



Reykjavík, 19. maí 2020

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Umsögn biskups Íslands til 150. löggjafarþings 2019 – 2020 um þingskjal 1216 – 708. mál. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997 og fleiri lögum og um brottfall laga um kirkjumálasjóð (viðbótarsamningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar).

I. Almennar athugasemdir

Æskilegt hefði verið, að mati biskups, að samráð hefði verið haft við kirkjuna um samningu frumvarps þessa.

Biskup óskar eftir því við allsherjar- og menntamálanefnd, að frekari breytingar verði gerðar á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997 (hér þjóðkirkjulög) og leggur í því skyni fram í umsögn þessari, breytingartillögur við frumvarpið. Í greinargerð með frumvarpinu segir að það sé liður í því að ná fram markmiðum sem felast í svokölluðum viðbótarsamningi sem fulltrúar íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar undirrituðu 6. september 2019. Biskup telur frumvarpið stuðla að því að þeim markmiðum verði náð. Breytingartillögur biskups við frumvarpið eiga fyrst og fremst að tryggja enn betur að markmið framangreinds viðbótarsamnings náist og auðvelda kirkjunni starf sitt. Eru þær breytingartillögur rökstuddar í umsögn þessari, hver fyrir sig.

Eins og kunnugt er, var samþykkt frumvarp til breytinga á þjóðkirkjulögum o.fl. á síðasta ári og tóku þær lagabreytingar gildi 1. janúar 2020. Gert var ráð fyrir því að kirkjuþing þjóðkirkjunnar fengi svigrúm á fyrsta ársfjórðungi ársins 2020 til að skipa tilteknum málum með setningu starfsreglna. Vegna samkomubanns, sem sett var á þann 16. mars 2020, ákvað forseti kirkjuþings að fresta framhaldsfundum kirkjuþings sem höfðu verið boðaðir þann 21. mars 2020 og liggur nú fyrir að kirkjuþing kemur næst saman þann 10. september 2020. Þessi frestun á fundum kirkjuþings hefur viss áhrif á möguleika kirkjunnar á að bregðast við tilteknum atriðum í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar, verði gildistaka þess að öllu leyti miðuð við birtingu. Biskup fer því fram á að sams konar svigrúm verði veitt vegna tiltekinna þátta, eins og gert var við fyrri breytingar á þjóðkirkjulögum fyrir síðustu áramót.

Er komið nánar inn á það í athugasemdum við þau ákvæði frumvarpsins þar sem það er talið nauðsynlegt.

Til upplýsinga skal tekið fram að sú skipulagsheild sem áður hét „Biskupsstofa“ er nú skráð í fyrirtækjaskrá sem „Þjóðkirkjan – Biskupsstofa“ en sama kennitala er fyrir skipulagsheildina. Því er lagt til að í tl. 6 hér að neðan sé heitið „Þjóðkirkjan – Biskupsstofa“ notað.

Um I. kafla

1.

Við kaflann bætist ný 2. gr. sem orðist svo:

4. mgr. 26. gr. laganna fellur brott.

Athugasemd:

Í ákvæðinu segir að um málsmeðferð í kirkjuráði, svo og meðal annarra kirkjulegra stjórnvalda, skuli fylgt ákvæðum stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, eftir því sem við geti átt, leiði annað eigi af ákvæðum laga eða starfsreglna sem kirkjuþing setur skv. 59. gr. Hið sama eigi almennt við um sérstakt hæfi kirkjulegra stjórnvalda til meðferðar einstakra mála.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993 gilda um stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, sbr. 1. gr. þeirra.

Markmið viðbótarsamnings ríkis og kirkju sem samþykktur var sl. haust er aukið sjálfstæði, ábyrgð og frelsi þjóðkirkjunnar til að skipa málum sínum og ferlum sjálf. Hvorki prestar né starfsfólk biskupsstofu er lengur embættismenn/starfsmenn ríkisins og biskupsstofa er ekki ríkisstofnun. Ríkisendurskoðun endurskoðar ekki lengur fjármál biskupsstofu og búið er að færa bókhald og launaumsýslu úr kerfum Fjárslu ríkisins.

Það fær því illa samrýmst þeim samningsmarkmiðum sem að framan greinir og er óeðlilegt að láta stjórnsýslulög gilda áfram um starf kirkjunnar. Biskup telur hins vegar, að svo stöddu, ekki þörf á að afnema ákvæði í 13. gr. þjóðkirkjulaga sem fjalla um úrskurðarnefnd og áfrýjunarnefnd og þar sem vísað er í stjórnsýslulög hvað varðar málsmeðferð fyrir nefndunum og hæfi nefndarmanna.

2.

Við 2. málsg. 59. gr. bætast þrjú nýir málslíðir, 4., 5. og 6. málslíðir, svo hljóðandi:

Kirkjuþingi er heimilt að ákveða í starfsreglum að allt að 5% af innheimtum sóknargjöldum til þjóðkirkjusafnaða skv. I. kafla laga um sóknargjöld o.fl. nr. 91/1987, með síðari breytingum renni í sérstakan sjóð fyrir hvert prófastsdæmi, héraðssjóð, í vörslu prófasts.

Kirkjuþing setur nánari starfsreglur um héraðssjóði og ráðstöfun fjár þeirra.

Ríkissjóði ber að greiða héraðssjóði þá fjárhæð er kirkjuþing ákveður, skv. 4. málslíð ákvæðis þessa, áður en sóknargjaldi er skipt milli sókna í hlutaðeigandi prófastsdæmi.

Athugasemd:

Lagt er til að áfram standi í þjóðkirkjulögum efnislega sömu ákvæði og 1. og 2. málsgreinum 8. gr. núgildandi laga um sóknargjöld o.fl. Til nánari skýringar er vísað til frekari athugasemda hér að neðan um 7. gr.

3.

3. mgr. 59. gr. laganna orðist svo:

Forseti kirkjuþings skal birta starfsreglur frá kirkjuþingi og aðrar réttarskapandi ákvarðanir þess innan fjögurra vikna frá samþykkt þeirra. Kirkjuþing setur nánari starfsreglur um

birtingu og útgáfu starfsreglna og annarra ákvarðana þingsins svo og þingskjala almennt.

Athugasemd:

Með sömu rökum og segir um 1. tl. hvað varðar breytta og sjálfstæðari stöðu þjóðkirkjunnar er eðlilegt að kirkjuþing ákvarði hvernig starfsreglur, gjaldskrár og annað er birt. Horfið sé frá því að birta starfsreglur kirkjuþings í B- deild Stjórnartíðinda eins og framkvæmdin hefur verið, enda fellur kirkjan vart lengur undir skilgreiningu 2. málslíðs 1. málsgreinar 3. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað nr. 15/2005, að vera stjórnvald eða opinber stofnun, eins og þar segir.

4.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða svo hljóðandi:

Ef brýna nauðsyn ber til er kirkjuráði heimilt, á grundvelli 59. gr. laganna, að setja starfsreglur og gjaldskrá til bráðabirgða, með samþykki forseta kirkjuþings. Slíkar ákvarðanir gilda til næsta fundar kirkjuþings og aldrei lengur en sex mánuði frá þeim degi að forseti kirkjuþings samþykkir þær. Ákvæði þetta fellur brott 1. janúar 2021. Starfsreglur skulu undirritaðar af forseta kirkjuráðs og forseta kirkjuþings og birtar með sama hætti og starfsreglur kirkjuþings.

Athugasemd:

Vegna þeirrar sérstöku stöðu, að kirkjuþing þjóðkirkjunnar hefur ekki getað komið saman vegna samkomubanns og tiltekin málefni eru, frá 1. apríl 2020, að vissu leyti í lagalegu tómarúmi t.d. gjaldskrá vegna prestsþjónustu, sem ekki er í gildi, er lagt til að sett verði tímabundin heimild fyrir kirkjuráð þjóðkirkjunnar að setja starfsreglur til bráðabirgða sem gildi einungis til loka árs 2020. Eðlilegt er að forseti kirkjuþings samþykki slíka ráðstöfun.

Um V. kafla

5.

Við 1. mgr. 7. gr. laganna bætist nýr málslíður svo hljóðandi:

5. og 6. gr. laganna öðlast gildi 1. janúar 2021.

Athugasemd:

Kirkjan þarf tíma til að móta nýjar reglur um þá mikilvægu hagsmuni sem ákvæðin taka til og er lagt til að gildistaka ákvæðanna miðist við næstu áramót. Vart er sjáanlegt að það skaði hagsmuni ríkisins á nokkurn hátt eða girði fyrir framkvæmd viðbótarsamningsins. Til að halda því til haga er rétt að fram komi að brottfall héraðssjóða úr lögum var ekki eitt af þeim atriðum sem viðbótarsamningurinn tók til. Hvergi er orðað í samningnum að III. kafla laga um sóknargjöld o.fl. skuli falla brott. Eftir atvikum má þó fallast á slíka breytingu enda sé kirkjuþingi tryggður fullnægjandi lagagrundvöllur til að ákvarða áfram ráðstöfun hluta sóknargjalda til héraðssjóða eins og lagt er til í tl. 2 hér að framan, enda má segja að í því felist vald til að skerða tekjustofna sókna og er þörf lagaheimildar fyrir því.

6.

Við ákvæði 7. gr. laganna bætist ný málsgrein, 3. mgr. svo hljóðandi:

Fasteignir og aðrar eignir og réttindi sjóða þeirra sem lagðir eru niður í lögum þessum skulu renna inn í Þjóðkirkjuna – Biskupsstofu, sem jafnframt tekst á hendur og ábyrgist skuldbindingar sjóðanna. Yfirlýsing Þjóðkirkjunnar – Biskupsstofu um svo breytt eignarhald skal teljast nægileg eignarheimild til þinglýsingar. Ekki skal greitt stimpilgjald vegna eignayfirfærslu fasteigna innan Þjóðkirkjunnar.

Athugasemd:

Þegar lögboðnir sjóðir kirkjunnar hafa verið lagðir niður er yfirleitt mælt fyrir um hvert eignir þeirra, verkefni og skuldbindingar skuli renna. (sjá t.d. 19. gr. l. um kristnisjóð nr. 54/1970, brottfall prestssetrasjóðs í 6. gr. l. 82/2007 og 1. gr. laga nr. 35/2002 um brottfall kirkjubyggingasjóðs. Til að auðvelda og einfalda þinglýsingu er lagt til að yfirlýsing Þjóðkirkjunnar – Biskupsstofu teljist nægileg eignarheimild til að þinglýsa megi eignarrétti hennar á fasteignum þeim sem nú eru í eigu kirkjumálasjóðs. Einkum er þar um að ræða prestssetur, jarðir og skrifstofuhúsnæði. Lagt er til, til að taka af allan vafa, að stimpilgjald sé ekki greitt við yfirfærslu eignarréttar fasteigna innan Þjóðkirkjunnar. Er þar stuðst við þá meginreglu sem fram kemur í 1. mgr. 3. gr. laga um stimpilgjald, nr. 138/2013, að ekki sé greitt stimpilgjald í kjölfar félagaréttarlegs samruna o.fl.

Virðingarfyllst, f.h. biskups Íslands



Guðmundur Þór Guðmundsson,
skrifstofustjóri Biskupsstofu