

Tillaga til þingsályktunar

um uppsögn samkomulags við þjóðkirkjuna um kirkjujarðir o.fl. frá 1997.

Flm.: Birgitta Jónsdóttir, Ásta Guðrún Helgadóttir,
Helgi Hrafn Gunnarsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að hefja undirbúning að uppsögn samkomulags við þjóðkirkjuna um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar frá 1997. Í því skyni verði metið hvaða lagabreytinga sé þörf og nauðsynleg lagafrumvörp lögð fram á Alþingi. Stefnt verði að því að samkomulagi þessu og öðrum samningum sem að því lúta verði endanlega slitið fyrir árslok 2020.

Greinargerð.

Stærstan hluta 20. aldar ríkti töluverð óvissa um eignarhald kirkjujarða. Árið 1982 skipaði þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra, Friðjón Þórðarson, nefnd vegna þeirrar óvissu sem hafði ríkt um eignarrétt á umræddum jörðum. Hlutverk kirkjueignanefndar var að kanna hverjar kirkjueignir væru og hefðu verið, gefa álit um réttarstöðu þeirra eigna og gera grein fyrir hvernig ráðstöfun á þeim hefði verið háttáð. Ýmis álitamál höfðu komið upp um eignarrétt á kirkjujörðum frá því að ríkið tók við kirkjueignum árið 1907 með lögum um laun sóknarpresta, nr. 46/1907, og lögum um sölu kirkjujarða, nr. 50/1907. Á grundvelli þessara laga greiddi ríkið laun presta og tók einnig við umsýslu allra jarða kirkjunnar og fór með þær að mestu leyti líkt og hefðbundnar ríkisjarðir stærstan hluta 20. aldar.

Kirkjueignanefndin skilaði ítarlegu álitu til dóms- og kirkjumálaráðherra árið 1984. Var það álit nefndarinnar að ekki hefði orðið breyting á grunneignarrétti með lagabreytingunum árið 1907 heldur umsýsla með eignunum einungis færst til. Kirkjueignanefndin komst að þeirri niðurstöðu að hver kirkja, sem áður var lénskirkja, ætti sem sjálfseignarstofnun jarðeignir þær sem eigi hefðu verið seldar frá henni með lögumatri heimild eða gengið undan kirkjunni með sambærilegum hætti. Það var því álit nefndarinnar að hver kirkja ætti það sem ekki hefði verið frá henni tekið. Var það jafnframt skýrt að mati nefndarinnar að þjóðkirkjan væri sjálfstæð stofnun, en í niðurstöðum álitsgerðarinnar segir m.a.: „Hún er, eftir sem áður, sjálfstæð stofnun, sjálfstæður réttaraðili, sem getur borið, og ber, réttindi og skyldur að lögum. Þjóðkirkjan getur því átt eignir, sem njóta m.a. fullrar verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar og sem eigi verða af henni teknar nema ströngum skilyrðum þeirrar greinar sé fullnægt, enda komi þá á tíð fullt verð fyrir, eins og þar er mælt fyrir um. Ríki og þjóðkirkja eru því ekki eitt, í skilningi eignarréttar, og íslenska ríkið getur þar af leiðandi ekki gert tilkall til þeirra eigna, sem þjóðkirkjunni tilheyra að réttum lögum.“

Þegar samkomulag milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar var undirritað 10. janúar 1997 var horft til álitsgerðar kirkjueignanefndar og umfjöllunar um þær eignir sem þar voru teknar fyrir. Þrátt fyrir að ríkið hafi, á þeim 90 árum sem liðu, hvorki kannað til fullnustu lögmati fyrri samninga, né heldur hvaða jarðir tilheyrðu honum, matsverð þeirra og rekstraruppgjör var engu

siður gerður samningur um áframhaldandi skuldbindingar ríkisins við þjóðkirkjuna. Kirkjujarðasamkomulagið svokallaða kvað á um að kirkjujarðir og aðrar kirkjueignir sem þeim fylgdu, að frátöldum prestssetrum, væru í eigu ríkisins og að andvirði seldra jarða skyldi renna í ríkissjóð. Með kirkjujörðum var í samkomulaginu átt við jarðeignir sem kirkjur hafa átt og eigi hafa verið seldar frá þeim með lögmætri heimild eða gengið undan þeim með samþærilegum hætti og höfðu verið í umsjón ríkisins frá 1907. Á þessum grundvelli skuldbatt íslenska ríkið sig til að greiða laun presta og annarra starfsmanna þjóðkirkjunnar. Með samkomulaginu var eignarhald og ráðstöfunarréttur ríkisins á umræddum kirkjujörðum staðfestur. Litið var á samkomulagið sem fullnaðaruppgjör ríkisins og þjóðkirkjunnar vegna þeirra verðmæta sem ríkissjóður tók við árið 1907, sbr. 4. gr. samkomulagsins. Í 3. gr. samkomulagsins eru taldir upp þeir liðir sem ríkið skuldbindur sig til að greiða til presta og annarra starfsmanna þjóðkirkjunnar, en samkvæmt samningnum geta aðilar óskað eftir endurskoðun á þeirri grein að liðnum 15 árum frá undirritun samningsins.

1. janúar 1998 tóku gildi lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997. Í 62. gr. laganna segir að kirkjujarðir og aðrar kirkjueignir, að frátöldum prestssetrum og því sem þeim fylgir, séu eign íslenska ríkisins. Í lögnum er áréttað að þjóðkirkjan er sjálfstæð stofnun, þ.e. að ríki og þjóðkirkja eru ekki eitt. Með lögnum var þjóðkirkjunni gefið aukið sjálfstæði og voru þau hugsuð sem framtíðarskipulag kirkjunnar.

Ákvæðin í kirkjujarðasamkomulaginu frá 1997 og lögum nr. 78/1997, um afhendingu kirkjujarða á móti skuldbindingum um launagreiðslur, voru táknaðar frekar en að útreikningar lægju þar á bak við, eins og nánar verður vikið að síðar. Annar samningur var undirritaður í september 1998 sem var nánari útfærsla á kirkjujarðasamkomulaginu og varðaði fjárhagslið þess. Árið 2006 var að lokum undirritað samkomulag milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um prestssetur og afhendingu þeirra til þjóðkirkjunnar, en þau höfðu verið á forræði Prestssetrasjóðs. Með samkomulaginu, sem var viðauki við kirkjujarðasamkomulagið, var staðfest að þær eignir sem Prestssetrasjóður, fyrir hönd þjóðkirkjunnar, tók aftur við frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu árið 1994 skyldu áfram vera eign þjóðkirkjunnar. Samkomulagið kvað einnig á um hvaða prestssetur færðust til ríkisins. Með samkomulaginu var eignarrétturinn á prestssetrunum skilgreindur. Litið var á samkomulagið sem fullnaðaruppgjör á milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar þannig að eignamál þjóðkirkjunnar gagnvart ríkinu væru loks til lykta leidd eftir samningsgerð allt frá árinu 1980.¹

Í svari við fyrirspurn Birgittu Jónsdóttur um kirkjujarðir o.fl. til fjármála- og efnahagsráðherra, sem lögð var fram á 143. löggjafarþingi (þskj. 500, 242. mál), má sjá hversu veikar forsendur eru fyrir samkomulaginu milli ríkisins og þjóðkirkjunnar. Fram kom að ekkert verðmat hefði farið fram á virði eignanna sem kirkjujarðasamkomulagið lýtur að. Í fyrirspurninni var spurt um hverjar jarðirnar væru, fasteignamat þeirra, tekjur, kostnað o.fl. Í svarinu var farið stuttlega yfir hvernig umsýslu og eignarhaldi á kirkjujörðum hefur verið háttáð frá 1907. Fram kom að enginn listi lægi fyrir um þær jarðir og kirkjueignir sem urðu eftir hjá ríkinu og ríkið fékk við undirritun samnings við þjóðkirkjuna 10. janúar 1997 en horft hefði verið til umfjöllunar um kirkjujarðir í álitsgerð kirkjueignanefndar. Í svarinu var tekið fram að ekki hefði farið fram sjálfstæð rannsókn eða verðmat á þeim eignum sem til álita komu enda yrði slík rannsókn afar flókin og miklum vandkvæðum bundin. Rannsaka hefði þurft sögu hvernar landsspildu eða jarðar fyrir sig, jafnvel margar aldir aftur í tímann og síðan þyrfti að taka ákvörðun um lögfræðilega stöðu viðkomandi eignar. Fulltrúar ríkis og þjóðkirkju þyrftu að því loknu að komast að sameiginlegri niðurstöðu um hvorum megin

¹ Nefndarálit löggjafarnefndar Kirkjubings. Sjá hér: www2.kirkjuthing.is/gerdir/2006/12.

viðkomandi eign ætti að lenda og áætla verð hennar. Þá var einnig bent á að forræði eignanna væri á hendi nokkurra ráðuneyta, svo sem ráðuneyta landbúnaðar-, mennta- og innanríkismála. Eins og fram kom í svari ráðherra er því erfitt að segja til um verðmæti allra jarða, fasteigna og landspildna, bæði að þávirði og núvirði, sem tilheyra ríkissjóði samkvæmt samkomulaginu frá 1997. Hins vegar liggja fyrir upplýsingar um þær jarðir, lóðir og fasteignir sem ríkið hefur selt á þessu tímabili en tekið var fram að ekki væri tilgreint hvort einstakar eignir hefðu áður talist kirkjueignir. Af þessum ástæðum, eins og segir í svarinu, verði aldrei hægt að gera tæmandi lista sem gefi heildstæða mynd af verðmæti og fjölda seldra kirkjueigna þótt greining yrði gerð.

Flutningsmenn tillögunnar telja ljóst að ríkið sé löngu búið að greiða fyrir þær kirkjujarðir sem það fékk afhentar með samkomulaginu um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar frá árinu 1997 en eins og réttilega hefur verið bent á liggur enginn ákveðinn listi fyrir yfir þær eignir. Ríkið hefur nú þegar greitt yfir 30 milljarða kr. til þjóðkirkjunnar vegna sammingsins, eða um það bil 1,5 milljarða kr. á ári.

Í kirkjujarðasamkomulaginu er ekki að finna endurskoðunarákvæði nema hvað varðar 3. gr. þar sem útlitaðir eru þeir liðir þar sem ríkið skuldbindur sig til að greiða laun presta og starfsmanna biskupsembættisins. Segir í samkomulaginu að aðilar geti óskað eftir endurskoðun á greininni að 15 árum liðnum frá undirritun þess. Svo virðist sem ekki sé gert ráð fyrir öðru en að ríkið greiði laun til presta og annarra starfsmanna þjóðkirkjunnar til eilífðarnóns. Á vefsíðu þjóðkirkjunnar er tekið fram að samkomulag íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar sé táknræns eðlis en byggist ekki á nákvæmum útreikningum. Á vefsíðunni er jafnframt haldið fram að launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar séu í raun arðgreiðsla af kirkjueignunum sem afhentar voru ríkinu árið 1997.² Þar sem engar nákvæmar tölur fyrir um verðmæti þessara kirkjueigna er hins vegar ómögulegt að reikna út meintan arð af þeim. Að mati flutningsmanna er ljóst að samkomulagið gerir ekki ráð fyrir að samband ríkis og kirkju geti tekið breytingum.

Á samdráttarárunum eftir efnahagshrunið 2008 samþykkti þjóðkirkjan tímabundna skerðingu á framlögum með viðaukasamningum við kirkjujarðasamkomulagið. Frá og með fjáruka-lögum fyrir árið 2015 hefur verið fallið frá þeirri skerðingu á fjárframlögum sem þjóðkirkjan tók við og reiknast þau nú samkvæmt upphaflegu kirkjujarðasamkomulagi. Athyglisvert er að í nefndaráli meiri hluta fjárlaganefndar við frumvarpið kemur fram að forsenda tillögunnar sé að ríkið hefji nú þegar samningaviðræður um endurskoðun kirkjujarðasamkomulagsins og það skuli fela í sér endurskoðun á öllum fjárhagslegum samskiptum ríkis og kirkju með hagræðingu og einföldun að markmiði.

Á undanförunum áratugum hefur íslenskt samfélag tekið miklum breytingum, t.d. hvað varðar trúarbrögð og trúarvitund fólks. Samkvæmt skoðanakönnunum fer þeim fjölgandi sem eru hlynntir aðskilnaði ríkis og kirkju. Krafa um fullan aðskilnað ríkis og kirkju verður því sífellt háværari sem og krafa um að stuðla skuli að jafnri stöðu allra trúar- og lífsskoðunarfélaga. Það verður því að teljast eðlileg krafa að samningar sem ríkið gerir við þjóðkirkjuna eða önnur trú- og lífsskoðunarfélög byggist á nákvæmari útreikningum og á rökrænum forsendum en ekki á táknrænum grunni. Æ fleiri öðlast meiri skilning á því að það ójafnræði og óréttlætið sem felst í lagalegum, félagslegum og fjárhagslegum forréttindum þjóðkirkjunnar samræmist ekki lýðræðislegum hugmyndum um jafnan rétt borgara og jöfn tækifæri, t.d. til að standa að útför sinna nánustu á sómasamlegan máta. Krafa um aðskilnað felst ekki í því

² Þjóðkirkjan, „Grundvöllur fjármála þjóðkirkjunnar“. Sjá hér: <http://kirkjan.is/um/fjarmal/grundvollur-fjarmala-thjodkirkjunnar/>

að gagnrýna sjálfstjórn Þjóðkirkjunnar heldur forréttindi og óeðlileg fjárútlát ríkisins til hennar. Þjóðkirkjan á fjölda félagsmanna sem getur alið önn fyrir henni.

Í stjórnarskránni felast gildi gagnkvæmrar virðingar, persónufrelsis, jafnréttis og mannréttinda og með faglegri stjórnsýslu og opinni umræðu tryggja stofnanir ríkisins framgöngu þeirra siðferðilegu verðmæta sem hugnast öllum þegnum Þjóðfélagsins. Flutningsmenn tillögunnar telja löngu tímabært að binda enda á greiðslur ríkisins fyrir kirkjujarðirnar og leggja því til að ríkisstjórninni verði falið að hefja undirbúning að slitum samkomulagsins frá 1997 og öðrum samningum sem því tengjast. Eftir slit samkomulagsins yrðu kirkjujarðirnar í ríkiseigu eins og þær hafa verið samkvæmt lögum um stöðu, stjórn og starfshætti Þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997. Þjóðkirkjan þarf hins vegar, eftir slit samkomulagsins, að standa sjálf straum af launakostnaði presta og annarra starfsmanna kirkjunnar. Í tillögunni er gert ráð fyrir rúmum tíma til verksins. Verði tillagan samþykkt kæmi það til kasta þingsins á næsta kjörtímabili að samþykkja þær lagabreytingar sem gera þarf til að umræddu samkomulagi ríkisins og Þjóðkirkjunnar verði endanlega slitið.