

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, lögum um Kristnisjóð o.fl., lögum um sóknargjöld o.fl. og lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu og um brottfall laga um kirkjumálasjóð (viðbótarsamningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997.

1. gr.

Lokamálsliður 31. gr. laganna fellur brott.

II. KAFLI

Breyting á lögum um Kristnisjóð o.fl., nr. 35/1970.

2. gr.

II. kafli laganna, **Um kristnisjóð**, 18. – 23. gr., fellur brott.

III. KAFLI

Breyting á lögum um sóknargjöld o.fl., nr. 91/1987.

3. gr.

II. kafli laganna, **Um Jöfnunarsjóð sókna**, 5., 6. og 7. gr., fellur brott.

4. gr.

III. kafli laganna, **Um héraðssjóði og framlög til þeirra**, 8. gr., fellur brott.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993.

5. gr.

2. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:

Kirkjugarðsstjórn sér um að láta taka allar grafir í garðinum og sér um árlegt viðhald legstaða.

V. KAFLI

Gildistaka og brottfall laga.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Við gildistöku laga þessara falla brott lög um kirkjumálasjóð, nr. 138/1993.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997, lögum um Kristnisjóð o.fl., nr. 35/1970, lögum um sóknargjöld o.fl., nr. 91/1987 og lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993. Enn fremur er lagt til að lög um kirkjumálasjóð, nr. 138/1993, falli brott. Frumvarpið er liður í því að ná fram markmiðum sem felast í viðbótarsamningi sem fulltrúar íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar undirrituðu hinn 6. september 2019. Samningurinn fól í sér endurskoðun á samkomulagi milli sömu aðila um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar frá 10. janúar 1997 (kirkjujarðasamkomulagið) og á samningi íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um rekstrarkostnað vegna prestsembættu og prófasta, rekstrarkostnað biskupsstofu, framlag til Kristnisjóðs og sérframlög til þjóðkirkjunnar frá 4. september 1998. Áður en samningurinn var undirritaður var hann samþykktur á aukakirkjuþingi sem haldið var 28. ágúst og 4. september 2019. Með viðbótarsamningnum fellur síðarnefndi samningurinn frá 4. september 1998 úr gildi en samkomulagið frá 1997 verður áfram í gildi, sbr. þó þær breytingar sem felast í hinum nýja viðbótarsamningi. Samningurinn felur í sér nýjar viðmiðanir og breytt fyrirkomulag á ýmsum þeim atriðum sem fjallað er um í fyrri samningum aðila. Er markmið viðbótarsamningsins að einfalda framkvæmd fjárhagslegs stuðnings ríkisins við þjóðkirkjuna á grundvelli framangreindra samninga og að auka sjálfstæði þjóðkirkjunnar í fjármálum og starfsmannamálum. Með viðbótarsamningnum fylgdi viljayfirlýsing, undirrituð af sömu aðilum, þar sem stefnt er að ákveðnum lagabreytingum í þeim tilgangi að einfalda allt lagaumhverfi um fjárhagsleg tengsl ríkis og kirkju á þeim greiðslum sem þjóðkirkjan fær úr ríkissjóði. Viðbótarsamningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar, sem gerður var 6. september 2019, fylgir með frumvarpi þessu, sbr. fylgiskjal I, ásamt viljayfirlýsingu sömu aðila sem gerð var sama dag, sbr. fylgiskjal II.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Líkt og fram hefur komið eru með frumvarpi þessu lagðar til breytingar á lögum í samræmi við þau markmið sem að er stefnt með fyrrgreindum viðbótarsamningi milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar og viljayfirlýsingu sömu aðila sem fylgdi honum. Eins og áður greinir felst í samkomulaginu að felldur er niður samningur sömu aðila frá 4. september 1998 um útfærslu á kirkjujarðasamkomulaginu og fjallar um rekstrarkostnað vegna prestsembættu og prófasta, rekstrarkostnað biskupsstofu, framlag til Kristnisjóðs og sérframlög til þjóðkirkjunnar. Í stað greiðslna sem runnið hafa til þjóðkirkjunnar og Kristnisjóðs samkvæmt þeim samningi kemur, samkvæmt 2. mgr. 1. gr. samkomulagsins, árleg greiðsla til þjóðkirkjunnar. Í 2. gr. samkomulagsins er kveðið á um árlegt framlag ríkisins til þjóðkirkjunnar sem ætlað er að koma í stað þeirra framlaga sem runnið hafa til kirkjumálasjóðs og Jöfnunarsjóðs sókna samkvæmt fjárlögum. Er í 2. og 7. gr. samkomulagsins, og í viljayfirlýsingu sem því fylgdi, kveðið á um breytingar á löggjöf um þessa sjóði til samræmis við umsamda breytingu á greiðslum frá ríkinu. Enn fremur kemur fram í viljayfirlýsingunni að stefnt skuli að því að fella úr gildi ákvæði þjóðkirkjulaga um héraðssjóði. Breytingar þær sem lagðar eru til í frumvarpi þessu eru því taldar nauðsynlegar svo viðbótarsamkomulagið öðlist gildi að fullu.

Í samræmi við viðbótarsamninginn voru með lögum, nr. 153/2019, samþykktar breytingar á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997, lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr.

1/1997, í þeim tilgangi að ná þeim markmiðum sem viðbótarsamningurinn felur í sér um að þjóðkirkjan tæki við öllum starfsmönnum sínum og starfsmannamálum frá 1. janúar 2020. Samhliða voru felld úr gildi lög um laun sóknarpresta, nr. 46/1907, og lög um embættiskostnað sóknarpresta og aukaverk þeirra, nr. 36/1931. Eins og fram kemur í inngangi í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum, nr. 153/2019, fól það frumvarp ekki í sér tillögur að öllum þeim lagabreytingum sem dómsmálaráðherra var falið að leggja fram á grundvelli 7. gr. samkomulagsins. Í greinargerðinni segir að ráðgert væri að leggja fljótlega fram frumvarp til laga um að fella úr gildi ákvæði í lögum um fyrrgreinda sjóði sem starfað hafa á vegum kirkjunnar, en um þá er kveðið í lögum um Kristnisjóð o. fl. og lögum um sóknargjöld o.fl. og lögum um kirkjumálasjóð. Þá bar viljayfirlýsingin með sér að stefnt skyldi að því að fella skyldi úr lögum ákvæði um héraðssjóði, sem eru í lokamálslið 31. gr. laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Með frumvarpi því sem nú er lagt fram eru framangreindar breytingar nú lagðar til. Þá er í viljayfirlýsingunni enn fremur stefnt að því að kirkjugarðar hætti að greiða fyrir prestþjónustu við útfarir, kistulagningar og athafnir við jarðsetningu duftkers eða kistu. Til að koma megi því í framkvæmd er í frumvarpi þessu lögð til breyting á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993.

Heildaryfirferð yfir gildandi lög um þjóðkirkjuna, sbr. lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997, sem jafnframt er stefnt að með viljayfirlýsingunni, er fyrirhuguð þegar fulltrúar þjóðkirkjunnar og ríkisins hafa lokið yfirferð yfir þau lög með það að markmiði að einfalda regluverkið og þegar tillögur kirkjuþings um frumvarpið liggur fyrir.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til lagabreytingar sem taldar eru nauðsynlegar svo að efna megi áðurnefndan viðbótarsamning milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar. Þar sem samningurinn felur í sér að einfalda samskipti ríkis og kirkju og að íslenska ríkið skuli greiða þjóðkirkjunni tiltekna fjárhæð árlega í stað þess að greiða framlag sérstaklega vegna Kristnisjóðs, kirkjumálasjóðs og Jöfnunarsjóðs sókna, er óhjákvæmilegt að fella niður lagaákvæði sem eiga sérstaklega við um þessa sjóði. Er því lagt til að brott falli lög um kirkjumálasjóð, nr. 138/1993, sem og II. kafli laga um Kristnisjóð o.fl., nr. 35/1970, sem hefur að geyma ákvæði um þann sjóð, og II. kafli laga um sóknargjöld o.fl., nr. 91/1987, en hann fjallar um Jöfnunarsjóð sókna. Enn fremur er lagt til í samræmi við viljayfirlýsingu þá sem fylgdi viðbótarsamningnum að ákvæði um héraðssjóði, sem um getur í 31. gr. laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997, falli brott. Frekari ákvæði um héraðssjóðina er ekki að finna í þeirri löggjöf. Það leiðir hins vegar af niðurfellingu þess ákvæðis að einnig þarf að fella niður ákvæði III. kafla laga um sóknargjöld o.fl., sem varðar héraðssjóði og framlög til þeirra. Í reglugerð um Jöfnunarsjóð sókna, nr. 206/1991, með síðari breytingum, er fjallað um þann sjóð og um héraðssjóði. Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að ákvæði um báða þessa sjóði falli brott mun reglugerð um Jöfnunarsjóð sókna ekki hafa lagastoð verði frumvarp þetta samþykkt og verður þá í samræmi við það stefnt að því að fella hana niður. Í áðurnefndri viljayfirlýsingu er jafnframt stefnt að því að kirkjugarðar hætti að greiða fyrir prestþjónustu við útfarir, kistulagningar og athafnir við jarðsetningu duftkers eða kistu. Til að koma til móts við það er lögð til breyting á 2. mgr. 10. gr. laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993. Kirkjugarðsstjórn hefur borið þennan kostnað frá gildistöku þeirra laga, en því verkefni fylgdi ekki sérstök fjárhæð til kirkjugarðanna. Breytingin hefur því verið fjárhagslega íþyngjandi fyrir kirkjugarðana og er stefnt að því að færa verkefnið til fyrra horfs. Greiðslur fyrir þessar athafnir presta hafa verið ákvarðaðar í gjaldskrá fyrir aukaverk presta, nr. 729/2014, með síðari breytingum, sem sett var með heimild í 3. gr. laga um

embættiskostnað sóknarpresta og aukaverk þeirra, nr. 36/1931. Þau lög voru felld úr gildi með lögum, nr. 153/2019, en skv. 19. gr. laganna skal gjaldskráin halda gildi sínu til 31. mars 2019. Samkvæmt 17. gr. laganna skal kirkjuþing setja gjaldskrá um þjónustu kirkjunnar, þ.m.t. vegna prestþjónustu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 62. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, segir að hin evangeliska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi, og skuli ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda. Þær breytingar sem fram koma í frumvarpinu samræmast þessu ákvæði stjórnarskrárinnar. Efni frumvarpsins þykir ekki gefa sérstakt tilefni til skoðunar vegna alþjóðlegra skuldbindinga.

5. Samráð.

Frumvarp þetta var unnið í dómsmálaráðuneytinu. Við gerð frumvarps að lögum, nr. 153/2019, um breytingar á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997, lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, sem einnig var unnið í samræmi við viðbótarsamning íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar frá 6. september 2019, var haft samráð við fjárlaga- og efnahagsráðuneytið og þjóðkirkjuna. Vegna samráðs við þjóðkirkjuna er enn fremur áréttað að viðbótarsamningurinn var samþykktur á kirkjuþingi áður en hann var undirritaður.

Eins og greinir í kafla 2 í greinargerð með frumvarpi þessu, um tilefni og nauðsyn lagasetningar, kom fram í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum, nr. 153/2019, að huga þyrfti fljótlega að þeim lagabreytingum sem frumvarp það sem hér er lagt fram felur í sér, en þær eru liður í að ná fram þeim markmiðum sem viðbótarsamningurinn og viljayfirlýsing með honum fela í sér. Breytingar þær sem lagðar eru til í frumvarpinu um niðurlagningu á sjóðum kirkjunnar í kjölfar breytinga á framlögum ríkisins til þjóðkirkjunnar varða fyrst og fremst innri málefni kirkjunnar og sjálfstæði hennar. Breyting á lögum um kirkjugarða snýr hins vegar að kirkjugarðsstjórnnum og þjóðkirkjunni vegna greiðslu kostnaðar presta við útfarir.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er liður í að uppfylla viðbótarsamning milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar frá 6. september 2019. Með samningnum er stefnt að stóráuknu fjárhagslegu sjálfstæði þjóðkirkjunnar og einföldun alls lagaumhverfis og fyrirkomulags á þeim greiðslum sem þjóðkirkjan fær úr ríkissjóði. Frumvarpið er nánari útfærsla á þessum samningi en tekur í engu á þeim samningsfjárhæðum sem þar koma fram.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hvorki að sjá að lögfesting þess hafi fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð né sveitarfélögin svo nokkru nemur.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að brott falli ákvæði í 38. gr. laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, um að héraðsnefnd fari með stjórn héraðssjóðs. Breytingin leiðir af nýjum viðbótarsamningi íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar og viljayfirlýsingu sem honum fylgdi, sem hefur það markmið að auka sjálfstæði þjóðkirkjunnar í fjármálum og starfsmannamálum sínum. Þar sem ríkið mun greiða þjóðkirkjunni árlegt framlag í stað framlaga sem runnið hafa

m.a. til sjóða kirkjunnar, og þjóðkirkjan taki við eignum og skuldbindingum sem sjóðunum eru nú falin í lögum, er í viljayfirlýsingu með samningnum stefnt að því að ákvæði þetta verði felld úr gildi. Í 4. gr. frumvarpsins er síðan tillaga um brottfall III. kafla laga um sóknargjöld o.fl. sem fjallar einnig um héraðssjóði en um það vísast nánar til athugasemda um þá grein.

Um 2. gr.

Samkvæmt viðbótarsamningi ríkis og þjóðkirkju fellur niður samningur aðila frá 4. september 1998 um rekstrarkostnað vegna prestsembætta og prófata, rekstrarkostnað biskupsstofu, framlag til Kristnisjóðs og sérframlög til þjóðkirkjunnar. Í stað greiðslna til þjóðkirkjunnar og Kristnisjóðs samkvæmt þeim samningi er kveðið á um að komi árleg greiðsla til þjóðkirkjunnar, sem verðbætist með þeim hætti sem nánar er tilgreint í viðbótarsamningnum. Sú breyting að fella niður II. kafla laga um Kristnisjóð o.fl., sem hefur að geyma ákvæði um sjóðinn, leiðir af ákvæðum viðbótarsamningsins, sbr. 7. gr. hans og viljayfirlýsingu með honum.

Um 3. gr.

Í 2. gr. viðbótarsamnings íslenska ríkisins við þjóðkirkjuna er kveðið á um að ríkið skuli greiða þjóðkirkjunni tiltekna fjárhæð á ári, í stað þeirra framlaga sem runnið hafa til kirkjumálasjóðs og Jöfnunarsjóðs sókna samkvæmt fjárlögum, og taki fjárhæðin breytingum í samræmi við launa- og verðlagsforsendur fjárlaga hverju sinni. Fjárveitingar til beggja þessara sjóða hafa hingað til tekið breytingum í samræmi við þróun sóknargjalda en með samkomulaginu er sú tenging rofin. Til að ákvæðið komist til framkvæmda er því ljóst að fella verður brott II. kafla laga um sóknargjöld o.fl., sem hefur að geyma ákvæði um Jöfnunarsjóð sókna. Er það í samræmi við 7. gr. viðbótarsamningsins og viljayfirlýsingu með honum. Í reglugerð um Jöfnunarsjóð sókna, nr. 206/1991, með síðari breytingum, eru ákvæði um þann sjóð og um héraðssjóði en áform eru um að fella reglugerðina úr gildi verði frumvarp þetta samþykkt.

Um 4. gr.

Í þessari grein er lagt til að felldur verði brott III. kafla laga um sóknargjöld o.fl., sem fjallar um héraðssjóði og framlög til þeirra. Sú tillaga tengist 1. gr. frumvarpsins um að fella niður ákvæði um stjórn héraðssjóða, sbr. nánar athugasemdir um þá grein. Þar sem tillaga 1. gr. felur í raun í sér að héraðssjóðir verði lagðir niður, sem er í samræmi við markmið viðbótarsamnings íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar, er talið nauðsynlegt að fella einnig brott úr lögum önnur ákvæði um héraðssjóði, sem eru í 8. gr. laga um sóknargjöld o.fl.

Um 5. gr.

Eins og fram kemur í viljayfirlýsingu með viðbótarsamningi íslenska ríkisins við þjóðkirkjuna skal stefnt að því að kirkjugarðar hætti að greiða fyrir prestþjónustu við útfarir, kistulagningar og athafnir við jarðsetningu duftkers eða kistu. Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu ber kirkjugarðsstjórn þann kostnað, ásamt því að láta taka allar grafir í garði og sjá um árlegt viðhald legstaða. Í samræm við stefnu viljayfirlýsingarinnar er hér lagt til að fella brott úr 2. mgr. 10. gr. ákvæði um að kirkjugarðsstjórn beri kostnað af prestþjónustu vegna útfara, en það verkefni var þeim falið með lögum nr. 36/1993. Samkvæmt lögum nr. 153/2019 skal kirkjuþing setja gjaldskrá um þjónustu kirkjunnar, þ. á m. vegna prestþjónustu.

Um 6. gr.

Í þessari grein er lagt til að brott falli lög um kirkjumálasjóð, en það er í samræmi við 2. gr. viðbótarsamnings íslenska ríkisins við Þjóðkirkjuna og viljayfirlýsingu með honum. Í stað framlaga sem runnið hafa til kirkjumálasjóðs og Jöfnunarsjóðs sókna samkvæmt fjárlögum er kveðið á um að ríkið skuli greiða Þjóðkirkjunni tiltekna fjárhæð árlega. Til að þetta ákvæði samningsins komist til framkvæmda er ljóst að fella verður brott ákvæði laga um kirkjumálasjóð. Nánar vísast til athugasemda um 3. gr. frumvarpsins.

Ákvæði um gildistöku þarfnast ekki skýringa.