hans. Um er að ræða heimildarákvæði en ekki skyldu.

Árið 2005 var gert samkomulag milli ríkisins og kirkjugarðaráðs um framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða. Samkvæmt samkomulaginu skal við undirbúning fjárlaga byggt á þrennskona viðmiðum þegar reiknað er framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða. Í fyrsta lagi skal gera ráð fyrir ákveðnu einingarverði fyrir hverja grafartöku og jarðsetningu á næstliðnu ári. Í öðru lagi skal gera ráð fyrir ákveðnu einingarverði fyrir hverja líkbrennslu og grafartöku í duftgarði á næstliðnu ári og í þriðja lagi skal gera ráð fyrir ákveðnu einingarverði fyrir hvern fermetra grafarsvæða í umhirðu á næstliðnu ári. Fyrir liggur að framlög ríkisins til kirkjugarða hafa skerst frá því sem um var samið árið 2005 en í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008 var gripið til mikilla hagræðingaraðgerða í ríkisrekstri. Var dregið úr framlögum til fjölmargra stofnana og verkefna ríkisins, þ.m.t. kirkjugarðanna. Í samkomulagi ríkisins og kirkjugarðaráðs var gert ráð fyrir að fjárveitingar til kirkjugarða gætu tekið breytingum vegna aðstæðna í ríkisfjármálum á hverjum tíma. Kirkjugarðaráð sér um að úthluta framlagi úr ríkissjóði til einstakra kirkjugarða og tekur reiknilíkan kirkjugarðaráðs skv. 2. mgr. 39. gr. laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993 ekki tillit til reksturs líkhúsa við útteilingu framlaga ríkissjóðs.

Síðustu áratugi hafa nokkrir kirkjugarðar í fjölmennustu sveitarfélögum landsins komið sér upp líkhúsi. Haustið 2024 ráku þó einungis tveir kirkjugarðar á landinu fullbúin líkhús, þ.e. Kirkjugarðar Reykjavíkur og Kirkjugarðar Akureyrar. Til að komast hjá því að loka líkhúsi sínu hafa Kirkjugarðar Akureyrar nýverið brugðið á það ráð að leigja út rekstur sinn til Útfararþjónustu Akureyrar. Á höfuðborgarsvæðinu háttar þannig til að allir útfararþjónustur hafa aðgang að líkhúsi Kirkjugarða Reykjavíkur í Fossvogi. Líkhús Kirkjugarða Reykjavíkur tók við 68% allra látinna einstaklinga á landinu árið 2024. Vegna erfiðs rekstrarumhverfis er sú staða nú komin upp að Kirkjugarðar Reykjavíkur munu ekki geta haldið áfram rekstri líkhússins án fjármagns til rekstursins.

Rekstrarvandi kirkjugarða vegna líkhúsa er ekki nýtilkominn en 1. maí árið 2004 hófu Kirkjugarðar Reykjavíkur og Kirkjugarðar Akureyrar að innheimta gjald fyrir geymslu líka. Umboðsmanni Alþingis barst kvörtun vegna gjaldtöku Kirkjugarða Reykjavíkur og í álitum umboðsmanns dags. 11. júlí 2006, nr. 4417/2005, var það niðurstaða umboðsmanns að Kirkjugarðar Reykjavíkur hafi ekki haft heimild í lögum til að innheimta svokallað líkhúsgjald fyrir geymslu á líkum í líkhúsi kirkjugarðanna í Fossvogi. Umboðsmaður rakti m.a. að þegar lítið væri til þess að starfsemi kirkjugarðanna væri lögmælt og þeim væri sem stofnunum komið á fót með lögum og væru reknir fyrir fjármuni sem greiddir væru úr ríkissjóði samkvæmt fjárveitingu í fjárlögum, sbr. 39. gr. laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, teldust þeir til opinberrar stjórnýslu þrátt fyrir að þeir væru sjálfseignarstofnanir. Af því leiddi að starfsemi þeirra þyrfti að vera í samræmi við þær meginreglur sem gilda um stjórnýsluna, svo sem um ráðstöfun fjármuna og töku gjalda fyrir veitta þjónustu. Í ljósi álits umboðsmanns hættu Kirkjugarðar Reykjavíkur og Kirkjugarðar Akureyrar að innheimta gjald fyrir geymslu líka.

Um þó nokkurn tíma hefur verið rætt um nauðsyn þess að lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, verði endurskoðuð. Jafnframt hefur kirkjugarðaráð óskað eftir því að fyrrnefnt samkomulag frá árinu 2005 verði endurskoðað. Sú endurskoðun mun taka einhvern tíma en sú staða sem uppi er varðandi rekstur líkhúsa kirkjugarða er mjög aðkallandi og þolir ekki frekari bið. Samfélagslegir hagsmunir af rekstri líkhúsa eru miklir þar sem um gríðarlega mikilvæga innviði er að ræða. Verði ekki brugðist við stöðunni er hætt við að stefni í óefni og kirkjugarðar hætti alfarið rekstri líkhúsa. Er því nauðsynlegt að búa svo um í lagaumgjörð kirkjugarðanna nú að þeim verði heimilt að innheimta gjald til að standa undir þeim kostnaði sem hlýst af rekstri líkhúsa. Verður ekki séð að önnur leið sé fær til þess að leysa með skjóttum

hætti þann vanda sem upp er kominn varðandi rekstur líkhúsa kirkjugarðanna en við endurskoðun laganna og samkomulagsins verður hægt að skoða aðrar leiðir sem kunna að þykja ákjósanlegri þegar til framtíðar er litið.

Rétt þykir að vekja athygli á að einkaréttarlegir aðilar sem reka líkhús er í sjálfsvald sett hvort og þá hversu hátt gjald er tekið fyrir þjónustuna sem þeir veita.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að kirkjugörðum verði gert heimilt að innheimta gjald vegna geymslu líka.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um heimild kirkjugarða til innheimtu gjalds vegna geymslu líka. Í 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 segir að skattamálum skuli skipað með lögum. Ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Almenn er óheimilt að taka gjald fyrir afgreiðslu eða úrlausn stjórnvalda nema lög heimili slíkt sérstaklega. Þjónustugjöld eru ólík sköttum að því leyti að þeim er ætlað að standa undir kostnaði við tiltekna þjónustu sem er veitt gjaldanda en skattar eru lagðir á vegna almennrar tekjuöflunar ríkisins. Af þeim sökum verða þjónustugjöld að meginreglu aðeins lögð á samkvæmt sérstakri lagaheimild. Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalds verður almennt að byggjast á traustum útreikningi eða skynsamlegri áætlun á þeim kostnaði sem hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Þó svo að kirkjugarðar séu ekki stjórnvald, heldur sjálfseignarstofnanir, þá er starfsemi þeirra lögum og fá þeir fjármuni úr ríkissjóði samkvæmt fjárveitingu í fjárlögum.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við Kirkjugarða Reykjavíkur, Kirkjugarða Akureyrar og kirkjugarðaráð.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpinu er að ætlað að bæta við heimild í lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993 fyrir kirkjugarða til að innheimta gjald fyrir geymslu líka sem nauðsynlegt þykir til að mæta þeim kostnaði sem hlýst af rekstri líkhúsa. Verði frumvarpið að lögum er hvorki gert ráð fyrir að það muni hafa í för með sér fjárhagsáhrif á ríkissjóð né sveitarfélögin. Á Íslandi bjuggu samtals 388.790 manns í lok þriðja ársfjórðungs 2024, 199.340 karlar, 189.250 konur og 190 kynsegin/annað. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi ólík áhrif á stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt til að þeim kirkjugörðum sem komið hafa sér upp líkhúsi verði heimilt að innheimta gjald sem leggst á dánarbú eða aðstandendur látinna fyrir geymslu líka til að standa undir kostnaði sem hlýst af geymslu þeirra. Kirkjugörðum er ekki skylt samkvæmt lögum að hafa yfir líkhúsi að ráða og er því rekstur líkhúsa ekki hluti af lögbundinni starfsemi kirkjugarða.

Eðlilega þurfa þeir kirkjugarðar sem koma sér upp líkhúsi að hafa eftirlit og umsjón með rekstrinum. Ákveðin aðstaða, tæki og áhöld þurfa jafnframt að vera til staðar. Þykir rétt að kirkjugörðum sé heimilt að taka gjald fyrir þann kostnað sem hlýst af rekstri líkhúsa og umsjón

og eftirliti með þeim. Það gjald sem kirkjugarður innheimtir fyrir geymslu líka rennur óskipt til reksturs líkhússins.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

DRÖG