

Álitsgerð

**um valdmörk biskups Íslands og kirkjuráðs þjóðkirkjunnar, reist
á erindisbréfi kirkjuráðs 20. nóvember 2015**

12. febrúar 2016

Efnisyfirlit

I. Inngangur	3
II. Sjónarmið kjörinna fulltrúa í kirkjuráði.....	5
III. Sjónarmið biskups Íslands.....	7
IV. Andsvör við greinargerðum	10
V. Afstaða til álitafna í staflidum a-e í erindisbréfi.....	11
1. Afmörkun viðfangsefnis	11
2. Helstu lög sem varða viðfangsefnið.....	11
3. Kirkjujarðasamkomulagið.....	15
4. Yfirlit yfir tekjustofna þjóðkirkjunnar	19
5. Almenn um verkaskiptingu biskups Íslands og kirkjuráðs	22
5.1. Lagaákvæði er varða hlutverk og stöðu biskups Íslands	22
5.2. Lagaákvæði er varða hlutverk og stöðu kirkjuráðs.....	23
5.3. Valdmörk milli biskups Íslands og kirkjuráðs.....	26
5.4. Verkefni sem gagnert eru falin kirkjuráði.....	28
5.5. Verkefni sem gagnert eru falin biskupi Íslands	29
5.6. Heimild til að skjóta ákvörðunum biskups Íslands til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar ..	29
5.7. Ákvarðanir biskups Íslands sem eru undanþegnar málskoti til kirkjuráðs	31
5.8. Sjálfstætt veitingarvald biskups Íslands vegna prófasts- og prestsembætta	32
6. Lögformleg staða biskupsstofu og forstaða hennar	36
7. Fjárstjórnarvald kirkjuráðs.....	42
7.1. Almenn um hlutverk kirkjuráðs.....	42
7.2. Forsaga 27. gr. þjóðkirkjulaga	43
7.3. Fé sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi	44
7.4. Hugtakið yfirumsjón.....	47
8. Svör við staflidum a – e í erindisbréfi.....	50
8.1. Forræði á endurgjaldi ríkisins samkvæmt kirkjujarðasamkomulagi frá 1997 og 1998	50
8.2. Lögformleg staða biskupsstofu og forstaða hennar	51

8.3. Laun 18 starfsmanna biskupsstofu og rekstrarfé	53
8.4. Valdheimildir samkvæmt 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga.....	53
8.5. Undirritun samnings íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar frá 4. september 1998	54
VI. Spurningar um tiltekna greinar þjóðkirkjulaga	55
1. Afmörkun	55
2. Um 1. mgr. 2. gr. þjóðkirkjulaga.....	55
3. Um 6. gr. þjóðkirkjulaga	56
4. Um 1. mgr. 10. gr. þjóðkirkjulaga.....	56
5. Um 1. mgr. 23. gr. þjóðkirkjulaga.....	57
6. Um 24. gr. þjóðkirkjulaga	57
7. Um 1. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaga.....	58
8. Um 2. og 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga.....	58
9. Um 5. gr. kirkjujarðasamkomulagsins 10. janúar 1997	59
VII. Niðurlagsorð	61

I. Inngangur

Með bréfi kirkjuráðs 20. nóvember 2015 voru Gestur Jónsson hæstaréttarlögmaður, Pétur Kr. Hafstein fyrrum hæstaréttardómari og Trausti Fannar Valsson dósent við lagadeild Háskóla Íslands skipaðir í nefnd sem hefði það hlutverk meðal annars að greina, skýra og gefa álit á ábyrgð biskups Íslands annars vegar og kirkjuráðs hins vegar þannig að glögglega mætti greina á milli ábyrgðar, vald- og verksviðs hvors aðila um sig. Nefndin ákvað á fyrsta fundi sínum 1. desember 2015 að Pétur Kr. Hafstein myndi leiða störf hennar.

Ágreiningslaust er að málsaðilar þess réttarágreinings sem lagður er fyrir nefndina eru tveir, annars vegar biskup Íslands sem jafnframt er forseti kirkjuráðs og hins vegar hinir fjórir kjörnu kirkjuráðsmenn.

Í meðfylgjandi erindisbréfi kirkjuráðs er verkefni nefndarinnar þannig afmarkað að óskað er álits hennar á ábyrgð hvors málsaðila um sig samkvæmt ofangreindu. Þá er jafnframt óskað eftir því að staða og ábyrgð kirkjuþings sé skýrð í tengslum við þetta eftir því sem við eigi. Loks er óskað álits á því hvort biskup Íslands, biskupsstofa, kirkjuráð og kirkjuþing séu stjórnvöld og hvort þá sé um að ræða hliðsett, æðra eða lægra sett stjórnvöld og hver sé ábyrgð og staða viðkomandi stjórnvalds í því samhengi.

Í erindisbréfinu eru í fyrsta lagi sett fram álitaefni í eftirfarandi staflíðum:

- a. Forræði á endurgjaldi ríkisins samkvæmt kirkjujarðasamkomulagi frá 1997 og 1998.
- b. Skilgreining á lögformlegri stöðu biskupsstofu og forstöðu hennar.
- c. Forræði á launum 18 starfsmanna og rekstrarfé biskupsstofu.
- d. Ef við á hversu víðtækt er það vald sem felst í 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga.
- e. Hvað merkir það að kirkjujarðasamningurinn frá 4. september 1998 er undirritaður af biskupi Íslands?

Í erindisbréfinu er í öðru lagi óskað álits á afmörkuðum spurningum í tengslum við tilteknar greinar þjóðkirkjulaga, það er laga nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Er hér um að ræða 2., 6., 10., 23., 24., 26. og 27. gr. Loks eru settar fram allmargar spurningar er lúta að 5. gr. kirkjujarðasamkomulagsins frá 10. janúar 1997.

Nefndin lítur svo á að allar ofangreindar spurningar og álitamál eigi rót að rekja til vafa sem upp hefur komið um hlutverk og valdmörk kirkjuráðs annars vegar og biskups Íslands hins vegar. Tilefni álitseiddinnar sé sameiginlegur vilji þessara aðila til að skýra betur verkefni og ábyrgð hvors um sig og gagnvart hvor öðrum. Umfjöllun nefndarinnar og niðurstöður taka mið af þessu.

Með bréfi nefndarinnar til málsaðila 1. desember 2015 var þess óskað að þeir létu henni í té glögga og gagnorða greinargerð þar sem skýrð væru, umfram það sem fram kom í erindisbréfi frá málsaðilum, sjónarmið hvors aðila um sig um þau viðfangsefni sem um ræðir í staflíðum a-e í framangreindu erindisbréfi.¹

¹ Álitseidd þessi byggist á almennum lögum, hefðbundnum lögskýringargögnum og almennum stjórnvaldsfyrirmælum sem við eiga. Þá er byggt á eftirtöldum gögnum sem málsaðilar hafa lagt fram: **(1)** Erindisbréf, dags. 20. nóvember 2015. **(2)** Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar frá 4. september 1998 um rekstrarkostnað vegna prestsembætta og prófata, rekstrarkostnað biskupsstofu, framlag til kristnisjóðs og sérframlög til þjóðkirkjunnar – ásamt þremur fylgiskjölum, (a) skýringar við einstakar greinar samningsins frá 4. september 1998, (b) yfirlit yfir kostnaðarliði samkvæmt umræddum samningi og (c) frásögn af fundi nefnda ríkis og kirkju um kirkjujarðir í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 10. janúar 1997. Frásögnin inniheldur hið svonefnda kirkjujarðasamkomulag frá 1997. **(3)** Bréf biskups Íslands til nefndarinnar 12. desember 2015 ásamt fimm fylgiskjölum, (a) greinargerð biskups Íslands um stöðu biskupsstofu sem opinberrar stofnunar frá 12. desember 2015, (b) greinargerð biskups Íslands um þjónustuskuldur biskupsins frá desember 2015, (c) tölvubréf Gests Jónssonar hrl. frá 10. maí 2015, (d) grein um samband ríkis og kirkju 2014, eftir Guðmund Þór Guðmundsson og (e) útprentun úr reiknilíkani þjóðkirkjunnar 2015 janúar-desember. **(4)** Greinargerð kjörinna fulltrúa kirkjuráðs 14. desember 2015. **(5)** Athugasemdir biskups Íslands við greinargerð kjörinna fulltrúa kirkjuráðs frá 14. desember 2015, dags. 31. desember sama ár, ásamt tveimur fylgiskjölum, (a) afrit af dreifibréfi fjármála- og efnahagsráðuneytis, dags. 25. september 2013, til forstöðumanna ríkisstofnana og (b) afrit af fréttatilkynningu kirkjuráðs til fjölmiðla, dags. 14. ágúst 2015. **(6)** Tölvubréf Gísla Gunnarssonar fulltrúa í kirkjuráði, dags. 30. desember 2015, varðandi greinargerð biskups frá 12. desember 2015. **(7)** Athugasemdir kjörinna fulltrúa í kirkjuráði við greinargerð biskups Íslands frá 12. desember 2015, dags. 4. janúar 2015, ásamt fjórum fylgiskjölum, (a) starfslýsing framkvæmdastjóra kirkjuráðs frá 9. júní 2015, (b) minnisblað frá Mörkinni lögmannsstofu til kirkjuráðs, dags. 17. apríl 2015, (c) skýrsla kirkjuráðs 2015, lögð fyrir 52. kirkjuþing 2015, og (d) tölvubréf biskups Íslands til kirkjuráðs, dags. 6. mars 2013. **(8)** Skipurit fyrir biskupsstofu frá 2001. **(9)** Skipurit fyrir biskupsstofu frá maí 2013. **(10)** Skýrsla Ríkisendurskoðunar til Alþingis frá nóvember 2011 um biskupsstofu, sóknir og sjóði kirkjunnar. **(11)** Álitseidd um valdsvið og verkefni kirkjuþings og kirkjuráðs frá 1999. Höfundar: Eiríkur Tómasson og Þorgeir Örlygsson. **(12)** Tölvubréf 13. janúar 2016 frá Helga Jóhannessyni hrl. fyrir hönd kjörinna fulltrúa kirkjuráðs. **(13)** Tölvubréf 21. janúar 2016 frá Guðmundi Þór Guðmundssyni. Álitseiddin byggist ekki á öðrum gögnum en hér eru nefnd.

II. Sjónarmið kjörinna fulltrúa í kirkjuráði

Greinargerð kjörinna fulltrúa í kirkjuráði, þeirra séra Elínborgar Gísladóttur, séra Gísla Gunnarssonar, Stefáns Magnússonar og Svönu Helenar Björnsdóttur er dagsett 14. desember 2015 og undirrituð af Helga Jóhannessyni hæstaréttarlögmanni. Þar segir að af 3. mgr. 26. gr., sbr. 24. gr. og 1. mgr. 26. gr., þjóðkirkjulaga megi ráða að kirkjuráð fari með æðsta vald innan kirkjunnar á framkvæmdasviði kirkjulegrar stjórnslu enda verði ákvörðunum kirkjuráðs á því sviði ekki áfrýjað til kirkjuþings þótt fjalla megi um slík mál á þinginu að frumkvæði einstakra kirkjuþingsmanna. Þá komi skýrt fram í 3. mgr. 27. gr. að kirkjuráð hafi yfirumsjón með ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi. Kirkjuráð hafi því æðsta fjárstjórnarvald innan kirkjunnar sem taki jafnframt til þess fjár sem Alþingi veitir þjóðkirkjunni á grundvelli kirkjujarðasamkomulagsins, sbr. 3. gr. þjóðkirkjulaga.

Hinir kjörnu kirkjuráðsmenn benda á að af 6. gr. þjóðkirkjulaga sé ljóst að biskup Íslands fari ekki einn með yfirstjórn þjóðkirkjunnar heldur einungis í þeim atriðum sem lögin mæli nánar fyrir um, sbr. einkum 10. – 11. gr. Hvergi í lögnum sé biskupi falið sérstakt fjárstjórnarvald en það sé hins vegar falið kirkjuráði í 3. mgr. 27. gr. og því undanskilið valdsviði biskups Íslands. Þá er sérstaklega vísað til 24. gr. þjóðkirkjulaga um framkvæmdarvald kirkjuráðs í málefnum þjóðkirkjunnar og 26. gr. um að kirkjuráð fari með framkvæmd sameiginlegra málefna hennar. Ljóst sé að fjármál og rekstrarmál þjóðkirkjunnar séu að öllu leyti í höndum kirkjuráðs enda lúti meginstarf þess að hinu veraldlega framkvæmdarvaldi innan kirkjunnar þar sem fjármál leiki aðalhlutverkið. Þar sem kirkjuráð með biskup Íslands í forsæti sé fjölskipað stjórnvald hljóti það að teljast eðlilegra en hitt að biskup Íslands hefði þetta einn á hendi.

Þá segja kjörnir kirkjuráðsmenn að kirkjujarðasamkomulagið frá 1997 sé einungis einn hluti af heildarfjármálum þjóðkirkjunnar sem séu á verksviði kirkjuráðs. Ekki séu nokkur rök til þess að þeir fjármunir kirkjunnar sem rætur eigi að rekja til kirkjujarðasamkomulagsins eigi að lúta öðru stjórnvaldi en kirkjuráði eða vera aðskildir frá fjármálum kirkjunnar. Engu skipti þótt samkomulagið hafi verið undirritað af biskupi Íslands einum fyrir hönd þjóðkirkjunnar enda sé hann forseti kirkjuráðs. Lögð sé áhersla á að samkvæmt efni sínu hafi samkomulagið verið háð samþykki kirkjuþings. Það gefi til kynna að biskup hafi ekki, einn og sér, forræði á kirkjujarðasamkomulaginu, efni þess eða tekjum sem af því leiði. Kirkjuráði sé falin almenn

umsjón með fjármálum þjóðkirkjunnar lögum samkvæmt. Því megi ljóst vera að taka þyrfti sérstaklega fram í lögum ef einhver ákveðinn tekjustofn þjóðkirkjunnar, jafnvel þótt hann eigi sér stoð í eignasölu, eigi undir biskup einan.

Um lögformlega stöðu biskupsstofu og forstöðu hennar vísa hinir kjörnu kirkjuráðsmenn til þess að hlutverk hennar sé ekki skilgreint í lögum né sé hún þar tiltekin sem kirkjulegt stjórnvald eða stofnun. Í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 91/1987 um sóknargjöld o. fl. sé biskupsstofu falið reikningshald jöfnunarsjóðs sókna sem kirkjuráð hafi umsjón með og beri ábyrgð á. Þá sé biskupsstofu jafnframt falið reikningshald kirkjumálasjóðs í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 138/1993 um kirkjumálasjóð en umsjá og ábyrgð á þeim sjóði sé einnig í höndum kirkjuráðs. Samkvæmt heimasíðu þjóðkirkjunnar sé biskupsstofa embættisskrifstofa biskups Íslands og skrifstofa kirkjuráðs og kirkjuþings. Verkefni biskupsstofu beri þess fyrst og fremst merki að um sé að ræða umsýsluaðila sem sinni verkefnum fyrir framangreind kirkjuleg stjórnvöld. Af 6. gr. þjóðkirkjulaga sé ljóst að biskup Íslands fari með yfirstjórn þjóðkirkjunnar ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum. Grundvallarhlutverk hans sé að sinna hinni andlegu hlið innan þjóðkirkjunnar en kirkjuráð fari með hina veraldlegu hlið, svo sem fjármál. Ábyrgð fjármála sé á herðum kirkjuráðs. Þar af leiðandi eigi fjármál biskupsstofu að heyra undir kirkjuráð.

Um forræði á launum 18 starfsmanna og rekstrarfé biskupsstofu segja hinir kjörnu kirkjuráðsmenn að það væri í fyllsta máta óeðlileg stjórn- og fjármálasýsla ef útgjaldaliðir kirkjunnar væru á annars höndum en kirkjuráðs. Því hljóti fjármál biskupsstofu að falla undir verksvið kirkjuráðs. Að minnsta kosti sé ljóst að samkvæmt 2. og 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga sé kirkjuráði falið að marka öllum þáttum þjóðkirkjustarfsins fjárhagsramma miðað við tekjur, þar með talið rekstri biskupsstofu.

Bent er á að orðalag 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga sé skýrt og ekkert rúm sé fyrir aðra túlkun en þá að kirkjuráð beri ábyrgð á ráðstöfun þess fjár sem þjóðkirkjan hafi úr að spila, þar á meðal til reksturs biskupsstofu og prestssetra. Falli þetta innan lögbundins hlutverks kirkjuráðs sem framkvæmdarvaldshafa innan þjóðkirkjunnar, sbr. 24. gr. þjóðkirkjulaga, og hafi þar með verið undanskilið ákvörðunarvaldi biskups Íslands, sbr. 10. gr. laganna. Það væri ótækt að fjárveitingarvald kirkjunnar sem hefur verið sett í hendur kirkjuráðs væri að hluta til í höndum biskups Íslands. Slíkt fyrirkomulag myndi hafa í för með sér mikið óhagræði.

Hinir kjörnu kirkjuráðsmenn telja loks að undirritun biskups Íslands á kirkjujarðasamninginn frá 1998 hafi enga þýðingu gagnvart þeim álitafnum sem hér eru til úrlausnar. Biskup Íslands sé að lögum forseti kirkjuráðs sem hafi með höndum veraldlega stjórnsýslu innan þjóðkirkjunnar. Ekki sé óeðlilegt að biskup undirriti samninga af þessu tagi en það geri hann þá sem forseti kirkjuráðs. Sú staðreynd að biskup hafi undirritað samninginn með því embættisheiti færi honum ekki ákvörðunar- eða ráðstöfunarrétt á því fjármagni sem samningurinn skili þjóðkirkjunni. Þvert á móti gefi efni samningsins, þar sem fram komi að gildi hans sé háð samþykki kirkjuþings, einmitt skýrlega til kynna að samningurinn sé ekki á forræði biskups Íslands.

III. Sjónarmið biskups Íslands

Greinargerð biskups Íslands Agnesar M. Sigurðardóttur, forseta kirkjuráðs, er dagsett og undirrituð af henni sjálfri 12. desember 2015. Þar kemur fram að jafnan hafi verið gengið út frá þeim skilningi að biskupsstofa væri ríkisstofnun eða opinber stofnun sem lúti stjórn biskups Íslands sem forstöðumanns stofnunarinnar. Biskup fari þannig eins og hver annar forstöðumaður ríkisstofnunar með ábyrgð á og ráðstöfunarrétt yfir tekjum stofnunarinnar í því skyni að uppfylla þær skyldur sem á biskupsembættinu hvíli samkvæmt lögum frá Alþingi, starfsreglum og samþykktum kirkjuþings og öðrum heimildum. Aðaltekjustofn biskupsstofu sé endurgjald ríkisins á grundvelli kirkjujarðasamkomulagsins frá 1997. Kirkjuráð hafi um áratuga skeið haft aðsetur á biskupsstofu samkvæmt starfsreglum kirkjuþings og nýtt sér þar margvíslega skrifstofu- og stoðþjónustu, svo sem á sviði fjármála. Biskup Íslands sé jafnframt forseti kirkjuráðs samkvæmt þjóðkirkjulögum. Kirkjuráð hafi ráðið sér framkvæmdastjóra 2001 og hafi sú skipan haldist síðan. Alltaf hafi verið litið svo á að biskupsstofa væri ein heild og daglegur rekstur hennar að flestu leyti sem einn samrekstur þriggja aðila, þ.e. biskupsembættisins, kirkjuráðs og kirkjuþings, undir forystu biskups enda væri hann forstöðumaður stofnunarinnar og forseti kirkjuráðs lögum samkvæmt. Kirkjuráð hafi virt lögboðinn stjórnunarrétt og ákvarðanir biskups um starfsmannahald og forgangs röðun verkefna á biskupsstofu og almennt ekki skipt sér af þeim. Biskup hafi á móti jafnan gætt þess að halda kirkjuráði upplýstu um stöðu mála. Þessari hugsun og framkvæmd hafi verið haldið óbreyttri eftir að kirkjumálasjóður var stofnaður 1994 og einnig eftir gildistöku þjóðkirkjulaga á öndverðu ári 1998.

Í greinargerðinni segir að fjárhagsáætlanagerð hafi ávallt verið rædd heildstætt á vettvangi kirkjuráðs, þ.e. árleg ráðstöfun endurgjalds vegna kirkjujarða auk fjármála kirkjumálasjóðs, kristnisjóðs og jöfnunarsjóðs sókna. Að sjálfsögðu hafi jafnan verið gerð sjálfstæð fjárhagsáætlun fyrir hvern sjóð auk biskupsstofu. Ef þurft hafi að fjármagna sérstök verkefni sem unnin hafi verið innan vébanda biskupsstofu hafi það verið rætt í kirkjuráði og samþykkis þess leitað ef kostnaður skyldi greiddur úr kirkjumálasjóði.

Í greinargerðinni er fjallað um skipurit fyrir biskupsstofu og mismunandi sjónarmið í því efni. Þar sem skipurit stofnana á borð við biskupsstofu hafa ekki lagalega þýðingu þykja ekki efni til að rekja þau sjónarmið hér. Hins vegar hefur verið ágreiningur milli málsaðila og hafa hinir kjörnu kirkjuráðsmenn talið eðlilegt að fjármálastjóri biskupsstofu yrði undirmaður framkvæmdastjóra kirkjuráðs. Skilningur biskups Íslands er þó sá að fjármálastjóri skuli heyra undir biskup og vera starfsmaður biskupsstofu eins og ávallt hafi verið enda sé lögboðin fjármálaumsýsla biskupsstofu miklu umfangsmeiri en umsýsla kirkjuráðs.

Þá segir í greinargerð biskups Íslands að eftir kjör kirkjuráðs síðla árs 2014 virðist hafa komið upp alveg nýr skilningur meðal kjörinna ráðsmanna á stöðu ráðsins. Þeir telji sig á grundvelli 27. gr. Þjóðkirkjulaga hafa stjórn á þeim fjármunum sem renni til biskupsstofu á grundvelli kirkjujarðasamkomulagsins frá 1997. Sá skilningur hafi ekki verið fyrir hendi með sama hætti hjá þeim kirkjuráðum sem störfuðu frá 1998 til 2014. Hefði kirkjuráð slíkt fjárstjórnarvald yfir biskupsstofu væri það kirkjuráð en ekki biskup Íslands sem ákvarðaði endanlega forgangs röðun verkefna, starfsmannahald og skipulag stofnunarinnar. Núverandi kirkjuráð hafi unnið eftir þessum skilningi kjörinna ráðsmanna og meðal annars ráðið sér framkvæmdastjóra sem hinir kjörnu kirkjuráðsmenn virðist telja að sé yfirmaður biskupsstofu undir stjórn kirkjuráðs. Biskup Íslands sé að þeirra dómi yfirmaður framkvæmdastjórans milli funda sem forseti kirkjuráðs. Þeir telji að verði biskup í minnihluta við atkvæðagreiðslu í kirkjuráði beri framkvæmdastjóranum að hrinda í framkvæmd ákvörðun meirihlutans. Þessu sé biskup ósammála og sé skilningur hans sá sami og unnið hafi verið eftir áratugum saman. Þessi skoðanamunur hafi haft áhrif á störf kirkjuráðs og bitnað mjög á daglegum störfum biskups og starfsmanna hans á biskupsstofu. Sýn hinna kjörnu kirkjuráðsfulltrúa virðist vera sú að biskup sé ekki lengur forstöðumaður stofnunarinnar í hefðbundnum skilningi og að skrifstofustjóri og aðrir starfsmenn biskupsstofu heyri undir framkvæmdastjóra kirkjuráðs.

Kirkjuráð sé þannig orðið að eins konar fimm manna stjórn biskupsstofu með framkvæmdastjóra til að framkvæma ákvarðanir sínar.

Í greinargerð biskups Íslands segir að meirihluti kirkjuráðs sé með þessu framferði sínu að taka sér það forstöðumannsvald sem biskup hafi alltaf haft á biskupsstofu. Kjörnir fulltrúar í kirkjuráði séu með öðrum orðum að reyna að taka sér stöðu og vald biskupsembættisins að verulegu leyti. Sé skilningur þeirra réttur sé um stórfellda breytingu að ræða á áratuga framkvæmd án þess að lögum hafi verið breytt. Atbeina hins þjóðkjörna löggjafarvalds þyrfti hins vegar til að koma svona breytingu á.

Biskup Íslands segir í greinargerð sinni að endurgjald fyrir afhentar kirkjujarðir sé ekki fé sem veitt sé af opinberri hálfu til kirkjulegar starfsemi í skilningi 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga en með slíku fé hafi kirkjuráð yfirumsjón. Í raun megi líta svo á að bróðurpartur endurgjaldsins sé í formi tiltekins fjölda prestsembætta og starfa hjá biskupsembættinu en ekki beint peningalegt endurgjald þótt vitaskuld verði að reikna störfin til fjár í framkvæmd. Tiltekinn hluti endurgjaldsins sé hins vegar peningalegur, þ.e. embættiskostnaður vegna prestsembætta og prófastsstarfa, rekstrarfé biskupsstofu og framlag í kristnisjóð. Kirkjan hafi sjálf margsinnis bent á þetta eðli endurgreiðslna ríkisins til kirkjunnar og barist gegn því að endurgjaldið væri skilgreint sem fjárveiting á fjárlögum í venjulegum skilningi en tilhneiging hafi verið til þess af hálfu ríkisins að skilgreina það svo. Afar óskynsamlegt væri að ljá máls á þeim skilningi að endurgjaldið væri með einhverjum hætti skilgreint sem fjárveiting ríkisins og það þannig háð duttlungum fjárveitingarvaldsins hverju sinni. Öðru gegni hins vegar um það fé til kirkjumála sem löggjafarvaldið ákvarði í sérlögum, svo sem lögum um sóknargjöld o.fl. og lögum um kirkjumálasjóð.

Biskup Íslands bendir að lokum á að ekki sé tekið fram í þjóðkirkjulögum eða athugasemdum með frumvarpi til þeirra hvað nákvæmlega felist í fyrirmælum 3. mgr. 27. gr. um að kirkjuráð hafi yfirumsjón með ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi. Af þessu orðalagi megi þó ráða að fyrst og fremst sé um að ræða fé sem ríkið inni af hendi til þjóðkirkjunnar og einstakra sjóða á hennar vegum af tekjuskatti, sbr. 2. og 5. gr. laga um sóknargjöld o.fl. og 2. gr. laga um kirkjumálasjóð. Verði að líta svo á að biskup hafi almenna heimild til að ráðstafa fé sem þjóðkirkjunni áskotnast, öðru en því sem veitt sé af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi.

IV. Andsvör við greinargerðum

Báðir málsaðilar hafa lagt fram athugasemdir við greinargerð gagnaðila auk annarra gagna. Þeir komu jafnframt á fund nefndarinnar, hvor í sínu lagi, mánudaginn 4. janúar 2016 og svöruðu spurningum nefndarmanna í óformlegum samræðum. Þá kom Karl Sigurbjörnsson biskup til fundar við nefndina 15. janúar 2016 og Ragnhildur Benediktsdóttir lögfræðingur og fyrrverandi skrifstofustjóri biskupsstofu kom á hennar fund 20. janúar 2016.

Í athugasemdum hinna kjörnu kirkjuráðsfulltrúa, dags. 4. janúar 2016, segir að ekki sé fallist á það sjónarmið biskups Íslands að biskupsstofa sé sjálfstæð ríkisstofnun. Þessi túlkun hafi ekki verið fyrir hendi hjá fyrra kirkjuráði og biskupi. Engar lagareglur lúti að þessum skilningi. Þá segja kirkjuráðsfulltrúarnir að allt eins megi segja að biskupsstofa hafi aðsetur í kirkjuhúsinu eins og að kirkjuráð hafi aðsetur á biskupsstofu og nýti aðstöðu þar. Kirkjuráð leggi kirkjuhúsið til enda heyri fasteignir kirkjunnar undir ráðið.

Hinir kjörnu kirkjuráðsfulltrúar segja að með þjóðkirkjulögum hafi orðið til rammalöggjöf um íslensku þjóðkirkjuna sem hafi veitt henni nýtt vald í eigin málum og þar með mikið sjálfstæði. Þetta hafi í reynd verið tilfærsla á valdi frá Alþingi til kirkjupings en ekki til biskups eins. Samkvæmt 24. - 27. gr. laganna hafi kirkjuráð yfirumsjón með ráðstöfun fjármuna og fari með það eftirlitsvald sem áður var í höndum ráðherra.

Biskup Íslands segir í athugasemdum sínum, dags. 31. desember 2015, að ekki sé kunnugt um að stjórnslukæra vegna ákvarðana biskups hafi nokkru sinni verið lögð fram í kirkjuráði. Með hliðsjón af því hversu mikið af stjórnslu og verkefnum biskupsembættisins sé undanskilið kæruleið sé engan veginn unnt að telja kirkjuráð æðra sett stjórnvald gagnvart biskupi í hefðbundnum skilningi. Eðlilegt sé að líta svo á að biskupsembættið, kirkjuráð og kirkjuping séu að meginstefnu til hliðsett stjórnvöld sem hvert um sig hafi tiltekið hlutverk.

Biskup Íslands mótmælir því sem röngu að biskupi sé ekki falið nokkurt fjárstjórnarvald í þjóðkirkjulögum og vísar til 60. gr. Því er mótmælt sem röngu að kirkjuráð hafi endanlegt úrskurðarvald um veraldleg málefni þjóðkirkjunnar. Biskup Íslands áréttar að fjárstjórnarvald kirkjuráðs takmarkist við fé sem veitt sé af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi, sbr. 3. mgr. 27. gr. Í fréttatikynningu kirkjuráðs 14. ágúst 2015 komi fram að endurgjald ríkisins fyrir

kirkjujarðir sé ekki fjárveiting heldur efndir ríkisins á samningi. Þá er því sérstaklega mótmælt að ekki séu nokkur rök til þess að þeir fjármunir sem kirkjan fær á grundvelli kirkjujarðasamkomulagsins eigi að lúta öðru stjórnvaldi en kirkjuráði.

V. Afstaða til álitafna í stafliðum a-e í erindisbréfi

1. Afmörkun viðfangsefnis

Eins og lýst var í kafla I setti kirkjuráð nefndinni erindisbréf þar sem verkefni hennar var nánar afmarkað. Þar voru reifuð tilgreind álitamál í fimm stafliðum sem óskað er afstöðu nefndarinnar til. Þá voru jafnframt settar fram óskir um nánari skýringar nokkurra ákvæða þjóðkirkjulaga og vísast um það til kafla VI í þessu álitu. Í erindisbréfinu eru því í reynd settar fram fjölmargar spurningar. Þær eru misnákvæmar og skarast að nokkru leyti.

Með hliðsjón af því hvernig erindisbréfið er sett fram verður í þessum kafla leitast við að fjalla með almennum hætti um þau álitamál sem rakin eru í stafliðum a-e í bréfinu, þ.e. um eftirfarandi:

- a. Forræði á endurgjaldi ríkisins samkvæmt kirkjujarðasamkomulagi frá 1997 og 1998.
- b. Skilgreining á formlegri stöðu biskupsstofu og forstöðu hennar.
- c. Forræði á launum 18 starfsmanna biskupsstofu og rekstrarfé biskupsstofu.
- d. Ef við á hversu víðtækt er það vald sem felst í 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga?
- e. Hvað merkir það að kirkjujarðasamningurinn frá 4. september 1998 var undirritaður af biskupi Íslands?

Í niðurlagi þessa kafla, nánar tiltekið í kafla V.8, verður síðan leitast við að draga fram svör við álitamálum í hverjum staflið fyrir sig. Í kafla VI verður eins og að framan greinir vikið að beiðnum um túlkun einstakra ákvæða þjóðkirkjulaga. Þar verður vísað til umfjöllunar í þessum kafla eftir því sem við á.

2. Helstu lög sem varða viðfangsefnið

Verkefni nefndarinnar er að greina þætti er varða stöðu og hlutverk tiltekinna stofnana og embætta þjóðkirkjunnar eins og þeira afmarkast af almennum lögum.

Í 62. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 segir að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi og skuli ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda. Ákvæðið hefur hins vegar ekki beina þýðingu fyrir viðfangsefni álitsgerðarinnar og verður inntak þess því ekki rakið nánar.

Ítarlegustu lagaákvæðin um þjóðkirkjuna koma fram í þjóðkirkjulögum nr. 78/1997. Með þeim lögum er þjóðkirkjunni markaður starfsrammi, bæði um verkefni og innra skipulag. Meginefni álitsgerðarinnar lýtur að lýsingu og túlkun þessara laga.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. þjóðkirkjulaga nýtur þjóðkirkjan sjálfræðis gagnvart ríkisvaldinu innan lögmæltra marka. Sjálfstæði þetta lýtur að trúarlegum málefnum, forræði á eigin stjórnsýslu og forræði á eignum og fjármunum. Af sögulegum ástæðum taka lögmælt mörk á sjálfstæði kirkjunnar þó mun frekar til stjórnsýslu og fjármuna hennar, meðal annars vegna þess að kirkjan hefur lengi gegnt ýmsum samfélagslegum og lögbundnum verkefnum til viðbótar hefðbundnu trúarstarfi annars vegar og verið háð og tengd fjárveitingarvaldi ríkisins hins vegar. Þannig hafa verkefni og staða þjóðkirkjunnar, stjórnskipulag hennar, einstakar einingar innan hennar, sjóðir og meðferð fjármuna og eigna lengi verið háð afskiptum ríkisins og verið lögbundin að umtalsverðu leyti.

Í álitsgerð Eiríks Tómassonar og Þorgeirs Örlygssonar sem unnin var fyrir þjóðkirkjuna árið 1999, en þeir gegndu þá störfum prófessora við lagadeild Háskóla Íslands, er sagt að viss vatnaskil hafi orðið árið 1994 þegar sjálfstæði kirkjunnar var aukið með því að færa hluta af stjórnsýslu ríkisins varðandi málefni kirkjunnar til hennar sjálfrar. Var þá með lögum mörkuð sú stefna að þjóðkirkjan ætti að meginstefnu til sjálf að fara með stjórnsýslu í eigin málum en ekki ráðuneyti kirkjumála, sbr. lög nr. 137/1993 og 138/1993.²

Þessari stefnu var fylgt enn frekar fram með setningu þjóðkirkjulaga en það var eitt meginmarkið þeirra að auka sjálfstæði kirkjunnar um stjórn eigin málefna. Um þetta segir orðrétt í skýringum sem fylgdu frumvarpi til þjóðkirkjulaga:

² Sjá: <http://kirkjuthing.is/log-og-reglur/adrar-heimildir/alitsgerd/>. Allar tilvísanir í vefslóðir í álitsgerðinni miðast við 6. febrúar 2016 nema annað sé tekið fram.

Það er ætlun og vissa nefndarinnar að aukin sjálfstjórn íslensku þjóðkirkjunnar og ábyrgð, sem þar af leiðir, muni auðvelda kirkjunni störf hennar og efla kirkjunnar menn til samræmdra átaka í starfi. Hafi kirkjan og sýnt, með nærfellt eitt þúsund ára starfi sínu í landinu, að henni sé treystandi til sjálfstjórnar. Þá skal eigi undan dregið að aukinni sjálfstjórn kunni að fylgja ný vandamál innan kirkjunnar (a.m.k. í augum sumra) þar sem í „návígi“ verður tekist á um mál er embættismenn ríkisins önnuðust áður, þar með talið ýmsa ráðstöfun fjármuna. Þessi vandamál á þó kirkjan að geta leyst innan sinna vébanda.³

Af ofangreindu mætti ætla að þjóðkirkjunni hefði með þjóðkirkjulögum verið falin umtalsverð sjálfstjórn um uppbyggingu eigin stjórnkerfis. Þannig er þó ekki aðstaðan í reynd. Það vekur athygli að þjóðkirkjulögin sem nú gilda eru síst ónákvæmari um meginstofnanir í stjórnskipulagi kirkjunnar en eldri lög.⁴ Það sjónarmið kemur einnig ítrekað fram í skýringum með frumvarpi til laganna að það sé glegggra og skýrara um regluverk þjóðkirkjunnar en áður hafi verið. Ýmislegt sem varðar stjórnskipulag kirkjunnar féll þó brott úr lögum við gildistöku laga nr. 78/1997 svo sem lögbundin upptalning prestakalla og prófastsdæma.

Þegar leitast er við að greina nánar gildandi þjóðkirkjulög að teknu tilliti til eldri löggjafar, sem og þau sjónarmið sem lýst er í frumvarpi til laganna, kemur fram að hugmynd um aukna sjálfstjórn þjóðkirkjunnar birtist með tvennum hætti í lögum og lögskýringargögnum þeim tengdum.

Í fyrsta lagi kemur það fram í frumvarpi til laganna að með því að kveða með ítarlegum hætti á um stofnanakerfi kirkjunnar í almennum lögum muni „vægi löggjafarstarfsemi Alþingis um málefni þjóðkirkjunnar minnka mjög frá því sem verið hefur.“ Þess í stað yrði „vald kirkjunnar aukið verulega...og valdsvið skýrt svo vel sem frekast er kostur.“ Í þessu virðist fólgin tilvísun til þess sem áður sagði að með frumvarpinu var meðal annars lagt til að ekki

³ Þingskjal nr. 557 – 301. mál, 121. löggjafarþing 1996-1997. Sjá: <http://www.althingi.is/altext/121/s/0557.html>

⁴ Í III. kafla þjóðkirkjulaganna er fjallað um stjórn og starfskipan kirkjunnar. Þar er fjallað um (1) biskup Íslands, (2) úrskurðarnefnd um siðferðis- og agabrot, (3) áfrýjunarnefnd um siðferðis- og agabrot, (4), ráðgjafarnefnd um kenningarleg málefni, (5) tvo vígslubiskupa, (6) biskupafund sem er fundur biskups Íslands og vígslubiskupa, (7) kirkjuþing, (8) kirkjuráð, (9) prestastefnu, (10) prófata, (11) héraðsfundi, (12) héraðsnefndir, (13) sóknarpresta, (14) önnur prestembætti í sóknunum, (15) héraðspresta, (16) sérþjónustupresta, (17) presta sem starfa erlendis, (18) djákna, (19) sóknir, (20) aðalsafnaðarfundi, (21) sóknarnefndir og (22) leikmannastefnu. Í VI. kafla laganna er einnig vísað til (23) biskupsstofu. Í öðrum lögum sem varða þjóðkirkjuna er jafnframt að finna fyrir mæli er varða eftirtalda aðila: (24) sjóð til uppbyggingar og rekstrar í Skálholti, sbr. lög nr. 32/1963, (25) Skálholtsskóla, sbr. lög nr. 22/1993, (26) jöfnunarsjóð sókna, sbr. lög nr. 91/1987, (27) héraðssjóði, sbr. lög nr. 91/1987, (28) bókasöfn prestakalla, sbr. lög nr. 17/1931, (29) bókanefnd prestakalla, (30) presstsetur, (31) kirkjumálasjóð, sbr. lög nr. 138/1993 og (32) kristnisjóð, sbr. lög nr. 35/1970. Þá hefur kirkjan sjálf sett á fót fastanefndir og stofnanir sem óþarft er að rekja hér.

yrði lengur upp talið í lögum hver prestaköll væru. Lögin urðu að þessu leyti í ríkara mæli rammalög um starfsemi kirkjunnar en áður var. Það er þó ljóst að Alþingi hefur löggjafarvald og þar með vald til að setja almenn lög um þjóðkirkjuna eins og það hefur lengi gert. Þjóðkirkjan hefur því ekki fremur en aðrir aðilar í samfélaginu sjálfðæmi gagnvart löggjafanum enda vart vísað til þess með umræddum athugasemdum.

Í öðru lagi kemur fram í frumvarpinu að þar sé stefnt að því að færa ýmis verkefni er varði yfirstjórn kirkjunnar frá ráðherra til kirkjunnar sjálfrar. Segir þannig í skýringum við 4. gr. frumvarpsins að rétt þyki að geta þess að mörg ákvæði í frumvarpinu séu tekin að meginstofni til úr eldri lögum og þá „með þeim breytingum einum sem leiðir beinlínis af þeirri skipan, sem frumvarpið byggist á, að stjórnunarvald verði fært frá ráðherra til kirkjulegra stjórnvalda.“ Þegar eldri lög eru borin saman við gildandi þjóðkirkjulög kemur fram mikill munur á löggjöfinni hvað þetta varðar.⁵

Sjálfstjórnin sem um ræðir og breyting sem varð með lögum nr. 78/1997 felst því fyrst og fremst í því að kirkjunni var með þjóðkirkjulögum falin sjálfstæðari ábyrgð á framkvæmd verkefna sinna en áður var, þar með talið fjármálum. Verkefnum ráðherra um stjórnun kirkjunnar sem voru allviðamikil samkvæmt eldri lögum var fækkað og að stórum hluta voru þau felld niður. Stjórnsýslukerfið sem störf þjóðkirkjunnar er reist á er hins vegar enn lögbundið að verulegu leyti.

Hvað sem ofangreindu líður er mikilvægt að halda því til haga að ein af meginreglum þjóðkirkjulaga er að kirkjunni er sjálfri falið að taka ákvarðanir um eigið stjórnkerfi að svo miklu leyti sem það er ekki lögákveðið, sbr. 59. gr. laganna. Vægi þeirrar sjálfstjórnar sem þetta ákvæði veitir þjóðkirkjunni er vissulega minna en ella vegna þess hversu ítarlega almenn lög mæla fyrir um þær stofnanir og embætti sem innan kirkjunnar skuli starfa en hún getur engu að síður haft mikilvæga þýðingu. Starfsreglur sem kirkjuþing setur kirkjunni og stofnunum hennar á grundvelli 59. gr. þjóðkirkjulaga eru þannig bindandi um störf innan kirkjunnar og verkefni einstakra aðila á hennar vegum að svo miklu leyti sem þær ganga ekki gegn lögum. Með slíkum starfsreglum getur kirkjuþing jafnframt breytt innra skipulagi kirkjunnar, fært verkefni milli embætta og stofnana, mælt nánar fyrir um valdmörk þeirra

⁵ Sjá til samanburðar eldri lög nr. 62/1990 um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands.

o.s.frv. svo lengi sem lög standa því ekki með beinum hætti í vegi. Í álitsgerðinni er því nokkuð víða vikið gildandi starfsreglum þjóðkirkjunnar og áhrifum þeirra.

Þótt meginþættir í stjórnskipulagi kirkjunnar ráðist af þjóðkirkjulögum og þeim ákvörðunum sem kirkjan tekur sjálf um eigin stjórnsýslukerfi geyma ýmis önnur lög ákvæði sem máli skipta varðandi hlutverk mismunandi aðila innan kirkjunnar og tilvist þeirra. Hér má fyrst og fremst nefna nefna lög nr. 35/1970 um kristnisjóð o.fl., lög nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl., lög nr. 138/1993 um kirkjumálasjóð og lög nr. 36/1931 um embættiskostnað sóknarpresta og aukaverk þeirra með þeim breytingum sem á þeim voru gerð með lögum nr. 141/1998. Til þessara reglna er litið í álitsgerðinni eftir því sem við á.

3. Kirkjujarðasamkomulagið

Árið 1984 skilaði nefnd um stöðu kirkjueigna því áliti að jarðeignir sem kirkjur hefðu átt og ekki hefðu verið seldar frá þeim með lögmætri heimild eða gengið frá þeim með sambærilegum hætti væru enn kirkjueignir.⁶ Árið 1993 skilaði sama nefnd svo skrá um kirkjueignir.⁷ Í kjölfar viðræðna ríkis og kirkju varð það að samkomulagi að kirkjujarðir og aðrar kirkjueignir sem þeim fylgdu, að frátöldum prestssetrum og því sem þeim fylgdi, yrðu lýstar eignir íslenska ríkisins og andvirði seldra kirkjujarða skyldi framvegis renna í ríkissjóð í stað kristnisjóðs. Á móti skyldi ríkið greiða laun biskups Íslands, vígslubiskupa og tiltekins fjölda presta og annarra starfsmanna þjóðkirkjunnar. Samkomulagið var gert 10. janúar 1997, með fyrirvara um samþykki ríkisstjórnar og kirkjuþings, svo og samþykki Alþingis á frumvarpi til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar.⁸

Framangreindum fyrirvörum var fullnægt. Hið tilgreinda frumvarp varð að lögum nr. 78/1997 og var þar meðal annars mælt fyrir um fjárframlög ríkisins til kirkjunnar í samræmi við efni samkomulagsins.

Í framhaldinu gerðu íslenska ríkið og þjóðkirkjan með sér sérstakan samning 4. september 1998 um „rekstrarkostnað vegna prestsembætta og prófaste, rekstrarkostnað biskupsstofu,

⁶ <http://kirkjuthing.is/log-og-reglur/adrar-heimildir/alitsgerd-kirkjueignanefndar-fyrri-hluti-1984/>

⁷ <http://kirkjuthing.is/log-og-reglur/adrar-heimildir/kirkjueignir-a-islandi-1597-1984/>

⁸ <http://kirkjuthing.is/log-og-reglur/adrar-heimildir/samkomulag-um-kirkjujarðir-og-launagreidslur-presta-og-starfsmanna-thjodkirkjunnar-10-januar-1997/>

framlag til kristnisjóðs og sérframlög til Þjóðkirkjunnar.⁹ Kemur fram í samningnum að hann feli í sér nánari útfærslu kirkjujarðasamkomulagsins frá 1997 en taki jafnframt til rekstrarkostnaðar Þjóðkirkjunnar sem fellur utan þess samkomulags. Samningurinn var gerður með fyrirvörum um samþykki kirkjuþings annars vegar og samþykki Alþingis á fjárframlögum hins vegar. Báðum þessum fyrirvörum var fullnægt.

Þann 20. október 2006 gerðu íslenska ríkið og Þjóðkirkjan sérstakt samkomulag um afhendingu prestssetra, en þau höfðu ekki fallið undir kirkjujarðasamkomulagið frá 1997. Samhliða féllu brott tiltekna fjárveitingar úr ríkissjóði um leið og hækkað var framlag ríkisins til kirkjumálasjóðs. Í niðurlagi samkomulagsins segir svo:

Samkomulag þetta grundvallast á álitserð kirkjueignanefndar frá 1984 og er viðauki við samkomulag íslenska ríkisins og Þjóðkirkjunnar frá 10. janúar 1997, sbr. V. kafla laga nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti Þjóðkirkjunnar og samning íslenska ríkisins og Þjóðkirkjunnar frá 4. september 1998 með fjárskuldbindingum ríkisins á móti afhendingu kirkjueigna allt frá 1907.

Í 5. gr. samkomulags íslenska ríkisins og Þjóðkirkjunnar, frá 10. janúar 1997, *um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna Þjóðkirkjunnar*, segir að prestssetrin og það sem þeim fylgi séu undanskilin samkomulaginu. Í ákvæðinu kemur fram að fjallað verði síðar um eignarréttarstöðu prestssetrana.

Með undirritun samkomulags þessa hefur þeirri umfjöllun að fullu verið lokið milli íslenska ríkisins og Þjóðkirkjunnar og lýsa samningsaðilar því yfir að sú eignaaafhending og árleg greiðsla sem á sér stað með samkomulagi þessu sé fullnaðaruppgjör milli íslenska ríkisins og Þjóðkirkjunnar vegna allra prestssetra og hvorugur aðili eigi kröfu á hendur hinum vegna þeirra.¹⁰

Samkomulag þetta varð viðauki við fyrra samkomulag frá 10. janúar 1997. Það var undirritað af biskupi Íslands, dóms- og kirkjumálaráðherra og fjármálaráðherra og staðfest af kirkjuþingi. Á grundvelli samkomulagsins gerði Alþingi jafnframt viðeigandi breytingar á Þjóðkirkjulögum jafnframt því sem lög um prestssetur nr. 137/1993 voru felld úr gildi.¹¹

⁹ <http://kirkjuthing.is/log-og-reglur/adrar-heimildir/samningur-um-rekstrarkostnad-vegna-prestsembaetta-og-profasta-rekstrarkostnad-biskupsstofu-framlag-til-kristnisjods-og-serframlag-til-thjodkirkjunnar-1998/>

¹⁰ <http://kirkjuthing.is/log-og-reglur/adrar-heimildir/samkomulag-milli-islenska-rikisins-og-thjodkirkjunnar-um-prestssetur-og-afhendingu-theirra-undirritad-20-oktober-2006/>

¹¹ Sbr. lög nr. 82/2007, um breytingu á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti Þjóðkirkjunnar nr. 78 26. maí 1997.

Fyrir viðfangsefni þessarar álitsgerðar hefur ekki meginþýðingu að greina eðli ofangreindra samninga um eignarréttindi eða þá lagalegu skuldbindingu af hálfu ríkisins sem í þeim felast. Hins vegar er rétt að rekja hér í nokkrum orðum efni ofangreindra samninga um fjárframlög til þjóðkirkjunnar og áhrif þeirra á löggjöf. Ástæðan er sú að umtalsverð áhersla er á það lögð í erindisbréfi nefndarinnar að greint verði hver hafi forræði á meðferð hinna mismunandi tekjustofna þjóðkirkjunnar.

Í samkomulaginu frá 1997 fólst það í meginatriðum að kirkjujarðir og aðrar kirkjueignir sem þeim fylgdu, að frátöldum prestssetrum og því sem þeim fylgdi, voru lýstar eign ríkisins. Gegn þeirri yfirlýsingu skuldbatt ríkið sig til þess að greiða laun biskups Íslands og vígslubiskupa, 138 starfandi presta og prófaste kirkjunnar og 18 starfsmanna biskupsembættisins, sbr. 3. gr. samkomulagsins. Þar kom jafnframt fram að þessi skuldbinding, hvað varðaði fjölda presta eða starfsmanna biskupsstofu, gæti breyst í hlutfalli við tiltekna fjölgun eða fækkun meðlima þjóðkirkjunnar.

Í samræmi við þetta er í 1. mgr. 60. gr. þjóðkirkjulaga mælt fyrir um að ríkið skuli standa skil á launum þeirra sem kirkjujarðasamkomulagið tekur til. Þá er í 2. og 3. mgr. 60. gr. mælt fyrir um sömu reiknireglu og í samkomulaginu um breytingar vegna fjölgunar eða fækkunar meðlima þjóðkirkjunnar.

Samningurinn frá 4. september 1998 varðar framkvæmd við útreikning á fjárframlögum ríkisins til þjóðkirkjunnar, bæði framlög samkvæmt kirkjujarðasamkomulaginu og önnur framlög ríkisins til kirkjunnar samkvæmt 3. gr. þjóðkirkjulaga. Á þeim tíma er samkomulagið var gert var það lagaákvæði svohljóðandi:

Íslenska ríkið greiðir þjóðkirkjunni árlegt framlag sem miðist við að það nægi til reksturs hennar ásamt öðrum tekjustofnum hennar, lögbundnum sem ólögbundnum.

Launagreiðslum til starfandi presta þjóðkirkjunnar og annarra starfsmanna hennar skal hagað samkvæmt því sem greinir í 60. gr.

Hvað varðar tilhögun á fjárgreiðslum til þjóðkirkjunnar í umræddum samningi 1998 má benda eftirfarandi tvö atriði: (1) Í 4. gr. var tekið fram að ríkið skyldi greiða kirkjunni tiltekna fjárhæð vegna starfsmanna biskupsstofu, á grundvelli kirkjujarðasamkomulagsins (samsvaraði 18 stöðugildum). Það væri hins vegar biskupsembættisins að ákveða fjölda starfsmanna

hverju sinni og ráðningarkjör þeirra. (2) Í 8. gr. var áréttað að þjóðkirkjan bæri fulla ábyrgð á eigin fjármálum og hagaði rekstri eins og best þætti hverju sinni. Ef kirkjan fjölgaði eða fækkaði prestum eða öðru starfsliði, breytti launakostnaði eða öðrum rekstrarkostnaði skyldi það ekki hafa áhrif á framlag úr ríkissjóði.

Eins og fyrr segir var samningurinn gerður með fyrirvara um samþykki kirkjuþings og kom sá fyrirvari fram.

Samkomulagið frá 20. október 2006 fól í sér yfirlýsingu um að prestsbústaðir, hús og aðrar eignir sem prestssetrasjóður hefði keypt og upp voru talin í samkomulaginu skyldu vera eign þjóðkirkjunnar, sbr. 2. gr. Í 4. gr. samkomulagsins er mælt fyrir um að samhliða yfirlýsingunni myndi ríkið fella niður tiltekin fjárframlög til þjóðkirkjunnar en á móti hækka framlag til kirkjumálasjóðs sem næmi 3,0% af því gjaldi sem árlega væri greitt til sjóðsins.

Í kjölfar samkomulagsins frá 2006 var þjóðkirkjulögum breytt til samræmis við það með lögum nr. 82/2007. Þar á meðal var ákvæði 1. mgr. 3. gr. laganna breytt og segir þar nú að íslenska ríkið greiði þjóðkirkjunni „árlegt framlag á grundvelli samninga um kirkjueignir og prestssetur milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar til viðbótar öðrum tekjustofnum hennar, lögbundnum sem ólögbundnum.“ Ekki verður séð að í þessari breytingu hafi falist nokkur efnisbreyting frá fyrra orðalagi heldur fyrst og fremst nánari skilgreining á því hvernig fjárframlögum ríkisins til kirkjunnar skyldi hagað.

Í skýringum við frumvarp til laga nr. 82/2007 er tilgreint að þau fjárframlög til þjóðkirkjunnar sem íslenska ríkið muni fella niður í tengslum við það séu (1) framlög til sérþjónustuprests vegna áfengis- og vímuefnavandans, (2) framlag til svonefndrar kirkjumiðstöðvar, (3) framlag til prestsseturs að Löngumýri í Skagafirði og (4) framlag til Skálholtsskóla. Á móti hækki ríkið framlög sín til kirkjumálasjóðs svo sem fyrr greinir. Í heild fólst í þessu hækkun á framlögum ríkisins til kirkjunnar.¹²

¹² Þingskjal nr. 645 – 466. mál, 133. löggjafarþing 2006-2007. Sjá: <http://www.althingi.is/altext/133/s/0645.html>

4. Yfirlit yfir tekjustofna þjóðkirkjunnar

Í erindisbréfi nefndarinnar er lögð nokkur áhersla á að greint verði hver fari með ábyrgð og meðferð á fjármunum kirkjunnar. Þar á meðal kemur fram í erindisbréfinu að aðilar hafi ólíka sýn á hvernig túlka eigi ákvæði þjóðkirkjulaga um það hver fari með stjórnunarrétt „og þar með ábyrgð á endurgjaldi ríkisins á grundvelli samkomulags um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna Þjóðkirkjunnar frá 10. janúar 1997.“

Áður en nánar verður vikið að ofangreindu álitamáli með hliðsjón af ákvæðum þjóðkirkjulaga er til skýringar að gefa yfirlit yfir helstu tekjustofna þjóðkirkjunnar. Eins og þegar er komið fram felast þeir ekki einvörðungu í endurgjaldi fyrir kirkjujarðir samkvæmt umræddu samkomulagi frá 1997.

Meðal gagna málsins er útprentun úr svonefndu reiknilíkani þjóðkirkjunnar, janúar-desember 2015. Á útprentuninni eru tilgreindir sjö kostnaðarliðir og er hver þeirra auðkenndur með greinanúmeri, 2. gr. til og með 8. gr. Fyrsti liðurinn er svo nánar sundurgreindur. Byggist þessi framsetning á samningi þjóðkirkjunnar og íslenska ríkisins frá 4. september 1998 en þar er í 4. mgr. 2. gr. kveðið á um að fjárframlög ríkisins til þjóðkirkjunnar skuli áætluð í reiknilíkani sem biskupsstofa hafi umsjón með. Greinanúmer vísa síðan til viðeigandi greina í umræddum samningi.

Enda þótt í umræddri útprentun sé gefið yfirlit yfir „kostnaðarliði“ verður af því ráðið að það lýsi ekki beinum útgjöldum kirkjunnar heldur fjárframlögum ríkisins til hennar. Reiknilíkanið felur því í sér yfirlit yfir fjárhæðir sem ríkið og kirkjan gerðu samning um þann 4. september 1998. Þar inni eru hins vegar ekki aðrir tekjustofnar kirkjunnar.

Af reiknilíkaninu verður ráðið að launagreiðslur sem ríkið stendur skil á samkvæmt kirkjujarðasamkomulaginu frá 1997 og 60. gr. þjóðkirkjulaganna, þ.e. til biskups Íslands, vígslubiskupa, sóknarpresta og prófasta og starfsmanna biskupsstofu nemi um 82,28% af þeirri heildarfjárhæð sem þar er tilgreind.

Önnur framlög samkvæmt samningnum og reiknilíkaninu eru eftirfarandi: (1) Framlög til rekstrarkostnaðar prestsembættu og prófasta, um 9,20%, (2) rekstrarkostnaður biskupsstofu, um 3,08% og (3) greiðslur til kristnisjóðs, um 5,46%.

Rétt er að áréttá að ofangreint reiknilíkan lýsir þeim greiðslum sem ríkið skal standa kirkjunni skil á og falla undir samninginn frá 1998. Eins og tekið er fram í samningnum er þar um að ræða endurgjald samkvæmt kirkjujarðasamkomulaginu frá 1997 en einnig greiðslur vegna rekstrarkostnaðar þjóðkirkjunnar sem fellur utan þess, sbr. 3. gr. laga nr. 78/1997.

Hvað varðar liðinn „framlög til rekstrarkostnaðar prestsembætta og prófaste sem er tilgreindur nr. (1) hér að ofan, skal bent á að í kjölfar samningsins frá 4. september 1998 voru sett lög nr. 141/1998 um breytingu á lögum nr. 36/1931 um embættiskostnað sóknarpresta. Eftir þá breytingu segir í 1. gr. síðarnefndu laganna að þjónandi prestar og prófastar skuli fá greiddan rekstrarkostnað embætta sinna frá biskupsstofu samkvæmt reglum sem kirkjuþing setur. Í athugasemdum við frumvarp til umræddra breytingalaga kemur fram sú skýring að kostnaðarliðir í embættiskostnaði presta séu einkum „aksturskostnaður, símagjöld, póstburðargjöld, skrifstofukostnaður og endurgjald fyrir afnot eigin húsnæðis.“ Þá er þar einnig nefnt að um sé að ræða árlegt fjárframlag „til að standa straum af rekstrarkostnaði prestsembætta og prófaste og annars kostnaðar en launa og launatengdra gjalda sem tilgreind eru í úrskurðum kjaranefndar.“¹³

Hvað varðar liðinn „Annar rekstrarkostnaður biskupsstofu“, þ.e. lið (2), vísast nánar til efnis 5. gr. samkomulags ríkisins og þjóðkirkjunnar frá 4. september 1998, en þar er tiltekið að þetta framlag taki til alls rekstrarkostnaðar „annars en launa og launatengdra gjalda“.

Hvað varðar lið (3), þ.e. „Greiðslur til Kristnisjóðs skv. samningi“, þá er þess liðar hvorki getið í samkomulaginu frá 1997 eða þjóðkirkjulögum. Í greinargerð sem fylgir samningnum frá 4. september 1998 er hins vegar að finna skýringu á þessu framlagi. Segir þar, nánar tiltekið í skýringum við 6. gr. samningsins, að framlag ríkisins í kristnisjóð sem svari til 15 árslauna presta í fámennustu prestaköllum taki mið af b-lið 20. gr. laga nr. 35/1970 um kristnisjóð o.fl. sem felldur hafi verið niður með lögum nr. 78/1997 en kirkjujarðasamkomulagið hafi ekki gert ráð fyrir að umræddur b-liður félli niður.

¹³ Þingskjal nr. 259 – 232. mál, 123. löggjafarþing 1998-1999. Sjá <http://www.althingi.is/altext/123/s/0259.html>

Undir forræði kirkjunnar falla fleiri tekjustofnar en þeir sem falla undir hinn umrædda samning frá 1998 og tilgreindir eru í umræddu reiknilíkani.

Í fyrsta lagi fær þjóðkirkjan sóknargjöld félagsmanna sinna, sbr. 2. gr. laga nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. Sóknargjöld eru reiknuð af óskiptum tekjuskatti og renna sóknargjöld félagsmanna í þjóðkirkjunni almennt til þess safnaðar sem hann tilheyrir.

Í öðru lagi skal ríkið greiða til jöfnunarsjóðs sókna fjárhæð sem samsvarar 18,5% af sóknargjöldum sem renna til þjóðkirkjusafnaða, sbr. 5. gr. sömu laga.

Í þriðja lagi skal ríkið, samkvæmt fyrirmælum laga um kirkjumálasjóð nr. 138/1993, greiða til kirkjumálasjóðs fjárhæð sem samsvarar 11,3% af sóknargjöldum sem renna til þjóðkirkjusafnaða samkvæmt lögum um sóknargjöld o.fl.

Tekið skal fram að í samkomulagi íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar frá 20. október 2006 um prestssetur var samliða yfirlýsingu um eignarhald prestssetra og tengdra eigna ákveðið að ríkið myndi fella niður tiltekin fjárframlög til þjóðkirkjunnar en á móti myndi framlag ríkisins til kirkjumálasjóðs hækka sem næmi 3,0% af því gjaldi sem árlega væri greitt til sjóðsins. Er framlag ríkisins til sjóðsins því 14,3% af sóknargjöldum kirkjunnar í stað 11,3%.

Ef ofangreint er dregið saman virðast tekjustofnar þjóðkirkjunnar sem hafa beina tengingu við fjárframlög eða skuldbindingar ríkisins vera eftirtaldir:

1. Endurgjald á grundvelli kirkjujarðasamkomulagsins frá 1997. Framlagið er einnig lögbundið, sbr. 60. gr. þjóðkirkjulaga. Endurgjaldið rennur til
 - a. launa biskups Íslands
 - b. launa vígslubiskupa
 - c. launa sóknarpresta og prófaste
 - d. launa starfsmanna á biskupsstofu
2. Framlag á fjárlögum til rekstrarkostnaðar prestsembætta og prófaste. Er ekki lögbundið í sérlögum en er tilgreint í samningnum frá 1998.
3. Framlag á fjárlögum til rekstrarkostnaðar biskupsstofu. Er ekki lögbundið í sérlögum en er tilgreint í samningnum frá 1998.

4. Framlag á fjárlögum til kristnisjóðs. Það er tilgreint í samningnum frá 1998 vegna brottfalls áður lögbundins framlags en kemur ekki fram í sérlægum lengur.
5. Sóknargjöld. Gjöldin eru lögbundin, sbr. lög um sóknargjöld o.fl.
6. Framlag ríkisins til jöfnunarsjóðs sókna. Framlagið er lögbundið í lögum um sóknargjöld o.fl.
7. Framlag ríkisins til kirkjumálasjóðs samkvæmt lögum um kirkjumálasjóð.
8. Framlag á fjárlögum til kirkjumálasjóðs. Framlagið kemur til viðbótar framlagi samkvæmt 7. lið en byggist ekki á sérlægum heldur samkomulagi ríkisins og þjóðkirkjunnar frá 20. október 2006.

5. Almennt um verkaskiptingu biskups Íslands og kirkjuráðs

5.1. Lagaákvæði er varða hlutverk og stöðu biskups Íslands

Í 2. mgr. 6. gr. þjóðkirkjulaga segir að biskup Íslands fari með „yfirstjórn þjóðkirkjunnar ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum þessum.“ Samkvæmt 10. gr. laganna hefur biskup tilsjón með kristnihaldi, kenningu kirkjunnar og starfi hennar í landinu. Hann er forseti kirkjuráðs, fylgir eftir reglum og samþykktum kirkjuþings og „hefur ákvörðunarvald um einstök mál, nema þau heyri undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar samkvæmt lögum þessum.“

Samkvæmt 11. gr. laganna hefur biskup Íslands yfirumsjón með kirkjuaga innan þjóðkirkjunnar og beitir sér fyrir lausn ágreiningsefna á kirkjulegum vettvangi. Vegna brota á kirkjuaga getur hann gripið til þeirra úrræða sem lög og kirkjuhefð leyfa.

Samkvæmt 19. gr. kallar biskup Íslands saman biskupafund þar sem meðal annars skal búa mál sem varða kenninguna, helgisiði og helgihald í hendur prestastefnu og gera tillögur um skipan sókna, prestakalla og prófastsdæma til kirkjuþings. Í 28. gr. er mælt fyrir um að biskup skuli boða til almennrar prestastefnu og sé forseti hennar. Samkvæmt 20. gr. hefur kirkjuþing „æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar innan lögmæltra marka“ en þar er þó áréttað að mál sem varða kenningu kirkjunnar og agavald heyri undir biskup. Þá er biskupi ætlað að skipa ráðgjafarnefnd um kenningarleg málefni, sbr. 14. gr. laganna, og hann skal boða til leikmannastefnu, sbr. 58. gr. þeirra. Biskupi er því ætlað mikilvægt hlutverk hvað varðar kenningu kirkjunnar og helgisiði.

Biskup Íslands hefur viðamikil hlutverk í starfsmannamálum kirkjunnar. Honum er falið veitingarvald vegna prestsembættis samkvæmt 37. gr. Þjóðkirkjulaða, sbr. breytingu sem á þeim var gerð með lögum nr. 82/2007. Hann tilnefnir prófesta úr hópi presta og getur falið þeim umsjón með tilteknum þáttum kirkjulegrar þjónustu og hann getur ákvarðað að í prófastsdæmum starfi héraðsprestar, sbr. 29. og 36. gr. Biskup getur ennfremur samþykkt að ráðnir séu prestar á vegum stofnana eða félagasamtaka, sbr. 44. gr., og að prestar séu ráðnir til starfa meðal Íslendinga erlendis, sbr. 45. gr. Jafnframt er biskupi sérstaklega falin yfirumsjón með kirkjuaga en undir þá valdheimild fellur meðal annars valdið til að beita starfsmannaréttarlegum úrræðum gagnvart þeim embættismönnum sem undir hann falla, eftir atvikum að undangenginni málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd og áfrýjunarnefnd samkvæmt 12. gr. laganna. Af þessum lagaákvæðum er ljóst að biskup Íslands fer að meginstefnu til með starfsmannamál kirkjunnar, veitingu embættis og starfa og beitingu agavalds gagnvart starfsmönnum kirkjunnar eftir því sem lög og kirkjuhefð gera ráð fyrir.

Þegar starfsmannamálum sleppir verða stjórnsluverkefni biskups ekki afmörkuð með einföldum hætti. Ákvæði 6. gr. Þjóðkirkjulaðanna segir að hann fari með „yfirstjórn þjóðkirkjunnar ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum þessum“ og samkvæmt 10. gr. hefur hann „ákvörðunarvald um einstök mál, nema þau heyri undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar samkvæmt lögum þessum.“ Þarna eru verkefni ekki upp talin með skýrum hætti en af orðalaginu má ráða að biskup sé bær til að afgreiða einstök mál sem upp koma nema öðrum innan kirkjunnar hafi verið falið þau til úrlausnar. Endanleg ályktun um valdsvið biskups Íslands verður þó ekki dregin á þessum grundvelli einum.

5.2. Lagaákvæði er varða hlutverk og stöðu kirkjuráðs

Um kirkjuráð er fjallað í 5. hluta III. kafla Þjóðkirkjulaða, greinum 24 til 27. Í fyrsta ákvæðinu, 24. gr., segir einfaldlega að kirkjuráð fari með „framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar.“ Í 1. mgr. 26. gr. segir að kirkjuráð fari með „framkvæmd sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar, þar á meðal verkefna sem lög og stjórnvaldsreglur ætla því og erinda sem vísað er til þess m.a. af hálfu kirkjuþings, prestastefnu, samtökum leikmanna, Alþingis og ráðherra.“

Í 2. mgr. 26. gr. segir að ákvörðunum kirkjulegra stjórnvalda sem „heyra undir lögsögu kirkjuráðs“ megi skjóta til ráðsins til endanlegrar úrlausnar. Ákvarðanir biskups um kirkjuaga og kenningu kirkjunnar eru þó undanskildar.

Í 27. gr. kemur fram að kirkjuráð, í samráði við forseta kirkjuþings, skuli undirbúa fundi þingsins og fylgja eftir samþykktum þess. Þá skal kirkjuráð undirbúa tillögur að fjárveitingum til þjóðkirkjunnar á fjárlögum og ráðið hefur samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins „yfirumsjón með ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi.“

Kirkjuráð hefur ennfremur tiltekin önnur verkefni. Ráðið hefur forræði og forsjá um Skálholtsstað og Skálholtsskóla, sbr. 4. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga, stjórn kirkjumálasjóðs samkvæmt lögum nr. 138/1993, stjórn kristnisjóðs samkvæmt lögum nr. 35/1970 og stjórn jöfnunarsjóðs sókna samkvæmt lögum nr. 91/1987.

Af orðalagi 24. gr. um að kirkjuráð fari með „framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar“ og af orðalagi 1. mgr. 26. gr. um að kirkjuráð fari með framkvæmd „sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar, þar á meðal verkefna sem lög og stjórnvaldsreglur ætla því og erinda sem vísað er til þess“ virðist kirkjuráði ætlað vítt hlutverk um stjórnun hinna veraldlegu málefna kirkjunnar. Sú ályktun veldur þó vissum vandkvæðum enda virðist hún leiða til þess að báðum aðilum, kirkjuráði og biskupi Íslands, sé ætlað að hafa á hendi stjórnsýslu kirkjunnar í víðum skilningi. Í báðum tilvikum virðist gert ráð fyrir, samkvæmt orðalagi laga, að það hlutverk takmarkist af því sem öðrum kirkjulegum stjórnvöldum hefur verið falið með skýrum hætti. Verksvið hvorugs aðilans er hins vegar svo vel eða skýrt afmarkað að af því verði dregin afdráttarlaus ályktun um hlutverk hins.

Í skýringum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 78/1997 er ekki að finna athugasemdir sem varpa með beinum hætti ljósi á valdmörk kirkjuráðs. Þar kemur efnislega aðeins fram að við samningu 24. til 27. gr. þjóðkirkjulaga hafi verið tekið mið af ákvæðum 15. til 16. gr. laga nr. 48/1982 um kirkjuþing og kirkjuráð íslensku þjóðkirkjunnar. Varðandi efni 26. og 27. gr. gildandi þjóðkirkjulaga er þó tekið fram að í þeim sé jafnframt „kveðið á um stjórnunarhlutverk kirkjuráðs í kjölfar nýmæla sem leitt hefur af nýlegum lögum.“ Þá kemur fram í frumvarpinu að kveðið sé á um að ákvörðunum kirkjulegra stjórnvalda megi almennt skjóta til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar en þó með undantekningum.

Lög nr. 48/1982 um kirkjuþing og kirkjuráð íslensku þjóðkirkjunnar leystu af hólmi lög nr. 43/1957 um kirkjuþing og kirkjuráð en þar áður höfðu verið í gildi lög nr. 21/1931 um kirkjuráð.

Í 16. gr. laganna frá 1982 var hlutverki kirkjuráðs lýst í fjórum málsgreinum. Sagði þar að kirkjuráð færi með „framkvæmd sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar, þ. á m. verkefna, sem lög og stjórnvaldsreglur ætla því, og erinda, sem vísað er til þess af hálfu kirkjuþings, biskups, Alþingis, kirkjumálaráðherra, héraðsfunda sóknarnefnda eða starfsmanna sókna eða þjóðkirkjunnar.“ Þá sagði í ákvæðinu að kirkjuráð gæti átt frumkvæði að samningu lagafrumvarpa og stjórnvaldsreglna um málefni þjóðkirkjunnar. Kirkjumálaráðherra skyldi leita umsagnar og tillagna þess um lagafrumvörp um þessi efni er hann hygðist flytja á Alþingi svo og um drög að stjórnvaldsreglum um kirkjumál. Þá sagði í 3. mgr. að kirkjuráð undirbyggi af hálfu kirkjunnar tillögur til fjárveitinga á fjárlögum. Í niðurlagi ákvæðisins var svo tilgreint að kirkjuráð hefði á hendi tiltekin verkefni samkvæmt sérlögum.

Í skýringum við umrætt ákvæði í frumvarpi því sem svo varð að lögum nr. 48/1982 segir að í því séu „sérgreind verkefni kirkjuráðs og hversu þau beri að.“ Er jafnframt tiltekið að ákvæðið sé nokkru rækilegra en 16. gr. þágildandi laga nr. 43/1957 en að mestu í samræmi við lagaframkvæmd.¹⁴

Af þessu má ráða að eldri löggjöf um stöðu kirkjuráðs hafi verið ætlað að lýsa stöðu og hlutverki ráðsins með sem næst tæmandi hætti. Er þó jafnframt ljóst að ráðinu hefur frá upphafi verið ætlað að fjalla um og fara með framkvæmd sameiginlegra málefna kirkjunnar og þar á meðal að taka til umfjöllunar og afgreiðslu mál sem aðrir innan kirkjunnar vísuðu þangað. Af lögum sem í gildi hafa verið á hverjum tíma verður hins vegar ekki séð að þessu hlutverki hafi fylgt beinar valdheimildir nema um þær væri mælt í öðrum lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Virðist það enda hafa orðið raunin að smátt og smátt hefur valdsvið ráðsins aukist, fyrst og fremst með því að ráðinu hefur verið falið að annast tiltekin afmörkuð verkefni svo sem stjórn sjóða.

¹⁴ Þingskjal 641 – 292. mál, 104. löggjafarþing. Sjá <http://www.althingi.is/altext/104/s/pdf/0641.pdf>

Það er ekki nákvæmt þegar skýringar með frumvarpi til laga nr. 78/1997 vísa til þess að tiltekna greinar þess samsvari að mestu efni eldri laga. Það er til dæmis óljóst hver er tilgangur og markmið þess ákvæðis sem nú er í 24. gr. Þjóðkirkjulaga að kirkjuráð fari með „framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar.“ Ekkert sambærilegt ákvæði er í eldri lögum. Efnislega verður þó ekki séð að ákvæðið hafi bein áhrif um valdheimildir kirkjuráðs. Af þessu ákvæði, sem og öðrum fyrirmælum þjóðkirkjulaganna, er hins vegar ljóst að ráðinu er skýrlega mörkuð sú staða að það fer með veraldleg stjórnsluverkefni en ekki kenningu kirkjunnar. Sú ályktun sem dregin verður af því orðalagi að ráðið fari með „framkvæmdarvald“ er því fyrst og fremst staðfesting á þessari afmörkun á verkefnum og hlutverki ráðsins en hins vegar ekki á því hversu vítt framkvæmdarvaldið er sem ráðinu er falið. Þó er ljóst að kirkjuráð hefur í skjóli þessara framkvæmdarvalds rétt og skyldur til úrlausnar um sérhvert það málefni þjóðkirkjunnar sem ekki er beinlínis falið öðrum stjórnvöldum hennar lögum samkvæmt.

Ákvæði 1. mgr. 26. gr. er efnislega óbreytt frá 1. mgr. 16. gr. laga nr. 48/1982. Þar segir, eins og fyrr er komið fram, að ráðið fari með „framkvæmd sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar“ og þar á meðal erindi sem vísað er til þess af hálfu kirkjubings, prestastefnu og fleiri aðila Í 2. mgr. 26. gr. er hins vegar að finna nýmæli, þ.e. ákvæði sem ekki var í eldri löggjöf um kirkjuráð. Segir þar að ákvörðunum kirkjulegra stjórnvalda sem „heyra undir lögsögu kirkjuráðs“ megi skjóta til ráðsins til endanlegrar úrlausnar. Þarna virðist því gert ráð fyrir valdheimildum sem ekki var að finna í eldri löggjöf um ráðið.

5.3. Valdmörk milli biskups Íslands og kirkjuráðs

Eins og ráða má af ofangreindu verður lögbundin lýsing á verkefnum kirkjuráðs ekki með óyggjandi hætti notuð til að afmarka valdsvið biskups Íslands. Lögbundin lýsing á verkefnum biskups verður heldur ekki notuð til að afmarka með óyggjandi hætti valdsvið kirkjuráðs. Báðir aðilar hafa hins vegar samkvæmt þjóðkirkjulögum vítt afmarkað hlutverk í stjórnslu kirkjunnar.

Það sem skýrast afmarkar stöðu þessara aðila í stjórnkerfi kirkjunnar hvors gagnvart öðrum er að samkvæmt 2. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaga verður ákvörðunum annarra kirkjulegra stjórnvalda sem „heyra undir lögsögu kirkjuráðs“ skotið til ráðsins til endanlegrar úrlausnar. Í niðurlagi málgreinarinnar er jafnframt sérstaklega tekið fram að varði málskot ákvörðun

biskups Íslands sem hann hafi áður tekið víki hann sæti í kirkjuráði á meðan málið sé til afgreiðslu.

Af þessu er ljóst að kirkjuráð getur tekið til úrlausnar málefni sem biskup Íslands hefur áður tekið ákvörðun í. Verður því ekki annað séð en að hann teljist til þeirra kirkjulegu stjórnvalda sem ráðið geti haft lögsögu yfir. Þar sem biskup á sæti í ráðinu og er formaður þess gerir ákvæðið ráð fyrir því að sú staða geti komið upp að hann hafi áður tekið ákvörðun í viðkomandi máli. Ber honum í slíku tilviki að víkja sæti við afgreiðslu þess í kirkjuráði.

Í meginþáttum er komist að sömu niðurstöðu í kafla 4.7.13 í álitsgerð Eiríks Tómassonar og Þorgeirs Örlygssonar frá 1999. Þar er mörkum á valdsviði biskups og kirkjuráðs meðal annars lýst svo að kirkjuráð fari með framkvæmdarvald í þeim málefnum þjóðkirkjunnar sem gagnert eru til þess lögð samkvæmt lögum nr. 78/1997 eða öðrum lögum. Valdsviði biskups sé rétt að lýsa svo að hann fari með framkvæmdarvald í þeim málefnum, sem gagnert eru til hans lögð í lögum nr. 78/1997 eða öðrum lögum, auk þess sem hann taki ákvarðanir á fyrsta stjórnarsýslustigi í þeim málum, sem ekki heyra undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar, lögum samkvæmt. Þá segir þar jafnframt að sú niðurstaða sem komist næst því að ganga upp um valdmörk þessara aðila sé sú að biskup taki ákvarðanir um einstök mál, sem ekki hafa berum orðum verið falin öðrum kirkjulegum stjórnvöldum, þar á meðal kirkjuráði. Ákvörðunum hans verði hins vegar skotið til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar, sbr. 2. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaga, öðrum en þeim sem eru sérstaklega undanskildar í 2. málslíð 2. mgr. 26. gr. Í þeim tilvikum beri biskupi að víkja sæti eftir því sem nánar er fyrir mælt í 3. málslíð sömu málsgreinar.

Af framangreindu leiðir að biskup Íslands telst, að minnsta kosti um þau veraldlegu stjórnarsýsluverkefni kirkjunnar sem unnt er að bera undir kirkjuráð og falla undir úrlausnarvald þess samkvæmt 2. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaga, vera lægra sett stjórnvald gagnvart ráðinu. Sú niðurstaða fær einnig vel samræmst því hvernig verkefnum beggja aðila er lýst í löggjöfinni með víðum hætti. Slíkt felur ekki í sér skörun ef litið er svo á að þessi kirkjulegu stjórnvöld fari að minnsta kosti að hluta til með sömu verkefni, sitt á hvoru stjórnarsýslustiginu innan kirkjunnar.

Ofangreind niðurstaða leysir þó ekki öll álitamál sem lúta að verkaskiptingu biskups og kirkjuráðs.

5.4. Verkefni sem gagngert eru falin kirkjuráði

Eins og að framan segir er kirkjuráði í ýmsum tilvikum ætlað að fara með verkefni á fyrsta stigi, þ.e. án þess að biskup Íslands hafi fyrst tekið ákvörðun. Hér er fyrst og fremst um að ræða ákvarðanir sem varða meðferð og ráðstöfun tiltekinna sjóða og eigna sem ráðinu hefur verið falið forræði á með beinum hætti í lögum eða starfsreglum kirkjupings. Glögg yfirlit yfir lögbundin verkefni kirkjuráðs er að finna í kafla 4.16 í álitargerð Eiríks Tómassonar og Þorgeirs Örlygssonar frá 1999. Það kann þó engu að síður að vera álitamál, þar sem meðal annars reynir á túlkun laga, að afmarka nánara inntak þeirra verkefna sem um ræðir og þær valdheimildir sem kirkjuráðið hefur, og verður eftir því sem við á vikið að því í næstu köflum. Sérstaklega verður vikið að því hlutverki ráðsins samkvæmt 3. mgr. 27. gr. Þjóðkirkjulaða að hafa yfirumsjón með ráðstöfun fjár sem veitt sé af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi í kafla V.7. En það er líka álitamál hvernig á að leggja línur um starfshætti ráðsins, þar á meðal undirbúning ákvarðana, annars vegar og daglega framkvæmd þeirra ákvarðana sem kirkjuráð tekur um þau einstöku málefni sem því eru gagngert falin samkvæmt framangreindu.

Um undirbúning ákvarðana og ákvörðunartöku ræður mestu að kirkjuráð er stjórnslunefnd. Ráðið er því ekki ályktunarhæft nema á fundi. Af þessu leiðir líka að einstakir ráðsmenn hafa ekki sjálfstæðar valdheimildir til að gefa fyrirmæli um starfshætti kirkjunnar, til að gefa einstökum starfsmönnum biskupsstofu eða prestum fyrirmæli eða til að taka ákvarðanir fyrir hönd kirkjuráðs. Það er hins vegar að meginstefnu til á valdsviði ráðsins sjálfs hvaða hátt það hefur á um undirbúning þeirra ákvarðana sem það þarf síðan að taka á fundi, að svo miklu leyti sem slíkt er ekki bundið í lögum eða starfsreglum kirkjupings. Ráðið getur því almennt falið forseta eða einstökum ráðsmönnum að undirbúa tillögur að afgreiðslum mála eða skipað starfshópa í því skyni úr eigin röðum. Ef lög eða starfsreglur gera hins vegar ráð fyrir tiltekinni verkaskiptingu eða skipulagi að þessu leyti ber að virða það, sbr. meðal annars starfsreglur kirkjupings um prestssetur og aðrar fasteignir þjóðkirkjunnar nr. 950/2009, með breytingum, og 3. og 12. gr. starfsreglna um kirkjuráð nr. 817/2000, með breytingum.

Það leiðir af eðli kirkjuráðs sem fjölskipaðs stjórnvalds að það sér því ekki sjálft um daglega framkvæmd á ákvörðunum sem það tekur. Framkvæmdin, að því leyti sem hennar er þörf, er í

höndum starfsmanna kirkjunnar, annaðhvort starfsmanna ráðsins sjálfs eða biskups og biskupsstofu. Vald ráðsins til að mæla fyrir um það hverjir fari með framkvæmd á ákvörðunum þess er með sama hætti og fyrr greinir bundið af fyrirmælum laga og ákvæðum starfsreglna kirkjuþings. Má hér til dæmis nefna að í ákvæðum laga um kirkjumálasjóð og jöfnunarsjóð sókna er lögmaelt að reikningshald sjóðanna skuli vera á hendi biskupsstofu. Þá má einnig nefna áðurgreindar starfsreglur um prestssetur og aðrar fasteignir þjóðkirkjunnar.

5.5. Verkefni sem gagngert eru falin biskupi Íslands

Eins og fyrr segir hefur biskup Íslands með höndum þau verkefni sem honum eru falin með lögum og jafnframt ákvörðunarvald um einstök mál á grundvelli þjóðkirkjulaga nema þau heyri undir önnur stjórnvöld samkvæmt lögnum. Af stöðu biskups og venju leiðir að viss verkefni falla til hans. Þannig er biskup í reynd fyrirsvarsmaður kirkjunnar og talsmaður hennar út á við.¹⁵

Þegar leitast er við að afmarka hvaða verkefni biskups það eru sem gagngert eru til hans lögð og heyra þar með ekki undir kirkjuráð virðist gagnlegast að horfa til tveggja þátta. Annars vegar þess að biskup Íslands hefur sérstakt hlutverk um trúarleg málefni og kenningu kirkjunnar en hlutverk kirkjuráðs er afmarkað við verkefni sem varða framkvæmdarvald, þ.e. hina veraldlegu stjórnýslu kirkjunnar. Hins vegar þess að tiltekna ákvarðanir biskups eru að lögum undanskildar málskotsrétti til kirkjuráðs á grundvelli 2. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaga. Verður því hér á eftir vikið almennt að túlkun umræddrar málskotsheimildar (V.5.6), því hvaða málefni teljast almennt undanskilin málskoti til kirkjuráðs (V.5.7) og að lokum verður vikið sérstaklega að stöðu biskups varðandi veitingu prestsembætta og málskotsheimild í því sambandi (V.5.8).

5.6. Heimild til að skjóta ákvörðunum biskups Íslands til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar

Í 2. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaga segir að ákvörðunum kirkjulegra stjórnvalda sem heyri undir lögsögu kirkjuráðs megi „skjóta til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar.“ Eins og fyrr hefur

¹⁵ Til hliðsjónar skal þess getið að í 1. og 2. mgr. 36. gr. laga nr. 62/1990 um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands sem felld voru úr gildi með lögum nr. 78/1997 sagði svo um hlutverk biskups: „Biskup fer með yfirstjórn málefna þjóðkirkjunnar, nema mál heyri undir kirkjumálaráðherra samkvæmt lögum eða venju. – Biskup er forseti kirkjuþings og kirkjuráðs. Hann fylgir eftir markaðri stefnu kirkjuþings og prestastefnu og hefur ákvörðunarvald um einstök mál, nema þau lúti forsjá kirkjuráðs.“

verið rakið um valdmörk kirkjuráðs og biskups Íslands er nærtækast að byggja á því að biskupi sé ætlað að taka ákvarðanir um einstök mál sem ekki hafa berum orðum verið falin öðrum kirkjulegum stjórnvöldum, þar á meðal kirkjuráði, sbr. 6. og 10. gr. Þjóðkirkjulaga. Ákvörðunum biskups verði hins vegar skotið til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar á grundvelli 2. mgr. 26. gr. Þjóðkirkjulaga, öðrum en þeim sem eru sérstaklega undanskildar í 2. málslið ákvæðisins.

Um skýringu umræddrar málskotsheimildar eru í grundvallaratriðum fyrir hendi tveir valkostir. Annars vegar má líta svo á að málskotsheimildin sé víð og á grundvelli hennar megi bera undir kirkjuráð hvers konar ákvarðanir biskups er varða stjórnslu kirkjunnar, svo sem um almenn málefni, skipulag kirkjunnar, fjárhagslegar ráðstafanir og einstakar afgreiðslur enda sé málið ekki sérstaklega undanskilið valdsviði ráðsins. Hins vegar má líta svo á að málskotsheimildin sé þrengri og í henni felist einvörðungu réttur aðila máls, svo sem einstaklings, til að bera undir ráðið ákvörðun biskups sem hefur í för með sér bindandi niðurstöðu um afmarkaðan rétt hans eða skyldu enda sé málefnið ekki sérstaklega undanskilið valdsviði ráðsins.

Úrlausn á framangreindu leiðir ekki með skýrum hætti af Þjóðkirkjulögnum. Í niðurlagi 2. mgr. 26. gr. er tekið fram að varði málskot ákvörðun biskups Íslands sem hann hefur áður tekið víki hann sæti í kirkjuráði meðan það mál er til meðferðar þar. Þá er í 4. mgr. 26. gr. tiltekið að um málsmeðferð í kirkjuráði skuli fylgja ákvæðum stjórnslulaga, eftir því sem við geti átt. Benda þessi atriði til þess að löggjafinn hafi fyrst og fremst haft í huga málskot vegna einstakra og bindandi ákvarðana sem kirkjuleg stjórnvöld taka og almennt myndu felld undir hugtakið stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Í slíku fælist þá hinn þrengri skýringarkostur samkvæmt framangreindu. Það styður þessa ályktun að á grundvelli 1. mgr. 26. gr. Þjóðkirkjulaga er kirkjuráði ætlað að taka til umfjöllunar erindi sem vísað er til þess „m.a. af hálfu kirkjuþings, prestastefnu, samtökum leikmanna, Alþingis og ráðherra.“ Ætla verður að þar undir falli fremur almenn málefni varðandi stjórnslu Þjóðkirkjunnar sem hagsmunaaðilar og önnur kirkjuleg stjórnvöld vilja beina þangað. Hefði því verið óþarft að kveða jafnframt á um slíka heimild í 2. mgr. ákvæðisins. Þá styðja starfsreglur kirkjuþings einnig þessa ályktun en í f-lið 1. mgr. 15. gr. starfsreglna um kirkjuráð nr. 817/2000 er hlutverk kirkjuráðs meðal annars afmarkað við það að „veita úrlausn í málum sem skotið er til ráðsins með stjórnslukæru vegna ákvarðana eða

aðgerða kirkjulegra aðilja sem undir það heyrir.¹⁶ Í upphafi 15. gr. umræddra reglna segir að kirkjuráðið hafi „auk annarra verkefna sem greinir í starfsreglum þessum“ þau verkefni með höndum sem upp eru talin í ákvæðinu. Þetta er hins vegar eina ákvæðið í starfsreglunum sem unnt er að tengja valdheimildum kirkjuráðs samkvæmt 2. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaganna.

Með vísan til framangreinds má fullyrða að málskotsheimildinni hafi ekki síst verið ætlaður sá tilgangur að tryggja rétt aðila til að skjóta einstökum og afmörkuðum ákvörðunum sem þá varða sérstaklega til kirkjuráðs. Af því leiðir að við skipulag á stjórnslu biskups og kirkjuráðs ber að tryggja að mál sem varða afmarkaðan rétt eða skyldu tiltekins aðila og falla undir málskotsheimildina í 2. mgr. 26. gr. fái sjálfstæða og endanlega afgreiðslu biskups, án afskipta kirkjuráðs. Úrlausn kirkjuráðs í slíku máli getur aðeins orðið á grundvelli málskots en ella væri það réttaröryggi sem felst í málskotsréttinum ekki fyrir hendi.

5.7. Ákvarðanir biskups Íslands sem eru undanþegnar málskoti til kirkjuráðs

Samkvæmt 2. málslíð 2. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaga tekur málskotsheimildin ekki til ákvarðana úrskurðar- og áfrýjunarnefnda samkvæmt 12. og 13. gr. laganna, ekki til ákvarðana biskups Íslands samkvæmt 11. gr. um kirkjuaga og ekki til ákvarðana hans um kenningu kirkjunnar, sbr. 10., 19., 20. og 28. gr.

Það leiðir af 24. gr. þjóðkirkjulaga að verkefni kirkjuráðs eru einvörðungu á sviði framkvæmdarvalds í málefnum kirkjunnar. Kenning kirkjunnar fellur því ekki undir lögsögu þess. Enda þótt í 2. mgr. 26. gr. sé vísað til þess að ákvarðanir biskups varðandi kirkjuaga og kenningu kirkjunnar, sbr. 10., 19., 20. og 28. gr., séu undanskildar málskoti til kirkjuráðs felst í þessu að ákvarðanir biskups um þessi efni eru almennt undanskildar valdsviði ráðsins og þar með málskoti samkvæmt 2. mgr. 26. gr.

Í 11. gr. þjóðkirkjulaga er mælt fyrir um að biskup Íslands hafi yfirumsjón með kirkjuaga innan þjóðkirkjunnar og beiti sér fyrir lausn ágreiningsmála sem rísa kunna á kirkjulegum vettvangi. Þá segir þar að vegna agabrota geti biskup gripið til þeirra úrræða sem lög og kirkjuhefð leyfa.

¹⁶ Starfsreglur kirkjupings, með breytingum: <http://kirkjuthing.is/log-og-reglur/starfsreglur/>

Rísi ágreiningur á kirkjulegum vettvangi eða sé starfsmaður þjóðkirkjunnar borinn sökum um siðferðis- eða agabrot verða slík mál borin undir úrskurðarnefnd samkvæmt 12. gr. þjóðkirkjulaga. Varði mál starfsmann kirkjunnar geta niðurstöður úrskurðarnefndar falið í sér fyrir mæli eða tilmæli um starfsmannaréttarleg viðurlög og jafnvel um brottvikningu starfsmanns. Niðurstöðu úrskurðarnefndar er svo unnt að skjóta til sérstakrar áfrýjunarnefndar, sbr. 13. gr. laganna. Hafa bæði málsaðilar og kirkjuráð þá heimild, sbr. 1. mgr. ákvæðisins.

Af þessu leiðir að meðferð mála um starfsmannaréttarleg viðurlög gegn starfsmönnum þjóðkirkjunnar eða brottvikningu þeirra vegna brota í starfi fellur almennt undir 11., 12. og 13. gr. þjóðkirkjulaga og er þar með undanskilin málskotsheimild til kirkjuráðs samkvæmt 2. mgr. 26. gr. Í þessu felast hins vegar ekki fyrir mæli um málskot til kirkjuráðs varðandi embættisveitingar eða starfslok af öðrum ástæðum en vegna brota í starfi, svo sem þegar embætti er lagt niður. Þar sem biskupi Íslands er almennt í þjóðkirkjulögum falið að veita prestsembætti verður sérstaklega vikið að hlutverki hans að því leyti og valdmörkum gagnvart kirkjuráði í næsta kafla.

5.8. Sjálfstætt veitingarvald biskups Íslands vegna prófasts- og prestsembættanna

Samkvæmt 29. og 37. gr. þjóðkirkjulaga skipar biskup Íslands í embætti prófaste, embætti sóknarpresta og í önnur prestsembætti.

Nánari fyrir mæli um skipun prófaste eru í 29. gr. laganna en af því ákvæði leiðir að prófastsdæmi eru ákvörðuð í starfsreglum kirkjuþings, sbr. nú starfsreglur um skipulag kirkjunnar í héraði nr. 1026/2007.¹⁷ Hendur biskups um skipun prófaste og fjölda þeirra eru því bundnar af starfsreglum.

Nánari fyrir mæli um skipun sóknarpresta eru í 40. og 41. gr. laganna. Lögbundið er að í hverju prestakalli skuli vera sóknarprestur, sbr. 34. gr. Skipting landsins í prestaköll er ákvörðuð af kirkjuþingi, sbr. 50. gr. laganna, og hendur biskups um skipun sóknarpresta og

¹⁷ Starfsreglur kirkjuþings, með breytingum: <http://kirkjuthing.is/log-og-reglur/starfsreglur/>

fjöldi þeirra að því leyti bundnar af starfsreglum þess. Kirkjuþing hefur jafnframt með 5. gr. starfsreglna um biskupafund nr. 964/2006 falið biskupafundi að endurskoða árlega skipan sókna, prestakalla og prófastsdæma og gera tillögur um þau efni til kirkjuþings, sbr. 19. gr. Þjóðkirkjulaga.¹⁸

Það leiðir af lögbundinni stöðu kirkjuþings og gildi starfsreglna sem það setur, sbr. 59. gr. Þjóðkirkjulaga, að bæði kirkjuráði og biskupi Íslands ber að hlíta ákvörðunum kirkjuþings og tryggja framkvæmd þeirra. Hvað varðar skipun í umrædd embætti hvílir sú ábyrgð og ákvörðunarvald að lögum á biskupi en ekki kirkjuráði. Laun til þessara aðila ráðast af ákvörðunum kjararáðs, sbr. 4. mgr. 60. gr. Þjóðkirkjulaga, 4. tölulið 22. gr. og 39. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og 1. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006. Laun eru svo greidd beint úr ríkissjóði til viðkomandi einstaklinga án atbeina biskupsstofu, sbr. 10. gr. samnings íslenska ríkisins og Þjóðkirkjunnar frá 4. september 1998. Var sú tilhögun staðfest af kirkjuþingi.

Samkvæmt þessu er ekki álitamál hvernig forræði á ákvörðunum um embætti prófesta og sóknarpresta sem og fjármunum til launagreiðslna vegna þeirra embætta er háttáð.

Til viðbótar við embætti prófesta og sóknarpresta er heimilt samkvæmt Þjóðkirkjulögum að (1) ákveða að í prófastsdæmum starfi héraðsprestar, sbr. 36. gr., (2) að í fjölmennum prestaköllum séu skipaðir fleiri prestar en einn, sbr. 35. gr., (3) að kalla til sérþjónustupresta svo sem á sjúkrahúsum, við fangelsi og meðal heyrnarlausra sbr. 44. gr., (4) að samþykkja ráðningu presta á vegum stofnana og félagasamtaka, sbr. 44. gr., og (5) að samþykkja ráðningu presta til starfa meðal Íslendinga erlendis, sbr. 45. gr.

Valdheimild til að skipa í hin upptöldu embætti eða til að samþykkja ráðningu á vegum annarra en kirkjunnar samkvæmt ofangreindu og setja slíkum prestum vígslubríf er í öllum tilvikum falin biskupi Íslands samkvæmt Þjóðkirkjulögum. Í sérstökum starfsreglum kirkjuþings um sérþjónustupresta sem ráðnir eru á vegum stofnana og félagasamtaka, sbr.

¹⁸ Starfsreglur kirkjuþings, með breytingum: <http://kirkjuthing.is/log-og-reglur/starfsreglur/>

reglur nr. 824/1999, sem og starfsreglum kirkjuþings um val og veitingu prestsembættis nr. 1109/2011 er ekkert frávik frá því gert.¹⁹

Orðalag þjóðkirkjulaga bendir jafnframt til þess að það sé biskup Íslands sem ákveður hvort umrædd embætti skuli sett á fót þótt ekki sé það berum orðum tekið fram nema í 36. gr. um héraðspresta. Gildandi starfsreglur þjóðkirkjunnar benda með sama hætti til þess að ákvörðunarvald um prestsembætti sem ekki eru þegar ákveðin með slíkum reglum sé hjá biskupi. Af þessu leiðir að það er almennt ekki á verksviði kirkjuráðs að ákveða hvort stofna skuli tiltekið prestsembætti, auglýsa það eða hafa áhrif á val á einstökum prestum. Taki biskup Íslands ákvörðun um auglýsingu prestsembættis ber kirkjuráði að leggja til ráðgjafa um ráðninguna og að tryggja greiðslu fyrir þjónustu hans úr kirkjumálasjóði, sbr. 2. gr. reglna nr. 1109/2011 um val og veitingu prestsembættis.

Þótt biskup Íslands hafi samkvæmt framangreindu almennt vald til að ákveða að stofna prestsembætti, auglýsa starfið og skipa í viðkomandi stöðu er það vald háð fjárveitingum. Þannig er biskupi ekki heimilt að auglýsa embætti ef fyrir liggur að þau þarf að fjármagna með framlögum úr sjóðum sem kirkjuráð hefur beint forræði á, svo sem kristnisjóði eða kirkjumálasjóði, nema hafa fyrst fengið til þess fjárveitingu frá ráðinu. Ef fjárveiting fæst hefur biskup hins vegar sjálfðæmi innan ramma laga og starfsreglna kirkjuþings um framkvæmd auglýsingar og skipunar. Að því leyti sem biskupi er heimilt að ákveða að auglýsa prestsembætti verður ekki leidd takmörkun að þessu leyti af skyldu kirkjuráðs til að leggja til ráðgjafa um ráðninguna.

Fyrir liggur að ágreiningur er uppi milli aðila málsins um hversu langt fjárveitingarvald kirkjuráðs nái að þessu leyti, þ.e. til hvaða tekjustofna þjóðkirkjunnar það tekur. Að því álitamáli er nánar vikið hér að aftan í kafla V.7, sbr. einnig kafla V.8.1 og 8.3.

Af valdi biskups Íslands til þess að veita umrædd prestsembætti leiðir að hann fer einnig með aðrar valdheimildir sem veitingarvaldinu fylgja, þar með talið valdið til að beita presta starfsmannaréttarlegum viðurlögum og víkja þeim úr starfi eftir því sem við á nema undantekningar frá því leiði af lögum eða lögumætum fyrirmælum kirkjuþings.

¹⁹ Starfsreglur kirkjuþings, með breytingum: <http://kirkjuthing.is/log-og-reglur/starfsreglur/>

Eins og lýst var hér að framan leiðir af 2. mgr. 26. gr. Þjóðkirkjulaða, sbr. 11., 12. og 13. gr. lagaanna, að ákvörðunum biskups Íslands eða úrlausnum úrskurðar- eða áfrýjunarnefndar sem lúta að viðbrögðum við siðferðis- eða agabrotum starfsmanna kirkjunnar verður ekki skotið til kirkjuráðs. Af 3. gr. starfsreglna nr. 730/1998 um úrskurðarnefnd og áfrýjunarnefnd Þjóðkirkjunnar leiðir að hvorug nefndin fjallar um ákvarðanir sem varða lausn frá embætti eða starfslok á grundvelli laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.²⁰ Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. Þjóðkirkjulaða geta þessar nefndir hins vegar lagt til eða mælt fyrir um að máli sem varðar prest verði lokið með þeim hætti. Slíkar niðurstöður verða samkvæmt framansögðu ekki bornar undir kirkjuráð til úrlausnar á grundvelli 2. mgr. 26. gr. Þjóðkirkjulaða.

Í 1. mgr. 61. gr. Þjóðkirkjulaða segir að þeir starfsmenn Þjóðkirkjunnar sem þiggja laun úr ríkissjóði, sbr. 60. gr., njóti réttinda og beri skyldur sem opinberir starfsmenn „eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum nr. 70/1996, svo og öðrum lögum er kveða á um réttarstöðu opinberra starfsmanna, sbr. þó 12. og 13. gr.“ Af þessu leiðir að ákvæði laga nr. 70/1996 gilda bæði um réttindi og skyldur presta sem fá greidd laun úr ríkissjóði séu ekki gerðar sérstakar undantekningar í öðrum lögum. Hið sama á við um fasta starfsmenn Þjóðkirkjunnar sem ráðnir eru á grundvelli 2. tölul. 21. gr. laga nr. 35/1970 um kristnisjóð o.fl., sbr. 22. gr. lagaanna.

Í 49. gr. laga nr. 70/1996 er tekið fram að ákvörðunum stjórnvalda samkvæmt lögnum verði „ekki skotið til æðri stjórnvalda nema öðruvísi sé fyrir mælt í einstökum ákvæðum lagaanna.“ Líta verður svo á að réttur starfsmanns til að fá prófað hvort veitingarvaldshafi hafi staðið rétt að ráðningu eða niðurlagningu starfs með málskoti til æðra stjórnvalds sé þáttur réttinda hans í starfi. Gildir þessi regla á takmörkun málskotsréttar því einnig um presta sem falla undir 61. gr. Þjóðkirkjulaða og þá starfsmenn sem falla undir 22. gr. laga nr. 35/1970. Á framangreindum grundvelli ber því að draga þá ályktun að ákvörðunum biskups sem hann tekur sem yfirmaður presta í skilningi Þjóðkirkjulaða verði almennt ekki skotið til kirkjuráðs sem æðra stjórnvalds. Af 49. gr. laga nr. 70/1996 leiðir því undantekning á málskotsrétti til ráðsins samkvæmt 2. mgr. 26. gr. Þjóðkirkjulaða.

²⁰ Starfsreglur kirkjupings, með breytingum: <http://kirkjuthing.is/log-og-reglur/starfsreglur/>

Í 5. mgr. 13. gr. Þjóðkirkjulaga segir að kirkjulegir framkvæmdarvaldshafar samkvæmt 23. gr. skuli framfylgja úrskurðum úrskurðar- og áfrýjunarnefnda samkvæmt 12. og 13. gr. „undir yfirumsjón kirkjuráðs“ og fylgjast jafnframt með því að farið sé eftir úrskurðum er snerta starfsemi eða framferði einstakra starfsmanna. Þetta ákvæði er í samræmi við ofangreinda niðurstöðu. Biskupi Íslands er að þjóðkirkjulögum falið veitingarvald vegna prestsembætta. Af því leiðir að biskup hefur vald til að beita starfsmannaréttarlegum viðurlögum og mæla fyrir um starfslok, með þeim takmörkunum sem leiðir af 12. og 13. gr. laganna. Kirkjuráð hefur hins vegar almenna yfirumsjón með því að farið sé eftir tilmælum og fyrirmælum úrskurðar- og áfrýjunarnefndar samkvæmt 12. og 13. gr. laganna. Ráðið skal því fylgjast almennt með því að úrskurðum þessara nefnda sé framfylgt en hefur ekki valdheimildir til þess að taka framfyrir hendur biskups í einstökum málum eða taka afstöðu til einstakra ákvarðana hans í þessum efnum á grundvelli málskots.

6. Lögformleg staða biskupsstofu og forstaða hennar

Á biskupsstofu er minnst, að því er næst verður komist, á fimm stöðum í löggjöf. (1) Í 1. gr. laga nr. 36/1931, sbr. breytingu með lögum nr. 141/1998, segir að þjónandi prestar og prófastar skuli fá greiddan rekstrarkostnað embætta sinna frá „biskupsstofu“ samkvæmt reglum sem kirkjuþing setur. (2) Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 138/1993 um kirkjumálasjóð kemur fram að reikningshald kirkjumálasjóðs skuli „vera í höndum biskupsstofu“. (3) Í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. kemur fram að reikningshald jöfnunarsjóðs sókna skuli „vera í höndum biskupsstofu“. (4) Í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 140/2011 um Þjóðminjasafn Íslands segir að safnið skuli halda skrá yfir friðaða kirkjugripi „og láta biskupsstofu, forstöðumanni viðeigandi trúfélags og hlutaðeigandi kirkju í té upplýsingar úr skránni.“ (5) Að lokum er gert ráð fyrir að ríkið standi skil á launum tiltekins fjölda „starfsmanna biskupsstofu“, sbr. 60. gr. þjóðkirkjulaga.

Í lögum er því gert ráð fyrir að til sé sérstök stofnun, biskupsstofa. Í lögum er hins vegar ekki mælt fyrir um skipulag stofnunarinnar eða forstöðu. Þá hefur kirkjuþing ekki nýtt sér heimild í 59. gr. þjóðkirkjulaga til að mæla sérstaklega fyrir um skipulag stofnunarinnar.

Með þjóðkirkjulögum nr. 78/1997 voru felld úr gildi eldri lög nr. 62/1990 um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands. Í þeim var í 37. og 38. gr. mælt fyrir um starfsemi biskupsstofu með eftirfarandi hætti:

37. gr. Embættisskrifstofa biskups, biskupsstofa, skal vera í Reykjavík. Þar hafa kirkjuþing og kirkjuráð einnig aðsetur. Biskupsstofa annast afgreiðslu mála þjóðkirkjunnar, þar á meðal mála kirkjuþings og kirkjuráðs.

Biskupsstofa annast vörslu og reikningshald sjóða og annarra eigna þjóðkirkjunnar.

38. gr. Biskup ræður starfsmenn á biskupsstofu, að fenginni heimild ráðherra, þar á meðal biskupsritara, skrifstofustjóra, forstöðumenn deilda, fulltrúa og aðra starfsmenn. Enn fremur ræður biskup aðra starfsmenn þjóðkirkjunnar, nema lög mæli fyrir um annað.

Ráðherra getur, eftir tillögum biskups, ákveðið hæfnisskilyrði og ráðningartíma starfsmanna er gegna tilteknum verkefnum á biskupsstofu.

Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 62/1990 sagði í skýringum við ákvæði 37. gr. að það væri í „samræmi við lagaframkvæmd.“ Um efni 38. gr. sagði að í þágildandi lögum væru ákvæði um æskulýðsfulltrúa þjóðkirkjunnar, sbr. 7. gr. laga nr. 35/1970. Um aðra starfsmenn biskups væru ekki ákvæði í lögum. Fræðslu- og félagsstarf kirkjunnar hefði hins vegar eflst á síðari árum og með hliðsjón af því hefði skipulag á biskupsstofu verið endurskoðað. Þá sagði þar enn fremur að rétt þætti að „hafa almennt ákvæði um starfsmenn, en ekki tilgreina starfsheiti einstakra starfsmanna.“²¹

Ljóst er af þessari forsögu að litið hefur verið svo á að biskupsstofa væri embættisskrifstofa biskups Íslands og biskup þar með forstöðumaður hennar. Er hugtakanotkun í 1. mgr. 37. gr. hinna brottföllnu laga nr. 62/1990 að þessu leyti í ágætu samræmi við íslenska hefð um uppbyggingu stjórnarsýslustofnana þar sem byggt er á svonefndu stigveldi (hierarchy). Í því felst að gengið er út frá því að einn tiltekinn embættismaður eða forstöðumaður fari með þær valdheimildir sem stjórnvaldi eru fengnar en aðrir starfsmenn stofnunarinnar gegni starfi sínu í hans umboði eða fyrir hans hönd og fari með verkefni sín á grundvelli innra valdframsals. Er svo eftir atvikum hvort stjórnvaldið dregur heiti sitt af þessum embættismanni eða hvort stofnunin ber sjálf tiltekið heiti. Skýrt dæmi er ráðherra og skrifstofa hans (ráðuneyti). Er

²¹ Þingskjal nr. 678 – 386. mál, 112. löggjafarþing 1989-1990. Sjá <http://www.althingi.is/altext/112/s/0678.html>

almennt út frá því gengið að ekki skipti máli hvort lög mæli beinlínis fyrir um að ráðherra skuli annast tiltekið verkefni eða ráðuneyti hans. Slíkar valdheimildir tilheyra ráðherranum sjálfum þótt starfsfólk ráðuneytisins framkvæmi iðulega þau stjórnsluverkefni sem um ræðir í hans umboði.²² Sambærileg tilvik eru til dæmis embætti landlæknis, sbr. lög nr. 41/2007, og sýslumenn, sbr. lög nr. 50/2014.

Í lögum nr. 62/1990 var samkvæmt framangreindu mælt svo fyrir að biskupsstofa væri embættiskrifstofa biskups Íslands. Skipti þannig ekki máli hvort í lögum væri mælt svo fyrir að biskup annaðist tiltekið verkefni eða biskupsstofa. Biskup taldist ábyrgur fyrir framkvæmd verkefnanna hvort sem við átti. Það valt svo á eðli verkefnisins, eftir almennum reglum og túlkun viðkomandi laga, hvort hann gat framselt verkefnið til undirmanna sinna til umsýslu eða þurfti að annast það sjálfur svo að gilt væri.²³

Af frumvarpi því sem varð að lögum nr. 78/1997 verður ekki séð að gert hafi verið ráð fyrir breytingu á stöðu biskupsstofu að þessu leyti. Þvert á móti er í frumvarpinu vísað til kirkjujarðasamkomulagsins frá 1997 þar sem fram kemur í 3. gr. að ríkissjóður muni greiða laun „18 starfsmanna biskupsembættisins.“ Þetta samningsákvæði varð svo grunnur að niðurlagi 1. mgr. 60. gr. Þjóðkirkjulaga þar sem segir að ríkið standi skil á launum „18 starfsmanna biskupsstofu.“

Af þessu leiðir að skipulag sem í gildi var fyrir gildistöku Þjóðkirkjulaga, að biskupsstofa sé skrifstofa biskups og undir forstöðu hans, hélt óbreytt við gildistöku þeirra og stendur það enn að svo miklu leyti sem því hefur ekki verið breytt með starfsreglum kirkjupings á grundvelli 59. gr. Þjóðkirkjulaga.

Af framangreindu leiðir að biskupsstofa er embættiskrifstofa biskups Íslands og undir forstöðu hans. Biskupinn hefur því almennar og hefðbundnar heimildir forstöðumanns gagnvart öllum starfsmönnum stofnunarinnar, svo sem ráðningarvald, agavald og vald til að segja starfsmönnum upp eða leysa þá frá störfum innan ramma laga. Breytir engu í því efni af hvaða tekjustofni Þjóðkirkjunnar fjárveiting til ráðningar viðkomandi starfsmanns kemur. Komi fjárveiting úr sjóðum sem kirkjuráð stjórnar hefur ráðið forræði á fjárveitingunni og

²² Ólafur Jóhannesson: Stjórnarfarsréttur. Reykjavík 1955, bls. 27 og 41-42.

²³ Til hliðsjónar, sama heimild, bls. 50.

getur þannig haft áhrif á það í hvaða stöðu verður ráðið. Ráðningarvaldið er þó ávallt á hendi forstöðumannsins, þ.e. biskups Íslands.

Framangreindri skipan og stöðu biskupsstofu er eftir atvikum unnt að breyta, innan ramma laga, með setningu reglna á grundvelli 59. gr. Þjóðkirkjulaða. Þessu skipulagi verður hins vegar að gildandi lögum ekki breytt á annan hátt.

Biskup Íslands er skipaður af forseta Íslands og telst embættismaður í skilningi laga nr. 70/1996. Ekki verður talinn vafi leika á því að biskupinn telst til stjórnslu ríkisins, að minnsta kosti að því leyti sem honum er falið að sinna opinberum og lögmæltum verkefnum. Af því leiðir enn fremur að embættisskrifstofa hans, biskupsstofa, telst til þeirra opinberru stofnana sem taldar eru stjórnvöld að íslenskum lögum.

Vegna framangreindrar niðurstöðu um að biskup Íslands og biskupsstofa teljist stjórnvöld skal tekið fram að staða þjóðkirkjunnar sem trúfélags, sbr. 1. gr. þjóðkirkjulaða og 1. mgr. 62. gr. stjórnarskrárinnar, sjálfstæði hennar gagnvart ríkisvaldinu og eignhelgi kirkjunnar og einstakra eininga innan hennar, sbr. 2. gr. þjóðkirkjulaða, hefur óhjákvæmilega áhrif á þau málefnalegu og lögmætu sjónarmið sem einstakar stofnanir þjóðkirkjunnar geta byggt á í störfum sínum. Um hin tvíþættu viðfangsefni kirkjunnar í „andleg málefni“ og „veraldlega stjórnslu“ þarf þó ekki að fjalla frekar í þessu samhengi.

Eins og áður greinir hefur kirkjuþing vald innan ramma laga til að skipuleggja stofnanir þjóðkirkjunnar með starfsreglum, sbr. 59. gr. þjóðkirkjulaða. Í því felst meðal annars að mæla fyrir um hvort framkvæmd á ákvörðunum kirkjuráðs skuli vera í höndum biskups Íslands og skrifstofu hans eða hvort kirkjuráð geti sjálft ráðið starfslið til að framkvæma ákvarðanir sínar sé slíkt ekki lögbundið. Hvernig þetta er útfært skiptir umtalsverðu máli enda heyrir biskupsstofa og starfslið hennar undir forstöðu biskupsins. Starfslið kirkjuráðs heyrir hins vegar undir forstöðu þess.

Kirkjuþing hefur í starfsreglum um kirkjuráð nr. 817/2000 mælt fyrir um að kirkjuráð ráði framkvæmdastjóra og setji honum erindisbréf. Framkvæmdastjóri skal framfylgja ákvörðunum ráðsins og hafa umsjón og eftirlit með störfum og verkefnum á vegum þess, sbr. 3. gr. reglnanna. Framkvæmdastjóri heyrir því undir boðvald kirkjuráðs og sinnir störfum á

Þess vegum. Þar sem framkvæmdastjórinn sækir umboð sitt til kirkjuráðs eru verkefni hans einnig afmörkuð við það sem telst á forræði þess nema annað leiði af lögum eða starfsreglum. Kirkjuráð hefur ekki heimildir til þess að gefa starfsmönnum biskupsstofu bein fyrirmæli enda heyra þeir undir forstöðu biskups. Ráðið getur því heldur ekki framselt slíkt vald til framkvæmdastjóra síns.

Í lögum er á nokkrum stöðum gert ráð fyrir að biskup Íslands eða skrifstofa hans annist tiltekin verkefni sem að öðru leyti eru á forræði kirkjuráðs. Þá leiðir einnig af eðli máls og venju að biskup leggur mál fyrir ráðið og undirbýr þau með aðstoð starfsmanna sinna, enda er hann formaður ráðsins. Þrátt fyrir að kirkjuráð hafi ráðið framkvæmdastjóra er því ekki gert ráð fyrir að hann einn sjái um framkvæmd á ákvörðunum ráðsins, sinni undirbúningi funda eða sambærilegum verkefnum sem ráðið þarf að fá unnin. Slík verkefni geta einnig fallið til biskupsins og skrifstofu hans eftir því sem lög eða starfsreglur mæla fyrir um eða samkvæmt nánari ákvörðun kirkjuráðs og biskups hverju sinni. Eftir atvikum ber biskupi jafnframt að taka slík verkefni að sér eða fela þau í hendur undirmanna til þess að tryggja lögmæta stjórnslu kirkjunnar sé ekki öðrum til að dreifa, sbr. til hliðsjónar 1. málslíð 2. mgr. 6. gr. og 23. gr. Þjóðkirkjulaga.

Það er þáttur í þeirri ábyrgð sem hvílir á stjórnvöldum kirkjunnar, fyrst og fremst kirkjuráði og biskupi Íslands, að tryggja að verkaskipting milli framkvæmdastjóra kirkjuráðs annars vegar og biskupsins og skrifstofu hans hins vegar séu skýr að því leyti sem lög og starfsreglur leysa ekki úr því álitaefni. Tekið skal fram að hluti af því skipulagi getur falist í ákvörðun um að þessir aðilar skuli hafa samstarf eða samráð sín á milli um framkvæmd á ákvörðunum kirkjuráðs eða öðrum verkefnum sem þarf að vinna á þess vegum. Að óbreyttri stöðu biskups og biskupsstofu getur slík samvinna þó ekki falið í sér boðvald framkvæmdastjórans yfir starfsmönnum biskups. Þá yrði slíkt skipulag að taka viðhlítandi tillit til sérstaks hæfis biskups og undirmanna hans, sbr. 4. og 5. tölulíð 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, þegar kirkjuráð fær ákvarðanir biskups til umfjöllunar á grundvelli málskots, sbr. 2. mgr. 26. gr. Þjóðkirkjulaga.

Samhengis vegna skal einnig áréttað að þrátt fyrir að biskup Íslands sé formaður kirkjuráðs fer hann ekki með valdheimildir þess á milli funda. Hann er því ekki yfirmaður framkvæmdastjóra kirkjuráðs eða með boðvald yfir honum.

Í starfsreglum nr. 950/2009 um prestssetur og aðrar fasteignir þjóðkirkjunnar hefur kirkjuþing mælt fyrir um að kirkjuráð annist yfirstjórn á fasteignum þjóðkirkjunnar. Segir þar að kirkjuráð skuli starfrækja fasteignasvið þjóðkirkjunnar. Hlutverk fasteignasviðsins er að sinna daglegum rekstri þeirra verkefna sem kirkjuráð hefur samkvæmt reglunum. Samkvæmt 6. mgr. 4. gr. reglnanna skal kirkjuráð skipa sviðsstjóra fasteignasviðs og ráða annað starfsfólk þess. Sviðsstjórinn og starfsfólk sviðsins heyra því undir boðvald kirkjuráðs og sinna störfum á þess vegum sem tengjast framkvæmd umræddra starfsreglna.

Ofangreint skipulag á yfirstjórn fasteigna þjóðkirkjunnar og staða starfsmanna sem starfa á sviði fasteignasvisslunnar á sér forsögu. Með lögum nr. 137/1993 um prestssetur var settur á fót sérstakur sjóður, prestssetrasjóður. Kirkjuráð kaus stjórn sjóðsins og kirkjuþing setti honum starfsreglur. Stjórnin fór með yfirstjórn prestssetra og fyrirsvar vegna þeirra, sbr. 2. gr. laganna. Hjá sjóðnum starfaði framkvæmdastjóri og fleiri starfsmenn sem höfðu aðsetur á biskupsstofu og keyptu ýmsa þjónustu af henni meðal annars um fjármál. Með lögum nr. 82/2007 voru lög um prestssetur felld brott. Prestssetrasjóður var þá lagður niður ásamt stjórn hans og stöðu framkvæmdastjóra. Verkefni sem áður féllu undir sjóðinn eru nú á hendi kirkjuráðs, sbr. starfsreglur nr. 950/2009. Sviðsstjóri fasteignasviðs þjóðkirkjunnar og starfsmenn sviðsins eru ráðnir af kirkjuráði og heyra undir það með sama hætti og starfsmenn prestssetrasjóðs heyrdðu undir stjórn hans áður. Með vísan til þess hvernig ráðningu og yfirstjórn þessara starfsmanna skal hagað samkvæmt umræddum starfsreglum teljast þeir ekki til starfsmanna biskupsstofu, þegar þeir sinna verkefnum á grundvelli umræddra starfsreglna, þrátt fyrir að hafa starfsaðstöðu hjá stofnuninni.

Í þessu samhengi vekur athygli skipurit biskupsstofu frá fyrri hluta ársins 2013. Þar er stofnuninni skipt í eftirtalin fjögur svið: Þjónustusvið, skrifstofu- og mannauðssvið, stjórnsýslu- og fasteignasvið og fjármálasvið. Tvö síðastgreindu sviðin heyra samkvæmt skipuritinu bæði beint undir kirkjuráð og biskup Íslands. Þessi framsetning hefur ekki bindandi gildi að lögum enda fær hún ekki staðist lögformlega stöðu biskupsstofu annars vegar og kirkjuráðs hins vegar eins og henni hefur verið lýst.

Það fellur utan efnis í þessari álitsgerð að leysa úr hvernig skipulagi biskupsstofu eða starfsliðs sem heyrir undir kirkjuráð verði best fyrir komið. Það virðist þó réttast að lýsa því

svo að kirkjuráð ráði til sín starfsfólk og hafi forræði þess eftir því sem starfsreglur kirkjuþings mæla fyrir um. Aðra starfsmenn sem þörf er á að ráða til miðlægrar stjórnsýslu kirkjunnar skuli ráða til biskupsstofu, leiði annað ekki af lögum eða starfsreglum kirkjuþings. Eins og lýst var í kafla V.5 þá fellur almennt í hlut biskups að taka ákvarðanir um einstök mál, sem ekki hafa gagnert verið falin öðrum kirkjulegum stjórnvöldum, þar á meðal kirkjuráði.

7. Fjárstjórnarvald kirkjuráðs

7.1. Almennt um hlutverk kirkjuráðs

Eins og lýst hefur verið hér að framan leiðir af stöðu biskups Íslands og verkefnum hans samkvæmt þjóðkirkjulögum að einstakar ákvarðanir um miðlæga stjórnsýslu kirkjunnar falla í hans hlut enda séu þær ekki gagnert lagðar til annarra kirkjulegra stjórnvalda. Eftir atvikum geta þær verið kæranlegar til kirkjuráðs á grundvelli 2. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaga.

Af þessu leiðir einnig að kirkjuráð fer ekki með ákvörðunarvald í einstökum málum nema um sé að ræða verkefni sem því hefur gagnert verið falið að sinna með lögum eða starfsreglum kirkjuþings eða á grundvelli málskots samkvæmt 2. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaganna.

Kirkjuráð hefur þrátt fyrir þetta mikilvægt hlutverk innan þjóðkirkjunnar. Það fer með framkvæmdarvald í málefnum kirkjunnar, sbr. 24. gr. þjóðkirkjulaga, framkvæmd sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar, þar á meðal verkefna sem lög og stjórnvaldsreglur ætla því og erinda sem vísað er til þess meðal annars af hálfu kirkjuþings, prestastefnu, samtökum leikmanna, Alþingis og ráðherra, sbr. 1. mgr. 26. gr. Í 27. gr. kemur fram að kirkjuráð skuli í samráði við forseta kirkjuþings undirbúa fundi þingsins og fylgja eftir samþykktum þess. Þá skal kirkjuráð undirbúa tillögur að fjárveitingum til þjóðkirkjunnar á fjárlögum og ráðið hefur samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins „yfirumsjón með ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi.“

Af ákvæðum þjóðkirkjulaga og verkaskiptingu biskups Íslands og kirkjuráðs leiðir að hlutverk kirkjuráðs er fyrst og fremst almenn yfirumsjón og umfjöllun um hina veraldlegu stjórnsýslu kirkjunnar þótt ráðið taki jafnframt ákvarðanir í einstökum málum. Kirkjuráð fjallar um sameiginleg málefni þjóðkirkjunnar og almenn erindi sem til þess er vísað og hefur jafnframt eftir atvikum úrskurðarvald. Biskupi er hins vegar falið að taka einstakar ákvarðanir

fyrir hönd kirkjunnar nema vald til þess hafi gagnert verið falið öðrum kirkjulegum stjórnvöldum. Þá er biskupi ætlað að tryggja daglega framkvæmd þeirra verkefna sem þörf er á til að lögum og samþykktum kirkjuþings sé fullnægt. Það leiðir einnig af eðli þessara tveggja stjórnvalda, biskups Íslands annars vegar og kirkjuráðs hins vegar, að verkaskiptingu skuli hagað með þessum hætti. Kirkjuráð er fjölskipað stjórnvald sem aðeins er ályktunarhæft á fundum. Biskup er hins vegar embættismaður sem hefur forstöðu biskupstofu með höndum og sinnir störfum og fyrirsvari fyrir þjóðkirkjuna frá degi til dags auk þess að vera málsvari hennar út á við.

7.2. Forsaga 27. gr. þjóðkirkjulaga

Í kafla V.5.2 hér að framan var rakið að í skýringum við frumvarpið sem varð að lögum nr. 78/1997 komi efnislega lítið annað fram en að við samningu 24. til 27. gr. þjóðkirkjulaga hafi verið haft mið af ákvæðum 15. og 16. gr. laga nr. 48/1982 um kirkjuþing og kirkjuráð íslensku þjóðkirkjunnar. Þá var þar rakið að 16. gr. umræddra laga, skýringar í frumvarpi til þeirra laga sem og eldri lög nr. 43/1957 þar sem einnig var fjallað um kirkjuráð geymdu ekki ítarlega lýsingu eða nánari skýringar á hlutverki eða verkefnum ráðsins umfram það sem segir í gildandi lögum. Samhengis vegna er þó rétt að birta hér ákvæði 3. og 4. mgr. 16. gr. laganna frá 1982 þar sem fjallað var um hlutverk kirkjuráðs varðandi fjármál þjóðkirkjunnar. Voru þessar málsgreinar svohljóðandi:

Kirkjuráð undirbýr af hálfu þjóðkirkjunnar tillögur til fjárveitinga til kirkjunnar á fjárlögum og leitar af því efni tillagna frá kirkjuþingi og aðiljum, sem fjalla um fjármál kirkjunnar.

Kirkjuráð hefir á hendi umsjá og stjórn kristnisjóðs, sbr. 23. gr. laga nr. 35/1970, og ráðstafar öðru því fé, sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi. Kirkjuráð hefir forræði og forsjá um Skálholtsstað, svo sem greinir í lögum nr. 32/1963, og hefir þau afskipti af málefnum Skálholtsskóla, er greinir í lögum nr. 31/1977.²⁴

Ákvæði 27. gr. gildandi þjóðkirkjulaga geyma efnislega sambærileg fyrirmæli og þarna er að finna. Í 1. mgr. 27. gr. er fjallað um hlutverk kirkjuráðs varðandi undirbúning funda kirkjuþings og eftirfylgni með samþykktum þess. Ákvæði 2. til 4. mgr. eru hins vegar svohljóðandi:

²⁴ Lög nr. 31/1977 voru felld úr gildi með lögum nr. 22/1993 um Skálholtsskóla.

Kirkjuráð undirbýr af hálfu þjóðkirkjunnar tillögur til fjárveitinga til hennar á fjárlögum.

Kirkjuráð hefur yfirumsjón með ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi.

Kirkjuráð hefur forræði og forsjá um Skálholtsstað, svo sem greinir í lögum nr. 32/1963, og hefur þau afskipti af málefnum Skálholtsskóla er greinir í lögum nr. 22/1993.

Eini efnislegi munurinn samkvæmt ofangreindu á 3. og 4. mgr. 16. gr. laganna frá 1982 og 2. til 4. mgr. 27. gr. gildandi þjóðkirkjulaga er að nú er mælt fyrir um að kirkjuráð hafi „yfirumsjón“ með ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi. Áður var mælt fyrir um að kirkjuráð skyldi ráðstafa því fé. Það verður hins vegar að telja ólíklegt að leggja beri sérstakan greinarmun í hið mismunandi orðalag að þessu leyti. Kirkjuráð hafði ekki á þeim tíma sem lög nr. 48/1982 voru sett með höndum daglega stjórnslu kirkjunnar, hvorki um fjármál né annað. Dagleg fjármálaumsýsla var að auki mun háðari afskiptum og heimildum ráðuneytisins, þar á meðal um útgreiðslu fjár af fjárveitingum til þjóðkirkjunnar.

7.3. Fé sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi

Í 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga er mælt fyrir um að kirkjuráð fari með yfirumsjón fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi. Í erindisbréfi nefndarinnar og greinargerðum málsaðila kemur fram að aðilar hafa mismunandi skilning á inntaki þessara fyrirmæla. Af hálfu biskups er á það bent að fé sem veitt sé af opinberri hálfu feli í sér þá fjármuni sem ekki séu endurgjald fyrir jarðir samkvæmt hinu svonefnda kirkjujarðasamkomulagi. Af hálfu hinna kjörnu fulltrúa kirkjuráðs er á hinn bóginn talið að slíkur greinarmunur felist ekki í ákvæðinu.

Forsaga 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga sem rakin er hér að framan bendir ekki til þess að leggja skuli þann skilning í orðalagið um fé „sem veitt er af opinberri hálfu“ að það sé sérstaklega afmarkað við aðra fjármuni en þá sem renna til kirkjunnar á grundvelli kirkjujarðasamkomulagsins. Sambærilegt orðalag var notað í eldri lögum. Þá er þess að gæta að í frumvarpi til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar sem lagt var fram á 118. löggjafarþingi Alþingis 1994-1995 (432. mál) er sams konar ákvæði að finna.²⁵ Frumvarp þetta var ekki tekið til umræðu á þessu þingi en það er í grundvallaratriðum fyrirmynd þess

²⁵ Sjá <http://www.althingi.is/altext/118/s/0707.html>

frumvarps sem síðar varð að gildandi þjóðkirkjulögum. Enda þótt kirkjujarðasamkomulagið hafi legið fyrir þegar frumvarp til gildandi þjóðkirkjulaga var til þinglegrar meðferðar var efni þess í engu breytt hvað þetta atriði varðar.

Hér má einnig líta til þess að samkvæmt 1. mgr. 3. gr. þjóðkirkjulaga eins og henni var breytt með lögum nr. 82/2007 greiðir íslenska ríkið þjóðkirkjunni árlegt framlag á grundvelli samninga um kirkjueignir og prestssetur milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar til viðbótar öðrum tekjustofnum hennar, lögbundnum sem ólögbundnum. Í þessu ákvæði eru greiðslur ríkisins einfaldlega skilgreindar sem „framlag“ þess, óháð tilurð greiðslnanna eða eðli þeirrar skuldbindingar sem býr að baki. Var þetta með sama hætti í upphaflegri mynd ákvæðisins þegar lög nr. 78/1997 tóku gildi.

Eðli málsins samkvæmt eru greiðslur og fjárframlög ríkisins til þjóðkirkjunnar henni veittar af „opinberri hálfu“, þ.e. úr ríkissjóði. Þótt ákvæði 3. mgr. 27. gr. sé túlkað með þetta í huga verður ekki séð að það feli í sér ályktun um eðli þeirra skuldbindinga sem liggja að baki framlögum ríkisins til kirkjunnar, til dæmis um það hvort litið verði svo á að framlögin komi til vegna bindandi skuldbindingar til greiðslu fyrir eignir, vegna ákvæða í sérlögum eða vegna framlaga sem ákveðin eru á fjárlögum að öðru leyti.

Við túlkun 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga þarf einnig að hafa hugfast að samkvæmt 1. mgr. 26. gr. laganna hefur kirkjuráð það hlutverk að fara með framkvæmd „sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar“. Þá segir í 2. mgr. 27. gr. að kirkjuráð undirbúi af hálfu þjóðkirkjunnar tillögur til fjárveitinga til hennar á fjárlögum. Eins og rakið hefur verið eru þessi lagafyrirmæli efnislega óbreytt frá því sem áður sagði í 1. og 3. mgr. 16. gr. eldri laga nr. 48/1982. Af þessum lagaákvæðum má ráða að kirkjuráði sé ætlað almennt hlutverk um hina veraldlegu stjórnslu kirkjunnar í heild og þá ekki síst á sviði fjármálanna.

Tekið skal fram að í mörgum greinum samningsins frá 4. september 1998 er biskupi (biskupsstofu) falið hlutverk við framkvæmd samningsins. Þannig skal biskupsstofa viðhalda reiknilíkani um greiðslur samkvæmt samningnum og endurskoða líkanið við undirbúning fjárlagafrumvarps hvers árs, sbr. 2. mgr. 4. gr. Biskup skal ákveða fjölda starfsmanna biskupsstofu og ráðningarkjör þeirra, sbr. 4. gr. Sérstakt framlag greiðist samkvæmt 5. gr. til þess að mæta „öðrum kostnaði“ tengdum biskupsembættinu. Loks er í 10. gr. mælt fyrir um

að mánaðarlega framlagið til greiðslu annars kostnaðar skuli greiðast til biskupsstofu. Fram hefur komið frá málsaðilum fyrir nefndinni að framkvæmd kirkjujarðasamkomulagsins og samningsins frá 4. september 1998 hafi frá upphafi verið sú að kirkjuráð hafi eitt ákveðið ráðstöfun þess fjár sem runnið hefur til sjóða sem lúta stjórn kirkjuráðs en „potturinn“, þ.e. annað fé sem greitt hefur verið til þjóðkirkjunnar samkvæmt kirkjujarðasamkomulaginu og samningum, hafi lotið stjórn biskups. Þessi framkvæmd breytir ekki þeirri ályktun að kirkjuráð hefur samkvæmt 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga yfirumsjón með heildarfjárhag kirkjunnar. Undir það hlutverk falla meðal annars framlög ríkisins samkvæmt samningi ríkis og kirkju frá 4. september 1998.

Rétt er einnig að hafa í huga að í 1. og 2. mgr. 23. gr. þjóðkirkjulaga segir svo um kirkjuleg stjórnvöld:

Stjórnvöld þjóðkirkjunnar og stofnana hennar fara með stjórnslu í öllum eignum, þar með talda ráðningu og lausn starfsmanna, og bera ábyrgð gagnvart kirkjuþingi.

Kirkjuþing skal sjá til þess að reikningshald kirkjulegra embætta, stofnana og sjóða hljóti fullnægjandi endurskoðun.

Í skýringum við frumvarp til þjóðkirkjulaganna segir svo um þetta ákvæði: „Af 2. mgr. greinarinnar leiðir að allir þeir kirkjulegu aðilar, sem hafi fjárreiður með höndum, verða að færa bókhald og gera reikningsskil sem hljóti fullnægjandi endurskoðun þar til bærra aðila. Skal kirkjuþing hafa yfirumsjón með því að þessarar skyldu sé gætt, en af eðli máls leiðir að önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar hafa einnig, að sínu leyti, eftirlitsskyldur í þessu efni. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringar.“

Kirkjuþing hefur útfært eftirlit sitt samkvæmt 2. mgr. 23. gr. þjóðkirkjulaga nánar í starfsreglum. Kemur fram í 3. tölulið 10. gr. starfsreglna um þingsköp kirkjuþings nr. 949/2009 að meðal fastanefnda þingsins skuli vera fjárhagsnefnd skipuð níu kirkjuþingsmönnum. Segir þar enn fremur að nefndin fái „til umsagnar fjárhagsáætlun þjóðkirkjunnar og yfirlit reikninga kirkjulegra embætta, stofnana og sjóða kirkjunnar sem sæta endurskoðun. Þá koma til kasta nefndarinnar önnur mál fjárhagslegs eðlis sem fram eru borin á þinginu.“

Ábyrgð kirkjuráðs gagnvart kirkjuþingi er útfærð í 5. gr. starfsreglna um kirkjuráð nr. 817/2000. Kallast það ákvæði nokkuð á við ofangreint hlutverk fjárhagsnefndarinnar. Í því segir svo:

Kirkjuráð skal gera grein fyrir helstu ákvörðunum sínum og starfsemi frá síðasta kirkjuþingi hverju sinni, sbr. starfsreglur um kirkjuþing. Með skýrslu kirkjuráðs skulu fylgja skýrslur kirkjulegra stofnana og stjórna sem heyra undir ráðið eða kirkjuþing óskar eftir. Einnig skal leggja fram heildaryfirlit yfir fjármál þjóðkirkjunnar og fjárhagsstöðu sjóða og verkefna. Skýlt er að leggja fram í þingnefndum hverjar þær upplýsingar sem óskað er eftir á þingfundi eða í nefndum, nema lög mæli á annan veg.

Fjárhagsáætlun fyrir næsta almanaksár ásamt endurskoðuðum reikningum liðins árs skal leggja fram til umræðu og ályktunar.

Af framangreindu verður ekki annað ráðið en að kirkjuþing hafi með starfsreglum sínum falið kirkjuráði það hlutverk að gera þinginu skil á því að reikningshald kirkjulegra embætta, stofnana og sjóða hafi hlotið fullnægjandi endurskoðun, sbr. 2. mgr. 23. gr. þjóðkirkjulaga. Í því felst að minnsta kosti að kirkjuráð verður að afla sér upplýsinga um þá endurskoðun og eftir atvikum að ganga eftir því að hún sé framkvæmd hafi viðkomandi stjórnvöld kirkjunnar ekki tryggt það sjálf. Þá hefur kirkjuþing gengið lengra og jafnframt falið kirkjuráði að leggja fyrir þingið heildaryfirlit um fjármál þjóðkirkjunnar og fjárhagsstöðu auk fjárhagsáætlunar fyrir næsta almanaksár. Hlutverk fjárhagsnefndar kirkjuþings kallast á við þetta verkefni enda er henni ætlað að fjalla um „fjárhagsáætlun þjóðkirkjunnar og yfirlit reikninga kirkjulegra embætta, stofnana og sjóða kirkjunnar sem sæta endurskoðun.“ Verður ekki annað séð en að í þessum reglum sé gert ráð fyrir að fjárhagsáætlun þjóðkirkjunnar taki í heild sinni til fjármála hennar.

Af öllu framangreindu verður ekki annað ráðið en að hlutverk kirkjuráðs að hafa yfirumsjón með „ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi“, sbr. 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga, nái til heildarfjárhags þjóðkirkjunnar. Þá eru starfsreglur kirkjuþings í samræmi við það.

7.4. Hugtakið yfirumsjón

Einn þeirra þátta sem kanna þarf við afmörkun á inntaki reglunnar í 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga er hvað felst í hugtakinu „yfirumsjón“.

Eins og að framan greinir hefur kirkjuþing falið kirkjuráði að standa þinginu skil á yfirliti um fjárhag þjóðkirkjunnar, fjárhagsáætlun hennar og endurskoðuðum reikningum. Fellur þetta verkefni vel að hlutverki kirkjuráðs eins og það var afmarkað hér að framan á grundvelli túlkunar á 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga.

Kirkjuráði er því ætlað að hafa almenna yfirsýn yfir fjárhag þjóðkirkjunnar og stofnana hennar, vera þátttakandi í mótun almennrar stefnu um fjármál kirkjunnar á grundvelli fjárhagsáætlanagerðar og láta framkvæma endurskoðun reikninga eða fylgjast með því að önnur stjórnvöld kirkjunnar láti endurskoða reikninga sína.

Hugtakið yfirumsjón er notað á fjórum stöðum í þjóðkirkjulögum.

Í fyrsta lagi er það notað í 1. mgr. 4. gr. laganna þar sem segir að ráðuneytið hafi „yfirumsjón með því að ríkisvaldið veiti þjóðkirkjunni þann stuðning sem því ber að veita henni lögum samkvæmt og hefur umsjón með því að þjóðkirkjan og stofnanir hennar fari að lögum.“ Í skýringum við þetta ákvæði segir að með því sé „lagt til að kirkjumálaráðuneytið hafi, enn sem fyrr, með höndum nauðsynleg tengsl við þjóðkirkjuna að því er varðar fjárlagagerð af hálfu Stjórnarráðsins. Jafnframt virðist rétt og sjálfsagt að sama ráðuneyti hafi yfirumsjón með því að ríkisvaldið veiti þjóðkirkjunni lögsmæltan og stjórnarskrárvarinn stuðning, en því hlýtur einnig að fylgja umsjón með því að þjóðkirkjan og stofnanir hennar fari að lögum.“

Í öðru lagi er hugtakið notað í 1. mgr. 11. gr. en þar segir: „Biskup Íslands hefur yfirumsjón með kirkjuaga innan þjóðkirkjunnar og beitir sér fyrir lausn ágreiningsefna sem rísa kunna á kirkjulegum vettvangi. Vegna agabrota getur hann gripið til þeirra úrræða sem lög og kirkjuhefð leyfa.“ Engar skýringar er að finna á þessu ákvæði í frumvarpi til laganna.

Í þriðja lagi er hugtakið notað í 5. mgr. 13. gr. en þar segir svo: „Kirkjulegir framkvæmdarvaldshafar skv. 23. gr. skulu framfylgja úrskurðum samkvæmt 12. og 13. gr., undir yfirumsjón kirkjuráðs, og fylgjast jafnframt með því að farið sé eftir úrskurðum er snerta starfsemi eða framferði einstakra starfsmanna.“ Ákvæðið er ekki útskýrt í frumvarpi til þjóðkirkjulaga. Í niðurlagi kafla V.6.8 hér að framan var hlutverk kirkjuráðs að þessu leyti hins vegar skýrt með hliðsjón af valdheimildum biskups í starfsmannamálum þjóðkirkjunnar. Í þeirri niðurstöðu felst að kirkjuráði sé ætlað að fylgjast almennt með því að úrskurðum

Þessara nefnda sé framfylgt en hafi ekki valdheimildir til þess að taka fram fyrir hendur biskups í einstökum málum eða taka afstöðu til einstakra ákvarðana hans í þessum efnum á grundvelli málskots.

Í fjórða lagi er hugtakið svo notað í 3. mgr. 27. gr. þar sem segir að kirkjuráð hafi „yfirumsjón með ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi.“ Engar skýringar koma fram í frumvarpi til þjóðkirkjulaga á inntaki hugtaksins í þessu sambandi.

Ef litið er til frumvarps til þjóðkirkjulaga má sjá að hugtakið er til viðbótar ofangreindu notað á fjórum stöðum. Tvisvar er það notað í tengslum við hlutverk ráðherra samkvæmt 4. gr. þjóðkirkjulaga. Þriðja dæmið um notkun þess er í skýringum við það ákvæði sem nú er í 2. mgr. 23. gr. þjóðkirkjulaga þar sem mælt er fyrir um að kirkjuþing skuli sjá til þess að reikningshald kirkjulegra embætta hljóti endurskoðun, sbr. umfjöllun í kafla V.8.3 hér að framan. Orðrétt segir í umræddum skýringum að kirkjuþing skuli hafa „yfirumsjón með því að þessarar skyldu sé gætt, en af eðli máls leiðir að önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar hafa einnig, að sínu leyti, eftirlitsskyldur í þessu efni.“ Að lokum er vísað til sama atriðis í skýringum við það ákvæði sem nú er í 59. gr. þjóðkirkjulaga með svofelldum orðum: „Þá er og mælt fyrir um staðfestingu kirkjuþings á stofnskrám ýmissa kirkjulegra stofnana og þess háttar, en jafnframt skal hér minnt á að reikningshald kirkjulegra stofnana skal hljóta fullnægjandi endurskoðun undir yfirumsjón kirkjuþings, sbr. 22. gr. frumvarpsins.“

Af framangreindum dæmum má draga þá ályktun að hugtakið „yfirumsjón“ sé í þjóðkirkjulögum notað til að lýsa almennu eftirlits- og umsjónarhlutverki. Hugtakið virðist hins vegar ekki notað til að lýsa beinni yfirstjórn með tilheyrandi valdheimildum. Valdheimildir kirkjuráðs samkvæmt 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga til að hafa „yfirumsjón“ með ráðstöfun á fé þjóðkirkjunnar, meðal annars með gerð fjárhagsáætlana, hljóta því fyrst og fremst að ráðast af samspili við önnur lagaákvæði og ákvæði í starfsreglum um hlutverk ráðsins annars vegar og hlutverk annarra kirkjulegra stjórnvalda hins vegar.

Í þessari niðurstöðu felst, sbr. einnig niðurstöðu kafla V.8.3 að framan, að kirkjuráð hefur það hlutverk að (1) hafa yfirumsjón með heildarfjárhag þjóðkirkjunnar, (2) láta vinna heildaryfirlit yfir fjármál þjóðkirkjunnar fyrir kirkjuþing, (3) gera fjárhagsáætlun fyrir þjóðkirkjuna í heild

og (4) standa skil á því gagnvart kirkjuþingi að reikningar stofnana og embætta kirkjunnar hafi hlotið viðhlítandi endurskoðun.

Hversu mikið vald felst í gerð fjárhagsáætlunar fer hins vegar eftir eðli þess verkefnis sem um ræðir hverju sinni og hversu ríkar valdheimildir önnur kirkjuleg stjórnvöld hafa um nánari útfærslu þeirra að lögum.

8. Svör við staflíðum a – e í erindisbréfi

8.1. Forræði á endurgjaldi ríkisins samkvæmt kirkjujarðasamkomulagi frá 1997 og 1998

Undir staflíð a í kafla III í erindisbréfi nefndarinnar er þess óskað að látin verði í ljós afstaða til þess hvort túlka beri ákvæði þjóðkirkjulaga þannig að biskup Íslands hafi einn forræði á endurgjaldi ríkisins fyrir jarðir samkvæmt kirkjujarðasamkomulaginu svonefnda eða hvort kirkjuráð fari með það forræði á grundvelli þess að hafa yfirumsjón fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi, sbr. 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga.

Líkt og rakið er í kafla V.7 hefur kirkjuráð það hlutverk að taka afstöðu til fjárhagsáætlunar um alla fjármuni sem falla undir samning íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar frá 4. september 1998 auk þess að taka afstöðu til fjárhagsáætlunar um aðra sjóði og framlög til kirkjunnar. Það veltur hins vegar á því hvaða verkefni er um að ræða og eftir atvikum úr hvaða sjóðum viðkomandi fjármunir koma hversu nákvæmlega kirkjuráð getur mælt fyrir um starfshætti annarra kirkjulegra stjórnvalda á grundvelli fjárhagsáætlunar.

Í kafla V.5.8 kom fram að það væri almennt ekki á verksviði kirkjuráðs að ákveða hvort stofna skyldi tiltekið prestsembætti, auglýsa það eða hafa áhrif á val á einstökum prestum á grundvelli þjóðkirkjulaganna. Slíkt vald væri samkvæmt þjóðkirkjulögum fengið biskupi Íslands að því leyti sem starfsreglur kirkjuþings og lög kvæðu ekki með bindandi hætti á um þessa þætti. Á hinn bóginn er þetta vald biskups háð fjárveitingum. Biskupi er þannig ekki heimilt að auglýsa embætti ef fyrir liggur að þau þarf að fjármagna með framlögum úr sjóðum sem kirkjuráð hefur beint forræði á, svo sem kristnisjóði eða kirkjumálasjóði, nema að hafa fyrst fengið til þess fjárveitingu frá ráðinu. Komi fjárveiting úr slíkum sjóðum verður almennt að ætla að ráðið hafi ríkt forræði á fjárveitingunni og geti í því efni meðal annars haft áhrif á

Það í hvaða stöðu verður ráðið. Ræðst það af því að kirkjuráði er með sérstökum hætti falin ábyrgð á ráðstöfun fjármuna úr þessum sjóðum með þeim sérlögum sem um þá gilda. Þau lagafyrirmæli takmarka vald biskups samkvæmt þjóðkirkjulögum til að ákveða með sjálfstæðum hætti hvaða embætti presta skuli auglýsa, umfram þau embætti sem leiðir af lögum og starfsreglum kirkjupings. Ráðningarvaldið, þ.e. hið sjálfstæða veitingarvald, er hins vegar eftir sem áður á hendi biskups.

Sé stöðuveiting fjármögnuð af þeim framlögum sem ríkið greiðir til kirkjunnar vegna launa presta á grundvelli 60. gr. þjóðkirkjulaga, sbr. b-lið 3. gr. kirkjujarðasamkomulagsins frá 1997, verður á hinn bóginn að líta til þess að kirkjuráð er ekki ábyrgt fyrir meðferð þeirra með sama hætti og hinna sérstöku sjóða. Í slíkum tilvikum hefur biskup Íslands samkvæmt ákvæðum þjóðkirkjulaga sjálfstætt ákvörðunarvald um það hvort tiltekin prestsembætti skuli auglýst að því leyti sem lög og starfsreglur kirkjupings hafa ekki þegar mótað afstöðu um slíkt og að því leyti sem fjármagn leyfir. Kirkjuráð skal hins vegar taka til þess afstöðu í formi fjárhagsáætlunar hvaða heildarfjárveiting er veitt til prestsembættum og hafa eftir atvikum með því yfirumsjón hver fjöldi stöðuveitinga er þannig að það rúmist innan þeirra fjárheimilda sem til staðar eru.

Áréttað skal, eins og fram kom í kafla V.5.3, að hafi biskup til þess fjárveitingu er hann samkvæmt ofangreindu sjálfráður um framkvæmd auglýsingar á prestsembættum og um skipun þeirra innan ramma laga og viðeigandi starfsreglna. Að því leyti sem biskupi er heimilt að ákveða að auglýsa prestsembætti takmarkast það vald ekki af skyldu kirkjuráðs til að leggja til ráðgjafa um ráðninguna, sbr. 2. gr. starfsreglna um val og veitingu prestsembættum nr. 1109/2009, þótt af því kunni að leiða tiltekinn kostnað sem kirkjuráði ber að standa skil á að sé greiddur.

Um forræði á fjárveitingum til greiðslu launa til starfsmanna biskupsstofu og til rekstrarkostnaðar biskupsstofu, vígslubiskupa og biskups Íslands verður fjallað í kafla V.8.3.

8.2. Lögformleg staða biskupsstofu og forstaða hennar

Undir staflið b í kafla III í erindisbréfi kemur fram að biskup Íslands annars vegar og kjörnir fulltrúar í kirkjuráði hins vegar hafi ólíka sýn á það hvernig eigi að túlka ákvæði þjóðkirkjulaga og annarra laga, einkum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr.

70/1996, um það hvers konar stofnun eða lögaðili biskupsstofa sé. Óhjákvæmilegt sé að fá úr því skorið til að ljóst sé hvaða reglur gildi um stjórnunarskyldur og þar með ábyrgð á starfsemi stofnunarinnar. Undir stafliðnum er þessi álitsbeiðni síðan skilgreind enn nánar en ekki verður séð að sú afmörkun bæti nokkru við það sem að framan greinir.

Í kafla V.6 var fjallað um lögformlega stöðu biskupsstofu og forstöðu hennar. Biskupsstofa er embættisskrifstofa biskups Íslands og undir forstöðu hans. Biskup hefur því almennar og hefðbundnar heimildir forstöðumanns gagnvart öllum starfsmönnum stofnunarinnar, svo sem ráðningarvald, agavald og vald til að segja starfsmönnum upp eða leysa þá frá störfum innan ramma laga. Breytir það almennt engu í því efni af hvaða tekjustofni þjóðkirkjunnar fjárveiting til ráðningar viðkomandi starfsmanns kemur. Vald biskups er þó markað af fjárveitingum, með nokkuð líkum hætti og við á um veitingar prestsembætta. Komi fjárveiting vegna stöðuveitingar úr sjóðum sem kirkjuráð hefur beint forræði á verður að ætla að ráðið hafi nokkuð ríkt forræði á þeirri fjárveitingu og geti þannig haft áhrif á í hvaða stöðu verður ráðið. Ráðningarvaldið er hins vegar á hendi forstöðumannsins, þ.e. biskups Íslands. Sé á hinn bóginn um að ræða álitamál um skipulag stofnunarinnar innan almenns fjárhagsramma hennar hefur biskup vald til slíkra ákvarðana sem forstöðumaður.

Framangreindri skipan og stöðu biskupsstofu er eftir atvikum unnt að breyta, innan ramma laga, með setningu reglna á grundvelli 59. gr. þjóðkirkjulaga. Þessu skipulagi verður hins vegar að gildandi lögum ekki breytt á annan hátt.

Í kafla V.6 er því einnig lýst að með hliðsjón af lögbundinni stöðu biskups Íslands sé ekki vafi á að hann beri að telja til stjórnarsýslu ríkisins, að minnsta kosti að því leyti sem honum er falið að sinna opinberum og lögmæltum verkefnum. Af því leiðir ennfremur að embættisskrifstofa hans, biskupsstofa, telst til þeirra opinberu stofnana sem taldar eru stjórnvöld að íslenskum lögum.

Áréttað skal, eins og nánar er rakið í kafla V.6, að innan svigrúms kirkjuþings á grundvelli 59. gr. þjóðkirkjulaga fellur meðal annars að mæla fyrir um það í starfsreglum hvort framkvæmd á ákvörðunum kirkjuráðs skuli vera í höndum skrifstofu biskups Íslands eða hvort kirkjuráð geti sjálft ráðið starfslið til að framkvæma ákvarðanir þess sé slíkt ekki lögbundið. Í þessu ljósi ber að skýra stöðu framkvæmdastjóra kirkjuráðs, sbr. 3. gr. starfsreglna um kirkjuráð, og

stöðu sviðsstjóra fasteignasviðs og undirmanna hans, sbr. ákvæði reglna nr. 950/2009 um prestssetur og aðrar fasteignir þjóðkirkjunnar. Nánar er um þetta fjallað í kafla V.6.

8.3. Laun 18 starfsmanna biskupsstofu og rekstrarfé

Undir staflið c í kafla III í erindisbréfi nefndarinnar er óskað álits á því hvort biskup Íslands, kirkjuráð eða annað kirkjulegt stjórnvald skuli bera ábyrgð á og ráðstafa þeim mannafla og rekstrarfé sem leiðir af (1) framlagi ríkisins til greiðslu launa 18 starfsmanna biskupsstofu, sbr. 1. mgr. 60. gr. þjóðkirkjulaga og c-lið 1. mgr. 3. gr. kirkjujarðasamkomulagsins frá 1997 og (2) framlagi ríkisins til greiðslu rekstrarkostnaðar biskupsstofu, vígslubiskupa og biskups Íslands, sbr. 5. gr. samnings íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar frá 4. september 1998.

Báðir ofangreindir liðir falla undir almenna yfirumsjón kirkjuráðs með fjármunum þjóðkirkjunnar. Báðir þessir liðir falla þar með einnig undir þá fjárhagsáætlun sem kirkjuráði ber að vinna um heildarfjárhag kirkjunnar og gera kirkjuþingi grein fyrir og undir almennt eftirlit ráðsins með fjárhag kirkjunnar. Það leiðir hins vegar af lögformlegri stöðu biskupsstofu sem embættisskrifstofu biskups Íslands eins og gerð er grein fyrir í köflum V.6 og V.8.2, að biskup fer með forstöðu stofnunarinnar og hefur vald til að ráðstafa fjármunum sem til hennar er veitt. Af því leiðir einnig að kirkjuráð hefur aðeins takmarkaðar heimildir til þess að mæla í fjárhagsáætlun með nákvæmum hætti fyrir um það hvernig þessum fjármunum skuli varið.

8.4. Valdheimildir samkvæmt 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga

Undir staflið d í kafla III í erindisbréfi nefndarinnar kemur fram að verði talið að tekjur þjóðkirkjunnar sem felast í endurgjaldi fyrir kirkjujarðir samkvæmt kirkjujarðasamkomulaginu falli undir 27. gr. þjóðkirkjulaga sé nauðsynlegt að álit sé veitt á því hvað felist nánar tiltekið í því að fara með yfirumsjón með því endurgjaldi. Er svo spurt sérstaklega hvort það vald felist í „setningu rammafjárveitingar eða sundurliðaðrar fjárhagsáætlunar“ og ennfremur hvort í því felist að kirkjuráð geti „þar með forgangsraðað verkefnum á sviði biskupsþjónustunnar og ákveðið þannig mannahald Biskupsstofu“.

Eins og fram kemur í niðurlagi kafla V.7.4, sbr. einnig kafla V.7.3, ber að líta svo á að kirkjuráð hafi það hlutverk að (1) hafa yfirumsjón með heildarfjárhag þjóðkirkjunnar, (2) láta vinna heildaryfirlit yfir fjármál þjóðkirkjunnar fyrir kirkjuþing, (3) gera fjárhagsáætlun fyrir

þjóðkirkjuna í heild og (4) standa skil á því gagnvart kirkjuþingi að reikningar stofnana og embætta kirkjunnar hafi hlotið viðhlítandi endurskoðun.

Það hversu mikið vald felst í gerð fjárhagsáætlunar fer hins vegar eftir eðli þess verkefnis sem um ræðir hverju sinni og hversu ríkar valdheimildir önnur kirkjuleg stjórnvöld hafa um nánari útfærslu þeirra að lögum.

Með hliðsjón af þessu hefur verið afmarkað í kafla V.8.1, 8.2. og 8.3. hvernig eðli þeirra verkefna sem þar um ræðir og lagafyrirmæli um rækslu þeirra hafa áhrif á heimildir kirkjuráðs til ráðstöfunar á þeim á grundvelli fjárhagsáætlunar. Í þeirri lýsingu felst jafnframt svar við ofangreindum spurningum. Af forstöðu biskups Íslands yfir biskupsstofu leiðir að hann hefur vald um skipulag og starfslið stofnunarinnar.

*8.5. Undirritun samnings íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar frá
4. september 1998*

Í staflíð e í kafla III í erindisbréfi nefndarinnar er spurt hvað það merki að kirkjujarðasamningurinn frá 1998 sé undirritaður af biskupi Íslands.

Samkvæmt 1. málslíð 2. mgr. 6. gr. þjóðkirkjulaga fer biskup Íslands með yfirstjórn þjóðkirkjunnar ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögnum. Þá hefur hann ákvörðunarvald um einstök mál nema þau heyri undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar samkvæmt lögnum, sbr. 10. gr.. Biskup er embættismaður að lögum og sinnir hinni daglegu stjórnslu þjóðkirkjunnar og jafnframt kenningu kirkjunnar. Eins og fram kemur í álitserð þessari, sbr. meðal annars kafla V.6.5 og V.8.2, leiðir af þessari stöðu biskups og venju um rækslu biskupsembættisins að hann telst í reynd forsvarsmaður kirkjunnar og talsmaður hennar út á við.²⁶ Með hliðsjón af þessu er eðlilegt að biskup hafi undirritað umræddan samning íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar frá 4. september 1998. Það gerði hann fyrir hönd þjóðkirkjunnar með fyrirvara um samþykki kirkjuþings.

²⁶ Sjá hér jafnframt kafla 4.17.3 í álitserð Eiríks Tómassonar og Þorgeirs Örlygssonar frá 1999, þar sem segir meðal annars svo um stöðu og hlutverk biskups: „Þar að auki hefur biskup með höndum margvísleg verkefni, ýmist samkvæmt öðrum lögum eða venju. Sem dæmi má nefna það að hann er í reynd fyrirsvarsmaður þjóðkirkjunnar og helsti talsmaður hennar út á við.“

Á hinn bóginn hefur umfjöllun um þetta atriði fyrst og fremst fræðilega þýðingu. Fyrir liggur að samkomulagið var undirritað með fyrirvara um staðfestingu kirkjupings. Samningurinn hafði því ekki gildi gagnvart þjóðkirkjunni fyrr en þeim fyrirvara var fullnægt sem síðan varð eins og kunnugt er.

VI. Spurningar um tilteknar greinar þjóðkirkjulaga

1. Afmörkun

Að lokum óska málsaðilar eftir álit á tilgreindum sjö greinum laga nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar og 5. gr. kirkjujarðasamkomulagsins frá 10. janúar 1997. Eru í því sambandi settar fram afmarkaðar spurningar um hverja grein fyrir sig. Þær greinar þjóðkirkjulaga sem hér um ræðir eru 1. mgr. 2. gr, 2. mgr. 6. gr., 1. mgr. 10. gr., 1. mgr. 23. gr., 24. gr., 1. mgr. 26. gr. og 2. og 3. mgr. 27. gr.

2. Um 1. mgr. 2. gr. þjóðkirkjulaga

Í 1. mgr. 2. gr. þjóðkirkjulaga segir að þjóðkirkjan njóti sjálfræðis gagnvart ríkisvaldinu innan lögmæltra marka. Spurt er hvort þjóðkirkjan sé ríkisstofnun og prestar ríkisstarfsmenn.

Hér er mælt fyrir um sjálfstæði eða sjálfræði þjóðkirkjunnar gagnvart ríkisvaldinu. Í 62. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 segir að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi og skuli ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda. Í athugasemdum við frumvarp til þeirra þjóðkirkjulaga sem tóku gildi 1. janúar 1998 sagði að af þessari stjórnarskrárgrein yrði „sú ályktun dregin, svo að tvímælalaust er, að ríki og þjóðkirkja eru ekki eitt – þ.e tiltekinn aðili, ríkið, á að styðja og vernda annan aðila, þjóðkirkjuna. Skilyrði þess að vera íslenskur ríkisborgari annars vegar og þjóðkirkjuþegn hins vegar þurfa heldur ekki að fara saman, svo sem kunnugt er. Það breytir ekki þessari niðurstöðu að mjög nán tengsl eru milli ríkisvaldsins og þjóðkirkjunnar. Hún er eftir sem áður *sjálfstæð stofnun, sjálfstæður réttaraðili, sem getur borið, og ber, réttindi og skyldur að lögum.*“

Líta verður svo á að þjóðkirkjan sé ekki ríkisstofnun í heild sinni þótt einstakar stofnanir og embætti innan hennar geti talist stjórnvöld að íslenskum lögum, eins og þegar er komið fram.

Prestar þjóðkirkjunnar falla undir lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. 22. gr., og njóta réttarstöðu sem slíkir.

3. Um 6. gr. þjóðkirkjulaga

Í 6. gr. þjóðkirkjulaga segir að biskup Íslands fari með yfirstjórn þjóðkirkjunnar ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum eftir því sem nánar sé mælt um í lögnum. Spurt er hvað þessi grein þýði í raun.

Önnur kirkjuleg stjórnvöld sem koma að yfirstjórn þjóðkirkjunnar eru kirkjuþing og kirkjuráð. Kirkjuþing hefur æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar innan lögmæltra marka, sbr. 20. gr. Í athugasemdum við frumvarp til þjóðkirkjulaga sagði að það væri mikilvægur þáttur í þeim að vald kirkjuþings yrði aukið og því fengið ákvörðunarvald í kirkjulegum málum, þó innan þess ramma er hin nýja meginlöggjöf um þjóðkirkjuna setti. Kirkjuþing hefur frá setningu þessara laga samþykkt starfsreglur um innra starf og starfshætti kirkjunnar. Kirkjuþing kýs kirkjuráð til fjögurra ára í senn en biskup Íslands er samkvæmt embættisstöðu sinni forseti ráðsins. Kirkjuráð fer með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar og framkvæmd sameiginlegra málefna hennar, sbr. 24. gr. og 1. mgr. 26. gr. Ákvörðunum kirkjuráðs á framkvæmdasviði kirkjulegrar stjórnarsýslu verður ekki áfrýjað til kirkjuþings en fjalla má um þau málefni á þinginu að frumkvæði einstakra kirkjuþingsmanna, sbr. 3. mgr. 26. gr. Þá hefur kirkjuráð á hendi umsjá og stjórn kristnisjóðs, kirkjumálasjóðs og jöfnunarsjóðs sókna samkvæmt sérlægum um þá og ber ábyrgð fyrir kirkjuþingi á stjórn þeirra. Loks eru ákvæði í þjóðkirkjulögum um vald og verksvið biskups Íslands. Eins og segir í 6. gr. fer hann með yfirstjórn þjóðkirkjunnar ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögnum. Vísast í því sambandi til þess sem að ofan greinir um vald- og verksvið kirkjuþings og kirkjuráðs. Í þjóðkirkjulögum eru jafnframt sérstök ákvæði um verkefni og stöðu biskups Íslands. Hin helstu þeirra fjalla um sérstöðu biskups í kirkjustjórninni, sbr. kafla V.5.1. og V.5.5. Segja má að stjórnunarvald biskups Íslands takmarkist af því sem lög ætla kirkjuþingi og kirkjuráði að hafa með höndum.

4. Um 1. mgr. 10. gr. þjóðkirkjulaga

Í 1. mgr. 10. gr. þjóðkirkjulaga kemur fram að biskup Íslands hafi ákvörðunarvald um einstök mál nema þau heyri undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar samkvæmt lögnum.

Þeirri spurningu hvert sé ákvörðunarvald biskups Íslands annars vegar og kirkjuráðs hins vegar varðandi þá þætti í starfsemi þjóðkirkjunnar og biskupsstofu sem hafa í för með sér kostnað og fjárhagsáætlun nær eða ætti að ná til er svarað í V. kafla álitsins, sbr. einkum V.5 til 7.

5. Um 1. mgr. 23. gr. þjóðkirkjulaga

Í 1. mgr. 23. gr. þjóðkirkjulaga segir að stjórnvöld þjóðkirkjunnar og stofnana hennar fari með stjórnslu í öllum efnum, þar með talda ráðningu og lausn starfsmanna, og beri ábyrgð gagnvart kirkjuþingi. Spurt er við hvaða kirkjulegu stjórnvöld sé hér átt, hver beri ábyrgð á ráðningu og lausn starfsmanna, hverjir beri ábyrgð gagnvart kirkjuþingi – og hvaða ábyrgð sé um að ræða?

Hér er átt við þá sem með einhverjum hætti fara með stjórnsluverkefni á vettvangi þjóðkirkjunnar undir yfirstjórn biskups Íslands eða kirkjuráðs og nær ákvæðið jafnframt til þeirra sjálfra eftir því sem við á. Kirkjuþing fer hins vegar ekki með eiginlega stjórnslu þjóðkirkjunnar og er fremur í hlutverki löggjafa hennar með vald til samþykktar starfsreglna um hvaðeina í kirkjulegu starfi, þar á meðal stjórnslu kirkjunnar. Ábyrgð á ráðningu og lausn starfsmanna kirkjuráðs ber ráðið sjálft. Ábyrgð á ráðningu og lausn annarra starfsmanna þjóðkirkjunnar er í höndum biskups Íslands eða þeirra sem falið er að fara með slíkt vald. Ábyrgð gagnvart kirkjuþingi bera biskup Íslands og kirkjuráð jöfnum höndum eftir eðli málsins. Kirkjuþing getur ályktað um það sem þingið telur miður hafa farið í stjórnslu þeirra en hefur þó ekki vald til að áminna þessi stjórnvöld í lagaskilningi eða víkja þeim úr starfi. Því má segja að ábyrgð þeirra gagnvart kirkjuþingi sé fyrst og fremst siðferðileg.

6. Um 24. gr. þjóðkirkjulaga

Í 24. gr. þjóðkirkjulaga segir að kirkjuráð fari með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar. Spurt er hvað þessi setning þýði.

Ekki verður séð að ákvæði 24. gr. þjóðkirkjulaga hafi bein áhrif um valdheimildir kirkjuráðs. Af þessu ákvæði, sem og öðrum fyrirmælum þjóðkirkjulaganna, er hins vegar ljóst að ráðinu er skýrlega mörkuð sú staða að það fer með veraldleg stjórnsluverkefni en ekki kenningu kirkjunnar. Sú ályktun sem dregin verður af því orðalagi að ráðið fari með „framkvæmdarvald“ er því fyrst og fremst staðfesting á þessari afmörkun á verkefnum og

hlutverki ráðsins en hins vegar ekki á því hversu vítt framkvæmdarvaldið er sem ráðinu er falið. Þó er ljóst að kirkjuráð hefur í skjóli þessa framkvæmdarvalds rétt og skyldur til úrlausnar um sérhvert það málefni þjóðkirkjunnar sem ekki er beinlínis falið öðrum stjórnvöldum hennar lögum samkvæmt. Að framkvæmdarvaldi kirkjuráðs í málefnum þjóðkirkjunnar er að öðru leyti víða vikið í þessari álitsgerð, einkum kafla V.5 og V.7.

7. Um 1. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaga

Í 1. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaga segir að kirkjuráð fari með framkvæmd sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar, þar á meðal verkefna sem lög og stjórnvaldsreglur ætla því og erinda sem vísað er til þess meðal annars af hálfu kirkjuþings, prestastefnu, samtökum leikmanna, Alþingis og ráðherra. Spurt er hvort þetta þýði að kirkjuráð beri ábyrgð á hinu svonefnda kirkjujarðasamkomulagi. Hver beri þessa ábyrgð ef kirkjuráð geri það ekki?

Þetta ákvæði felur í sér nánari útlistun á framkvæmdarvaldi kirkjuráðs samkvæmt 24. gr. laganna en leysir ekki úr þeirri spurningu hver beri ábyrgð á hinu svonefnda kirkjujarðasamkomulagi. Um það er fjallað í kafla V. í þessari álitsgerð, einkum kafla V.7.3.

8. Um 2. og 3. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga

Í 2. mgr. 27. gr. þjóðkirkjulaga segir að kirkjuráð undirbúi af hálfu þjóðkirkjunnar tillögur til fjárveitinga til hennar á fjárlögum. Í 3. mgr. 27. gr. segir að kirkjuráð hafi „yfirumsjón með ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi.“ Spurt er hvað þýði í þessu sambandi „yfirumsjón með ráðstöfun fjár“, hver sé ábyrgð kirkjuráðs á kirkjujarðasamkomulaginu og hver sé ábyrgð kirkjuráðs varðandi ákvarðanir sem feli í sér kostnað sem ekki rúmist innan fjárhagsáætlunar, svo sem vegna veitinga prestsembættu eða ráðningar á starfsmönnum til biskupsstofu?

Um þessi efni er ítarlega fjallað í kafla V. í þessari álitsgerð, einkum köflum V.7.3 og 7.4. Hér vísast ennfremur til niðurstöðu kafla V.8.1. Þótt ábyrgð kirkjuráðs og yfirumsjón feli í sér gerð fjárhagsáætlunar þá veltur það hins vegar á því verkefni sem um ræðir hverju sinni og lögum sem um það gilda hversu mikið vald ráðið hefur um ráðstöfun þess.

9. Um 5. gr. kirkjujarðasamkomulagsins 10. janúar 1997

Í 5. gr. samkomulags íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar frá 10. janúar 1997, jafnan nefnt kirkjujarðasamkomulagið, segir að það sé gert með fyrirvara um samþykki ríkisstjórnar og kirkjuþings, svo og samþykki Alþingis á frumvarpi til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Spurt er hver sé ábyrgð kirkjuþings, kirkjuráðs, biskups Íslands og biskupsstofu á þessum samningi, á viðræðum við ríkisvaldið um efndir samningsins, samningaviðræðum um breytingar á samningnum og hvert sé umboð „stjórnvalda kirkjunnar“ í slíkum viðræðum. Jafnframt er spurt hverjir séu einstakir stjórnvaldsaðilar sem hér um ræði og hver sé ábyrgð hvers þeirra um sig.

Í samningi íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um rekstrarkostnað vegna prestsembætta og prófasta, rekstrarkostnað biskupsstofu, framlag til kristnisjóðs og sérframlög til þjóðkirkjunnar frá 4. september 1998 segir í 13. gr. að sá samningur sé gerður með fyrirvara um samþykki kirkjuþings og samþykki Alþingis á fjárframlögum. Þessi samningur og áður nefnt kirkjujarðasamkomulag frá 1997 voru gerð á ábyrgð þjóðkirkjunnar sem slíkrar. Kirkjuþing fer með æðsta vald í málefnum kirkjunnar innan lögmæltra marka. Það hefur vald til staðfestingar á umræddum samningi og til að óska endurskoðunar hans. Það getur ennfremur falið öðrum stjórnvöldum kirkjunnar hlutverk í því sambandi á grundvelli 59. gr. þjóðkirkjulaga.

Af gildandi lögum eða starfsreglum verður ekki séð að kirkjuráði hafi gagnert verið falið það hlutverk að fylgja samningnum eftir eða fara með forræði á samningaviðræðum um breytingar á honum. Biskup Íslands hefur því að formi til það framkvæmdarvald, undir yfirumsjón kirkjuráðs á grundvelli 1. mgr. 26. gr. þjóðkirkjulaga og 3. mgr. 27. gr. laganna. Undir það yfirumsjónarvald, sem ekki síst felur í sér eftirlit, fellur eftir atvikum að gera athugasemdir og taka til þess afstöðu hvernig eigi að fylgja eftir grundvallarmálum á sviði stjórnsýslu og fjármála þjóðkirkjunnar. Þá verður að taka það fram með skýrum hætti að lögbundið hlutverk kirkjuráðs og yfirumsjónarvald væri verulega skert ef ekki væri gert ráð fyrir því að biskup hefði skyldu að leggja fyrir ráðið upplýsingar um mikilvæg málefni þjóðkirkjunnar og leita fyrirfram afstöðu þess til þeirra. Takmarkanir sem leiða af málskotsrétti, sbr. það sem rætt er í kafla V.5 í álitserðinni, hafa vart þýðingu í tilviki almennra málefna af því tagi sem hér er um að ræða.

Þá er spurt hver sé ábyrgð kirkjuráðs ef ráðsmenn sinni því ekki að rækja lögboðið hlutverk sitt, til dæmis varðandi efndir kirkjujarðasamkomulagsins, og hvort unnt sé að lögsækja einstaka kirkjuráðsmenn vegna sinnuleysis um að ganga eftir efndum samkomulagsins með fullnægjandi hætti. Ef svo sé er spurt á hverju skaðabótakrafa yrði þá reist og hver bótaábyrgðin gæti verið. Loks er spurt hvort ástæða sé til að tryggja kirkjuráðsmenn sérstaklega vegna hugsanlegra skaðabótakrafna. Þótt þessar spurningar séu nokkuð utan hinnar almennu afmörkunar verkefnis nefndarinnar í umræddu erindisbréfi skal þeim eigi að síður svarað stuttlega.

Ekki nýtur sérstakra lagaákvæða um ábyrgð kirkjuráðs. Í XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 eru sérstök ákvæði um brot í opinberu starfi. Þótt kirkjuráðsmenn verði ekki taldir opinberir starfsmenn gætu þessi ákvæði tekið til þeirra vegna þeirrar útvíkkunar á gildissviði kaflans sem fram kemur í 141. gr. a. Til þess að refsíábyrgð geti stofnast þarf viðkomandi einstaklingur að hafa unnið verk sem lýst er í refsireglu eða vanrækt athöfn sem honum ber að lögum skylda til að sinna. Að auki þarf að uppfylla huglæg skilyrði til brotsins sem eru ýmist ásetningur eða eftir atvikum gáleysi. Það er þó afar langsótt að ætla að einstakir kirkjuráðsmenn geti í störfum sínum unnið til refsíábyrgðar. Hið sama verður sagt um hugsanlega bótaskyldu þeirra vegna setu í kirkjuráði en um slíka skyldu gilda almennar reglur skaðabótaréttar. Við mat á því hvort líklegt sé að til bótaábyrgðar stofnist í störfum kirkjuráðs er rétt að hafa í huga að kirkjuráð er fjölskipað stjórnvald sem tekur ákvarðanir á fundum. Orð eða athafnir einstakra kirkjuráðsmanna varða ekki ábyrgð þeirra sem slíkra nema að því leyti sem slíkt tengist ákvörðunum ráðsins. Ábyrgð einstaklinga sem kirkjuráðsmanna er bundin við athafnir þeirra við beitingu þess valds sem ráðinu er falið eða athafnaleysi þar sem ráðinu bar skylda til athafna. Ábyrgð einstaklinga í kirkjuráði á því að ríkið efni kirkjujarðasamkomulagið er ekki þess eðlis að líklegt sé að til bótaskyldu þeirra gæti komið. Þar að auki er bótaábyrgð einstaklinga takmörkuð samkvæmt 23. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Af öllu þessu verður ekki talin rík ástæða til að tryggja kirkjuráðsmenn sérstaklega vegna hugsanlegra skaðabótakrafna.

VII. Niðurlagsorð

Í þessari álitsgerð hefur verið leitast við að greina svo sem kostur er þau álitaefni sem óskað var umfjöllunar um í erindisbréfi málsaðila til undirritaðra 20. nóvember 2015. Lúta þau einkum að ábyrgð, vald- og verksviði biskups Íslands annars vegar og kirkjuráðs hins vegar með sérstöku tilliti til fjárstjórnar þjóðkirkjunnar og forræðis þeirra á einstökum atriðum í því sambandi. Leitast er við að eyða þeim vafa sem upp hefur komið um hlutverk og valdmörk málsaðila á nánar tilgreindum sviðum sem lýst er í framangreindu erindisbréfi og málatilbúnaði þeirra. Bein svör fyrirspurna koma fyrst og fremst fram í köflum V.8 og VI.

Reykjavík, 12. febrúar 2016.

Pétur Kr. Hafstein

Gestur Jónsson

Trausti Fannar Valsson