

HÁSKÓLINN Á AKUREYRI,
HUG- OG FÉLAGSVÍSINDASVIÐ, LAGAEILD 2010

SAMBAND ÍSLENSKA RÍKISINS
OG ÞJÓÐKIRKJUNNAR

LAGALEGUR GRUNDVÖLLUR

Sunna Axelsdóttir

LOKAVERKEFNI Á HUG- OG FÉLAGSVÍSINDASVIÐI

2010

HÁSKÓLINN Á AKUREYRI,
HUG- OG FÉLAGSVÍSINDASVIÐ, LAGAEILD 2010

SAMBAND ÍSLENSKA RÍKISINS
OG ÞJÓÐKIRKJUNNAR

LAGALEGUR GRUNDVÖLLUR

Sunna Axelsdóttir

Leiðbeinandi: Ágúst Þór Árnason

LOKAVERKEFNI TIL 180 EININGA B.A-PRÓFS
VIÐ HUG- OG FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

Yfirlýsingar

- a) Ég lýsi því hér með yfir að ég ein er höfundur þessa verkefnis og að það er ágóði eigin rannsókna.

Sunna Axelsdóttir

- b) Það staðfestist hér með að lokaverkefni þetta fullnægir að mínum dómi kröfum til B.A.-prófs við Hug- og félagsvísindasvið

Ágúst Þór Árnason

Útdráttur

Í þessu riti verður lagalegur grundvöllur sambands íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar skoðaður. Haft er í huga hvað það er sem liggur til grundvallar núverandi sambands ríkis og þjóðkirkju; hve þungt stjórnarskrárbundin skylda íslenska ríkisins vegi í þessu samhengi. Litið verður yfir sögu kirkjunnar á Íslandi frá því fyrir siðaskipti, og lagalegt umhverfi hennar skoðað frá siðaskiptum. Einnig er litið á hvað breyttist í sambandi ríkis og kirkju árið 1874 þegar evangelíska lútherska kirkjan var gerð að þjóðkirkju samkvæmt stjórnarskrá. Þá verða teknir til skoðunar helstu þættir sambands ríkis og þjóðkirkju eins og það er nú. Helstu samningar sem hafa verið gerðir á milli ríkis og þjóðkirkju verða skoðaðir, en það eru „Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög” og „Samkomulag íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar” sem og lög nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Farið er yfir fyrirkomulag á milli ríkis og þjóðkirkju á Íslandi og það borið saman við fyrirkomulag í Noregi, Danmörku og Svíþjóð, með sérstöku tilliti til sjálfstjórnar kirknanna. Niðurstaðan er sú að það sé öðru fremur stjórnarskrárbundin skylda íslenska ríkisins við þjóðkirkjuna sem er grundvöllur sambands aðilanna eins og það er í dag.

Abstract

In this thesis, the legal basis of the relationship between the state of Iceland and the established church in Iceland will be examined, especially what lies behind the relationship like it is today. History of the Christian church in Iceland from the time before the change of religion in 1541-1550 will be reviewed as well as the legal environment at that time and until today. In 1874 Iceland got a constitution, and it will be looked at what changed about the relationship of state and church with that constitution. The main contracts about the church estates and payments to employees of the church will be explained, as well as the church law no. 78/1997. The regulation in Iceland will be reviewed and compared to Norway, Denmark and Sweden. The conclusion is that the constitutional obligation of the state of Iceland against the established church is, above all, the basis of the relationship between the parties.

Efnisyfirlit

1. Inngangur	2
2. Söguágrip	5
2.1 Saga lúthersku kirkjunnar á Íslandi.....	5
2.2 Trúmálaákvæði stjórnarskrárinnar	13
3. Fjárframlög íslenska ríkisins til þjóðkirkjunnar	17
3.1 Samkomulag um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar	17
3.2 Lög nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar	18
3.3 Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög.....	20
3.4 Samantekt	22
4. Fyrirkomulag þjóð- og ríkiskirkna í nokkrum löndum.....	25
4.1 Ísland	25
4.2 Noregur.....	27
4.2.2 Danmörk	29
4.2.3 Svíþjóð.....	31
4.2.3 Samantekt	32
5. Niðurstöður og vangaveltur höfundar.....	33
Viðauki.....	35
Heimildaskrá	47
Lagaskrá.....	52

1. Inngangur

Málefni íslenska ríkisins og kirkjunnar hafa lengi verið til umræðu og um þau hafa verið skiptar skoðanir. Kaflaskipti í þessum málum urðu árið 1874 þegar Kristján IX Danakonungur færði Íslendingum stjórnarskrána „um hin sjerstaklegu málefni Íslands”, en þá varð breyting á umræðunni. Með 45. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 var evangelíska lútherska kirkjan gerð að þjóðkirkju á Íslandi, og kveðið á um að hið opinbera ætti að styðja hana og vernda. Ákvæðið hefur staðið nær óbreytt síðan og með því breyttust aðstæður kirkjunnar mikið. Íslenska ríkið hóf afskipti af innri sem ytri málefnum kirkjunnar, lög voru sett á Alþingi um eignir kirkjunnar og laun presta og kirkjan hafði í raun ekki mikla sjálfstjórn.

Óvissuástand hafði skapast um eignarrétt á kirkjujörðum og þurfti úrbætur í þeim málum. Árið 1982 kom þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra, Friðjón Þórðarson, af stað vinnuferli í þessum málum og skipaði nefnd til að kanna hverjar kirkjueignir hafi verið frá fyrri tíð, hver staða þeirra hafi verið að lögum og hvernig ráðstöfun á þeim var háttáð.¹ Nefndin var kölluð kirkjueignanefnd og í henni sátu aðilar skipaðir af bæði þjóðkirkjunni og ráðuneytinu. Nefndin tók þá ákvörðun að fjalla aðallega um fasteignaréttindi einstakra kirkna og kirkjunnar í heild. Af eignum kirkna yrðu jarðeignir helst kannaðar, eða „grunneignarréttur” yfir landi.² Ólafur Ásgeirsson, sagnfræðingur, var fenginn til að kanna það sérstaklega „hverjar kirkjueignir hafi verið frá fyrri tíð og til þessa dags”³, enda var sá hluti viðamikil starf og nauðsynlegt til að sannreyna hvaða eignir gátu talist kirkjueignir.⁴

Í kjölfar álits kirkjueignanefndar voru málefni ríkis og þjóðkirkju skoðuð enn frekar, og árið 1997 var gert samkomulag um kirkjujarðir, svokallað kirkjujarðasamkomulag, á milli ríkis og þjóðkirkju.⁵ Þann 1. janúar 1998 gengu ný lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997 í gildi, og árið 1998 var skrifað undir samning á milli aðilanna sem skýrði frekar út fyrirnefnt kirkjujarðasamkomulag.⁶ Þetta var tilraun

¹ Kirkjueignanefnd, *Álitsgerð kirkjueignanefndar*, (Reykjavík, s.n. 1984).

² Sama heimild, bls. 2.

³ Sama heimild, bls. 3.

⁴ Sama heimild, bls. 4.

⁵ Samkomulag um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar 1997.

⁶ Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög 1998.

til að veita kirkjunni meiri sjálfstjórn, sem þótti nauðsynlegt í ljósi pólitískrar umræðu og þjóðfélagsumræðu um stöðu þjóðkirkjunnar gagnvart ríkinu.⁷

Þessir samningar fjalla aðallega um fjárhagslegt samband aðilanna, en óhætt er að segja að það hefur verið helsta bitbeinið þegar rætt er um samband ríkis og þjóðkirkju. Sterkari kröfur um aðskilnað ríkis og þjóðkirkju hafa verið uppi síðustu ár og þau rök heyrast að ríkið haldi þjóðkirkjunni uppi, að þjóðkirkjan sé baggi á ríkinu og að þetta fyrirkomulag standist ekki jafnræðisreglu. Fljótt á litið gætu margir verið sammála þessu. Málið er þó ekki svo einfalt, vegna þess að núverandi fyrirkomulag byggir á hefð sem nær, lagalega séð, til siðaskiptanna 1541-1550 og hefur samtvinnast menningu þjóðarinnar allt frá þeim tíma.

Í þessari ritgerð rekur höfundur helstu þætti sem þarf að hafa í huga til að skilja hvers vegna samband ríkis og þjóðkirkju er með þeim hætti sem það er í dag. Í öðrum kafla verður farið yfir helstu söguþætti sem varða málefnið, allt frá því fyrir siðaskipti til dagsins í dag. Þar er meðal annars stuðst við niðurstöður fyrrnefndrar álitsgerðar kirkjueignanefndar frá 1984. Einnig verður litið á trúmálaákvæði stjórnarskrárinnar, hvenær þau komu til og hvernig þau hafa þróast. Til hliðsjónar eru höfð ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar, en þau eru nær samhljóma þeirri íslensku.

Í þriðja kafla eru kirkjujarðasamkomulagið, lög nr. 78/1997 og samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög lögð til grundvallar. Þetta eru mikilvægir þættir þegar kemur að nútímaskilningi á sambandi ríkis og kirkju, en við vinnu allra þessara þátta hefur álitsgerð kirkjueignanefndar verið höfð til hliðsjónar. Farið er yfir kirkjujarðasamkomulagið og samninginn grein fyrir grein, og heildarinnihald og meining þeirra útskýrð.

Í fjórða kafla er höfundur kominn til nútíðar og ritar þar um stöðu þjóðkirkjunnar eins og hún er í dag, stjórnsýslu og stofnanir sem hana varða. Einnig er gerð grein fyrir stöðu kirkna í Noregi, Danmörku og Svíþjóð, og hún borin saman við stöðuna á Íslandi.

⁷ Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997 með síðari breytingum. *Þingskjal nr. 557*, 121. löggjafarþing 1996-1997, I hluti athugasemda.

Í fimmta kafla koma fram niðurstöður höfundar. Spurningin sem leitast er við að svara er hvað liggur í raun til grundvallar samkomulagi íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar sem er nú í gildi, og hve þungt stjórnarskrárbundin skylda íslenska ríkisins við þjóðkirkjuna vegi.

2. Söguágrip

2.1 Saga lúthersku kirkjunnar á Íslandi

Við siðaskiptin urðu miklar breytingar á högum kirkjunnar á Íslandi, en síðan þá hafa verið gerðir margvíslegir samningar og lög sett á Alþingi til að koma reglu á sambandið milli ríkis og kirkju. Til að skilja þetta samband til hlítar er nauðsynlegt að líta á söguna og skoða hvernig sambandið hefur þróast í gegnum tíðina.

Fyrstu kirkjur sem voru byggðar á Íslandi voru nær allar bændakirkjur, reistar af bændunum sjálfum á þeirra landi. Bændur höfðu nokkurs konar eignarrétt á kirkjunum sem voru þó reknar sem sjálfstæðar rekstrareiningar. Þeir höfðu því vissar skyldur með höndum, vegna þess að kirkjurnar áttu að þjóna öllum þótt þær væru í einkaeign. Biskupinn hafði eftirlit með þessu.⁸ Bændur áttu þó ekki alla kirkjustaði, kirkjan átti hluta þeirra. Skiptar skoðanir hafa verið í gegnum tíðina með eignarréttinn á kirkjunum sjálfum og spruttu upp miklar deilur um hann sem kallaðar voru Staðamálin. Kirkjan vildi öðlast meira sjálfstæði og það var aðeins fengið með því að færa eignir úr höndum leikmanna yfir til kirkjunnar.⁹ Eftir Staðamálin sem lauk með sættargerðinni í Ögvaldsnesi árið 1297¹⁰ héldu leikmenn þeim kirkjustöðum sem þeir áttu hálfá eða meira, en biskup fékk forræði á hinum stöðunum.¹¹ Engin viðurkenning á eignarrétti bænda á bændakirkjum fólst þó í sættargerðinni, þeir urðu að halda sínum eigin fjárhag og kirknanna aðskildum og gefa hann upp fyrir biskupi. Því gátu þeir ekki ráðstafað tekjunum að vild.¹² Nú var litið á bóndann sem varðveislumann kirkjunnar en ekki eiganda, þótt hann gæti óumdeilanlega átt landið sem kirkjan var byggð á. Þannig var hann eins konar fjárhaldsmaður kirkjunnar.¹³ Kirkjurnar sem biskup fékk yfirráð yfir voru kallaðar staðir og voru um 32% af kirkjum á landinu. Þessir staðir voru veittir prestum að léni, og þannig urðu til kirkjulén (*beneficium*)

⁸ Hjalti Hugason, *Kristni á Íslandi I. bindi. Frumkristni og upphaf kirkju*. (Alþingi, Reykjavík 2000), bls. 191-192.

⁹ Gunnar F. Guðmundsson, *Kristni á Íslandi II. bindi. Íslenskt samfélag og Rómarkirkja*. (Alþingi, Reykjavík 2000), bls. 79

¹⁰ Magnús Stefánsson, 'Frá goðakirkju til biskupskirkju'. Sigurður Líndal ritstýrði, *Saga Íslands III*. (Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 1978), bls. 223

¹¹ Sama heimild, bls. 224.

¹² Gunnar F. Guðmundsson, *Kristni á Íslandi II. bindi*, bls. 92-93.

¹³ Magnús Stefánsson, 'Kirkjuvald eflist', Sigurður Líndal ritstýrði, *Saga Íslands II*. (Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 1975), bls. 74.

sem mörg hver voru mjög auðug. Staða biskupa var orðin sterkari og réðu þeir hverjir væru vígðir til bændakirkna jafnt og staða. Munurinn á stöðum og bændakirkjum er því aðallega sá að biskup réði ekki hver yrði verndarmaður bændakirkju, það gerði bóndinn sjálfur sem átti kirkjulandið. Einnig lifði prestur við bændakirkju ekki af jörðinni eins og prestar við lénskirkjur, heldur fékk hann laun frá bóndanum sem átti landið.¹⁴ Með sættargerðinni var viðurkennt að kirkjan væri sjálfstæð stofnun,¹⁵ og mikil eignasöfnun biskupsstólanna var hafin.

Frá 1200 fór jarðeignasöfnun biskupsstóla vaxandi og stórbændur voru farnir að óttast að hún tæki ekki endi. Tekjur stólanna komu af jarðeignum, kúgildum og tíundum, sem og áheitum og sálugjöfum. Stólarnir áttu einnig réttindi til skógarhöggs, eggjatöku, töku viðarreka og hvalskurðar, þannig að tekjuleiðirnar voru margar.¹⁶ Vald biskupanna á Íslandi, Jóns Arasonar og Ögmundar Pálssonar, var orðið svo mikið að slíkt hafði aldrei þekkt á Íslandi áður.¹⁷ Fyrir siðaskiptin höfðu kirkjurnar, biskupsstólar og klaustur þegar eignast meginstofn sinna jarðeigna.¹⁸ Þessi miklu völd biskupa kaþólsku kirkjunnar og eflaust fleira hefur eflaust orðið til þess að stétt lærðra manna á Íslandi fór að hneigjast til kenninga Marteins Lúthers.

Árið 1541 var lútherskur siður lögtekinn í Skálholtsbiskupsdæmi, en þá var Gissur Einarsson vígður biskup.¹⁹ Jón Arason á Hólum varðist siðbreytingunni lengi vel af sínum stól, en árið 1550 fékk Kristján III. Danakonungur nóg af mótmælunum og sendi herskip til Íslands til að beygja Hólamenn til lúthersku. Foringjar voru sendir til að handtaka Jón Arason og syni hans, og um leið tóku þeir mikið fé og dýrgripi, bæði úr Hólakirkju og klaustrum á Norðurlandi.²⁰ Jón Arason og synir hans voru hálshöggvir í Skálholti árið 1550²¹ og árið 1551 var lúthersk trú lögfest í Hólabiskupsdæmi. Eftir siðaskiptin urðu miklar breytingar á stöðu kirkjueigna á Íslandi. Kirkjuvaldið var ekki lengur eins sterkt og það var með kaþólsku kirkjunni og

¹⁴ Gunnar F. Guðmundsson, *Kristni á Íslandi II. bindi*, bls. 92-93.

¹⁵ Sama heimild, bls. 93.

¹⁶ Helgi Þorláksson, *Saga Íslands VI. Frá kirkjuvaldi til ríkisvalds*. Sigurður Línadal ritstýrði. (Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 2003), bls. 11.

¹⁷ Sama heimild, bls. 49.

¹⁸ Kirkjueignanefnd 1984, bls. 13.

¹⁹ Sama heimild, bls. 60.

²⁰ Sama heimild, bls. 89.

²¹ Árni Daníel Júlíusson og fleiri, *Ísland í aldanna rás – í máli og myndum* (Mál og menning, Reykjavík 2005), bls. 112-114.

Danakonungur varð æðsti yfirmaður kirkjunnar.²² Hann ákvað að endurskipuleggja stjórnábylgju og réttarkerfi Íslendinga og koma þeim skilningi á að konungur einn hafði heimild til að beita vopnavaldi í landinu.²³ Líkt og gerðist í Danmörku eignaðist konungur jarðeignir og eignir allra klaustra við siðaskiptin, en eignir biskupsstólanna sjálfra sluppu að mestu frá þessari eignaupptöku konungs. Klausturjarðirnar sem konungur lagði undir sig voru mörg hundruð, eða um 14% allra jarðeigna á Íslandi.²⁴ Þessar jarðir voru síðar kallaðar þjóðjarðir. Þær voru stór hluti af jarðasafni konungs á Íslandi og kirkjan fékk ekki arð af þeim.²⁵ Einkajarðir biskupanna Ögmundar og Jóns, og einnig sona hans Jóns, voru lagðar undir konung, en þeir áttu samtals um hundruð jarðir. Hann lagði einnig undir sig jarðir Skálholtsstóls á Suðurnesjum á árunum 1556-1563 sem voru sumar verðmiklar útvegsjarðir. Í skiptum fyrir jarðir Skálholtsstóls lét hann aðrar jarðir, sem sumar tilheyrðu Viðeyjarklaustri.²⁶ Árið 1556 tók konungur undir sig alla biskupstíund, en skilaði henni þó hálfri aftur. Síðar nefndist þessi tíund konungstíund.²⁷ Konungur tók líka undir sig sakeyri og gjaftoll sem áður höfðu runnið til kirkju. Af þessu má sjá að kirkjan varð af talsverðum tekjum við afskipti konungs.

Í álitsgerð sinni taldi kirkjueignanefndin að þessar gjörðir hefðu verið ólöglegar; löggjafarvaldið var enn á þessum tíma sameiginlega á höndum Alþingis og konungs. Samkvæmt Gamla-sáttmála hafði konungur skuldbundið sig til að virða íslensk lög og hefði því ekki átt að geta gert þessar ráðstafanir einhliða líkt og hann gerði. Alþingi veitti aldrei samþykki fyrir þessum aðgerðum og segir í álitsgerðinni að þjóðjarðirnar svokölluðu urðu eignir konungs þrátt fyrir að engin lagastoð hafi verið þar að baki. Eignayfirtakan var aldrei réttlætt lagalega séð og aldrei hafa verið gerðar kröfur af kirkjunnar hálfu til leiðréttingar á eignayfirtöku. Þrátt fyrir ólögsmæti yfirtökunnar kemst nefndin að þeirri niðurstöðu að íslenska kirkjan eigi enga kröfu til jarðanna sjálfra eða bóta fyrir þær.²⁸

²² Jón Pjetursson, *Kirkjurjettur* (2. útgáfa Prentsmiðja Sigf. Eymundssonar, Reykjavík 1890), bls. 29.

²³ Helgi Þorláksson, *Saga Íslands VI*, bls. 93.

²⁴ Loftur Guttormsson, *Kristni á Íslandi III. bindi. Frá siðaskiptum til upplýsingar*. (Alþingi, Reykjavík 2000), bls. 84.

²⁵ Kirkjueignanefnd 1984, bls. 21.

²⁶ Helgi Þorláksson, *Saga Íslands VI*, bls. 102.

²⁷ Sama heimild, bls. 99.

²⁸ Kirkjueignanefnd 1984, bls. 22.

Eftir siðaskipti urðu ekki aðeins breytingar á eignastöðu kirkjunnar, heldur einnig hagsmunagæslu eignanna og stjórnun þeirra. Hagsmunagæslan átti nú undir konungsvaldið. Afskipti konungs jukust jafnt og þétt og urðu mikil þegar einveldi komst á. Kirkjan átti dómsvald í eignamálum sínum fyrir siðaskipti, en afsalaði sér því um 1645 til Lögréttu.²⁹ Konungur gaf út tilskipanir og fyrirmæli til kirkjunnar, og hóf líka ýmsar ívilnandi aðgerðir til að bæta aðstæður presta sem þess þurftu. Til eru dæmi um að þurfandi prestar hafi fengið afhentar jarðir að skipan konungs, bæði á 16. og 17. öld. Konungur gaf út tilskipanir um viðhald á kirkjum og eignum þeirra. Einnig voru gerð “brauðamöt” á prestaköllum, en þannig var hægt að meta arðinn sem kirkjueignir gáfu. Þannig var hægt að bæta kjör presta sem voru illa settir.³⁰

Kjör presta hafa breyst mikið í gegnum tíðina og framan af voru þeir ekki launamenn konungs eða ríkisins. Fyrst um sinn stunduðu þeir kristniboð og skírðu fólk, auk þess sem þeir fengu það hlutverk að syngja yfir látnum. Þegar á leið hófu þeir að byggja upp kirkjulegan aga á meðal landsmanna, og starf þeirra þróaðist yfir í hefðbundið helgihald.³¹ Fyrst um sinn áttu þeir engan samastað og engan sjálfstæðan tekjustofn, bjuggu oft við lök kjör og voru háðir kirkjueigendunum.³² Heimildir eru til um reglulega prestþjónustu eftir miðja 11. öld, en prestastéttin náði ekki festu fyrr en um aldamótin 1100. Fram að því hafa þeir lotið höfðingjum fremur en biskupnum.³³ Þegar komið var fram á 12. öld var kveðið á um kjör presta í máldögum, eins konar skrá um kirkjueignir og tekjustofna. Þá styrktist staða þeirra nokkuð gagnvart höfðingjum, en um leið fékk biskup meira vald yfir prestum.³⁴ Með tímanum fjölgaði prestum í landinu og hefðir urðu til um það hvaða kirkjum var þjónað saman.³⁵ Eins og áður sagði urðu til kirkjulén eftir Staðamálin sem biskup hafði forræði yfir og veitti prestum að léni. Þar með var grundvöllur að slíku skipulagi lagður og þegar komið var fram á 19. öld voru flestir prestar lénsmenn á kirkjujörðum og fengu tekjur af búskapnum. Tekjur komu einnig af öðrum þáttum, til dæmis preststíundar, afgangi af

²⁹ Sama heimild, bls. 25.

³⁰ Sama heimild, bls. 29.

³¹ Hjalti Hugason, *Kristni á Íslandi I. bindi*, bls. 222.

³² Sama heimild, bls. 208; 241.

³³ Sama heimild, bls. 223.

³⁴ Sama heimild, bls. 242.

³⁵ Sama heimild, bls. 243.

jörðum og launum fyrir ýmis embættisverk. Prestar voru einnig undanþegnir ýmsum gjöldum og kvöðum.³⁶

Árið 1874 tók *Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu malefni Íslands* gildi og með henni fékk Alþingi hluteild í löggjafarvaldinu.³⁷ Ákvæði um trúfrelsi komu inn í stjórnarskrána³⁸ en fyrst um sinn tilheyrðu þó næstum allir Íslendingar þjóðkirkjunni áfram.³⁹ Þjóðkirkjuhugtakið sjálf kom fyrst fram í þessari stjórnarskrá,⁴⁰ en fram að því var ríkiskirkja á Íslandi. Þegar stjórnarskráin 1874 hafði tekið gildi fór Alþingi að láta hina nýju þjóðkirkju sig varða. Sitt sýndist hverjum um hvernig haga ætti vörslu kirkjueigna og mönnum var þetta mikið hjartans mál. Ýmis frumvörp voru lögð fram, meðal annars um kirkjueignir og fjármál kirkna, og hvort afhenda ætti söfnuðum kirkjunnar. Ástæðan fyrir hugmyndinni um safnaðarkirkjur var sú að í fátækari sóknum var erfitt að halda kirkjunum við, en almennt var allt kapp lagt á að hafa kirkjunnar í góðu ástandi. Það gat því til dæmis farið svo að ekkjur presta sætu uppi með skuldir þegar nýr prestur tók við embættinu af eiginmanni þeirra. Því þótti sanngjarnt að leggja rekstur kirkjunnar á söfnuðinn, og árið 1880 náði hugmyndin um safnaðarkirkjur inn í lög um sóknarnefndir. Þá gátu sóknarnefndir tekið yfir fjármál kirkju, og einnig annast umsjón og byggingu þeirra. Árið 1882 gengu í gildi lög sem veittu söfnuðum leyfi til að taka við umsjón og fjárhaldi kirkna ef tveir þriðju hlutar sóknarmanna óskuðu eftir því. Framan af gekk þetta hægt og fáar kirkjur gengu undan prestum til safnaða. Árið 1894 voru þó 50 kirkjur komnar undir umsjón safnaða, og um hundrað eftir 1900. Eftir það voru sett ný lög og ferlinu var hraðað til muna. Þessi yfirfærsla breytti hlutverki presta nokkuð og minnkaði álagið á þá.⁴¹ Meðal annarra laga sem voru samþykkt á þessum tíma voru lög um innheimtu og meðferð á kirknafé, en með þeim var hinn almenni kirkjusjóður stofnaður. Hann geymdi allt fé sem kirkjur áttu og þær gátu einnig fengið lán úr sjóðnum.⁴² Saga lagasetningar verður ekki frekar rakin hér, utan þau lög sem voru sett árið 1907 sem skiptu miklu máli varðandi fjárhagsleg málefni þjóðkirkjunnar og íslenska ríkisins.

³⁶ Jón Pjetursson, *Kirkjurjettur*, bls. 174.

³⁷ Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu malefni Íslands frá 1874, 1. gr.

³⁸ Sama heimild, 46 - 47. gr.

³⁹ Árni Daniel Júlíusson o.fl., *Ísland í aldanna rás*, bls. 282-283.

⁴⁰ Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu malefni Íslands frá 1874, 45. gr.

⁴¹ Þórunn Valdimarsdóttir og Pétur Pétursson, *Kristni á Íslandi IV. bindi. Til móts við nútímann*.

(Alþingi, Reykjavík 2000). bls. 74, bls. 87-88

⁴² Lög um innheimtu og meðferð á kirknafé nr. 29 frá 22. maí 1890, með síðari breytingum.

Lög þau sem sett voru árið 1907 fjölluðu helst um skipulag og stjórn starfsemi kirkjunnar, kjör presta og rekstur kirkjueigna.⁴³ Um suma þætti voru gerðar róttækar breytingar og kirkjulénum fækkaði ört, þar sem föst laun presta frá ríkinu voru ákveðin með lögum nr. 46/1907 og Prestlaunasjóður var stofnaður. Tilgangur hans var að jafna tekjur presta og átti hann að hafa tekjur af ýmsum þáttum. Fyrst og fremst áttu eignir kirkjunnar að halda honum uppi, en einnig sóknartekjur, vextir og sektir samkvæmt lögum, eins og segir í 24. gr. laga nr. 46/1907. Framlög úr landssjóði voru einnig greidd ef eitthvað vantaði upp á að hægt væri að greiða prestum full laun.⁴⁴ Vextir úr Kirkjujarðasjóði sem var einnig stofnaður 1907 áttu að ganga í Prestlaunasjód upp í laun sóknarpresta, og til þess að jafna greiðslur á milli brauða. Með þessum lögum gekk ríkið því mun lengra en að veita aðeins þurfandi prestum laun, og kerfið var orðið líkara því sem það er í dag. Fyrirkomulag launanna hélst þó ekki til frambúðar, því að síðar voru sett lög um laun embættismanna, nr. 71/1919, og fengu þá prestar greidd laun beint úr ríkissjóði.⁴⁵

Grundvöllur launa presta frá ríkinu voru lög um sölu kirkjujarða nr. 50/1907 sem eru hvað mikilvægust fyrir álitagerðina frá 1984 og einnig fyrir samninginn sem gerður var á milli ríkis og kirkju 1997. Þá átti kirkjan miklar fasteignir og með þessum lögum var samþykkt að ríkið fengi heimild til að selja kirkjujarðir til ábúenda. Þó voru undanskildar þær jarðir sem prestar sátu á. Þessi lög voru sett að fyrirmynd laga nr. 31/1905 um sölu þjóðjarða, en seinni lögin settu nákvæmari reglur og bættu því auk þess við að andvirði jarðanna myndi renna í Kirkjujarðasjód sem landsstjórnin varðveitti og var notaður upp í laun presta.⁴⁶ Helstu rök fyrir jarðasölunni voru þau að jarðir ættu ekki að vera opinber eign og það væri betra fyrir þjóðina að bændur ættu sínar jarðir sjálfir. Tilgangurinn var því að auka sjálfsábúð,⁴⁷ enda myndu bændur ekki gera nauðsynlegar umbætur á jörðum sínum þegar þeir byggju við leiguábúð. Fyrst um sinn tók salan mikinn kipp, en síðar efldist mótstaðan – einkum þegar kom í ljós að það var ekki alltaf öruggt að jörðin héldist í ábúð og eign ábúanda. Það kom

⁴³ Kirkjueignanefnd 1984, bls. 55

⁴⁴ Lög um laun sóknarpresta nr. 46 frá 16. nóvember 1907, með síðari breytingum.

⁴⁵ Þórunn Valdimarsdóttir og Pétur Pétursson, *Kristni á Íslandi IV. bindi*, bls. 74

⁴⁶ Lög um sölu kirkjujarða nr. 31 frá 16. nóvember 1907, 15. gr.

⁴⁷ Alþingistíðindi 1915, A-deild. 'Álit um frv. Til laga um frestun á framkvæmd laga nr. 50, 20. okt. 1905, um sölu þjóðjarða, og laga nr. 31, 16. nóv 1907, um sölu kirkjujarða'. *Þingskjal nr. 142*, neðri deild, 26. löggjafarþing 1915, bls. 329

fyrir að jarðir og réttindi sem þeim fylgdu lentu í braski og það var ekki vel liðið, sérstaklega ekki ef kaupendur voru erlendir.⁴⁸ Þá efldust raddir um að erfðaábúð væri skynsamlegri kostur.⁴⁹

Á árunum 1932-1936 voru flutt frumvörp á Alþingi sem studdu erfðaábúð á þjóðjörðum. Þær umræður enduðu með því að lög nr. 8/1936 um erfðaábúð og óðalsrétt voru sett á Alþingi. Búskapur á þjóðjörðum skyldu þannig grundvallast á erfðaleigu.⁵⁰ Hér má sjá að reynslan af jarðasölunni frá 1907-1930 leiddi til algerrar kúvendingar á skoðunum í þessum málum. Margir bændur voru í skuldavandræðum og litu á það sem góða lausn ef ríkið tryggði þeim afkomu með því að kaupa aftur af þeim jarðirnar en tryggja þeim ábúðarrétt samkvæmt nýju lögunum. Lögum þessum var breytt með ýmsu móti fram til 1984 þegar þau voru numin úr gildi.⁵¹ Núgildandi lög um þetta efni eru jarðalög nr. 81/2004. Þar falla kirkjujarðir undir ákvæði um ríkisjarðir,⁵² og reglur um ættaróðul falla úr gildi við andlát óðalseiganda. Um þær jarðir skulu því gilda ákvæði erfðalaga.⁵³ Um sölu ríkisjarða til ábúenda segir að þeir sem hafi fengið erfða- eða lífstíðarábúð á jörðum sínum geti fengið þær keyptar að vissum skilyrðum uppfylltum.⁵⁴ Í álitsgerð kirkjueignanefndar er sérstaklega tekið fram að í þeim lögum sem hafa verið sett um sölu kirkjujarða eða þjóðjarða eru engin ákvæði um að salan skuli borin undir forsvarsmenn viðkomandi kirkju eða að hagsmuna kirkjunnar skuli á einhvern hátt gætt við sölu jarðarinnar. Landbúnaðarráðuneytið hefur umsjón með þessum jörðum og sér um sölu þeirra. Kirkjueignanefndin segir þó að í seinni tíð hafi svo borið við að ráðuneytið hafi leitað umsagnar biskupsembættis um sölu jarða.⁵⁵

Athafnir ríkisvaldsins allt fram á þennan dag hafa haft áhrif á samband ríkis og kirkju. Eins og sjá má af sögunni má rekja lagaleg tengsl ríkis og kirkju aftur til siðaskipta. Á einveldistímanum urðu afskipti ríkisvaldsins enn meiri. Eftir að stjórnarskráin 1874

⁴⁸ Þorkell Jóhannesson, *Alþingi og atvinnumálin, landbúnaður og útvegsmál – höfuðþættir*.

(Alþingissögufélag, Reykjavík 1948), bls. 36-37

⁴⁹ Alþingistíðindi 1915, A, bls. 331

⁵⁰ Lög um erfðaábúð og óðalsrétt nr. 8/1936.

⁵¹ Frumvarp til laga nr. 90/1984 um breytingu á jarðalögum nr. 65 frá 31. maí 1976, með síðari breytingum. *Þingskjal nr. 1090*, 106. löggjafarþing 1983-1984, 14. gr.

⁵² Jarðalög nr. 81 frá 9. júní 2004, með síðari breytingum, 19. mgr. 2. gr.

⁵³ Sama heimild, 3. mgr. 42. gr.

⁵⁴ Sama heimild, 36. gr.

⁵⁵ Kirkjueignanefnd 1984, bls. 47

gekk í gildi var farvegur lagður með lögum um ýmis málefni kirkjunnar, sem fléttaði ríki og kirkju enn frekar saman. Á árunum eftir jarðasöluna var haldið áfram að vinna að málefnum ríkis og þjóðkirkju á Íslandi. Þegar kirkjueignanefndin var stofnuð árið 1982 var tilgangurinn að skýra frekar samband ríkis og kirkju varðandi eignir kirkjunnar.

Kirkjueignanefndin komst að því að þótt nán tengsl hafi verið milli ríkisvaldsins og kirkjunnar þá gæti það ekki jafngilt því að ríkissjóður hafi sjálfkrafa getað eignast kirkjujarðirnar. Hins vegar eigi þjóðkirkjan heldur ekki rétt til eignanna, né heldur Kirkjujarðasjóður eða Kristnisjóður þótt andvirði seldra kirkjujarða rynnu í þá á tímabili.⁵⁶ Hér verður að hafa í huga að hver lénskirkja var talin sjálfseignarstofnun fram að 1907.⁵⁷ Kirkjueignanefndin sagði að grunneignarréttinum hafi ekki verið breytt með lögnum sem voru sett um kirkjuna, heldur hafi aðeins skipan á umsjón eignanna verið breytt. Á þessum tíma áttu kirkjueignir enn að standa undir prestlaunum og jafnvel þótt Prestlaunasjóður hafi ekki geta staðið undir laununum og ríkisvaldið þurft að skerast í leikinn, hafi það heldur engu breytt um eignarréttinn. Nefndin sagði að hver kirkja ætti, sem sjálfseignarstofnun, þær jarðeignir sem ekki höfðu verið seldar frá henni með lögumætum hætti, og til að breyta því fyrirkomulagi þyrfti ótvíræða lagaheimild. Á þessum tíma hafði hún hefur ekki verið sett.⁵⁸ Engu að síður sagði nefndin fyrir í álitsgerðinni að íslenska kirkjan ætti ekki neinn rétt til bóta fyrir eignirnar enda þótt ekki hafi verið löglega að yfirtöku þeirra staðið á sínum tíma.⁵⁹ Þess vegna komst nefndin að þeirri niðurstöðu að hver kirkja ætti það sem ekki hefur verið frá henni tekið.⁶⁰ Nefndin veltir einnig fyrir sér eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar frá 1944 og hvort sala kirkjujarða og ráðstöfun andvirðisins hafi verið í fullu samræmi við það.⁶¹ Ekki verður þó nánar farið út í það að svo stöddu.

Eftir að álitsgerðin kom út fóru hjólin að snúast varðandi eignamál þjóðkirkjunnar. Árið 1997 var gert samkomulag um kirkjujarðir, og samningur undirritaður um sama málefni árið 1998. Sérstök lög um þjóðkirkjuna tóku gildi 1. janúar 1998. Þetta verður frekar rakið í köflunum hér á eftir.

⁵⁶ Sama heimild, bls. 64

⁵⁷ Sama heimild, bls. 63

⁵⁸ Sama heimild, bls. 64

⁵⁹ Sama heimild, bls. 11 og 67

⁶⁰ Sama heimild, bls. 64

⁶¹ Sama heimild, bls. 66-67

Þessari stuttu samantekt á sögu eigna lúthersku kirkjunnar á Íslandi er ætlað að varpa ljósi á að umræðan um samband ríkis og kirkju byggir ekki alltaf á staðreyndum málsins. Af sögunni má sjá að samband ríkis og þjóðkirkju er nokkuð flókið og það orsakast af margvíslegum þáttum, lagalegum sem samfélagslegum. Í næstu köflum verður gerð tilraun til að skýra þetta flókna samband enn frekar.

2.2 Trúmálaákvæði stjórnarskrárinnar

Með stjórnarskránni „um hin sjerstaklegu malefni Íslands“⁶² sem Danakonungur færði Íslendingum árið 1874 kom, eins og áður sagði, þjóðkirkjuhugtakið í fyrsta sinn í ljós á Íslandi. Ákvæðið um þjóðkirkjuna í þessari fyrstu stjórnarskrá Íslendinga hljómaði svo: „Hin evangeliska lúterska kirkja skal vera þjóðskirkja á Íslandi, og skal hið opinbera að því leyti styðja hana og vernda.“⁶³ Þetta ákvæði var samhljóma því sem hefur verið í dönsku stjórnarskránni frá árinu 1849.⁶⁴ Ákvæðið hefur haldist nær óbreytt á Íslandi í gegnum árin og hljómar nú svo: „Hin evangeliska lúterska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda. Breyta má þessu með lögum.“⁶⁵

Sú breyting í Danmörku að ríkiskirkjan yrði þjóðkirkja (d. *folkekirke*) varð vegna þess að stærsti hluti þjóðarinnar voru meðlimir lúthersku kirkjunnar.⁶⁶ Það sama má segja um kirkjuna á Íslandi, en með þessu fyrirkomulagi átti þjóðkirkjan einnig að starfa í lýðræðislegri anda en ríkiskirkjan hafði gert.⁶⁷ Þó var ríkinu skylt, eins og sagði í 45. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874, að styðja og vernda þjóðkirkjuna. Þetta ákvæði var ekki skýrt frekar og ljóst að þinginu var eftirlátið að túlka á hvern hátt ríkið skyldi sýna þennan stuðning. Í Kirkjurjetti Jóns Pjeturssonar frá 1890 segir um trúarákvæðin að skv. 45. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 sé hinu opinbera skylt að styðja og vernda hina evangelísku, lúthersku kirkju. Þar inn í komi menntun presta, að sóknarbörn fái leiðsögn í trúnni og að hús kirkjunnar séu í lagi. Þjóðin beri kostnaðinn af þessu. Þar

⁶² Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu malefni Íslands frá 1874.

⁶³ Sama heimild, 45. gr.

⁶⁴ *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Henrik Zahle ritstýrði. (2. útgáfa Jurist- og Ökonomforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 2006), um 4. gr.

⁶⁵ Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33 frá 17. júní 1944, með síðari breytingum, 62. gr.

⁶⁶ *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, um 4. gr.

⁶⁷ Hjalti Hugason, ‘Samband ríkis og þjóðkirkju á Íslandi’ (2003) 1:70 Kirkjuritið, bls. 42.

segir einnig að engin skylda liggja á stjórninni til að styðja önnur trúarbrögð með neinum hætti. Þessar skýringar Jóns eru mjög afgerandi fyrir hina evangelísku lúthersku kirkju og lýsa tíðarandanum á þessum tíma. Í þessari stjórnarskrá kom trúfrelsi líka inn í myndina, þannig að ljóst var að þrátt fyrir meirihlutaskoðanir mátti ekki mátti mismuna mönnum sökum trúarbragða. Jón getur þess reyndar að þótt svo sé eigi varla aðrir en meðlimir þjóðkirkjunnar völu á því að komast í opinberar stöður eða embætti.⁶⁸

Með stjórnarskrá lýðveldisins Íslands frá árinu 1944 eru aðeins til athugasemdir til og með 30. gr. og því ekki neinum athugasemdum eða skýringum til að dreifa um þjóðkirkjuákvæðið eins og það er í dag. Þar sem ákvæði íslensku og dönsku stjórnarskrána hefur verið nær samhljóma frá árinu 1874 er ekki úr vegi að kanna hvernig stuðningur ríkisins við þjóðkirkjuna er túlkaður í Danmörku.

Í skýringum við dönsku stjórnarskrána segir að stuðningurinn við dönsku þjóðkirkjuna sé af fjárhagslegum toga, en einnig megi álykta að stuðningur af öðrum toga eigi að vera fyrir hendi. Um báða þættina má setja frekari löggjöf. Í skýringunum segir að umfang fjárhagslegs stuðnings ríkisins til þjóðkirkjunnar hafi minnkað en kirkja og ríki séu með ýmsa samninga sín á milli sem varða samfélagsmál, s.s. greiftranir, skráningu í þjóðskrá og viðhald kirkjueigna. Um stuðning sem er ekki fjárhagslegur segir að hann megi þó ekki seilast of langt inn á svið kirkjunnar og hafa þannig áhrif á starf hennar. Þessi stuðningur getur verið í formi laga um helgidaga, kennslu kristinfræði í grunnskólum og fleira í þeim dúr.⁶⁹

Hægt er að heimfæra þessar skýringar nær beint á 62. gr. íslensku stjórnarskrárinnar og þann fyrirkomulag ríkis og þjóðkirkju á Íslandi. Íslenska ríkið hefur frá upphafi látið sig fjárhagsleg málefni þjóðkirkjunnar varða og stutt við rekstur hennar á ýmsan hátt. Einnig er þjóðkirkjan á Íslandi rótgróin menningarlega séð ef skoðað er ofan í kjölinn. Meirihluti Íslendinga 16 ára og eldri er í þjóðkirkjunni, eða 78,9% þann 1. desember 2009.⁷⁰ Enda þótt meirihluti þeirra sem skráðir eru í þjóðkirkjuna sækir ekki kirkju reglulega, þá hefur kirkjan áhrif á marga hluti í þjóðfélaginu sem landsmenn

⁶⁸ Jón Pjetursson, *Kirkjurjettur*, bls. 36.

⁶⁹ *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, um 4. gr.

⁷⁰ Hagstofan, félagar í þjóðkirkjunni eftir sóknunum, prestaköllum og prófastsdæmum 2009.

taka ef til vill ekki eftir daglega. Þar má nefna, líkt og í Danmörku, lög um helgidagafrið,⁷¹ kristinfræðikennsla og einnig athafnir við fermingar, brúðkaup og jarðarfarir. Helgidagarnir sem nefndir eru í lögum um helgidagafrið eru dagar sem meirihluta þjóðarinnar er kunnugt um og halda hátíðlega. Kristinfræðikennsla viðhefst enn í skólum, þótt hún sé farin að mæta meiri andstöðu.⁷² Athafnir við mikilvæg tímamót í lífi manna fara oft fram í kirkjum, og er það að hluta til vegna þess að það er hlutur sem landsmenn hafa vanist á og telja eðlilega – jafnvel þótt fólk sé ekki trúrækið alla jafna. Síðustu ár hefur veirð horft með meiri gagnrýnisaugum á þjóðkirkjuna og fyrirkomulag starfs hennar en áður hefur verið gert. Kröfur um aðskilnað ríkis og kirkju verða sífellt meira áberandi og eru margar studdar sterkum rökum. *Samtök um aðskilnað ríkis og kirkju* sendu stjórnarskrárnefnd erindi þegar mannréttindakafla stjórnarskrárinnar var breytt árið 1995⁷³ og *Siðmennt, félag siðrænna húmanista á Íslandi* berst fyrir trúfrelsi og jafnrétti lífsskoðunarfélaga.⁷⁴ Árið 1995 sendi forveri félagsins, *Siðmennt, félag áhugafólks um borgaralegar athafnir*, erindi til Alþingis þegar drög að stjórnarskrárbreytingunum lágu fyrir og lögðu til að 62. gr. stjórnarskrárinnar yrði felld brott.⁷⁵ Árið 2005 var gerð álitgerð fyrir *Siðmennt* varðandi lagalega stöðu félagsins eftir að því var synjað um skráningu sem trúfélags.⁷⁶ Margir hafa því vaknað til vitundar um stöðu sína og horfa gagnrýnni augum á samfélagið en áður.

Í þessu samhengi er vert að taka fram að í skýringunum dönsku er sagt að skyldan til að styðja dönsku þjóðkirkjuna komi ekki í veg fyrir að ríkið geti stutt önnur trúfélög. Um þetta hefur verið deilt á Íslandi, að þjóðkirkjan njóti fjárhagslegs stuðnings af ríkinu *umfram* önnur trúfélög, þótt stjórnarskráin krefjist þess ekki. Þeir sem eru hvað róttækastir vilja þetta ákvæði um þjóðkirkjuna burt úr stjórnarskránni, og segja það vera í berhöggi við 65. gr. stjórnarskrárinnar, sem er kölluð jafnræðisreglan.⁷⁷ Samkvæmt dómi Hæstaréttar í máli Ásatrúarfélagsins gegn íslenska ríkinu staðfesti

⁷¹ Lög um helgidagafrið nr. 32 frá 14. maí 1997, með síðari breytingum.

⁷² Siðmennt, 'Trúarstarf í opinberum skólum', <http://sidmennt.is/trufrelsi/truarstarf-i-opinberum-skolum/>

⁷³ Sigurður Hólm Gunnarsson f.h. SARK 2005, http://www.stjornarskra.is/media/stjorn_erindi/SARK_alit.pdf Sótt 20. apríl 2010.

⁷⁴ Siðmennt, félag siðrænna húmanista á Íslandi, www.sidmennt.is.

⁷⁵ Skjalasafn Alþingis, umsögn Siðmenntar, 'Athugasemdir við frumvarp til stjórnskipunarlaganna,' erindi nr. 118/903 í máli nr. 297 á 118. löggjafarþingi (Reykjavík, 1995).

⁷⁶ Oddný Mjöll Arnardóttir, 'Álitgerð til Siðmenntar, félags siðrænna húmanista á Íslandi' 2005.

⁷⁷ Siðmennt, 'Trúfrelsisstefna', <http://sidmennt.is/trufrelsi/trufrelsisstefna/>

Hæstiréttur dóm héraðsdóms, um að „ekki fælist mismunun í því mati löggjafans að ákveða framlög til þjóðkirkjunnar úr ríkissjóði umfram önnur trúfélög” vegna þess að starfsmenn þjóðkirkjunnar hafa bæði réttindi og skyldur samkvæmt lögum sem önnur trúfélög hafa ekki. Hæstiréttur taldi því mishá fjárframlög til þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga úr ríkissjóði ekki vera brot á 65. gr. stjórnarskrárinnar.⁷⁸

Til grundvallar þessum fjárframlögum til þjóðkirkjunnar liggja samkomulag á milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar sem var gert var árið 1997 um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar og samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög sem var gerður árið 1998. Um þau verður meðal annars fjallað í næsta kafla.

⁷⁸ Hæstiréttur Íslands. Dómur í máli nr. 109/2007 frá 25. október 2007 (Ásatrúarfélagið gegn íslenska ríkinu).

3. Fjárframlög íslenska ríkisins til þjóðkirkjunnar

3.1 Samkomulag um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar

Í janúar 1997 var haldinn fundur í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu þar sem lágu fyrir drög að samkomulagi á milli ríkis og kirkju. Samkomulagið fjallaði um kirkjujarðir og launagreiðslur til presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar og verður hér eftir nefnt kirkjujarðasamkomulagið.⁷⁹ Í því segir að íslenska ríkið og þjóðkirkjan geri með sér samkomulag um að kirkjujarðir og aðrar kirkjueignir, að frátöldum prestssetrum, séu eign íslenska ríkisins.⁸⁰ Íslenska ríkið skuldbindur sig á móti til þess að greiða laun presta þjóðkirkjunnar og starfsmanna biskupsembættisins.⁸¹ Í samkomulaginu segir einnig að það sé skuldbinding um fullnaðaruppgjör þessara aðila vegna verðmætanna sem ríkissjóður tók við árið 1907 – sem eru kirkjujarðirnar.⁸² Í 3. gr. eru útlistaðir þeir liðir sem ríkið skuldbindur sig til að greiða til presta og starfsmanna biskupsembættisins, en aðilar geta endurskoðað þá grein að liðnum 15 árum frá undirritun samkomulagsins. Í skýringum við samkomulagið segir að kirkjujarðir séu skilgreindar sem jarðeignir sem kirkjur hafa átt og hafa ekki verið seldar frá þeim með lögmatum hætti, og hafa verið í umsjón ríkisins frá árinu 1907, sbr. lög nr. 46/1907 um laun sóknarpresta og nr. 50/1907 um sölu kirkjujarða. Einnig er stuðst við álitsgerð kirkjueignanefndar frá árinu 1984.⁸³

Prestssetur eru undanskilin þessu samkomulagi og heyrðu á þeim tíma undir sérstök lög nr. 137/1993 um prestssetur. Viðræðunefnd bað um að síðar yrði fjallað um eignarréttarstöðu prestssetra. Árið 2006 var gert samkomulag á milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um prestssetrin, sem varð viðauki við kirkjujarðasamkomulagið. Með því var eignarréttur á öllum prestssetrum skilgreindur og framlag ríkisins til þjóðkirkjunnar jókst. Samkomulagið var álitid fullnaðaruppgjör á milli aðilanna vegna allra prestssetra og hvorugur aðili á lengur kröfu á hendur hinum vegna þeirra.⁸⁴ Með

⁷⁹ Samkomulag um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar 1997.

⁸⁰ Sama heimild, 1. gr.

⁸¹ Sama heimild, 2. gr.

⁸² Sama heimild, 4. gr.

⁸³ Sama heimild.

⁸⁴ Þjóðkirkjan, 'Íslenska ríkið og Þjóðkirkjan semja um prestssetur'.

Þessu samkomulagi voru lög nr. 137/1993 felld niður og ákvæði um þau sett inn í 62. gr. laga nr. 78/1997.⁸⁵ Jafnframt voru settar starfsreglur um Kirkjumálasjóð vegna rekstrar og umsýslu prestsbústaða og prestssetursjarða.⁸⁶

Grundvöllur kirkjujarðasamkomulagsins eru auðvitað kirkjujarðirnar sem kirkjueignanefnd fjallaði um í álitargerð sinni. Til að rifja upp niðurstöður nefndarinnar, sem útlistaðar voru í öðrum kafla, voru þær á þá leið að íslenska ríkið hefði ekki getað eignast kirkjujarðirnar sjálfkrafa og að kirkjan ætti því enn það sem ekki hefði verið frá henni tekið.⁸⁷ Þjóðkirkjan var því, eftir álit kirkjueignanefndar, álitin sjálfstæð stofnun en ekki opinber stofnun.⁸⁸ Það var komið á hreint að þjóðkirkjan væri aðili að lögum, eins og kemur fram í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Þar segir einnig að einstakar sóknir og stofnanir þjóðkirkjunnar njóti sjálfstæðrar eignhelgi.⁸⁹ Því er réttur þeirra verndaður af 72. gr. stjórnarskrárinnar.⁹⁰

3.2 Lög nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar

Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997 tóku gildi þann 1. janúar 1998. Frumvarpið sem varð að lögum var samið af nefnd sem kirkjuráð skipaði árið 1996 til að vinna að lokaundirbúningi að framlagningu lagafrumvarpa um kirkjuleg málefni. Í þessari nefnd sátu meðlimir af hálfu beggja aðila; íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar. Annað frumvarp, sem lagt var fram árið 1995 en náði ekki samþykki, var haft til grundvallar, en verkefni nefndarinnar sem samdi fyrra frumvarpið var að endurskoða fyrirkomulagið á stjórnskipulegu sambandi íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar eins og það var þá. Gerðar voru nokkrar breytingar á fyrra frumvarpinu, aðallega um skipan kirkjuþings, og veiting prestakalla var sett inn í nýja frumvarpið þannig að nú var kirkjuþingi falið að veita prestaköll – ekki ríkisvaldinu. Kirkjuþing átti með þessu frumvarpi einnig að fá ákvörðunarvald um skipan sókna,

⁸⁵ Lög nr. 82 frá 29. mars 2007 um breyting á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78 26. maí 1997.

⁸⁶ Starfsreglur nr. 1027/2007 um prestssetur, skv. 59. gr. laga nr. 78 frá 26. maí 1997.

⁸⁷ Álitargerð kirkjueignanefndar 1984, bls. 113.

⁸⁸ Þjóðkirkjan, 'Grundvöllur fjármála þjóðkirkjunnar'.

⁸⁹ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78 frá 26. maí 1997, með síðari breytingum, 2. gr.

⁹⁰ Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, 72. gr.

prestakalla og prófastdæma. Með þessu vildi nefndin setja skýra rammalöggjöf um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Í greinargerð segir einnig að kirkjueignanefndir ríkis og þjóðkirkju hafi unnið samhliða þessu starfi að því að ná samkomulagi um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar.⁹¹ Sú nefnd náði samkomulagi því sem lýst er hér í kafla 3.1 og samþykkti það þann 10. janúar 1997.⁹²

Nefndin skoðaði stjórnskipun íslensku þjóðkirkjunnar og samband hennar við ríkisvaldið með því hugarfari að endurskoða sambandið og veita þjóðkirkjunni mun meira sjálfstæði en hún hafði haft í langan tíma. Ýmsir þættir knúðu á um þessar breytingar, m.a. þjóðfélagsbreytingar, breytingar á starfi kirkjunnar og aukin umræða í stjórnámálum. Engu að síður komst nefndin að því að rétt væri að stjórnarskrárbundnum tengslum ríkis og þjóðkirkju yrði haldið. Lagafrumvarpið sjálf var ætlað sem rammalöggjöf fyrir þjóðkirkjuna og ætlunin var ekki að ýta eldri lögum markvisst í burtu.⁹³ Ljóst var að ytri mál kirkjunnar þörfuðust breytinga, en um langa hríð hafði þeim verið ráðið með lögum frá Alþingi – s.s. skipan og veitingu prestakalla og prófastsdæma, og biskupskosningu. Upp voru komnar umræður um þessa réttarstöðu kirkjunnar og tímabært þótti að endurskoða málin. Sýnt þótti af reynslunni að mikilvægt var að láta þjóðkirkjunni eftir sjálfræði í ýmsum málum, það eflði starf hennar í heild og reyndist vel.⁹⁴

Við samningu frumvarpsins skoðaði nefndin tengsl ríkis og kirkju í löndunum í kringum okkur. Niðurstaðan var þó sú að byggja sem mest á kirkjuhefð hér á landi og reyna einnig að samræma hana þörfum nútímans.⁹⁵ Nefndin lagði ríka áherslu á það að 62. ákvæði stjórnarskrárinnar segir fyrir um stuðning íslenska ríkisins við þjóðkirkjuna, og það sé ljóst að þar sé verið að tala um stuðning eins aðila við annan. Ríki og þjóðkirkja séu því ekki eitt, og áréttað var að þjóðkirkjan er sjálfstæð stofnun.⁹⁶ Nefndin vildi auka vald kirkjuþings og veita því ákvörðunarvald í kirkjulegum málum. Einnig ætti kirkjuþing að taka til umfjöllunar frumvarp sem

⁹¹ Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997 með síðari breytingum. *Þingskjal nr. 557*, 121. löggjafarþing 1996-1997.

⁹² Samkomulag um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar 1997.

⁹³ Frumvarp til laga nr. 78/1997, I. hluti athugasemda.

⁹⁴ Sama heimild, II. hluti athugasemda.

⁹⁵ Sama heimild, II. hluti athugasemda.

⁹⁶ Sama heimild, III. hluti athugasemda.

nefndin undirbjó um starfsreglur fyrir þjóðkirkjuna, sem ætlunin var að hafa í samræmi við lagafrumvarpið, en heldur ítarlegri. Talið var að slíkar reglur hafi vantað lengi.⁹⁷ Þessi lög voru ætluð til að auðvelda starfsemi kirkjunnar og styrkja hana á allan hátt. Þau voru hugsuð sem framtíðarskipulag kirkjunnar og svo virðist sem ekki hafi verið gert ráð fyrir því að sambandi íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar yrði slitið þegar fram liðu stundir. Þessi lög voru sett fram á táknrænan hátt um endurnýjað samband á milli ríkis og þjóðkirkju, og nákvæmir útreikningar liggja ekki á bak við þau.⁹⁸

3.3 Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög

Fjárframlögunum sem íslenska ríkið skuldbatt sig til að greiða þjóðkirkjunni voru ekki gerð skýr skil í kirkjujarðasamkomulaginu né í hinum nýju lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Því var nauðsynlegt að gera ítarlegri samning um málið. Biskup Íslands, dóms- og kirkjumálaráðherra og fjármálaráðherra skrifuðu undir “samning um rekstrarkostnað vegna prestsembætta og prófasta, rekstrarkostnað biskupsstofu, framlag til kristnisjóðs og sérframlög til þjóðkirkjunnar” þann 4. september 1998, og tók hann gildi 1. janúar 1999.⁹⁹ Hér verður farið yfir samninginn, lið fyrir lið.

Í 1. gr. segir að samningurinn sé útfærsla á kirkjujarðasamkomulaginu, og nái einnig til annars rekstarkostnaðar sem féll utan samkomulagsins. Þar eru einnig tilgreind fylgiskjöl samningsins, sem eru skýringar, yfirlit um fjárhæðir og sjálf t kirkjujarðasamkomulagið.¹⁰⁰ Í 2.-6. grein eru fjárhæðum framlagsins gerð skil, og er um að ræða fastar fjárhæðir í hverjum lið. Utan þeirra greina falla sérframlög og styrkir sem kveðið er á um í 7. gr., en það eru framlög sem lög kveða á um eða samið er um sérstaklega. Nánar er greint frá þessu í fylgiskjali 1, skýringum við einstakar greinar samningsins.¹⁰¹

⁹⁷ Sama heimild, IV. hluti athugasemda.

⁹⁸ Þjóðkirkjan, ‘Grundvöllur fjármála þjóðkirkjunnar’, <http://kirkjan.is/stjornsysla/fjarmal/grundvollar>

⁹⁹ Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög 1998.

¹⁰⁰ Sama heimild, 1. gr.

¹⁰¹ Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög 1998, fylgiskjal 1, um 7. gr.

Í 2. gr. segir að ríkið greiði laun og launatengd gjöld biskups Íslands, vígslubiskupa og 138 presta og prófesta. Laun þeirra fara, samkvæmt lögum nr. 78/1997, eftir úrskurðum kjaranefndar og kjaradóms. Auk venjulegra launa er gert ráð fyrir aukaframlagi vegna námsleyfa, veikinda og annara launaútgjalda. Í ákvæðinu segir einnig að launaframlagið sé ákvarðað eftir reiknilíkani sem biskupsstofa hefur umsjón með í samráði við dóms- og kirkjumálaráðuneytið (nú dómsmála- og mannréttindaráðuneytið).¹⁰² Launakostnaður starfsmanna biskupsstofu greiðist einnig úr ríkissjóði, og er það föst fjárhæð eða 52,7 milljónir á ári. Launin fara eftir lögum um kjararáð, eða lögum um kjarasaminga opinberra starfsmanna.¹⁰³ Starfsmenn þjóðkirkjunnar, sem fá greidd laun úr ríkissjóði, eru opinberir starfsmenn og njóta því þeirra réttinda og bera þær skyldur sem kveðið er á um í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.¹⁰⁴ Fjárhæðin í 2. og 4. gr. getur breyst með fjölgun eða fækkun starfsmanna samkvæmt 2. tl. 3. gr. kirkjujarðasamkomulagsins, en þar segir að fjölgi skráðum meðlimum þjóðkirkjunnar um 5000 miðað við íbúaskrá þjóðskrár frá 1996, skuldbindur ríkið sig til að greina laun eins prests til viðbótar. Það sama á við um frekari fjölgun, eða fækkun.¹⁰⁵ Fjárhæðin getur einnig breyst í samræmi við meðalhækkun launa ríkisstarfsmanna.¹⁰⁶

Til rekstrarkostnaðar prestsembætta, prófesta og annars kostnaðar en launa greiðir ríkið árlega 89,5 milljónir króna til þjóðkirkjunnar.¹⁰⁷ Rekstarkostnaður biskupsstofu, annar en laun og launatengd gjöld, og einnig framlag til vígslubiskupa og biskups Íslands er greiddur úr ríkissjóði og eru það 30 milljónir á ári.¹⁰⁸ Í 6. gr. segir að framlög til Kristnisjóðs skuli svara til 15 fastra árslauna presta í fámennustu prestaköllunum.¹⁰⁹ Fjárhæðir 5. og 6. greinar geta breyst með fjölgun og fækkun presta samkvæmt 2. tl. 3. gr. kirkjujarðasamkomulagsins. Þessi rekstrarkostnaður er inni á fjárlögum hvers árs.

¹⁰² Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög 1998, 2. gr.

¹⁰³ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997, 4. mgr. 60. gr.

¹⁰⁴ Sama heimild, 61. gr.

¹⁰⁵ Samkomulag um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar 1997, 2. tl. 3. gr.

¹⁰⁶ Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög 1998, 4. gr.

¹⁰⁷ Sama heimild, 3. gr.

¹⁰⁸ Sama heimild, 5. gr.

¹⁰⁹ Sama heimild, 6. gr.

Þjóðkirkjan ber fulla ábyrgð á fjármálum sínum samkvæmt 8. gr. og fjármagnar önnur útgjöld án aðstoðar úr ríkissjóði. Ef kirkjan fjölgar eða fækkar prestum eða öðru starfsliði umfram þann fjölda sem tilgreindur er í 1. tl. 3. gr. kirkjujarðasamkomulagsins, breytist framlag ríkissjóðs ekki.¹¹⁰ Í 9. gr. kveður á um aukaframlag sem fellur niður árið 2000.¹¹¹ Samkvæmt 10. gr. skulu samningsaðilar sammælast um greiðsluáætlun fyrir einstaka mánuði. Laun greiðast úr ríkissjóði beint til einstaklinga og fara ekki í gegnum biskupsstofu. Önnur framlög greiðast til biskupsstofu.¹¹² Samningsaðilar geta óskað eftir endurskoðun á samningnum ef grundvallarbreyting verður á einhverjum forsendum samningsins, og slitið honum ef vanefndir verða. Ágreiningur skal leystur með þriggja manna nefnd sem skipuð er sérstaklega.¹¹³ Í 12. gr. segir að frumvörp verði lögð fram sem fellu úr gildi lög sem stangast á við samninginn.¹¹⁴

Í svari fjármálaráðherra við fyrirspurn um samkomulag þjóðkirkju og kirkjumálaráðherra segir að samningurinn sé ótímabundinn, og heildarskuldbindingin sé breytileg. Því verði hún ekki færð til gjalda í ríkisreikningi og aðeins árleg framlög koma fram í fjárlögum. Þar segir einnig, í svari við spurningu um hvort afsal til ríkissjóðs verði gefið út fyrir kirkjujörðunum, að: „Með lögum og umræddu samkomulagi er staðfest að kirkjujarðirnar flytjast til ríkisins en ríkið tryggir kirkjunni fjármuni til starfsemi sinnar.” Í þessu felist ótvíráður eignar- og ráðstöfunarréttur íslenska ríkisins á kirkjujörðunum.¹¹⁵

3.4 Samantekt

Þessir þrír þættir sem farið hefur verið yfir eru stoðirnar að sambandi íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar í dag. Greinilegt er að þetta hefur verið hugsað sem framtíðarskipulag á milli aðilanna, því engin ákvæði eru í kirkjujarðasamkomulaginu né samningnum frá 1998 um að sjálf jarðaaafhendingin sé afturkræf. Ekki eru ákvæði

¹¹⁰ Sama heimild, 8. gr.

¹¹¹ Sama heimild, 9. gr.; Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög 1998, fylgiskjal 1, um 9. gr.

¹¹² Sama heimild, 10. gr.

¹¹³ Sama heimild, 11. gr.

¹¹⁴ Sama heimild, 12. gr.

¹¹⁵ Skjalasafn Alþingis, ‘Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Ólafs Hannibalssonar um samkomulag þjóðkirkju og kirkjumálaráðherra.’ Þingskjal 432, 123. löggjafarþing 1998-1999.

um hvað skuli gera ef upp kæmu slíkar kröfur, eða kröfur um frekari aðskilnað. Eina ákvæðið sem kveður á um mögulegar breytingar er áðurnefnd 11. gr. samnings íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög. Þar segir að hægt sé að endurskoða eða segja samningnum upp við viss skilyrði. Hér er ekkert sagt um framhaldið; hvað yrði um grundvöll samningsins, kirkjujarðirnar, og hvernig rekstrargrundvöllur kirkjunnar yrði eftir samningsslit.

Eins og áður sagði fólust hvorki nákvæmir útreikningar í lögum nr. 78/1997 né í kirkjujarðasamkomulaginu. Af útreikningunum sem fylgja samningnum frá 1998 má ráða að þeir voru gerðir með rekstrarkostnað og þarfir þjóðkirkjunnar í huga. Hugsunin var því ekki hve mikils virði kirkjujarðirnar væru eða hve mikið þær gæfu af sér, enda var enginn sjóður stofnaður í þeim tilgangi að taka við arði af jörðunum. Í raun eru engir útreikningar til um virði kirkjujarðanna annars vegar og skuldbindingar ríkisins hins vegar.¹¹⁶ Stjórnarskrárbundin skylda ríkisins vegur augljóslega þungt í þessu máli. Ekki liggur fyrir nein úttekt á því hvað myndi felast í aðskilnaði ríkis og þjóðkirkju, en íslenska ríkinu er þó greinilega ljóst að til þessa gæti komið þótt ekki sé gert ráð fyrir því í samningum við þjóðkirkjuna. Í svari dóms- og kirkjumálaráðherra um aðskilnað ríkis og kirkju eru tíundaðir þeir þættir lagasetningar á Íslandi sem þyrfti að skoða ef til aðskilnaðar kæmi.¹¹⁷ Hjalti Hugason, prófessor í kirkjusögu, fer yfir þessa þætti en bendir á að ef til vill sé það ekki aðskilnaður ríkis og kirkju sem sé mikilvægastur eins og staðan er á Íslandi og öðrum Norðurlöndum. Mikilvægara væri að setja fram skýra stöðu meirihlutakirkna og stuðla að jafnrétti trú- og lífsskoðunarfélaga. Formleg tengsl meirihlutakirkjunnar við ríkið myndu þá skipta minna máli.¹¹⁸ Í annari grein bendir Hjalti á að það verði varla komist hjá því að einhver formleg tengsl séu á milli meirihlutakirkju og ríkisvalds, þótt stjórnarskrárbundin tengsl séu ekki nauðsynleg.¹¹⁹ Hér blasir við að miðað við sögu og menningu þjóðar og kirkju er ekki raunhæft að miða að algjörum aðskilnaði ríkis og þjóðkirkju, en eins og Hjalti segir þá verður að tryggja jafnrétti trúfélaga eins vel og mögulegt er. Hér vill höfundur þó halda áfram að leggja áherslu á hina lagalegu

¹¹⁶ Staðhæfing Hjalta Zóphóníassonar (persónulegur tölvupóstur 15. apríl 2010).

¹¹⁷ Skjalasafn Alþingis, 'Svar dóms- og kirkjumálaráðherra við fyrirspurn Þorgerðar K. Gunnarsdóttur um aðskilnað ríkis og þjóðkirkju.' Þingskjal 356, 128. löggjafarþing 2002-2003.

¹¹⁸ Hjalti Hugason, 'Hverju breytir aðskilnaður ríkis og kirkju?' (2003) 4:97 Bjarmi – tímarit um kristna trú, bls. 20.

¹¹⁹ Hjalti Hugason, 'Samband ríkis og þjóðkirkju á Íslandi' (2003) 1:70 Kirkjuritið, bls. 42.

hlið málsins og grundvöll áðurnefndra samninga, og verður því ekki farið frekar út í aðskilnaðarmál eða jafnrétti aðila í þessu riti.

Aðskilnað hefur þó borið á góma í fleiri löndum en á Íslandi og þau mál leyst með mismunandi hætti. Í næsta kafla verður staða þjóðkirkjunnar á Íslandi skoðuð og hún borin saman við stöðu kirkna í öðrum löndum með svipaða kirkjuskipan. Sjálffræði kirknanna verður skoðað og hvert hlutverk ríkisins er, ef eitthvað, í innri og ytri málum þeirra.

4. Fyrirkomulag þjóð- og ríkiskirkna í nokkrum löndum

4.1 Ísland

Í dag starfar þjóðkirkjan eftir lögum nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Biskup Íslands er æðsti embættismaður kirkjunnar og hefur umsjón með starfi hennar í landinu. Hann er jafnframt forseti kirkjuráðs og hefur ákvörðunarvald um þau mál sem ekki heyra undir önnur stjórnvöld kirkjunnar.¹²⁰

Kirkjuþing hefur æðsta vald í málefnum kirkjunnar innan lögmæltra marka, samkvæmt lögum nr. 78/1997.¹²¹ Fulltrúar á kirkjuþingi eru kosnir til fjögurra ára í senn, og skulu vera fleiri leikmenn í röðum fulltrúa en vígðir menn. Þingforsetinn skal kosinn úr röðum leikmanna.¹²² Með lagasetningunni 1997 fékk Kirkjuþing heimild til að setja starfsreglur um flest málefni sem Alþingi og kirkjumálaráðuneytið (nú dómsmála- og mannréttindaráðuneytið) settu áður lög og reglugerðir um. Kirkjuþing annast stefnumörkun á ýmsum sviðum kirkjunnar, og þarf um sumt að ráðfæra sig við prestastefnu,¹²³ en hún kemur saman að boði biskups Íslands.¹²⁴ Kirkjuþing ber ábyrgð á fjármálum þjóðkirkjunnar.¹²⁵

Kirkjuráð er kosið af Kirkjuþingi og heyrir þar undir. Kirkjuráð fer með framkvæmdavald þjóðkirkjunnar og telst til æðstu framkvæmdavaldshafa þar, ásamt biskupi, Kirkjuþingi og dómsmála- og mannréttindaráðherra. Það fer til dæmis með framkvæmd verkefna settum af lögum og erinda sem Kirkjuþing vísar til ráðsins. Einnig heyra undir ráðið kirkjustaðir og ýmsar stofnanir kirkjunnar,¹²⁶ og ráðið hefur umsjón með Jöfnunarsjóði sókna¹²⁷ og Kristnisjóði.¹²⁸

¹²⁰ Þjóðkirkjan, 'Biskup Íslands', <http://www2.kirkjan.is/stjornsysla/biskup-islands>

¹²¹ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997, 1. mgr. 20. gr.

¹²² Sama heimild, 21. gr.

¹²³ Kirkjuþing, 'Um kirkjuþing', <http://kirkjuthing.is/um-kirkju-ing>

¹²⁴ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997, 28. gr.

¹²⁵ Kirkjuþing, 'Um kirkjuþing', <http://kirkjuthing.is/um-kirkju-ing>

¹²⁶ Þjóðkirkjan, 'Kirkjuráð', <http://kirkjan.is/stjornsysla/kirkjurad>

¹²⁷ Lög um sóknargjöld ofl nr. 91 frá 29. desember 1987, með síðari breytingum, 7. gr.

¹²⁸ Lög um Kristnisjóð o.fl. nr. 35 frá 9. maí 1970, með síðari breytingum, 23. gr.

Ýmsir sjóðir hafa verið settir á stofn til að styrkja þjóðkirkjuna og þeir helstu eru Jöfnunarsjóður sókna, Kristnisjóður og Kirkjumálasjóður. Um þá gilda sérstök lög og hver hefur sitt hlutverk. Jöfnunarsjóður sókna grundvallast á lögum nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. Í hann rennur aukagjald sem er 18,5% af sóknargjöldum, og fá kirkjur úthlutun úr honum eftir því sem þurfa þykir.¹²⁹ Kristnisjóður er byggður á lögum nr. 35/1970 um Kristnisjóð o.fl. Tekjur hans renna í Kirkjumálasjóð. Kirkjumálasjóður byggist á lögum nr. 138/1993 um kirkjumálasjóð. Í hann rennur aukagjald eins og í Jöfnunarsjóðinn, sem er 11,3% af sóknargjöldum.¹³⁰ Sjóðurinn kostar rekstur prestssetra, Kirkjuráðs, Kirkjubings, prestastefnu og fleiri þátta.¹³¹

Íslenska ríkið innheimtir sóknargjöld fyrir skráð trúfélög, þar á meðal þjóðkirkjuna. Sóknargjöldin eru ákvörðuð samkvæmt lögum nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. og eru ákveðin hlutdeild í tekjuskatti.¹³² Í fjárlögum fyrir árið 2010 er gert ráð fyrir 1.800 milljónum í sóknargjöld til þjóðkirkjunnar og 240 milljónum í sóknargjöld til annarra trúfélaga. Skráð trúfélög eru einnig undanþegin fasteignaskatti samkvæmt lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.¹³³ Íslenska ríkið styrkir önnur trúfélög en þjóðkirkjuna ekki að öðru leyti.

Í fjárlögum fyrir árið 2010 segir að framlög til Jöfnunarsjóðs sókna séu 333 milljónir,¹³⁴ til Kristnisjóðs 75 milljónir¹³⁵ og til Kirkjumálasjóðs 257,4 milljónir.¹³⁶ Þessar greiðslur eru greiddar úr ríkissjóði samkvæmt lögum sem getið er hér að ofan. Til kirkjugarða leggur ríkið 917,7 milljónir,¹³⁷ samkvæmt lögum um kirkjugarða.¹³⁸ Rekstrarkostnaður biskupsstofu, prestsembætta og prófaste greiðist til biskupsembættisins, en sá kostnaður er áætlaður 1.408 milljónir á fjárlögum 2010.¹³⁹ Stofnkostnaður vegna sérstakra kirkna eða kirkjustaða er 41,4 milljónir. Frá þessu eru dregnar sértekjur, 82,8 milljónir. Bein og óbein framlög til þjóðkirkjunnar árið 2010

¹²⁹ Þjóðkirkjan, 'Grundvöllur fjármála þjóðkirkjunnar', <http://kirkjan.is/stjornsysla/fjarmal/grundvollur>

¹³⁰ Lög um kirkjumálasjóð nr. 138 frá 31. desember 1993, 2. gr.

¹³¹ Þjóðkirkjan, 'Grundvöllur fjármála þjóðkirkjunnar', <http://kirkjan.is/stjornsysla/fjarmal/grundvollur>

¹³² Lög um sóknargjöld o.fl. nr. 91/1987, 1. gr.

¹³³ Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4 frá 30. janúar 1995, með síðari breytingum, 5. gr.

¹³⁴ Fjárlög fyrir árið 2010. *Þingskjal nr. 594*, 1. mál. Afgreidd frá Alþingi á 138. löggjafarþingi, 22. desember 2009, liður 06-736.

¹³⁵ Sama heimild, liður 06-707.

¹³⁶ Sama heimild, liður 06-705.

¹³⁷ Sama heimild, liður 06-733.

¹³⁸ Lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993, 39. gr.

¹³⁹ Fjárlög fyrir árið 2010, liður 06-701.

eru því 2.957 milljónir fyrir utan sóknargjöld. Framlög fyrir árið 2009 voru talsvert hærri, eða 3.256 milljónir.¹⁴⁰

Eins og sjá má leggur íslenska ríkið til talsverðar fjárhæðir til þjóðkirkjunnar, eða til starfsemi sem er henni tengd. Í ljósi sögunnar, stjórnarskrárbundinnar skyldu ríkisins og samninga milli aðila teljast þessi framlög eðlileg. Ef litið er á málið frá öðru sjónarhorni er hægt að sjá þetta sem mikla mismunun á milli trúfélaga, og ef til vill þarf að gera betur við önnur trúfélög í landinu.

Næst verður litið á löndin í kringum Ísland og kynnt hvernig stærstu trúfélögin tengjast ríkisvaldinu þar. Einnig verður litið á hvort einhvern lærdóm megi draga af því hvernig kerfin hafa þróast í nálægum ríkjum. Valin voru ríki sem tengjast kerfinu á Íslandi sögulegum böndum, og er fróðlegt að sjá hvernig kerfi sem voru svipuð að upplagi hafa þróast í gegnum tíðina.

4.2 Noregur

Í norsku stjórnarskránni eru nokkuð mörg ákvæði sem snúast um málefni þjóðkirkjunnar, eða 6 talsins. Í 2. gr. stjórnarskrárinnar segir að í landinu ríki trúfrelsi og að evangelísk lúthersk trúarbrögð séu opinber trúarbrögð ríkisins. Trúfrelsi var þó ekki bætt inn í norsku stjórnarskrána fyrr en árið 1964 og fyrir þann tíma voru réttindi minni trúarhópa ekki viðurkennd.¹⁴¹ Þetta er líkt fyrirkomulaginu sem er á Íslandi, en þó er ekki svo sterkt tekið til orða í íslensku stjórnarskránni að talað sé um „opinber trúarbrögð”. Í 4. grein segir að konunginum sé skylt að játa evangelíska lútherska trú og að minnsta kosti helmingur þeirra sem sitja í ríkisráði hverju sinni skulu einnig aðhyllast ríkistrúna.¹⁴² Af landsmönnum eru rúm 80% í norsku kirkjunni, sem er svipað hlutfall og á Íslandi. Í 4. grein er til staðar sama skylda ríkisvaldins og er á Íslandi, að styðja evangelíska lútherska trú.¹⁴³

¹⁴⁰ Fjárlög fyrir árið 2009 nr. 177/2008. *Þingskjal nr. 481*, 1. mál. Afgreidd frá Alþingi á 136. löggjafarþingi, 22. desember 2008, liðir 06-701, 06-705, 06-707, 06-733, 06-735 og 06-736.

¹⁴¹ Ingvill Thorson Plesner, ‘Freedom of religion and belief – a quest for state neutrality?’ (PhD thesis, Unipub AS, Oslo 2008), bls. 92-93.

¹⁴² Norges Riges Grundlov frá 17. maí 1814 með síðari breytingum, 12. gr.

¹⁴³ Sama heimild, 4. gr.

Norska kirkjan er ekki persóna að lögum eins og þjóðkirkjan á Íslandi¹⁴⁴ og því gilda ekki sömu lög um hana eins og önnur trúfélög í Noregi. Í kirkjulögunum segir að hver kirkja sé persóna að lögum,¹⁴⁵ eins og kerfið var hér á Íslandi áður fyrr. Hver kirkja er því nokkurs konar sjálfseignarstofnun. Sjálfsákvörðunarvald norsku kirkjunnar í heild er takmarkaðra en annarra trúfélaga í landinu vegna þessa, þótt að það hafi í raun aukist til muna síðustu áratugi.¹⁴⁶ Samkvæmt 16. gr. norsku stjórnarskrárinnar hefur konungurinn formlega mikil völd, og völd hans takmarka völd þingsins yfir kirkjunni.¹⁴⁷ Konungurinn skipar til dæmis biskupa og prófasta, og hefur hann ársamt ríkisráðinu lagalegt vald innan kirkjunnar – í málum sem varða innri stjórn hennar og varða trúarsamfélagið sjálf.¹⁴⁸ Norska kirkjan hefur nokkurs konar yfirstjórn sem kemur fram fyrir hönd kirkjunnar og fjallar um innri málefni hennar. Konungur fer því ekki með öll málefni kirkjunnar þótt valdið liggi formlega hjá honum, og konungur og ríkisráð geti takmarkað sjálfstjórn kirkjunnar.¹⁴⁹

Samkvæmt lögum frá árinu 1996 er norska ríkinu skylt að tryggja fjárhagslegan stöðugleika norsku kirkjunnar og einnig að halda við kirkjubyggingum og greiða laun vissra starfsmanna kirkjunnar.¹⁵⁰ Samkvæmt lögum frá 1969 hafa önnur trúfélög þessi sömu réttindi, en öll trúfélög geta sótt um framlag frá norska ríkinu og er þeim þá tryggð sama upphæð á skráðan meðlim eins og norsku þjóðkirkjunni.¹⁵¹ Þetta gildir einnig um óskráð trúfélög, sem geta keypt og selt eignir og gengið til samninga.¹⁵² Svokölluð lífsskoðunarfélög, sem aðhyllast ekki neina trú, geta einnig sótt um slíkan styrk.¹⁵³ Eitt þeirra félaga er *Human-Etisk Forbund*, sem er húmanískt félag í Noregi, nokkurs konar systurfélag *Siðmenntar, félags siðrænna húmanista á Íslandi*. Hér er þó einn hængur á, því að ekki eru öll framlög norska ríkisins til kirkjunnar notuð til útreikninga fyrir framlögin til hinna trúfélaganna.¹⁵⁴ Þannig að jafnvel þótt kerfið veiti öllum trúfélögum jafna styrki, virðist stjórnarskrárbundin skylda ríkisins við norsku kirkjuna vega þungt og fær hún því meira fjármagn en önnur trúfélög.

¹⁴⁴ Ingvill Thorson Plesner, 'Freedom of religion and belief – a quest for state neutrality?', bls. 91.

¹⁴⁵ Sama heimild, bls. 102.

¹⁴⁶ Sama heimild, bls. 103.

¹⁴⁷ Sama heimild, bls. 105.

¹⁴⁸ Sama heimild, bls. 95.

¹⁴⁹ Sama heimild, bls. 102.

¹⁵⁰ Sama heimild, bls. 110.

¹⁵¹ Sama heimild, bls. 93.

¹⁵² Sama heimild, bls. 103.

¹⁵³ Sama heimild, bls. 93.

¹⁵⁴ Sama heimild, bls. 111.

Kerfið á Íslandi er nokkuð frábrugðið. Eins og segir hér að ofan innheimtir íslenska ríkið sóknargjöld fyrir skráð trúfélög og veitir þeim afslátt af fasteignaskatti, en styrkir þau ekki frekar. Lífsskoðunarfélög líkt og Siðmennt, félag siðrænna húmanista á Íslandi, hafa ekki fyrrgreind réttindi og hljóta enga styrki frá ríkinu. Lögum um trúfélög virðast vera strangari á Íslandi en í Noregi, og til dæmis eiga trúfélög á Íslandi engan rétt nema þau séu skráð. Skráningin er háð ýmsum skilyrðum sem koma fram í lögum nr. 108/1999 um skráð trúfélög.

Af þessum samanburði verður séð að norska kirkjan virðist vera nátengdari ríkinu en þjóðkirkjan á Íslandi. Íslenska ríkið hefur ekki lengur formlega svo sterk tök á þjóðkirkjunni sem konungurinn og ríkisráðið hafa á norsku kirkjunni. Þjóðkirkjan á Íslandi er persóna að lögum og hefur talsverðan sjálfsákvörðunarrétt. Að sjálfsögðu starfar hún þó eftir lögum líkt og aðrir aðilar í þjóðfélaginu. Á sama tíma virðist sem betur sé hugsað um minnihlutahópa í Noregi, og mismunun á milli trúfélaga virðist vera minni. Réttlætingin sem höfð er uppi á Íslandi um að styrkur ríkisins til þjóðkirkjunnar komi til vegna afhendingar kirkjujarða, virðist ekki til staðar í Noregi – þar er skylda ríkisins gagnvart norsku kirkjunni einfaldlega bundin föstum böndum í stjórnarskrá og öðrum lögum og þarfnast ekki frekari réttlætingar við. Því virðist það vera að stuðningur íslenska ríkisins við þjóðkirkjuna sé meira túlkunaratriði en það er í Noregi.

4.2.2 Danmörk

Ákvæðið í dönsku stjórnarskránni um þjóðkirkjuna er nær eins og ákvæðið í íslensku stjórnarskránni. Evangelíska lútherska kirkjan er þjóðkirkja samkvæmt 4. gr. og danska ríkinu er skylt að styðja við hana. Þar sem Danmörk er konungsveldi ber stjórnarskráin keim af því, og í 6. gr. hennar segir að konungur skuli vera í þjóðkirkjunni. Ekki eru fleiri ákvæði um þjóðkirkjuna í dönsku stjórnarskránni, nema það sem segir í 66. gr. að skipulag þjóðkirkjunnar skuli ákveðið með lögum. Trúfrelsisákvæði er í 67. gr. og er nær samhljóma íslenska ákvæðinu, 63. gr. Þó er munur á ákvæðunum á þann hátt að í danska ákvæðinu segir að „Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres

overbevisning¹⁵⁵ (leturbreyting höfundar). Þetta þýðir það sama og kveðið er á um í íslensku stjórnarskránni, en því íslenska hefur verið breytt þannig að nú segir ekki að allir hafi rétt til guðsdýrkunar, heldur að allir eigi rétt til að stofna *trúfélög*.¹⁵⁶

Konungur skipar biskupa en fer þó alltaf samkvæmt hefðinni og fylgir tilnefningum kirkjunefndar. Þjóðkirkjan hefur staðbundnar stjórnir sem kosið er í, en ekki prestastefnu eða yfirstjórn sem kemur fram fyrir kirkjuna í heild, líkt og í Noregi og á Íslandi. Danska þjóðkirkjan er ekki heldur persóna að lögum. Þessir þættir gera það að verkum að erfitt getur verið að fela fulltrúum kirkjunnar völd, og hafa danska þingið og kirkjumálaráðuneytið því talsverð völd í innri sem ytri málefnum kirkjunnar.¹⁵⁷ Staða dönsku kirkjunnar er að þessu leyti stífari en þeirrar norsku, þar sem norska kirkjan hefur yfirstjórn sem fer með innri málefni kirkjunnar, nema konungur ákveði annað. Danska og norska kirkjan eiga við sama vanda að stríða í sambandi við lögin, en þar sem þær eru hvorug persónur að lögum þá er sjálfsákvörðunarvaldið takmarkað. Önnur trúfélög hafa því sjálfsákvörðunarrétt í sínum málum á meðan þjóðkirkjan hefur það ekki. Þjóðkirkjan í Danmörku fær styrk frá ríkinu, og einnig greiðir ríkið laun presta.¹⁵⁸ Þannig þurfa allir íbúar Danmerkur í raun að styðja þjóðkirkjuna með skattgreiðslum sínum, jafnvel þótt stjórnarskráin segi að enginn sé skyldur til að greiða gjöld til annarrar guðsdýrkunar en hann aðhyllist sjálfur.¹⁵⁹ Kirkjan innheimtir sjálf skatta frá meðlimum, og er það stór hluti af innkomu kirkjunnar.¹⁶⁰

Af þessu má sjá að þjóðkirkjan í Danmörku hefur ekki jafn mikið sjálfstæði og kirkjurnar í Noregi og á Íslandi, og spilar þar mest inn í að hún er ekki persóna að lögum og ekki er til staðar nein yfirstjórn sem fer með málefni kirkjunnar. Þjóðkirkjan á Íslandi er að þessu leyti sjálfstæðari; mikið af völdum sem voru áður hjá framkvæmdavaldinu færðust yfir til kirkjunnar sjálfar við setningu laga nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar.

¹⁵⁵ Danmarks Riges Grundlov nr. 169 frá 5. júní 1953 með síðari breytingum, 67. gr.

¹⁵⁶ Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, 63. gr.

¹⁵⁷ Ingvill Thorson Plesner, 'Freedom of religion and belief – a quest for state neutrality?', bls. 206.

¹⁵⁸ Sama heimild, bls. 207.

¹⁵⁹ Danmarks Riges Grundlov, 68. gr.

¹⁶⁰ Ingvill Thorson Plesner, 'Freedom of religion and belief – a quest for state neutrality?', bls. 207.

4.2.3 Svíþjóð

Samkvæmt sænsku stjórnarskránni ríkir trúfrelsi í Svíþjóð; íbúar hafa rétt til að iðka trú sína einir eða með öðrum.¹⁶¹ Fyrir árið 2000 voru ákvæði um sænsku kirkjuna í stjórnarskránni, og hún var ekki persóna að lögum. Árið 2000 gengu í gildi lög sem breyttu miklu fyrir kirkjuna, en með þeim varð hún persóna að lögum og getur til dæmis höfðað mál fyrir dómi líkt og önnur trúfélög í Svíþjóð geta gert.¹⁶² Sænska kirkjan hefur yfirstjórn sem fer með hennar mál.¹⁶³

Þrátt fyrir þessar breytingar voru sett sérstök kirkjulög um sænsku kirkjuna, og er hún því eina trúfélagið í Svíþjóð sem lýtur opinberum rétti.¹⁶⁴ Hún er einnig eina trúfélagið sem hefur lagalegan rétt til að afla sóknargjalda í gegnum skattkerfið og eru það leifar af kirkjuskattinum eins og hann var fyrir lagabreytingar.¹⁶⁵ Önnur trúfélög þarf að skrá sérstaklega, og þau þurfa að sækja um réttinn til þess að afla sóknargjalda í gegnum skattkerfið. Aðskilnaðurinn sem varð árið 2000 varð ekki algjör eins og sjá má¹⁶⁶ og svipar til ástandsins á Íslandi, þar sem biskup orðaði það svo að ríki og þjóðkirkja væru “skilin að borði og sæng”.¹⁶⁷ Góð samvinna er á milli ríkisvaldsins og trúfélaga í landinu í sambandi við trúarlega þjónustu í opinberum stofnunum og standa trúfélög jafnfætis í þeim málum.¹⁶⁸

Þótt aðskilnaður sænsku kirkjunnar við ríkisvaldið sé ekki algjör er hann er þó sýnu meiri en á Íslandi og trúfélög virðast standa jöfnum fótum hvað varðar opinberar stofnanir. Aðstaða sænsku og íslensku kirkjunnar er svipuð að því leyti að báðar starfa þær eftir sérstökum lögum en eru þó persónur að lögum og hafa talsvert mikla sjálfsstjórn.

¹⁶¹ Sveriges grundlagar 1974, með síðari breytingum, 2. kafli, 6. gr.

¹⁶² Ingvill Thorson Plesner, ‘Freedom of religion and belief – a quest for state neutrality?’, bls. 213.

¹⁶³ Sama heimild, bls. 214.

¹⁶⁴ Sama heimild, bls. 213.

¹⁶⁵ Sama heimild, bls. 214.

¹⁶⁶ Sama heimild, bls. 213.

¹⁶⁷ Karl Sigurbjörnsson, ‘Ávarp við upphaf Kirkjuþings 2002’, http://www.kirkjan.is/kirkjuthing/?malaskra/2002/avarp_biskups

¹⁶⁸ Ingvill Thorson Plesner, ‘Freedom of religion and belief – a quest for state neutrality?’, bls. 214.

4.2.3 Samantekt

Segja má að kirkjurnar á Norðurlöndum séu að angar af sama meiði sem hafa þróast í mismunandi áttir og eru ekki allar í sömu sporum í dag. Það sem hægt er að sjá af þessum samanburði er fyrst og fremst það sem er mikilvægast fyrir íslensku þjóðkirkjuna – að vera persóna að lögum og búa við sjálfstjórn að miklu leyti. Þetta kerfi búa ekki allar kirkjur Norðurlanda við, einna helst er það Svíþjóð. Markmið laga nr. 78/1997 var að veita kirkjunni meira sjálfstæði,¹⁶⁹ og hefur það markmið að miklu leyti náðst. Aðilar eru að mestu leyti sáttir í þessari sambúð og eru það helst utanaðkomandi aðilar, líkt og önnur trúfélög eða lífsskoðunarfélög, sem gagnrýna hana.

¹⁶⁹ Frumvarp til laga nr. 78/1997, I. hluti athugasemda.

5. Niðurstöður og vangaveltur höfundar

Lagalegur grundvöllur sambands íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar byggist á aldagömlum reglum og hefðum. Eftir að kristni var lögtekin á Íslandi skipaði kirkjan sér sess meðal landsmanna og þróaðist eftir þeim farvegi sem hér hefur verið lýst. Það styrkti sambandið enn frekar að gera kirkjuna að þjóðkirkju árið 1874 og þegar málefni ríkis og þjóðkirkju voru endurskoðuð 1984 og lög um kirkjuna voru sett um árið 1997, var tilfinningin greinilega sú að stjórnarskrárbundin skylda ríkisins væri þung á metunum. Þótt þjóðkirkjan væri gerð nær alveg sjálfstæð gagnvart ríkinu með þessari lagasetningu, var fjárhagslegu sambandi enn viðhaldið.

Svo sem sjá má af heimildum, s.s. kirkjujarðasamkomulaginu, lögum nr. 78/1997, samningnum frá 1998 og fjárlögum eru kostnaðarliðir ríkissjóðs í styrkveitingum til þjóðkirkjunnar áætlaðir samkvæmt þörf þjóðkirkjunnar. Á fylgiskjali nr. 2 með samningnum koma fram einstakir kostnaðarliðir þar sem vísað er til einstakra greina og kostnaður við það sem greinin fjallar um gefinn upp.¹⁷⁰ Ekki er gefin frekari skýring á þessum liðum í fylgiskjölum, og enginn útreikningur fylgir samningnum.

Í greinargerð með lögum nr. 78/1997 kemur fram að “ríkisvaldinu beri að styðja og styrkja íslensku þjóðkirkjuna og *greiði íslenska ríkið henni árlegt framlag sem miðist við að það nægi til reksturs hennar ásamt öðrum tekjustofnum hennar...*”¹⁷¹ (leturbreyting höfundar). Þetta kemur einnig fram í 3. gr. laga nr. 78/1997, sem og í stjórnarskránni. Það er því ljóst að kostnaðarliðir hafa verið áætlaðir samkvæmt því, en ekki reiknaðir sérstaklega út miðað við virði kirkjujarðanna. Eins og áður hefur verið komið að hafa slíkir útreikningar aldrei verið gerðir.¹⁷²

Grundvöllur sambands ríkis og kirkju eins og það er í dag byggist því að miklu leyti á sögunni og þeirri staðreynd að evangelíska lútherska kirkjan, kirkja landsmanna, var formlega gerð að þjóðkirkju með stjórnarskránni árið 1874. Í kirkjujarðasamkomulaginu segir raunar að skuldbinding íslenska ríkisins sé „á þeim

¹⁷⁰ Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjáframlög 1998, fylgiskjal 2.

¹⁷¹ Sama heimild, V. hluti athugasemda.

¹⁷² Staðhæfing Hjalta Zóphóníassonar, skrifstofustjóra dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, (persónulegur tölvupóstur 15. apríl 2010).

grundvelli sem að framan greinir”¹⁷³, þ.e. á þeim grundvelli að kirkjujarðirnar séu afhentar íslenska ríkinu, en þegar litið er ofan í kjölinn þá voru þessir samningar táknrænir en ekki gerðir samkvæmt útreikningum. Það er harla ólíklegt að virði kirkjujarðanna myndi standa undir rekstri þjóðkirkjunnar og launakostnaði. Framlag íslenska ríkisins til þjóðkirkjunnar byggist því á þörf hennar, lögum og síðast en ekki síst stjórnarskránni, eins og að framan er talið, en ekki arði af kirkjujörðunum.

Niðurstaðan er því sú að lagalegur grundvöllur sambands ríkis og þjóðkirkju er, öðru fremur, stjórnarskrárbundin skylda ríkisins við þjóðkirkjuna. Sú skylda ein ætti að nægja sem rök fyrir stuðningi íslenska ríkisins við þjóðkirkjuna.

¹⁷³ Samkomulag um kirkjujarðir og laungagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar, 2. gr.

Viðauki

Íslenska ríkið og Þjóðkirkjan gera með sér eftirfarandi

s a m n i n g

um rekstrarkostnað vegna prestsembættis og prófesta, rekstrarkostnað biskupsstofu, framlag til kristnissjóðs og sérframlög til Þjóðkirkjunnar:

1. gr.

Samningur þessi er nánari útfærsla á samkomulagi íslenska ríkisins og Þjóðkirkjunnar um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna Þjóðkirkjunnar frá 10. janúar 1997, hér eftir nefnt kirkjujarðasamkomulagið, og nær jafnframt til rekstrarkostnaðar Þjóðkirkjunnar sem fellur utan þess samkomulags, sbr. 3. gr. laga nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfshætti Þjóðkirkjunnar.

Með samningi þessum eru þrjú fylgiskjöl nr. 1, 2 og 3. Um er að ræða skýringar við samning þennan (fskj. nr. 1), yfirlit yfir fjárhæðir samningsins (fskj. 2) og framangreint samkomulag frá 10. janúar 1997 (fskj. nr. 3).

2. gr.

Úr ríkissjóði skal greitt fjárframlag vegna launa og launatengdra gjalda biskups Íslands, vígslubiskupa og 138 presta og prófesta samkvæmt úrskurðum kjaranefndar, kjaradóms og gildandi lögum og reglum á hverjum tíma.

Að auki skal árlega gera ráð fyrir fjárframlagi er svarar til launa og launatengdra gjalda í 70 mánuði vegna námsleyfa, veikinda og annarra launaútgjalda umfram greiðslur samkvæmt 1. mgr., þar með talið fæðingarorlof. Þau mánaðarlaun skal miða við meðalheildarlaun sóknarprests samkvæmt líkani sem tilgreint er í 4. mgr. þessarar greinar.

Fjölgi eða fækki prestum samkvæmt 2. tl. 3. gr. kirkjujarðasamkomulagsins skal framlag, sbr. 1. mgr., breytast sem því nemur. Fyrir hvert prestsembætti, sem þannig fjölgar eða fækkar um, skal fjölga eða fækka mánuðum vegna námsleyfa o.fl., sbr. 2. mgr., um hálfan mánuð.

Fjárframlag samkvæmt 1. mgr. og 2. mgr. skal áætlað í reiknilíkani sem biskupsstofa hefur umsjón með í samráði við dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Líkanið skal sundurliða launin niður á embætti og launategundir. Við undirbúning frumvarps til fjárlaga hvers árs skal biskupsstofa endurskoða líkanið til samræmis við síðustu úrskurði kjaranefndar og kjaradóms. Niðurstaða líkansins skal lögð til grundvallar fjárframlagi í frumvarp til fjárlaga hvers árs enda staðfesti dóms- og kirkjumálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti líkanið.

Ef nýir úrskurðir kjaranefndar og kjaradóms leiða til breytinga á kostnaði samkvæmt 1. mgr. og 2. mgr. sem ekki eru í samræmi við forsendur fjárlaga skal leiðrétta framlögin til samræmis.

3. gr.

Úr ríkissjóði skal árlega greitt fjárframlag að fjárhæð 89,5 m.kr. til rekstrarkostnaðar prestsembættis og prófesta og annars kostnaðar en launa sem tilgreindur er í úrskurðum kjaranefndar. Kirkjuþing setur reglur um greiðslu rekstrarkostnaðar prestsembættis og prófesta og skulu þær taka gildi 1. janúar 1999.

Fjölgi eða fækki prestum, samkvæmt 2. tl. 3. gr. kirkjujarðasamkomulagsins, breytist fjárframlag um 0,6 m.kr.

Samningsfjárhæðir, samkvæmt grein þessari, skulu verðbættar í fjárlögum ár hvert í samræmi við forsendur fjárlaga um hækkun annarra rekstrargjalda en launa.

4. gr.

Úr ríkissjóði skal árlega greitt framlag að fjárhæð 52,7 m.kr. til greiðslu launa starfsmanna biskupsstofu. Biskupsembættið ákveður fjölda starfsmanna hverju sinni og ráðningarkjör þeirra.

Fjölgi eða fækki störfum á biskupsstofu samkvæmt 3. tl. 3. gr.

kirkjujarðasamkomulagsins skal framlag samkvæmt 1. mgr. breytast um 2,9 m. kr. fyrir hvert starf.

Samningsfjárhæðir samkvæmt grein þessari skulu hækka í samræmi við meðalhækkun launa ríkisstarfsmanna samkvæmt mati Hagstofu Íslands. Verði breyting, á þeim sem ekki er í samræmi við forsendur fjárlaga skal framlagið leiðrétt.

5. gr.

Árlega skal greitt úr ríkissjóði framlag að fjárhæð 30 m.kr. til annars kostnaðar biskupsstofu, vígslubiskupa og biskups Íslands, en að framan greinir. Fjárhæðin tekur til alls rekstrarkostnaðar annars en launa og launatengdra gjalda samkvæmt 2. og 4. gr., m.a. endurnýjunar á tækjum og búnaði, húsnæðiskostnaðar, ferðakostnaðar, risnu og kostnaðar vegna biskupskosninga.

Fjölgi eða fækki störfum á biskupsstofu samkvæmt 3. tl. 3. gr.

kirkjujarðasamkomulagsins skal framlag vegna reksturs breytast um 1,4 m.kr. fyrir hvert starf.

Samningsfjárhæðir samkvæmt grein þessari skulu verðbættar í fjárlögum ár hvert í samræmi við forsendur fjárlaga um hækkun annarra rekstrargjalda en launa.

6. gr.

Árlegt framlag í fjárlögum til kristnisjóðs skal svara til 15 fastra árslauna presta í fámennustu prestaköllum samkvæmt úrskurði kjaranefndar. Auk þess skal árlega greiða úr ríkissjóði til ársloka 2005 sem nemur einum árslaunum samkvæmt 1. mgr.

7. gr.

Ríkissjóður greiðir samkvæmt fjárlögum ár hvert sérframlög til þjóðkirkjunnar, sem samið er um sérstaklega, lög kveða á um eða Alþingi ákveður. Með sérframlögum er átt við styrki sem ekki falla innan 2.-6. gr. samnings þessa.

8. gr.

Þjóðkirkjan ber fulla ábyrgð á fjármálum sínum og hagar rekstri eins og þykir best hverju sinni. Í því felst m.a. að þjóðkirkjan fjármagnar án aðstoðar úr ríkissjóði útgjöld sem reynast umfram greiðsluskyldu ríkissjóðs. Framlag úr ríkissjóði er óháð öðrum tekjum sem þjóðkirkjan kann að afla, hlutdeild Tryggingastofnunar ríkisins

vegna presta er þjóna erlendis, þjónustugjöldum sjóða til biskupsstofu o.fl. Ef kirkjan fjölgar eða fækkar prestum umfram það sem tilgreint er í 1. tl. 3. gr. kirkjujarðasamkomulagsins hefur það ekki áhrif á greiðsluskyldu ríkissjóðs samkvæmt samningi þessum. Eins getur kirkjan fjölgað eða fækkað öðru starfslíði, breytt launakostnaði og öðrum rekstrarkostnaði án þess að það hafi áhrif á framlag úr ríkissjóði.

9. gr.

Hækka skal framlag í fjáráukalögum 1998 til fjárlagaliðar þjóðkirkju Íslands alls um 70,3 m. kr. Af þeirri fjárhæð eru 27,3 m. kr. vegna uppsafnaðs halla fyrri ára. Hækka skal framlag til kristnisjóðs í fjáráukalögum 1998 um 5,2 m.kr. Heildarframlag til fjárlagaliðar þjóðkirkju Íslands árið 1999 skal vera 655,2 m. kr. Á árinu 2000 lækkar framlag um 8,1 m.kr. Framlag til fjárlagaliðar kristnisjóðs árið 1999 skal vera 36,4 m.kr. Í fjárlögum ársins 2006 lækkar framlag um sem nemur einum árslaunum prests, sbr. 6. gr. Framlag samkvæmt 1. mgr. er á verðlagi fjárlaga 1998. Aðrar fjárhæðir samnings þessa eru á verðlagi frumvarps til fjárlaga fyrir árið 1999.

10. gr.

Samningsaðilar skulu í upphafi hvers árs sammælast um greiðsluáætlun fyrir einstaka mánuði innan þess fjárhagsramma sem fjárlög ársins setja á fjárlagalið þjóðkirkju Íslands. Laun til biskups Íslands, vígslubiskupa, presta, prófesta og starfsmanna biskupsstofu skulu greidd úr ríkissjóði til viðkomandi einstaklinga án atbeina biskupsstofu. Mánaðarlegt framlag til annars kostnaðar samkvæmt 3. og 5. gr. skal vera mismunur á heildarframlagi viðkomandi mánaðar og þeirra launa sem greidd hafa verið í þeim mánuði. Framlagið skal greiðast til biskupsstofu.

11. gr.

Samningsaðilar geta óskað eftir endurskoðun á samningi þessum ef grundvallarbreyting verður á úrskurðum kjaradóms og/eða kjaranefndar og vegna verulegra breytinga á öðrum forsendum samningsins. Verði verulegar vanefndir á skyldum af hálfu annars hvors samningsaðila getur hinn sagt samningi þessum upp. Tekur uppsögnin gildi frá og með næstu áramótum eftir að hún er tilkynnt. Rísi ágreiningur um framkvæmd samnings þessa skal honum vísað til þriggja manna nefndar sem gera skal út um ágreininginn. Skal einn nefndarmaður tilnefndur af biskupi Íslands, einn sameiginlega af dóms- og kirkjumálaráðherra og fjármálaráðherra og oddamaður skal tilnefndur af Hæstarétti Íslands. Kostnaður sem hlýst af starfi nefndarinnar skal að hálfu greiddur úr ríkissjóði og að hálfu af þjóðkirkjunni.

12. gr.

Dóms- og kirkjumálaráðherra mun á haustþingi 1998 leggja fram frumvarp til laga á Alþingi er felur í sér brottfall 2. mgr. 1. gr. laga nr. 36/1931, um embættiskostnað sóknarpresta og aukaverk.

Dóms- og kirkjumálaráðherra mun 31. desember 1998 fella úr gildi reglur um greiðslu embættiskostnaðar presta og prófesta settar 15. júní 1989, með síðari breytingum.

13. gr.

Samningur þessi gildir frá 1. janúar 1999. Hann er gerður með fyrirvara um samþykki kirkjubings og samþykki Alþingis á fjárframlögum.

Reykjavík, 4. september 1998

Biskup Íslands - Dóms- og kirkjumálaráðherra - Fjármálaráðherra

Skýringar við einstakar greinar samningsins:

Um 1. gr.

Samningur þessi tengist samkomulagi íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar, fsk. 3 um eignaaafhendingu á móti skuldbindingu með fyrirvara um fækkun eða fjölgun á skráðum meðlimum þjóðkirkjunnar miðað við þjóðskrá 1. desember 1996, sem var 244.060.

Um 2. gr.

Til viðbótar við framlag til launa og annars kostnaðar til samræmis við kirkjujarðasamkomulagið skal greitt framlag sem nemur 70 mánaðarlaunum til námsleyfa, veikinda o.fl. en það samsvarar um hálfum mánuði fyrir hvert prestsembætti. Með staðfestingu ráðuneyta á launalíkani er átt við að samþykktar verði breytingar á talnaforsendum og gerð embætta. Núverandi skipting á 138 embættum er 16 prófastar, 112 sóknarprestar, 4 héraðsprestar og 6 sérþjónustuprestar.

Um 3. gr.

Til rekstrarkostnaðar embætta telst allur embættiskostnaður þar með talinn aksturskostnaður, svo og allur kostnaður vegna sérþjónustupresta að frátöldum almennum prestslaunum, sbr. 2. gr. Kveðið er á um annan kostnað en laun og launatengd gjöld presta í úrskurði kjaranefndar. Samkvæmt úrskurði hennar frá 13. febrúar 1998 gilda reglur kjaranefndar dagsettar 16. desember 1997, en í 4. lið III. kafla þess úrskurðar segir: Um greiðslur til búferlaflutninga og vegna starfa í þremur fastanefndum kirkjunnar skulu gilda óbreytt ákvæði síðasta kjarasamnings. Kostnaður þessi telst hluti af framlagi samkvæmt 3. gr. samnings þessa en er ekki áætlaður í reiknilíkani samkvæmt 2. gr. Að því er varðar 2. mgr. 3. gr. samningsins er miðað við meðaltalstölur þannig að deilt er í heildarfjárhæð með 138.

Um 4. gr.

Fjárhæðin nemur launum og launatengdum gjöldum 18 starfsmanna biskupsstofu samkvæmt 2. gr. kirkjujarðasamkomulagsins. Að því er varðar 2. mgr. 4. gr. er miðað við meðaltalstölur þannig að deilt er í heildarfjárhæð með 18.

Um 5. gr.

Að því er varðar 2. mgr. 5. gr. er miðað við meðaltalstölur þannig að deilt er í heildarfjárhæð með 21 (18 starfsmenn biskupsstofu, biskup Íslands og tveir vígslubiskupar).

Um 6. gr.

Viðmiðun um 15 föst árslaun presta tekur mið af b. lið 20. gr. laga nr. 35/1970, um kristnisjóð o.fl. sem felldur var niður með lögum nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar en kirkjujarðasamkomulagið gerði ekki ráð fyrir að framangreindur b. liður félli niður. Ákvæðið var svohljóðandi: "Tekjur kristnisjóðs skulu vera Árlegt framlag úr ríkissjóði, er samsvari hámarkslaunum presta í þeim prestaköllum, sem lögð eru niður samkvæmt lögum þessum". Tekið er mið af árslaunum prests í fámennustu prestaköllum, þ.e. mánaðarlaun með 5% álagi ásamt einingum, sbr. úrskurð kjaranefndar frá 13. febrúar 1998. Nema þau árslaun nú um 2,2 m.kr.

Samkvæmt 2. mgr. 62. laga nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, skal næstu 8 ár frá samþykkt laganna greiða sem nemur einum árslaunum sóknarprest. Því er heildarviðmiðun 16 árslaun. Framlag þetta fellur niður í árslok 2005.

Um 7. gr.

Átt er við styrki samkvæmt ákvörðun Alþingis, samningsbundnar og lögboðnar greiðslur, ss. greiðslur til Skálholtsstaðar, Hallgrímskirkju, Hóladómkirkju, Kirkjumíðstöðvar Austurlands, Löngumýrar í Skagafirði og Skálholtsskóla. Auk þess innheimtir ríkissjóður eins og verið hefur sóknar- og kirkjugarðsgjöld fyrir þjóðkirkju Íslands og innir af hendi lögbundnar greiðslur í kirkjumálasjóð, jöfnunarsjóð sókna og kirkjugarðasjóð.

Ekki er gert ráð fyrir verðlagshækkun fjárframlaga samkvæmt þessari grein. Tekið er mið af almennum venjum við gerð og meðferð fjárlaga en við undirbúning frumvarps til fjárlaga hefur það ekki tíðkast að verðlagsbæta styrkjaliði heldur er tekin ákvörðun hverju sinni um styrkfjárhæð. Taki liður hækkun samkvæmt lögum eða samningi þar um, sbr. 7. gr., hækkar fjárframlag til samræmis við það.

Um 8. gr.

Niðurstaða þessa samnings er ákveðin fjárhæð fyrir hvert ár. Ef tekjur eða gjöld breytast á fjárlagalið þjóðkirkjunnar þarf að breyta samsvarandi þannig að greiðsla úr ríkissjóði standi óbreytt.

Um 9. gr.

Með orðunum "fjárlagaliðar þjóðkirkju Íslands" er átt við viðfangsefnið *1.01 Þjóðkirkja Íslands* á fjárlagalið *06-701 Biskup Íslands*, eða sambærilegan lið, verði breyting á framsetningu fjárlaga frá frumvarpi til fjárlaga 1999.

Í fjárlögum 1998 var veitt tímabundið framlag til prestsembættis í Grafarvogsprestakalli. Dóms- og kirkjumálaráðherra skipaði prestinn til tveggja ára frá 1. september 1997 og er því gert ráð fyrir framlagi á árinu 1999 sem svarar til 8 mánaða launa. Framlagið fellur niður í fjárlögum ársins 2000.

Í fjárlögum árið 2000 fellur niður tímabundið framlag til embættis sérþjónustuprests er þjónar meðal Íslendinga búsettra á meginlandi Evrópu.

Um 10. gr.

Með orðunum "fjárlagaliðar þjóðkirkju Íslands" er átt við viðfangsefnið *1.01 Þjóðkirkja Íslands* á fjárlagalið *06-701 Biskup Íslands*, eða sambærilegan lið, verði breyting á framsetningu fjárlaga frá frumvarpi til fjárlaga 1999.

Um 11. gr.

Hér er einungis átt við meiri háttar breytingar, s.s. meiri háttar breytingar á efnisatriðum úrskurða kjaranefndar, dagsett 3. febrúar 1998, og úrskurða kjaradóms, dagsett 17. desember 1997.

Um 12. gr.

Lagaákvæði er svohljóðandi: Ráðherra ákveður, að fengnum tillögum biskups, fyrirfram til 5 ára í senn, embættiskostnað hvers prestakalls. Upphæðin greiðist síðan prestinum mánaðarlega á sama hátt og embættislaun.

13. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal nr. 2.

		<i>Frumvarp</i>	<i>Frumvarp</i>	<i>Frumvarp</i>
		<i>til fjárlaga</i>	<i>til fjárlaga</i>	<i>til fjárlaga</i>
		<i>1999</i>	<i>1999 1)</i>	<i>2000</i>
<i>Grein</i>	<i>Kostnaðarliður</i>	<i>Verðlag</i> <i>1998</i>	<i>Verðlag</i> <i>1999</i>	<i>Verðlag</i> <i>1999</i>
2. gr.	Laun samkvæmt kirkjujarðasamkomulagi	461,5	477,7	477,7
	Grafarvogsprestur	2,4	2,5	0,0
	Evrópuprestur	5,4	5,6	0,0
3. gr.	Rekstrarkostnaður prestsembætta og prófaste	87,7	89,5	89,5
4. gr.	Launakostnaður biskupsstofu	50,9	52,7	52,7
5. gr.	Annar rekstrarkostnaður biskupsstofu	29,4	30,0	30,0
7. gr.	Styrkjaliðir	23,7	23,7	23,7
8. gr.	Sértekjur	-26,3	-26,3	-26,3
	<i>Alls</i>	<i>634,7</i>	<i>655,2</i>	<i>647,2</i>
6. gr.	Framlag til Kristnisjóðs	35,2	36,4	36,4
	Samtals, framlag úr ríkissjóði	669,9	691,7	683,6
	Frumvarp til fjárukalaga 1998			
2. gr.	Laun samkvæmt kirkjujarðasamkomulagi 2)	33,0		
3. gr.	Rekstrarkostnaður prestsembætta og prófaste	6,0		
5. gr.	Annar rekstrarkostnaður biskupsstofu	4,0		
6. gr.	Framlag til Kristnisjóðs	5,2		
	Hækkun frá fjárlögum 1998	48,2		
	Halli frá fyrri árum	27,3		
	SAMTALS	75,5		

1) Hækkun frá verðlagi 1998 til verðlags 1999 er í samræmi við verðlagsforsendur fjárlaga og er þá miðað við að kjaranefnd og kjaradómur muni úrskurða sömu hækkun launa í upphafi árs 1999 og almennt er kveðið á um í kjarasamningum.

2) Alls hækkar framlag skv. 2. gr. um 33 m.kr. frá fjárlögum 1998. Af þeirri fjárhæð

verður aflað 10,8 m.kr. viðbótarheimildar í frumvarpi til fjárukalaga 1998 en 22,2 m.kr. verða fluttar af launa- og verðlagsmálalið fjármálaráðuneytis á árinu 1998.

**Frásögn af fundi nefnda ríkis og kirkju um kirkjujarðir
í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 10. janúar 1997.**

Mættir eru af hálfu ríkisins Þorsteinn Geirsson, Halldór Árnason, Sveinbjörn Dagfinnsson, Hjalti Zóphóníasson og Stefán Eiríksson. Af hálfu kirkjunnar eru mættir Þorbjörn Hlynur Árnason, Þórir Stephensen og Halldór Gunnarsson. Þorsteinn Geirsson setti fundinn. Fyrir fundinum liggja eftirfarandi drög að samkomulagi:

.....

Íslenska ríkið og þjóðkirkjan gera með sér eftirfarandi
samkomulag
um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar:
1. gr.

Kirkjujarðir og aðrar kirkjueignir sem þeim fylgja, að frátöldum prestssetrum og því sem þeim fylgir, eru eign íslenska ríkisins. Andvirði seldra jarða rennur í ríkissjóð. Umsýsla og ráðstöfun umræddra eigna fer eftir gildandi lögum á hverjum tíma.

2. gr.

Íslenska ríkið skuldbindur sig til þess, á þeim grundvelli sem að framan greinir, að greiða laun presta þjóðkirkjunnar og starfsmanna biskupsembættisins. Þá skuldbindur ríkið sig til að setja reglur um umgengni á kirkjustöðum.

3. gr.

1. Ríkissjóður greiði laun:
 - a. Biskups Íslands og vígslubiskupa.
 - b. 138 starfandi presta og prófesta þjóðkirkjunnar.
 - c. 18 starfsmanna biskupsembættisins.
2. Fjölgi skráðum meðlimum þjóðkirkjunnar um 5.000 miðað við íbúaskrá þjóðskrár 1. desember 1996 skuldbindur ríkið sig til að greiða laun 1 prests til viðbótar því sem greinir í b-lið 1. mgr. Sama á við um frekari fjölgun. Fækki skráðum meðlimum þjóðkirkjunnar um 5.000 miðað við íbúaskrá þjóðskrár 1. desember 1996 lækkar talan í b-lið 1. mgr. um 1. Sama á við um frekari fækkun.
3. Fjölgi prestum um 10, sbr. það sem greinir í 1. mgr., skuldbindur ríkið sig til að greiða laun 1 starfsmanns biskupsstofu til viðbótar því sem greinir í c-lið 1. mgr. Sama á við um frekari fjölgun. Fækki prestum um 10, sbr. það sem greinir í 2. mgr., lækkar talan í c-lið 1. mgr. um 1. Sama á við um frekari fækkun.
4. Um ráðningar þeirra sem nefndir eru í 1. mgr. fer eftir gildandi lögum á hverjum tíma.
5. Um greiðslu launa til framangreindra starfsmanna þjóðkirkjunnar fer eftir lögum um Kjaradóm og kjaranefnd, nr. 120/1992, með áorðnum breytingum, eða lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, með áorðnum breytingum, eftir

því sem við getur átt.

6. Greiðslur til kristnisjóðs vegna seldra kirkjujarða falla niður. Þó skal ríkissjóður greiða árlega, næstu 8 ár, upphæð er svarar til fastra árslauna 1 sóknarprests.

4. gr.

Aðilar líta á samkomulag þetta um eignaafhendingu og skuldbindingu sem fullnaðaruppgjör þeirra vegna þeirra verðmæta sem ríkissjóður tók við árið 1907. Aðilar geta óskað eftir endurskoðun á 3. gr. samkomulagsins að liðnum 15 árum frá undirritun þess.

5. gr.

Samkomulag þetta er gert með fyrirvara um samþykki ríkisstjórnar og Kirkjuþings, svo og samþykki Alþingis á frumvarpi til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar.

.....

Til skýringar vilja fundarmenn taka fram að með kirkjujörðum er í samkomulagi þessu átt við jarðeignir sem kirkjur hafa átt og eigi hafa verið seldar frá þeim með lögumheimild eða gengið undan þeim með öðrum sambærilegum hætti, og hafa verið í umsjón ríkisins frá árinu 1907, sbr. lög nr. 46/1907, um laun sóknarpresta, og lög nr. 50/1907, um sölu kirkjujarða, og Álitsgerð kirkjueignanefndar 1984. Með orðalaginu „og aðrar kirkjueignir sem þeim fylgja“ er m.a. átt við kirknaítök, réttindi á afréttum o.fl. sem fylgir og fylgja ber umræddum jörðum í hverju tilviki.

Undir þetta samkomulag falla ekki eftirtaldar jarðeignir:

- a. Klausturjarðir: Fram kemur í álitsgerð kirkjueignanefndar frá 1984 að ekki verði séð að íslenska kirkjan eigi nú neina lagalega kröfu til klausturjarðanna. Engar jarðir í umsjá ríkisins falla nú undir hugtakið klausturjarðir.
- b. Stólsjarðir: Umræddar jarðir voru seldar kringum aldamótin 1800. Engar jarðir í umsjá ríkisins falla nú undir hugtakið stólsjarðir.
- c. Prestssetur: Eins og tekið er fram í samkomulaginu þá falla prestssetrin og það sem þeim fylgir ekki undir þetta samkomulag. Prestssetrasjóður hefur á höndum umsjón og umsýslu umræddra jarða, sbr. lög nr. 137/1993, um prestssetur. Viðræðunefnd kirkjunnar óskar eftir því að viðræðunefndirnar fjalli síðar um eignarréttarstöðu prestssetranna.
- d. Kristfjárjarðir og fátækrajarðir: Eignarréttarstöðu jarða sem falla undir þessa skilgreiningu er ekki á einn veg háttað. Þær eignir sem eru í eigu eða umsjá sveitarfélaga falla ekki undir þetta samkomulag. Aðrar kirkjujarðir sem eru með kristfjárvöðum eða fátækrakvöðum falla undir samkomulagið, en með þeim formerkjum þó að sannanlegar kristfjár- eða fátækrakvæðir sem á þeim hvíla halda gildi sínu. Hreinar kristfjár- eða fátækrajarðir falla ekki undir þetta samkomulag.

Viðræðunefnd kirkjunnar óskar eftir því að viðræðunefndirnar starfi áfram og fjalli sameiginlega um eignar- og réttarstöðu þjóðkirkjunnar í heild sinni.

Í samkomulaginu er fyrirvari um samþykki ríkisstjórnar og kirkjuþings, svo og

Alþingis, á frumvarpi til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Frumvarpið og samkomulag þetta verður lagt fyrir ríkisstjórn 14. janúar n.k. og fyrir kirkjuþing sem hefst 21. janúar n.k. Í frumvarpinu eru ákvæði sem tryggja efnisatriði þessa samkomulags. Kirkjumálaráðherra gerir ráð fyrir að leggja frumvarpið fram á Alþingi á yfirstandandi þingi, að fengnu samþykki ríkisstjórnar og kirkjuþings á þessu samkomulagi.

Fundarmenn eru sammála um framangreind drög, og rita nöfn sín því til staðfestingar undir fundargerð þessa.

Reykjavík, 10. jan. 1997.

Þorsteinn Geirsson, Halldór Árnason, Sveinbjörn Dagfinnsson, Hjalti Zóphóniasson, Stefán Eiríksson, Þorbjörn Hlynur Árnason, Halldór Gunnarsson og Þórir Stephensen.

Heimildaskrá

Bækur og önnur rit

Árni Daníel Júlíusson og fleiri, *Ísland í aldanna rás – í máli og myndum* (Mál og menning, Reykjavík 2005).

Danmarks Riges Grundlov med kommentarer. Henrik Zahle ritstýrði, (2. útgáfa Jurist- og Ökonomforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 2006).

Gunnar F. Guðmundsson, *Kristni á Íslandi II. bindi. Íslenskt samfélag og Rómarkirkja*. (Alþingi, Reykjavík 2000).

Helgi Þorláksson, *Saga Íslands VI. Frá kirkjuvaldi til ríkisvalds*. Sigurður Líndal ritstýrði. (Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 2003).

Hjalti Hugason, „Er aðskilnaður ríkis og þjóðkirkju knýjandi á Íslandi?“ [2002] Orðið – Rit Félags guðfræðinema 81.

Hjalti Hugason, „Frá lútherskri kirkjuskipan til almenns trúmálaákvæðis – Hugsanleg endurskoðun á trúmálabálki stjórnarskrárinnar“ (2005) 3:58 Úlfjótur 567.

Hjalti Hugason, „Hverju breytir aðskilnaður ríkis og kirkju?“ (2003) 4:97 Bjarmi – tímarit um kristna trú 18.

Hjalti Hugason, *Kristni á Íslandi I. bindi. Frumkristni og upphaf kirkju*. (Alþingi, Reykjavík 2000).

Hjalti Hugason, „Samband ríkis og þjóðkirkju á Íslandi“ (2003) 1:70 Kirkjuritið 42.

Hjalti Hugason, „Samband þjóðkirkjunnar við ríkisvaldið og áhrif þess á hana“ (1996) 2:62 Kirkjuritið 2.

Hjalti Hugason, „Trúfrelsi í sögu og samtíð – Jákvætt og neikvætt trúfrelsi” (2006) 1:72 Kirkjuritið 17.

Ingvill Thorson Plesner, „Freedom of religion and belief – a quest for state neutrality?” (PhD thesis, Unipub AS, Oslo 2008).

Jón Pjetursson, *Kirkjurjettur*, (2. útgáfa Prentsmiðja Sigf. Eymundssonar, Reykjavík 1890).

Kirkjueignanefnd, *Álitsgerð kirkjueignanefndar*, (Reykjavík, s.n. 1984).

Loftur Guttormsson, *Kristni á Íslandi III. bindi. Frá siðaskiptum til upplýsingar*. (Alþingi, Reykjavík 2000).

Magnús Stefánsson, „Frá goðakirkju til biskupskirkju, í íslenskum búningi eftir Sigurð Líndal”, Sigurður Líndal ritstýrði, *Saga Íslands III*. (Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 1978).

Magnús Stefánsson, „Kirkjuvald eflist”, Sigurður Líndal ritstýrði, *Saga Íslands II*. (Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 1975).

Oddný Mjöll Arnardóttir, „Um gildissvið og eðli hinnar almennu jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar” (1997) 2:47 Tímarit lögfræðinga 94.

Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands* (2. útgáfa Iðunn, Reykjavík 1978).

Páll Hreinsson, „Litróf jafnræðisreglna”, Ármann Snævarr og fleiri ritstýrðu, *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum*, (Almenna bókafélagið, Reykjavík 2002).

Steingrímur Gautur Sigurðsson, „Kirkjan, trúfrelsið og jafnrétti trúfélaga” í *Afmælisrit - Guðmundur Ingvi Sigurðsson átræður 16. júní 2002*. Eggert Óskarsson, Haraldur

Henrysson, Sigurður Gizurarson, Stefán Már Stefánsson, Svala Thorlacius og Sveinn Snorrason ritstýrðu (Bókaútgáfan Blik, Seltjarnarnes 2002).

Porkell Jóhannesson, *Alþingi og atvinnumálin, landbúnaður og útvegsmál – höfuðþættir*. (Alþingissögufélag, Reykjavík 1948).

Þórunn Valdimarsdóttir og Pétur Pétursson, *Kristni á Íslandi IV. bindi. Til móts við nútímann*. (Alþingi, Reykjavík 2000).

Samningar

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 10. janúar 1997 (sótt 20. apríl 2010), „Samkomulag um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar”.

<http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/kirkjumal/upplýsingar//nr/674>

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 4. september 1998 (sótt 20. apríl 2010), „Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög” ásamt fylgiskjöllum.

<http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/kirkjumal/upplýsingar//nr/674>

Vefheimildir

Hagstofan, félagar í þjóðkirkjunni eftir sóknum, prestaköllum og prófastsdæmum 2009,

<http://hagstofan.is/?PageID=632&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=MAN10303%26ti=F%E9lagar+%ED+%FEj%F3%F0kirkjunni+eftir+s%F3knum%2C+prestak%F6llum+og+pr%F3fastsd%E6mum+2009%26path=../Database/mannfjoldi/Trufelog/%26lang=3%26units=Fj%F6ldi> Sótt 20. apríl 2009.

Karl Sigurbjörnsson, „Ávarp við upphaf kirkjuþings 2002”,

http://www.kirkjan.is/kirkjuthing/?malaskra/2002/avarp_biskups Sótt 20. apríl 2010.

Kirkjuþing, „Um kirkjuþing”, <http://kirkjuthing.is/um-kirkju-ing> Sótt 20. apríl 2010.

Oddný Mjöll Arnardóttir, „Álitsgerð til Siðmenntar, félags siðrænna húmanista á Íslandi” 2005, <http://www.sidmennt.is/archive/alitsgerd.pdf> Sótt 20. apríl 2010.

Pétur Kr. Hafstein, „Lagaumhverfi Þjóðkirkjunnar” 29. apríl 2009, <http://www.kirkjan.is/prestastefna/2009/lagaumhverfi-thjodkirkjunnar> Sótt 20. apríl 2010.

Siðmennt, „Trúarstarf í opinberum skólum”, <http://sidmennt.is/trufrelsi/truarstarf-i-opinberum-skolum/> Sótt 20. apríl 2010.

Siðmennt, „Trúfrelsisstefna”, <http://sidmennt.is/trufrelsi/trufrelsisstefna/> Sótt 20. apríl 2010.

Siðmennt, félag siðrænna húmanista á Íslandi, www.sidmennt.is

Sigurður Hólm Gunnarsson f.h. SARK, 20. maí 2005, http://www.stjornarskra.is/media/stjorn_erindi/SARK_alit.pdf Sótt 20. apríl 2010.

Staðhæfing frá Hjalta Zóphóníassyni, skrifstofustjóra dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins (Persónulegur tölvupóstur sendur þann 15. apríl 2010).

Þjóðkirkjan, „Biskup Íslands”, <http://www2.kirkjan.is/stjornsysla/biskup-islands> Sótt 20. apríl 2010.

Þjóðkirkjan, „Fjármál Þjóðkirkjunnar”, <http://kirkjan.is/stjornsysla/fjarmal> Sótt 20. apríl 2010.

Þjóðkirkjan, „Grundvöllur fjármála Þjóðkirkjunnar”, <http://kirkjan.is/stjornsysla/fjarmal/grundvollur> Sótt 20. apríl 2010.

Þjóðkirkjan, „Íslenska ríkið og Þjóðkirkjan semja um prestssetur” (Vefur dómsmálaráðuneytisins, 20. október 2006) <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettir/nr/1413> Sótt 20. apríl 2010.

Þjóðkirkjan, „Kirkjuráð”, <http://kirkjan.is/stjornsysla/kirkjurad> Sótt 20. apríl 2010.

Aðrar heimildir

Alþingistíðindi 1915, A-deild. „Álit um frv. til laga um frestun á framkvæmd laga nr. 50, 20. okt. 1905, um sölu þjóðjarða, og laga nr. 31, 16. nóv 1907, um sölu kirkjujarða”. *Þingskjal nr. 142*, neðri deild, 26. löggjafarþing 1915.

Hæstiréttur Íslands. Dómur í máli nr. 109/2007 frá 25. október 2007 (Ásatrúarfélagið gegn íslenska ríkinu).

Skjalasafn Alþingis, „Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Ólafs Hannibalssonar um samkomulag þjóðkirkju og kirkjumálaráðherra.” *Þingskjal nr. 432*, 123. löggjafarþing 1998-1999.

Skjalasafn Alþingis, „Svar dóms- og kirkjumálaráðherra við fyrirspurn Þorgerðar K. Gunnarsdóttur um aðskilnað ríkis og þjóðkirkju.” *Þingskjal nr. 356*, 128. löggjafarþing 2002-2003.

Skjalasafn Alþingis, umsögn Lögmannafélags Íslands, „Mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar – Umsögn Lögmannafélags Íslands um frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944”, erindi nr. 118/1019 í máli nr. 297 á 118. löggjafarþingi (Reykjavík, 1995).

Skjalasafn Alþingis, umsögn Siðmenntar, „Athugasemdir við frumvarp til stjórnskipunarlaga,” erindi nr. 118/903 í máli nr. 297 á 118. löggjafarþingi (Reykjavík, 1995).

Staðhæfing Hjalta Zóphóníassonar, skrifstofustjóra dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, (persónulegur tölvupóstur 15. apríl 2010).

Lagaskrá

Íslensk lög

Jarðalög nr. 81 frá 9. júní 2004, með síðari breytingum.

Lög nr. 82 frá 29. mars 2007 um breyting á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78 frá 26. maí 1997.

Lög um erfðaábúð og óðalsrétt nr. 8/1936.

Lög um hefð nr. 46 frá 10. nóvember 1905, með síðari breytingum.

Lög um helgidagafrið nr. 32 frá 14. maí 1997, með síðari breytingum.

Lög um innheimtu og meðferð á kirknafé nr. 29 frá 22. maí 1980, með síðari breytingum.

Lög um kirkjugarða nr. 36 frá 4. maí 1993, með síðari breytingum.

Lög um kirkjuítök nr. 13 frá 15. febrúar 1956.

Lög um kirkjumálasjóð nr. 138 frá 31. desember 1993.

Lög um Kristnisjóð o.fl. nr. 35 frá 9. maí 1970, með síðari breytingum.

Lög um laun sóknarpresta nr. 46 frá 16. nóvember 1907, með síðari breytingum.

Lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum nr. 70 frá 29. júní 2009.

Lög um skráð trúfélög nr. 108 frá 28. desember 1999, með síðari breytingum.

Lög um sóknargjöld ofl nr. 91 frá 29. desember 1987, með síðari breytingum.

Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78 frá 26. maí 1997, með síðari breytingum.

Lög um sölu kirkjujarða nr. 31 frá 16. nóvember 1907.

Lög um sölu þjóðjarða nr. 50 frá 20. október 1905.

Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4 frá 30. janúar 1995, með síðari breytingum.

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33 frá 17. júní 1944, með síðari breytingum.

Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu malefni Íslands, 1874.

Frumvörp til laga

Frumvarp til laga nr. 90/1984 um breytingu á jarðalögum nr. 65 frá 31. maí 1976, með síðari breytingum. *Þingskjal nr. 1090*, 106. löggjafarþing 1983-1984.

Frumvarp til laga um skráð trúfélög, nr. 108/1999 með síðari breytingum. *Þingskjal nr. 69*, 125. löggjafarþing 1999-2000.

Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997 með síðari breytingum. *Þingskjal nr. 557*, 121. löggjafarþing 1996-1997.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 með síðari breytingum. *Þingskjal nr. 389*, 118. löggjafarþing 1994-1995.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 með síðari breytingum. *Þingskjal nr. 1*, 119. löggjafarþing 1995.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. *Þingskjal nr. 1*, 63. löggjafarþing 1944.

Fjárlög

Fjáraukalög fyrir árið 2009. *Þingskjal nr. 445*, 10. mál. Afgreidd frá Alþingi á 138. löggjafarþingi, 15. desember 2009.

Fjárlög fyrir árið 2009 nr. 177/2008. *Þingskjal nr. 481*, 1. mál. Afgreidd frá Alþingi á 136. löggjafarþingi, 22. desember 2008.

Fjárlög fyrir árið 2010. *Þingskjal nr. 594*, 1. mál. Afgreidd frá Alþingi á 138. löggjafarþingi, 22. desember 2009.

Reglugerðir

Reglugerð nr. 206/1991 um jöfnunarsjóð sókna, skv. 9. gr. laga nr. 91 frá 29. desember 1987.

Reglugerð nr. 83/1934 um kirkjugarða, skv. 38. gr. laga nr. 64 frá 23. júní 1932.

Starfsreglur nr. 1027/2007 um prestssetur, skv. 59. gr. laga nr. 78 frá 26. maí 1997.

Erlend lög

Danmarks Riges Grundlov nr. 169 frá 5. júní 1953 með síðari breytingum.

Norges Riges Grundlov frá 17. maí 1814 með síðari breytingum.

Sveriges grundlagar 1974, með síðari breytingum.