

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993 (reikningshald Kirkjugarðasjóðs o.fl.).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

3. másl. 1. mgr. 9. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

1. másl. 5. mgr. 40. gr. laganna orðast svo: Reikningshald sjóðsins er á ábyrgð kirkjugarðaráðs.

3. gr.

2. másl. 2. mgr. 50. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2024.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu sem samið er í dómsmálaráðuneytinu er lögð til sú breyting á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, að ábyrgð á reikningshaldi Kirkjugarðasjóðs sem skrifstofa biskups annast verði flutt til kirkjugarðaráðs. Jafnframt er lagt til að felld verði brott tvö ákvæði er snúa að Bálfararfélagi Íslands sem hefur verið lagt niður og ekki starfað í um 60 ár. Frumvarpið var lagt fram á 152. löggjafarþingi (459. mál, þskj. 664) og 153. löggjafarþingi (153. mál, þskj. 154) en náði ekki fram að ganga og er nú lagt fram að nýju óbreytt að því undanskildu að gerð hefur verið breyting á gildistökuákvæði þess.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Í 40. gr. laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, er kveðið á um Kirkjugarðasjóð. Til sjóðsins skulu renna að lágmarki 8% og að hámarki 12% af fjárveitingu frá ríkinu til kirkjugarða skv. 39. gr. laganna. Kirkjugarðaráð fer með stjórn sjóðsins. Eins og fram kemur í 11. gr. laganna er kirkjugarðaráð skipað aðilum innan og utan þjóðkirkjunnar enda er hlutverk kirkjugarða ekki bundið við þjóðkirkjuna.

Í 1. másl. 5. mgr. 40. gr. laganna segir að skrifstofa biskups annist reikningshald Kirkjugarðasjóðs. Þar sem kirkjugarðar eru sjálfseignarstofnanir með sérstöku fjárhaldi, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna, er talið orka tvímælis að skrifstofa biskups annist reikningshald Kirkjugarða-

sjóðs og tímabært að huga að breytingum á því ákvæði laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu sem kveður á um hver annist reikningshald sjóðsins. Samkvæmt ábendingu sem ráðuneytinu barst frá Ríkisendurskoðun hóf dómsmálaráðuneytið athugun á því hvort ekki væri ástæða til að huga að breytingu á ákvæði laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, um reikningshald og fjárhagslegt utanumhald Kirkjugarðasjóðs, en Fjársýsla ríkisins ásamt innheimtuaðilum aðstöðugjalda standa stjórn sjóðsins skil á lögbundnu gjaldi til sjóðsins, sbr. 2. mgr. 40. gr. laganna.

Tillögur um brottfall ákvæða um Bálfararfélag Íslands, er fram koma í 3. másl. 1. mgr. 9. gr. og 2. másl. 2. mgr. 50. gr. laganna, byggjast á því að félagið hefur ekki verið starfandi í meira en hálföld. Ákvæðin lúta annars vegar að heimild félagsins til að kjósa mann í kirkjugarðsstjórn Reykjavíkurprófastsdæma og hins vegar að því að leita skuli tillagna Bálfararfélags Íslands um reglugerðir varðandi líkbrennslu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að kirkjugarðaráð beri ábyrgð á reikningshaldi Kirkjugarðasjóðs og því hvernig haldið er utan um fé hans. Þykir kirkjugarðaráð betur til þess fallið en skrifstofa biskups Íslands sem tengist sjóðnum ekki sérstaklega.

Jafnframt er lagt til að fellt verði brott ákvæði sem fram kemur í 1. mgr. 9. gr. laganna um heimild Bálfararfélags Íslands til að kjósa, ef því er að skipta, mann í kirkjugarðsstjórn Reykjavíkurprófastsdæma. Um orðin „ef því er að skipta“ segir í athugasemdum við 9. gr. frumvarps þess er varð að lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993 (375. mál á 116. löggjafarþingi), að ákvæðið eigi við ef félagið óski þess en félagið var þá ekki starfandi. Bálfararfélag Íslands var stofnað árið 1934 og starfaði til ársins 1964. Í því ljósi þykir rétt að fella ákvæðið brott. Þó að óskyldir aðilar hafi nýlega stofnað annað félag undir sama heiti breytir það ekki því að löggjöfin vísar til tiltekins félags sem lagt hefur verið niður. Sama á við um ákvæði í 2. mgr. 50. gr. laganna um að leita skuli tillagna Bálfararfélags Íslands um reglugerðir varðandi líkbrennslu.

Töluverðar breytingar hafa orðið á vinnslu lagafrumvarpa og reglugerða frá því að lögin um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu voru sett. Meðal annars hefur verið sett á fót samráðsgátt stjórnvalda þar sem lagafrumvörp og drög að reglugerðum eru kynnt og almenningi og hagsmunaaðilum gefinn kostur á að koma að athugasemdum um frumvörp og reglugerðir meðan unnið er að gerð þeirra. Jafnframt er athygli helstu hagsmunaaðila sérstaklega vakin á viðkomandi málum í gáttinni. Er því ekki talin þörf á að hafa í lögum sérstakt ákvæði um að leita skuli tillagna tiltekins bálfarafélags um reglugerðir varðandi líkbrennslu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í frumvarpinu felast hvorki álitæfni varðandi samræmi við stjórnarskrá né alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Við undirbúning frumvarpsins var haft samráð við kirkjugarðaráð, sem fer með stjórn Kirkjugarðasjóðs, og biskup Íslands. Svar barst frá kirkjugarðaráði sem tók undir áform um breytingar á 5. mgr. 40. gr. laganna.

Drög að frumvarpi því er lagt var fram á 152. löggjafarþingi og nú er endurflutt í þriðja sinn voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-9/2022) 12. janúar 2022 og frestur til umsagna veittur til 21. janúar. Alls bárust 130 umsagnir, þar af 127 frá einstaklingum en hinar frá Tré lífsins – bálstofu og minningagörðum, nýstofnuðu Bálfarafélagi

Íslands og frá Siðmennt. Voru allar umsagnirnar svo til samhljóða þó að umsagnir félaganna þriggja væru heldur ítarlegri. Í fyrsta lagi var í umsögnunum vísað til þess að breytingar á því hver færi með reikningshald Kirkjugarðasjóðs væru ekki til þess fallnar að auka gagnsæi á því hvernig almannafé væri útdelt og ráðstafað í gegnum kirkjugarðaráð. Siðmennt taldi breytinguna þó jákvæða. Þá var bent á að vef kirkjugarðaráðs væri illa við haldið og því væri ástæða til að óttast að reikningshaldi Kirkjugarðasjóðs yrði ekki gerð góð skil á þeim vef. Að beiðni ráðuneytisins bárust einnig munnlegar upplýsingar frá kirkjugarðaráði um að vefur ráðsins hefði ekki verið uppfærður um nokkurt skeið en þó væri mögulegt að birta reikninga Kirkjugarðasjóðs á vef kirkjugarðaráðs. Við nánari athugun var fallið frá tillögu sem fram kom í drögum að frumvarpinu þess efnis að breyta því hvernig reikningar Kirkjugarðasjóðs skyldu birtir og munu þeir því áfram verða birtir í B-deild Stjórnartíðinda. Hvað varðar reikningshald Kirkjugarðasjóðs þá er tillaga um breytingu á því til komin vegna ábendingar frá Ríkisendurskoðun og þykir breytingin ekki leiða til minna gagnsæis á því hvernig almannafé sé ráðstafað og útdelt. Þá er gagnsæi einnig tryggt með áframhaldandi birtingu reikninga sjóðsins í B-deild Stjórnartíðinda.

Í öðru lagi var í öllum umsögnum lagst gegn því að fella brott tvö ákvæði laganna um Bálfararfélag Íslands. Sagði í umsögnum Trés lífsins og hins nýstofnaða Bálfarafélags Íslands að lagst væri gegn því að fellt yrði brott ákvæði í 3. másl. 1. mgr. 9. gr. laganna þar sem segir að Bálfararfélag Íslands, ef því er að skipta, hafi heimild til að skipa mann og annan til vara í kirkjugarðsstjórn Reykjavíkurrófastsdæma á þeim grundvelli að félagið hefði ekki verið starfandi í yfir 60 ár. Í umsögnunum sagði m.a. að vissulega væri hið nýstofnaða félag ekki nákvæmlega hið sama og eldra félagið með sama heiti en markmiðin væru hin sömu. Hins vegar kemur fram að hið nýstofnaða Bálfararfélag Íslands hafi verið sett á fót til þess að styðja við stofnun óháðs athafnarýmis og bálstofu Trés lífsins í Rjúpnadal í Garðabæ en kirkjugarðar Reykjavíkurrófastsdæma vilji einnig byggja bálstofu í Gufuneskirkjugarði sem félagið styðji ekki. Um þetta vísast til þess er fram kemur í 3. kafla um meginefni frumvarpsins og skýringa við 1. gr. þess þar sem fram kemur m.a. að Bálfararfélag Íslands, sem vísað er til í lögunum, hafi verið lagt niður. Þó svo að nýstofnað bálfararfélag beri sama heiti og tilgangur beggja félaganna snúi að því að styðja við bálfarir vísa lögin til tiltekins félags sem ekki hefur starfað um langa hríð. Þar að auki liggur fyrir að hið nýstofnaða félag er sett á fót til að styðja sérstaklega við stofnun tiltekinnar bálstofu sem ekki er ljóst hvort verði sett á fót þar sem stefnumótun í málefnum kirkjugarða stendur nú yfir. Leiddu þessar athugasemdir því ekki til breytinga á 1. gr. frumvarpsins.

Í umsögnum var einnig andmælt brottfalli ákvæðis í 2. mgr. 50. gr. laganna um að leita skuli tillagna Bálfarafélags Íslands, ef því er að skipta, um reglugerðir varðandi líkbrennslu. Um þetta vísast til þess er áður hefur komið fram að lagaákvæðið er skírskotun til félags sem starfar ekki lengur. Eins og fram kemur í umfjöllun um meginefni frumvarpsins og skýringum við 3. gr. þess hefur vinna við lagafrumvörp og reglugerðir breyst til muna frá setningu laganna og gefst almenningi og hagsmunaaðilum nú kostur á að koma að athugasemdum um slíka vinnu í gegnum samráðsgátt stjórnvalda. Þykja umsagnirnar því ekki gefa tilefni til breytinga á frumvarpinu.

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis barst ein umsögn um frumvarpið á 152. löggjafarþingi. Umsögnin var frá nýstofnuðu Bálfarafélagi Íslands og var hún samsvarandi umsögn sama félags sem birtist í samráðsgátt stjórnvalda, en nokkuð ítarlegri. Var þess m.a. óskað að nefndarmenn rýndu frumvarpið vel á gagnrýninn hátt og í samhengi við sögu bálfara á Íslandi og sjálfseignarstofnunina Tré lífsins.

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis bærust þrjár umsagnir um frumvarpið á 153. löggjafarþingi. Umsagnirnar voru frá Tré lífsins – bálstofu og minningagörðum, nýstofnuðu Bálfarafélagi Íslands og Siðmennt. Umsögnin frá Tré lífsins – bálstofu og minningagörðum var samsvarandi umsögn sama félags sem birtist í samráðsgátt stjórnvalda. Í umsögn nýstofnaðs Bálfarafélags Íslands komu sömu sjónarmið fram og í umsögn félagsins sem birtist í samráðsgátt stjórnvalda og til allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis á 152. löggjafarþingi. Umsögnin var þó nokkru ítarlegri þar sem m.a. er rakin kveikja þess að félagið var stofnað og samskipti félagsins við íslensk stjórnvöld. Umsögn Siðmenntar var samsvarandi umsögn félagsins sem birtist í samráðsgátt stjórnvalda. Í umsögninni er því þó fagnað að tekið hafi verið tillit til fyrri efasemda félagsins varðandi birtingu reikninga Kirkjugarðasjóðs. Eins og fyrr greinir var fallið frá tillögu sem fram kom í drögum að frumvarpinu þess efnis að breyta því hvernig reikningar Kirkjugarðasjóðs skyldu birtir og munu þeir því áfram verða birtir í B-deild Stjórnartíðinda.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er stefnt að því að reikningshald Kirkjugarðasjóðs verði hjá aðila sem þykir betur til þess fallinn að halda utan um það en skrifstofa biskups Íslands sem tengist sjóðnum ekki sérstaklega. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hvorki gert ráð fyrir að það hafi í för með sér kostnað fyrir ríkissjóð eða sveitarfélög né hafi áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að ákvæði 3. másl. 1. mgr. 9. gr. laganna falli brott, en þar er kveðið á um að Bálfararfélag Íslands, ef því er að skipta, kjósi einn mann og annan til vara í kirkjugarðsstjórn Reykjavíkurprófastsdæma. Ákvæðið vísar til félags sem stofnað var árið 1934 og starfaði til ársins 1964 þegar það var lagt niður og hefur því ekki verið starfandi í um 60 ár. Óskyldir aðilar hafa nýverið stofnað félag með sama nafni. Í ljósi þeirrar stöðu þykir rétt að endurskoða það fyrirkomulag sem kveðið er á um í þessum másl. Þá ber að hafa í huga að önnur félög sem geta haft aðkomu að kirkjugarðsstjórn skv. 1. mgr. 9. gr. eru skráð trúfélög sem lúta ákveðnum skilyrðum samkvæmt lögum auk þess sem gerð er krafa um að þau félög hafi að lágmarki 1.500 gjaldskylda meðlimi. Á vegum ráðuneytisins er nú unnið að stefnumótun í málefnum kirkjugarða og bálfara og munu þessi atriði koma til skoðunar við þá vinnu.

Um 2. gr.

Með þessari grein er lögð til sú breyting á 1. másl. 5. mgr. 40. gr. laganna að kirkjugarðaráð beri ábyrgð á reikningshaldi Kirkjugarðasjóðs í stað þess að skrifstofa biskups Íslands annist það. Þar sem kirkjugarðaráð fer með stjórn sjóðsins þykir það betur til þess fallið að halda utan um reikningshald hans. Ráðið er skipað aðilum innan og utan þjóðkirkjunnar og því talið orka tvímælis að skrifstofa biskups annist reikningshaldið. Ábending þess efnis hefur m.a. komið frá Ríkisendurskoðun. Samhliða er lagt til að brott falli það ákvæði másl. 1. mgr. 40. gr. laganna að um reikningshaldið gildi sömu reglur og um reikningshald kirkna, enda talið að það eigi ekki við verði breyting um reikningshald sjóðsins samþykkt.

Um 3. gr.

Hér er lagt til að felld verði brott ákvæði 2. málsl. 2. mgr. 50. gr. laganna þar sem mælt er fyrir um að leita skuli tillagna Bálfararfélags Íslands, ef því er að skipta, um reglugerðir varðandi líkbrennslu. Um Bálfararfélag Íslands, sem lagt hefur verið niður, vísast nánar til skýringa við 1. gr. frumvarpsins og athugasemda sem fram koma í 3. kafla um meginefni frumvarpsins. Þó svo að félag undir sama heiti hafi nýverið tekið til starfa þykir ekki ástæða til að tilgreina sérstaklega eitt félag með þessu heiti sem leita skuli tillagna frá um reglugerðir varðandi líkbrennslu þar sem vinnsla lagafrumvarpa og reglugerða hefur breyst töluvert frá setningu laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu. Með opnu samráði í samráðsgátt stjórnvalda geta aðilar komið sínum athugasemdum að við vinnslu lagafrumvarpa og reglugerða.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.