

Álitsgerð um vald- og verksvið kirkjuþings og kirkjuráðs 20.8.1999

I. Viðfangsefnið

Á kirkjuþingi 1998 var samþykkt að leitað skyldi álits á því hvert væri valdsvið og verkefni kirkjuþings íslensku þjóðkirkjunnar annars vegar og kirkjuráðs hins vegar. Í framhaldi af því fór kirkjuráð þess á leit við okkur undirritaða að við létum í té álit okkar á vald- og verksviði kirkjuþings annars vegar og kirkjuráðs hins vegar, samkvæmt lögum nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar (hér eftir skammstöfuð þjkl.), svo og öðrum réttarheimildum sem kynnu að eiga við.

Þess var óskað að eftirtalin álitaefni yrðu tekin til sérstakrar skoðunar:

A. Kirkjuþing:

1. Hvers konar aðili er kirkjuþing að lögum?
2. Hver eru verkefni kirkjuþings?
3. Hvert er valdsvið og staða kirkjuþings almennt svo og gagnvart öðrum kirkjulegum stjórnvöldum einkum biskupi, kirkjuráði og prestssetrasjóði?
4. Hvaða heimildir hefur kirkjuþing til ráðstöfunar fjár og eigna kirkjunnar?
5. Hvaða ábyrgð ber kirkjuþing og einstakir kirkjuþingsfulltrúar og í hverju felst hún?
6. Hvaða reglur gilda um störf þingsins?
7. Er kirkjuþing bundið af almennum stjórnsýslureglum og ef svo er hvaða reglum helst?
8. Er unnt að telja að almennar og sérstakar hæfisreglur stjórnarfarsréttar geti átt við um einstaka kirkjuþingsfulltrúa?
9. Er kirkjuþingi heimilt að taka ákvarðanir með leynilegri atkvæða-greiðslu?
10. Er unnt að skjóta ákvörðunum kirkjuþings til æðra setts – eða annars stjórnvalds – og ef svo er – þá hvaða stjórnvalds eða stjórnvalda?
11. Hvaða takmarkanir eru á heimildum kirkjuþings?
12. Þarf kirkjuráð eða stjórn prestssetrasjóðs að eiga stuðning (meirihluta) kirkjuþings?
13. Hvert er eðli starfsreglna sem kirkjuþing setur – er um beinar réttar-heimildir að ræða?
14. Hvaða ákvarðanir kirkjuþings þarf að birta og hver á birtingarháttur að vera að lágmarki?

B. Kirkjuráð:

15. Hvers konar aðili er kirkjuráð að lögum?
16. Hver eru verkefni kirkjuráðs?
17. Hvert er valdsvið og hver er staða kirkjuráðs? Hvaða takmarkanir eru á heimildum kirkjuráðs? Hver er staða kirkjuráðs gagnvart biskupi?
18. Hvaða heimildir hefur kirkjuráð til ráðstöfunar fjár og eigna kirkjunnar?
19. Hvaða ábyrgð ber kirkjuráð og einstakir kirkjuráðsmenn og í hverju felst hún?
20. Hvaða reglur gilda um störf kirkjuráðs?
21. Er kirkjuráð bundið af almennum stjórnsýslureglum?
22. Er unnt að telja að almennar og sérstakar hæfisreglur stjórnarfarsréttar geti átt við um einstaka kirkjuráðsmenn?
23. Er kirkjuráði heimilt að taka ákvarðanir með leynilegri atkvæða-greiðslu?

24. Er unnt að skjóta ákvörðunum kirkjuráðs til æðra setts – eða annars stjórnvalds – og ef svo er – þá hvaða stjórnvalds eða stjórnvalda?

Í álitgerð þeirri, sem hér fer á eftir, verður reynt að svara ofangreindum spurningum, lið fyrir lið. Vegna þess hve spurningarnar eru víðtækar verða svörin fyrst og fremst byggð á skýringu á lögum nr. 78/1997 og aðeins vísað til annarra laga og stjórnvaldsfyrirmæla þar sem sérstök ástæða er til. Áður er þó nauðsynlegt að gera almenna grein fyrir þeim lögum, sem við eiga, einkum lögum nr. 78/1997, sbr. kafla II hér á eftir. Í köflum III.1-3 eru reifuð almenn sjónarmið um stöðu þjóðkirkjunnar í stjórnkerfinu, æðstu stofnanir kirkjunnar og tvíþætt viðfangsefni hennar. Í köflum III.4.1-24 er síðan að finna svör við spurningunum. Vegna þess að þær skarast nokkuð verður ekki hjá því komist að fjalla um sömu efnisatriðin oftast en einu sinni þótt reynt sé að halda slíkum endurtekningum í lágmarki.

Ástæða er til að taka fram að hér er um að ræða lögfræðilega álitgerð þar sem leitast er við að svara tilteknum spurningum um réttarstöðu kirkjuþings og kirkjuráðs. Eðli máls samkvæmt verður ekki hjá því komist að gera nokkra grein fyrir réttarstöðu annarra aðila innan þjóðkirkjunnar, einkum biskups Íslands. Hins vegar ber að leggja áherslu á að svör við einstökum spurningum eða umfjöllun um önnur atriði í tengslum við þær, t.d. stöðu og valdsvið biskups, eru ekki tæmandi enda er ekki fjallað um efnid á öðrum forsendum en lögfræðilegum.

II. Viðeigandi lög

1. Yfirlit yfir nýafstaðnar breytingar á löggjöf um þjóðkirkjuna

Álitamál er hvenær má marka upphaf þeirrar atburðarásar eða þróunar sem leiddi til setningar laga nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Upphafið má líklega rekja til álitgerðar sem svonefnd starfsháttanefnd þjóðkirkjunnar sendi frá sér árið 1977. Eins og segir í formála álitgerðarinnar er þar fjallað um flest svið og þætti kirkjulegs starfs og kirkjulegrar skipunar í landinu. Í nefndarálitinu eru settar fram rökstuddar tillögur um nýja skipan mála, þ. á m. tillögur að nýjum lagaákvæðum. Þar er og að finna greinargerð um það form stjórnsýslu sem tillögurnar gera ráð fyrir að tekið verði upp. Fullyrða má að álitgerðin hafi orðið kveikja að umræðu um margvísleg atriði á sviði kirkjuréttar. Sumt af því, sem lagt er til í nefndarálitinu, hefur síðar leitt til breytinga á lögum og reglum um kirkjumál. Þá er ljóst að lítið hefur verið til þessa álits í mörgum atriðum við samningu frumvarps þess, sem síðar varð að lögum nr. 78/1997, en gerð verður grein fyrir aðdraganda að setningu laganna í kafla II.2 hér á eftir.

Fleira hefur verið að gerast á sviði kirkjumála og kirkjuréttar sem ástæða er til að nefna. Árið 1980 skipaði kirkjumálaráðherra t.d. nefnd til þess að fjalla um starfskjör presta og skilaði nefndin ítarlegri skýrslu 1986. Í henni er að finna lýsingu á starfskjörum presta á þessum tíma og þar eru jafnframt settar fram ýmsar hugmyndir um úrbætur á þeim. Skýrslan hefur iðulega verið höfð til hliðsjónar við nýskipan mála á sviði kirkjuréttar, t.d. við setningu laga nr. 137/1993 um prestssetur.

Árið 1982 var skipuð önnur nefnd til þess að kanna stöðu kirkjueigna, þ.e. hvaða eignir teldust kirkjueignir, hver staða þeirra væri að lögum og hvernig háttáð hefði verið ráðstöfun á þeim. Nefndin skilaði fyrri hluta álitgerðar sinnar árið 1984 og var meginniðurstaða hennar sú að

jarðeignir, sem kirkjur hefðu átt og ekki hefðu verið seldar frá þeim með lögmætri heimild eða gengið undan þeim með öðrum sambærilegum hætti, væru enn kirkjueignir. Síðari hluti nefndarálitsins var gefinn út 1993 og hefur sá hluti að geyma skrár um kirkjueignir með skýringum.

Í framhaldi af álitum kirkjueignanefndar var ákveðið að dóms- og kirkju-málaráðherra annars vegar og þjóðkirkjan hins vegar skipuðu sína viðræðunefndina hvora til þess að ræða framtíðarfyrirkomulag kirkju-eigna á grundvelli nefndarálitsins. Kirkjueignir greinast fyrst og fremst í tvennt, þ.e. kirkjujarðir og prestssetur, og má segja að ólíkir hagsmunir búi að baki þeim. Kirkjujarðir heyra að meginstefnu undir landbúnaðar-ráðuneytið, en prestssetur heyrðu á þessum tíma undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Í þriðja flokk kirkjueigna falla eignir, aðrar en kirkjujarðir og prestssetur, sem tengjast þjóðkirkjunni með ýmsum hætti. Þessar eignir hafa vissa sérstöðu, hver með sínu móti, þ. á m. vegna sérstakra lagafyrirmæla. Sem dæmi um þær má nefna Strandarkirkju og Skálholt.

Við undirbúning fjárlaga 1993 var ákveðið að beita flötum niðurskurði ríkisútgjalda sem svo er nefndur. Samkvæmt því þurfti að lækka verulega útgjöld ríkisins til kirkjumála. Með sérstökum lögum nr. 115/1992 um fjármálaráðstafanir á sviði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var því markmiði náð með því að greiða kostnað við tiltekin verkefni á vegum þjóðkirkjunnar af hlutdeild kirkjugarða í óskiptum tekjuskatti og skerða þannig framlag til kirkjugarða tímabundið í eitt ár.

Í samræmi við stefnu þáverandi ríkisstjórnar var síðan á árinu 1993 ákveðið að auka sjálfstæði þjóðkirkjunnar með því að færa hluta af stjórnarsýslu ríkisins varðandi málefni kirkjunnar til hennar sjálfar. Jafnframt var afraðið að festa í sessi þá breytingu sem gerð var á fjármálum kirkjunnar með lögum nr. 115/1992. Úr varð að sett voru lög nr. 137/1993 um prestssetur og lög nr. 138/1993 um kirkjumálasjóð sem gerð verður frekari grein fyrir í köflum II.4-5 hér á eftir. Við setningu laganna var höfð hliðsjón af viðræðum framangreindra viðræðunefnda ríkis og kirkju, en störfum þeirra var þá hvergi nærri lokið.

Eftir að þessi tvenn lög tóku gildi, hinn 1. janúar 1994, má segja að vatnaskil hafi orðið í stjórnarsýslu hins opinbera á sviði kirkjumála. Með lögnum var mörkuð sú stefna að þjóðkirkjan ætti framvegis að fara sjálf með stjórnarsýslu í eigin málum, en ekki ráðuneyti kirkjumála. Í samræmi við það var m.a. gerð veruleg breyting á framsetningu í fjárlögum að því er varðar heimildir til útgjalda á sviði kirkjumála. Breytingin fólst einkum í því að fjárlagaliðir, sem áður var skipað beint undir dóms- og kirkjumálaráðuneyti, voru færðir undir biskupsstofu. Biskupsstofa tók samkvæmt þessu við stjórn- og umsýslu á verulegum fjármunum og verkefnum, þeim tengdum. Má sem dæmi nefna launagreiðslur til presta og rekstur prestsembætta.

Viðræðunefndir ríkis og kirkju, sem áður er frá greint, náðu samkomulagi um hluta af viðfangsefnum sínum í ársbyrjun 1997. Helstu atriði samkomulagsins voru þau að kirkjujarðir og aðrar eignir, sem þeim fylgja, að frátöldum prestssetrum, yrðu lýstar eign íslenska ríkisins og andvirði seldra kirkjujarða rynni framvegis í ríkissjóð í stað Kristnisjóðs eins og verið hafði.

Á móti skyldi ríkið greiða laun biskups og tiltekins fjölda presta og annarra starfsmanna þjóðkirkjunnar. Þetta samkomulag hefur hlotið staðfestingu Alþingis og kirkjuþings.

2. Aðdragandi að setningu laga nr. 78/1997

Í samræmi við ályktun, sem samþykkt var á kirkjuþingi árið 1992, skipaði kirkjuráð nefnd í janúarmánuði 1993 til þess að endurskoða þáverandi fyrirkomulag á stjórnskipulegu sambandi íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar. Nefndin komst að þeirri meginniðurstöðu að rétt væri og tímabært að gera ýmsar breytingar á stjórnskipun íslensku þjóðkirkjunnar og á sambandi hennar við ríkisvaldið enda þótt enn yrði haldið þeim tengslum milli ríkis og kirkju sem kveðið er á um í stjórnarskránni. Skilaði nefndin drögum að frumvarpi haustið 1994. Frumvarpsdrögin voru lögð fyrir kirkjuþing í októbermánuði það ár og gerði löggjafarnefnd þingsins nokkrar breytingar á þeim. Í kjölfarið ákvað kirkjumálaráðherra að leggja drögin, svo breytt, fyrir Alþingi á 118. löggjafarþingi 1994/95 sem frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar.

Í athugasemdum með frumvarpinu sagði orðrét: „Höfuðforsendur lagafrumvarps þessa eru sem hér segir:

- a. Veruleg aukning á innra starfi kirkjunnar og örar breytingar á því kalla á nauðsynlegar breytingar á kirkjulöggjöfnni og jafnframt á aukna og styrkta stjórnáslu á kirkju-legum vettvangi.
- b. Búsetu- og þjóðfélagsbreytingar, ásamt breyttum og bættum samgöngum, kalla á aukinn sveigjanleika í starfi kirkjunnar.
- c. Umræða á pólitískum vettvangi um að endurskoða þurfi samband ríkis og kirkju kallar á svar stjórnvalda og kirkjunnar sjálfar um heppilega og eðlilega framtíðarskipan um stöðu hennar.
- Er niðurstaða nefndarinnar sú að rétt sé að þjóðkirkjan fái mun meira sjálfstæði á starfs- og stjórnunarsviði sínu en verið hefur um langa hríð, enda muni aukið sjálfstæði efla hana til starfa og átaka til aukins velfarnaðar með þjóðinni. Taldi nefndin óhjákvæmilegt að leggja tillögur sínar þar að lútandi fram í formi allítarlegs frumvarps til laga um stöðu, stjórn og starfshætti íslensku þjóðkirkjunnar þar sem væri að finna ákvæði um alla helstu þætti kirkjustarfsins, þar á meðal um stöðu og starfsemi embættismanna þjóðkirkjunnar, starfseiningar hennar og um ýmsa þætti starfsemi hennar að öðru leyti. Er þar að vonum um margt byggt á þeim grunni sem þegar hefur verið lagður með gildandi lögum en þó lagt til að gerðar verði ýmsar breytingar frá því sem er að gildandi rétti er stefni að auknu sjálfstæði þjóðkirkjunnar í samræmi við það sem fyrr sagði og tryggja það, svo sem framast má verða að lögum, að kirkjan megi valda hlutverki sínu á komandi tímum með því aukna sjálfstæði sem vænst er að hún muni öðlast.
- Í frumvarpi því, sem hér liggur fyrir, er leitast við að kveða á um meginatriði íslensks kirkjuréttar í nokkuð breyttri mynd frá því sem nú er, svo sem fyrr segir, en jafnframt er byggt á grónum og haldgóðum kirkjuhefðum, eftir því sem framast hefur verið kostur miðað við hina nýju skipan á stjórn kirkjumála sem lýst er í frumvarpinu.“

Í athugasemdunum sagði ennfremur eftirfarandi um störf nefndar þeirrar sem áður er getið: „Nefndin hafði eftirfarandi markmið að leiðarljósi: Byggt verði til frambúðar á núverandi þjóðkirkjufyrirkomulagi og eigi rofið það samband milli ríkis og kirkju sem stjórnarskráin

kveður á um. Ríkisvaldið ber því enn sem fyrr ábyrgð (þar á meðal fjárhagslega ábyrgð) gagnvart þjóðkirkjunni. Hins vegar verði gerðar verulegar breytingar á „starfsramma“ þjóðkirkjunnar, m.a. með því að sett verði „rammalöggjöf“ um stöðu, stjórn og starfshætti hennar þar sem fjallað verði í skýru máli um þessa meginþætti, en að önnur kirkjuleg löggjöf verði um leið einfölduð svo sem verða má. Með þessu mun vægi löggjafarstarfsemi Alþingis um málefni þjóðkirkjunnar minnka mjög frá því sem verið hefur, en þess í stað verður vald kirkjunnar aukið verulega frá því sem nú er og valdsviðið skýrt svo vel sem frekast er kostur. – Mikilvægur þáttur í tillögum nefndarinnar, svo sem þær birtast í þessu lagafrumvarpi, er að vald kirkjuþings verði aukið og því fengið ákvörðunarvald í kirkjulegum málum, þó innan þess ramma sem hin nýja meginlöggjöf (rammalöggjöf) setur ef frumvarp þetta verður að lögum. Er, svo sem fyrr segir, lagt til að á grundvelli laganna samþykki kirkjuþing ítarlegar reglur um allt innra starf og starfshætti kirkjunnar, en nefndin telur að mjög skorti nú á að kirkjunnar menn hafi nægar leiðbeiningar á þessu sviði eða fullkomnar starfsreglur sem þeim ber að fylgja. Lagt er til að skýrar reglur gildi um allt stjórnkerfi kirkjunnar undir yfirstjórn kirkjuþings, svo sem fyrr segir. – Það er ætlun og víska nefndarinnar að aukin sjálfsstjórn íslensku þjóðkirkjunnar og ábyrgð, sem þar af leiðir, muni auðvelda kirkjunni störf hennar og efla kirkjunnar menn til samræmdra átaka í starfi. Hafi kirkjan og sýnt, með nærfellt eitt þúsund ára starfi sínu í landinu, að henni sé treystandi til sjálfsstjórnar. Þá skal eigi undan dregið að aukinni sjálfsstjórn kunni að fylgja ný vandamál innan kirkjunnar (a.m.k. í augum sumra) þar sem í „návígi“ verður tekist á um mál er embættismenn ríkisins önnuðust áður, þar með talið ýmsa ráðstöfun fjármuna. Þessi vandamál á þó kirkjan að geta leyst innan sinna vébanda.“

Frumvarpið, sem lagt var fram á 118. löggjafarþingi, náði ekki fram að ganga. Árið síðar eða í júlímánuði 1996 skipaði kirkjumálaráðherra nefnd til að vinna að lokaundirbúningi að framlagningu lagafrumvarpa um kirkjuleg málefni, sem verið höfðu til umfjöllunar, þ. á m. að undirbúningi að framlagningu fyrrgreinds frumvarps til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Nefnd þessi studdist í meginráttum við fyrirliggjandi frumvarp, en gerði nokkrar breytingar á því, m.a. að því er varðaði skipan kirkjuþings. Ný drög að frumvarpi voru síðan lögð fyrir kirkjuþing í janúarmánuði 1997 og gerði þingið nokkrar breytingar á drögunum. Að því búnu voru þau lögð fyrir Alþingi af kirkjumálaráðherra á 121. löggjafarþingi 1996/97 sem frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar.

Hinu nýja frumvarpi fylgdi sú almenna greinargerð sem fylgt hafði fyrra frumvarpi og vitnað er til hér að framan. Að auki var stuðst við athuga-semdir er fylgt höfðu einstökum köflum og greinum fyrra frumvarpsins. Allsherjarnefnd Alþingis fjallaði um frumvarpið og mælti hún með samþykkt þess með minni háttar breytingum. Var frumvarpið, svo breytt, samþykkt sem lög frá Alþingi nr. 78/1997.

3. Ákvæði laga nr. 78/1997 sem varða álitaeftnið

Þau ákvæði laga nr. 78/1997, sem líta þarf til við úrlausn á ofangreindu álitaeftni, er einkum að finna í III. kafla laganna sem ber yfirskriftina „Stjórn og starfsskipan“. Þó er ástæða til að vekja athygli á þremur ákvæðum í I. og II. kafla þjkl.

Í 1. og 2. mgr. 1. gr. þjkl. er að finna svohljóðandi ákvæði: „Íslenska þjóðkirkjan er sjálfstætt trúfélag á evangelísk lúterskum grunni. – Ríkisvaldinu ber að styðja og vernda þjóðkirkjuna.“ Í 1. mgr. 2. gr. laganna segir enn fremur: „Þjóðkirkjan nýtur sjálfræðis gagnvart ríkisvaldinu innan lögmæltra marka.“ Í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til laga nr. 78/1997, segir m.a. svo um þetta ákvæði: „Í 1. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um sjálfstæði eða sjálfræði íslensku þjóð-kirkjunnar gagnvart ríkisvaldinu. Birtist þar sú höfuðstefna sem allt meginefni frumvarps þessa byggist á og fyrir hefur verið lýst. Sérstaklega er þó tekið fram að þessu sjálfræði setji löggjafinn tiltekin mörk sem felast einkum í ýmsum öðrum ákvæðum frumvarpsins er síðar verður fjallað nánar um, sbr. t.d. ákvæði 4. gr. um tilsjónarvald kirkjumálaráðherra.“

Í 1. mgr. 4. gr. þjkl. segir orðrétt: „Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur með höndum tengsl við þjóðkirkjuna af hálfu ríkisvaldsins að því er varðar fjárlagagerð. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur jafnframt yfirumsjón með því að ríkisvaldið veiti þjóðkirkjunni þann stuðning sem því ber að veita henni lögum samkvæmt og hefur umsjón með því að þjóðkirkjan og stofnanir hennar fari að lögum.“ Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 78/1997 er að finna eftirfarandi skýringu á þessu ákvæði: „Svo sem fyrr getur er ekki lagt til í frumvarpi þessu að tengsl verði rofin milli ríkisvaldsins og þjóðkirkjunnar enda þótt sjálfstæði þjóðkirkjunnar um innri málefni sín verði aukið mjög frá því sem nú er. Er lagt til að kirkjumálaráðuneytið hafi, enn sem fyrr, með höndum nauðsynleg tengsl við þjóðkirkjuna að því er varðar fjárlagagerð af hálfu Stjórnarráðsins. Jafnframt virðist rétt og sjálfsagt að sama ráðuneyti hafi yfirumsjón með því að ríkisvaldið veiti þjóðkirkjunni lögmæltan og stjórnarskrárvarinn stuðning, en því hlýtur einnig að fylgja umsjón með því að þjóðkirkjan og stofnanir hennar fari að lögum.“

Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 78/1997 er III. kafla þess lýst með svofelldum hætti: „Í III. kafla, sem er meginkafla frumvarps þessa, er fjallað í allítarlegu máli um stjórn og starfsskipan íslensku þjóðkirkjunnar. Tekur það bæði til embættismanna hennar, stjórnarstofnana og starfseininga. – Haft skal í huga að til þess er ætlast að kirkjuþing samþykki sérstakar starfsreglur (sjá einkum 60. gr. frumvarpsins – sem síðar varð að 59. gr. þjkl., innsk. höf.) sem verði til fyllingar og viðbótar mörgu því sem kveðið er á um í kafla þessum. – Rétt er að geta þess að mörg ákvæði þessa kafla frumvarpsins eru tekin að meginstofni úr gildandi lögum og þá með þeim breytingum einum sem leiðir beinlínis af þeirri skipan, sem frumvarpið byggist á, að stjórnunar-vald verði fært frá ráðherra til kirkjulegra stjórnvalda. Þykir að jafnaði óþarfi að geta þessa atriðis sérstaklega um hverja grein fyrir sig sem þetta á við um.“

Í 5. gr. þjkl., sem er fyrsta greinin í III. kafla þeirra, segir orðrétt: „Þjóðkirkjan ræður starfi sínu innan lögmæltra marka.“ Í athugasemdum segir að með ákvæði þessu sé áréttuð sú meginstefna sem birtist með öðru orðalagi í 1. mgr. 2. gr. laganna.

Fyrri málsl. 2. mgr. 6. gr. þjkl. hljóðar svo:

„Biskup Íslands fer með yfirstjórn þjóðkirkjunnar ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum þessum.“

Í athugasemdum segir einvörðungu um þetta ákvæði að greinin sé efnislega samhljóða 35. gr. laga nr. 62/1990 um skipan prestakalla o.fl. Í þeirri grein var hins vegar ekki kveðið á um stöðu og valdsvið biskups, heldur var það gert í 36. gr. laganna þar sem sagði:

„Biskup fer með yfirstjórn málefna þjóðkirkjunnar, nema mál heyri undir kirkjumálaráðherra samkvæmt lögum eða venju.

– Biskup er forseti kirkjuþings og kirkjuráðs. Hann fylgir eftir markaðri stefnu kirkjuþings og prestastefnu og hefur ákvörðunarvald um einstök mál, nema þau lúti forsjá kirkjuráðs.

– Biskup vígir presta og kirkjuráð að svo miklu leyti sem hann felur ekki vígslubiskupum það verkefni. Hann hefur yfirumsjón með kristnihaldi og kirkjulegu starfi í landinu. Hann vísitarar kirkjur, presta og söfnuði.

– Biskup hefur samráð við vígslubiskup eða vígslubiskupa um ákvörðun meiriháttar málefna er kirkjuna varða og getur falið vígslubiskupi að koma fram fyrir hönd kirkjunnar.“

Í 37. gr. laga nr. 62/1990 var ennfremur að finna svohljóðandi ákvæði:

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

– Biskupsstofa annast vörslu og reikningshald sjóða og annarra eigna þjóðkirkjunnar.“ Þá sagði í 38. gr. laganna að biskup réði starfsmenn á Biskupsstofu, að fenginni heimild ráðherra, svo og aðra starfsmenn þjóðkirkjunnar, nema lög mæltu fyrir um annað.

Í 1. mgr. 10. gr. þjkl. segir nú orðrétt: „Biskup Íslands hefur tilsjón með kristnihaldi, kenningu kirkjunnar og starfi hennar í landinu. Hann er forseti kirkjuráðs. Hann fylgir eftir reglum er kirkjuþing setur, samþykktum kirkjuþings og markaðri stefnu þess og prestastefnu og hefur ákvörðunarvald um einstök mál, nema þau heyri undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar samkvæmt lögum þessum.“ Í athugasemdum kemur fram að þessi grein sé að mestu leyti efnislega samhljóða 1. og 2. mgr. 36. gr. laga nr. 62/1990. Þegar þessar tvær málsgreinar, sem teknar hafa verið orðrétt upp hér að framan, eru bornar saman við 1. mgr. 10. gr. kemur í ljós að verulegrar ónákvæmni gætir í athugasemdum við þá grein frumvarpsins á sama hátt og í athugasemdum við 6. gr. þess.

Í 11. gr. þjkl. er að finna svohljóðandi ákvæði: „Biskup Íslands hefur yfirumsjón með kirkjuaga innan þjóðkirkjunnar og beitir sér fyrir lausn ágreiningsefna sem rísa kunna á kirkjulegum vettvangi. Vegna agabrota getur hann gripið til þeirra úrræða sem lög og kirkjuhefð leyfa.“ Í athugasemdum segir svo um þessa grein: „Ákvæði þetta er nýmæli. Mikilvægt er að í lögum sé m.a. kveðið á um hvernig skuli fjallað um meint aga- og siðferðisbrot innan íslensku þjóðkirkjunnar, svo og um lausn ágreiningsmála, en um þetta gilda nú eigi skýrar reglur. Lagt er til að sett verði á fót sérstök nefnd, úrskurðarnefnd, sem fjalli um mál af þessu tagi, eftir ákvörðun biskups. Greinin skýrir sig að öðru leyti sjálf.“ Í meðförum Alþingis voru fyrirmælin um úrskurðarnefnd færð í sérstaka grein, 12. gr. þjkl., og fyrirmæli um sérstaka áfrýjunarnefnd í 13. gr. laganna.

Í 19. gr. þjkl. er að finna svofellt ákvæði um biskupafund: „Biskup Íslands skal kalla vígslubiskupa til fundar svo oft sem þurfa þykir og nánar skal kveðið á um í starfsreglum, sbr. 59. gr. Biskupafundur skal m.a. búa þau mál er varða kenninguna, helgisiði og helgihald í

hendur prestastefnu og gera tillögur um skipan sókna, prestakalla og prófastsdæma til kirkjuþings, sbr. 50. gr.“ Í athugasemdum segir um þessa grein: „Ákvæði þetta er nýmæli. Mikilvægt er að komið sé á samstarfsgrundvelli milli biskups Íslands og vígslubiskupanna, svo sem hér er lagt til.“

Í 20. gr. þjkl. er mælt fyrir um stöðu og valdsvið kirkjuþings: „Kirkjuþing hefur æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar innan lögmæltra marka. –Málefni, er varða kenningu kirkjunnar og agavald, heyra þó undir biskup Íslands, sbr. 10., 11., 19. og 28. gr. – Samþykktir um kenningarleg málefni, guðsþjónustuhald, helgisíði, skírn, fermingu og altarissakramenti verða að sæta umfjöllun prestastefnu áður en þær hljóta endanlega afgreiðslu á kirkjuþingi. – Kirkjuþing kýs stjórn prestssetrasjóðs.“ Í athugasemdum segir svo um þessa grein: „Um meginhugmyndir þær, sem liggja að baki ákvæði þessarar greinar, vísast til þess sem fram kom í hinum almenna hluta þessarar greinargerðar. Lögð er áhersla á að marka kirkjuþingi stöðu sem æðsta stjórnvaldi innan íslensku þjóðkirkjunnar og valdsvið þess aukið frá því sem nú er. Kirkjuþingi er þó eigi ætlað alræðisvald, sbr. m.a. það ákvæði greinarinnar, að prestastefna skuli fjalla um reglur er varða kirkjulegar athafnir er hafa trúarlegt gildi áður en þær verði samþykktar á kirkjuþingi.“ Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 48/1982 sagði orðrétt um kirkjuþing: „Kirkjuþing þjóðkirkjunnar fjallar um sameiginleg málefni þjóðkirkjunnar að eigin frumkvæði og leysir úr þeim málum, sem til þingsins er vísað af hálfu biskups, kirkjuráðs, Alþingis og kirkjumálaráðherra.“ Í 13. gr. laganna var ennfremur að finna svofellt ákvæði: „Kirkjuþing hefir ráðgjafaratkvæði og tillögurétt um öll þau mál, er kirkju, klerkastétt og söfnuði landsins varða og heyra undir svið löggjafarvaldsins eða sæta úrskurði forseta Íslands. – Það hefir og rétt til að gera samþykktir um innri málefni kirkjunnar, guðsþjónustu, helgisíði, skírn, fermingar, veitingu sakramenta og önnur slík. Þær samþykktir eru þó eigi bindandi, fyrr en þær hafa hlotið samþykki prestastefnu og biskups.“

Í 22. gr. þjkl. segir: „Kirkjuþing kýs við upphaf hvers kjörtímabils fastanefndir kirkjunnar samkvæmt nánari reglum samkvæmt 59. gr.“

Þá er í 23. gr. laganna að finna svofellt ákvæði um kirkjuleg stjórnvöld:

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

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

– Kirkjuþing getur haft frumkvæði að frumvörpum til laga um kirkjuleg málefni og beint þeim tilmælum til ráðherra að þau verði flutt á Alþingi.

– Ráðherra leitar umsagnar og tillagna kirkjuþings um lagafrumvörp um kirkjuleg málefni er hann hyggst flytja á Alþingi.“ Í athugasemdum er greinin skýrð þannig: „Af 2. mgr. greinarinnar leiðir að allir þeir kirkjulegu aðilar, sem hafi fjárreiður með höndum, verða að færa bókhald og gera reikningsskil sem hljóti fullnægjandi endurskoðun þar til bærra aðila. Skal kirkjuþing hafa yfirumsjón með því að þessarar skyldu sé gætt, en af eðli máls leiðir að önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar hafa einnig, að sínu leyti, eftirlitsskyldur í þessu efni. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringar.“

Í 24. gr. þjkl. er að finna almennt ákvæði um kirkjuráð, svohljóðandi: „Kirkjuráð fer með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar.“ Í frumvarpi til laga nr. 78/1997 var jafnframt kveðið á um að biskup væri forseti kirkjuráðs, en það ákvæði var numið brott í meðförum Alþingis með vísun til þess að samsvarandi ákvæði væri að finna í 1. mgr. 10. gr. Í athugasemdum við þessa grein segir að greinin samsvari að mestu efni 15. gr. laga nr. 48/1982 um kirkjuþing o.fl., en sú tilvísun fær ekki staðist vegna þess að í 15. gr. laganna var einvörðungu kveðið á um skipun ráðsins og skyld atriði, en ekki valdsvið þess.

Í 26. gr. og 27. gr. þjkl. er mælt fyrir um starfssvið kirkjuráðs. Í 26. gr. segir orðrétt: „Kirkjuráð fer með framkvæmd sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar, þar á meðal verkefna sem lög og stjórnvaldsreglur ætla því og erinda sem vísað er til þess m.a. af hálfu kirkjuþings, prestastefnu, samtökum leikmanna, Alþingis og ráðherra. – Ákvörðunum kirkjulegra stjórnvalda, sem heyra undir lögsögu kirkjuráðs, má skjóta til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar. Undanskildar eru ákvarðanir úrskurðar- og áfrýjunarnefnda skv. 12. og 13. gr., svo og ákvarðanir biskups samkvæmt 11. gr. og um kenningu kirkjunnar, sbr. 10., 19., 20. og 28. gr. Varði málskot ákvörðun biskups Íslands er hann hefur áður tekið viku hann sæti í kirkjuráði meðan það mál er til meðferðar þar og tekur þá sá vígslubiskup, sem eldri er að biskupsvígslu, sæti hans. – Ákvörðunum kirkjuráðs á framkvæmdasviði kirkjulegrar stjórnsýslu verður eigi áfrýjað til kirkjuþings en fjalla má um málefnið á kirkjuþingi að frumkvæði einstakra kirkjuþingsmanna. – Um málsmeðferð í kirkjuráði, svo og meðal annarra kirkjulegra stjórnvalda, skal fylgt ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993, eftir því sem við getur átt, leiði annað eigi af ákvæðum laga eða starfsreglna sem kirkjuþing setur skv. 59. gr. Hið sama á almennt við um sérstakt hæfi kirkjulegra stjórnvalda til meðferðar einstakra mála.“ Í 27. gr. þjkl. segir síðan: „Kirkjuráð í samráði við forseta kirkjuþings undirbýr fundi kirkjuþings og fylgir eftir samþykktum þess. – Kirkjuráð undirbýr af hálfu þjóðkirkjunnar tillögur til fjárveitinga til hennar á fjárlögum. – Kirkjuráð hefur yfirumsjón með ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi. – Kirkjuráð hefur forræði og forsjá um Skálholtsstað, svo sem greinir í lögum nr. 32/1963, og hefur þau afskipti af málefnum Skálholtsskóla er greinir í lögum nr. 22/1993.“

Í athugasemdum segir svo um þessar tvær greinar: „Ákvæði þessi samsvara um margt efni 16. gr. laga nr. 48/1982, nema jafnframt er kveðið á um stjórnunarhlutverk kirkjuráðs í kjölfar nýmæla sem leitt hefur af nýlegum lögum. Þá er og lagt til í frumvarpinu að gerður verði aðskilnaður á valdsviðum kirkjuþings annars vegar og kirkjuráðs hins vegar, sbr. og 20. gr. frumvarpsins (21. gr. þjkl.-innsk. höf.). Kveðið er á um að ákvörðunum kirkjulegra stjórnvalda megi almennt skjóta til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar, en undantekning er þar gerð um ákvarðanir biskups á sviði kirkjuaga og kirkjukenningar, svo og um ágreiningsefni, en jafnframt er kveðið á um að ákvörðunum kirkjuráðs á sviði eiginlegrar stjórnsýslu verði eigi áfrýjað til kirkjuþings, enda hentar kirkjuþing ekki sem áfrýjunaraðili. – Í 26. gr. (27. gr. þjkl. – innsk. höf.) kemur fram að kirkjuráð í samráði við forseta kirkjuþings undirbúi fundi kirkjuþings og fylgi eftir samþykktum þess. Með þessu er gert ráð fyrir að kirkjuþing, í þessu tilviki forseti þess, beri ásamt kirkjuráði ábyrgð á undirbúningi kirkjuþings og því að fylgja eftir samþykktum þingsins.“

Í 16. gr. laga nr. 48/1982 sagði: „1. Kirkjuráð fer með framkvæmd sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar, þ. á m. verkefna, sem lög og stjórnvaldsreglur ætla því, og erinda, sem vísað er til þess af hálfu kirkjuþings, biskups, Alþingis, kirkjumálaráðherra, héraðsfunda sóknarnefnda eða starfsmanna sókna eða þjóðkirkjunnar. – 2. Biskup undirbýr ásamt kirkjuráði fundi kirkjuþings og fylgir eftir samþykktum þess. Kirkjuráð getur átt frumkvæði að samningu lagafrumvarpa og stjórnvaldsreglna um málefni þjóðkirkjunnar. Kirkjumálaráðherra leitar umsagnar og tillagna þess um lagafrumvörp um þessi efni, er hann hyggst flytja á Alþingi, svo og um drög að stjórnvaldsreglum um kirkjumál, er hann hyggst setja. – 3. Kirkjuráð undirbýr af hálfu þjóðkirkjunnar tillögur til fjárveitinga til kirkjunnar á fjárlögum og leitar af því efni tillagna frá kirkjuþingi og aðiljum, sem fjalla um fjármál kirkjunnar. – 4. Kirkjuráð hefir á hendi umsjá og stjórn kristnisjóðs, sbr. 23. gr. laga nr. 35/1970, og ráðstafar öðru því fé, sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi. Kirkjuráð hefir forræði og forsjá um Skálholtsstað, svo sem greinir í lögum nr. 32/1963, og hefir þau afskipti af málefnum Skálholtsskóla, er greinir í lögum nr. 31/1977.“

Í 3. mgr. 28. gr. þjkl. segir nú orðrétt um hlutverk prestastefnu: „Á prestastefnu skal fjalla um málefni prestastéttarinnar, svo og önnur kirkjuleg málefni. Prestastefna hefur tillögu- og umsagnarrétt um mál er varða kenningu kirkjunnar og helgisiði og annars heyra undir biskup og kirkjuþing, sbr. 10., 11. og 20. gr.“ Í athugasemdum segir: „Greinin er að nokkru leyti samhljóða 39. gr. laga nr. 62/1990, nema hvað m.a. er bætt við ákvæðum um tillögu- og umsagnarrétt prestastefnu um mál er varða kenningu kirkjunnar og helgisiði, sbr. núgildandi lög um kirkjuþing.“

Í 59. gr. er, eins og áður segir, gert ráð fyrir að kirkjuþing setji nánari reglur um starfsemi þjóðkirkjunnar. Orðrétt segir í þessari grein: „Um aðra starfsmenn þjóðkirkjunnar en þá sem fyrr hafa verið taldir fer eftir almennum reglum um starfshætti hennar er kirkjuþing setur og hafi að geyma nánari fyrirmæli um stjórnun og starfshætti kirkjunnar á grundvelli laga þessara. Í reglum þessum skal m.a. kveðið á um hlutverk starfsmanna þjóðkirkjunnar eftir því sem við getur átt. – Kirkjuþing setur jafnframt nánari reglur um tiltekna þætti kirkjustarfsins sem eigi er fjallað um í hinum almennu reglum sem getið er um í 1. mgr. Þá staðfestir kirkjuþing stofnskrár og nánari reglur um stjórn og starfsemi stofnana er starfa á vegum þjóðkirkjunnar en kirkjuráð staðfestir endurskoðaða reikninga þeirra stofnana og birtir þá síðan í skýrslu sinni til kirkjuþings. – Kirkjuráð gefur út reglur þær og stofnskrár er um ræðir í 1. og 2. mgr. ásamt breytingum sem kunna að verða gerðar á þeim. Skulu reglur og stofnskrár, sem og breytingar á þeim, birtast á prenti í síðasta lagi innan fjögurra vikna frá því að kirkjuþing samþykkti þær. Ber kirkjuráði að hafa eftirlit með því að eintök þeirra séu aðgengileg fyrir almenning frá þeim tíma, auk þess sem kirkjuráð annast dreifingu þeirra og kynningu með tilhlýðilegum hætti. – Hafi eigi verið á annan veg mælt í reglum þeim sem hér um ræðir öðlast þær, sem og breytingar, bindandi gildi á þrítugasta degi frá útgáfudegi þeirra. Eftir þann tíma ber öllum starfsmönnum þjóðkirkjunnar, sem og öðrum þeim sem reglunum er ætlað að binda, að fara eftir þeim.“ Í athugasemdum segir svo um þessa grein: „Hér er um algert nýmæli að ræða. Kveðið er á um nánari starfsreglur fyrir íslensku þjóðkirkjuna sem kirkjuþingi er ætlað að setja, svo og um annars konar samþykktir þess sem ætlað er að hafa bindandi gildi innan þjóðkirkjunnar, sbr. einnig það er segir um þessi efni í almennum hluta þessarar greinargerðar. Er til þess ætlast að

margs konar reglur af því tagi verði með tímanum settar um kirkjuleg málefni sem e.t.v. geti smám saman tekið að nokkru við hlutverki eiginlegrar löggjafar um starfsemi íslensku þjóðkirkjunnar. Þá er og mælt fyrir um staðfestingu kirkjuþings á stofnskrám ýmissa kirkjulegra stofnana og þess háttar, en jafnframt skal hér minnt á að reikningshald kirkjulegra stofnana skal hljóta fullnægjandi endurskoðun undir yfirumsjón kirkjuþings, sbr. 22. gr. frumvarpsins (23. gr. þjkl-innsk. höf.).“

4. Lög nr. 137/1993 um prestssetur

Með lögum nr. 137/1993 um prestssetur var settur á stofn prestssetra-sjóður. Sjóðnum er ætlað að standa straum af kostnaði við prestssetur, þ.e. prestssetursjarðir og prestsbústaði, þ. á m. kostnaði við nýbyggingar prestssetra, kaup og sölu setranna og viðhald þeirra. Helstu tekjur sjóðsins eru fast framlag úr kirkjumálasjóði, svo og leigutekjur af prestssetrum og söluandvirði þeirra.

Í 1. gr. laga nr. 137/1993 segir orðrétt: „Í lögum þessum merkir orðið prestssetur lögboðinn aðsetursstað prests og er hluti af embætti hans. –

Prestssetur eru: – a. Prestssetursjörð: Tiltekin jörð (lögbyli) ásamt mannvirkjum, þar með talið íbúðarhús sem að lögum er prestssetur. – b. Prestsbústaður: Íbúðarhúsnæði án jarðnaðis í tilteknu sveitarfélagi eða á tiltekinni jörð eða nafngreindum stað þar sem lögboðið er að prestssetur skuli vera.“

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 137/1993 fer stjórn prestssetrasjóðs með yfirstjórn prestssetra og hefur fyrirvar þeirra vegna. Í samræmi við það er svo fyrir mælt í 8. gr. laganna að við gildistöku þeirra taki stjórnin við þeirri yfirstjórn prestssetra, sem verið hafi í höndum dóms- og kirkjumálaráðuneytis, svo og réttindum og skyldum sem þeim fylgja. Í lögnum, einkum í 4. og 5. gr. þeirra, er síðan kveðið nánar á um verkefni stjórnarinnar. Í 4. gr. er að finna svohljóðandi ákvæði: „Stjórn prestssetrasjóðs er heimilt að kaupa og selja prestssetur og réttindi sem tengjast þeim, en samningur verður ekki bindandi fyrir aðila nema kirkjuþing og dóms- og kirkjumálaráðherra hafi heimilað þá ráðstöfun. Þó er ekki heimilt, nema með samþykki Alþingis, að selja prestssetur, eða réttindi sem þeim tengjast, sem prestssetrasjóður tekur við þegar lög þessi öðlast gildi.“ Síðari málsliðurinn var tekinn upp í lögin að frumkvæði Alþingis. Samkvæmt 5. gr. laganna ákveður sjóðstjórn leigukjör, þ.m.t. leigugjald, og gerir leigusamninga við presta um prestssetur.

Kirkjuþing kýs þriggja manna stjórn prestssetrasjóðs og varamenn þeirra og skiptir að auki með þeim verkum, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 137/1993. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. getur þingið sett sjóðstjórn starfsreglur og gert ályktanir um hvaðeina er lýtur að stjórn og starfrækslu sjóðsins er bindur sjóðstjórn. Í samræmi við ákvæði til bráðabirgða í lögnum hefur sjóðstjórn hins vegar sjálf sett sér stakstarfsreglur sem hún starfar eftir. Reikningshald prestssetrasjóðs skal vera í höndum biskupsstofu nema kirkjuþing geri aðra skipan þar á, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 137/1993. Ennfremur skal ríkisendurskoðun endurskoða fjárreiður sjóðsins, sbr. 2. mgr. 9. gr.

Sem fyrr segir höfðu lög nr. 137/1993 það í för með sér að stjórn- og umsýsla prestssetra var færð frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti til kirkjulegra stjórnvalda. Segja má að sú skipan, sem löggin mæla fyrir um, sé bráðabirgðaskipan þar eð ekki hefur enn náðst samkomulag um það milli ríkis og kirkju hvernig málefnum prestssetra skuli skipað til frambúðar. Þar af leiðandi eru heimildir kirkjunnar til að ráðstafa þessum eignum takmörkunum háðar, eins og löggin bera með sér.

5. Lög nr. 138/1993 um kirkjumálasjóð o.fl.

Með lögum nr. 138/1993 um kirkjumálasjóð var settur á stofn sjóður, kirkjumálasjóður, er lýtur stjórn kirkjuráðs. Samkvæmt 2. gr. laganna er helsti tekjustofn sjóðsins gjald sem ríkissjóði ber að skila til hans árlega af tekjuskatti. Gjaldið nemur 11,3% af gjöldum er renna til þjóðkirkju-safnaða samkvæmt lögum nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. Í 3. gr. laga nr. 138/1997 er gert ráð fyrir að á hverju ári renni tiltekin fjárhæð úr sjóðnum til prestssetrasjóðs eftir nánari ákvörðun kirkjuráðs. Í 4. gr. laganna er kveðið á um önnur verkefni sjóðsins, þ. á m. á hann að standa straum af kostnaði við kirkjuþing, kirkjuráð og prestastefnu, sbr. 1. tölul. greinarinnar.

Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 138/1993 segir að kirkjuráð hafi á hendi umsjá og stjórn kirkjumálasjóðs og beri ábyrgð fyrir kirkjuþingi á stjórn hans. Ráðið skal semja árlega fjárhagsáætlun fyrir sjóðinn og kynna hana dóms- og kirkjumálaráðuneyti og kirkjuþingi. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. skal reikningshald sjóðsins vera í höndum biskupsstofu og reikningsleg endurskoðun framkvæmd af ríkisendurskoðun.

Kirkjumálasjóður er ekki eini sjóðurinn sem er í vörslu þjóðkirkjunnar samkvæmt fyrimælum í lögum.

Í II. kafla laga nr. 35/1970 um Kristnisjóð o.fl. er mælt fyrir um kristnisjóð. Samkvæmt 23. gr. laganna hefur kirkjuráð á hendi umsjá og stjórn sjóðsins og ber ábyrgð fyrir kirkjuþingi á stjórn hans. Kirkjuráð semur árlega fjárhagsáætlun fyrir sjóðinn og skal hún samþykkt af dóms- og kirkjumálaráðuneyti. Reikningsleg endurskoðun skal framkvæmd af ríkisendurskoðun.

Í II. kafla laga nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. er mælt fyrir um Jöfnunarsjóð sókna. Samkvæmt 7. gr. laganna hefur kirkjuráð á hendi umsjá og stjórn sjóðsins og ber ábyrgð fyrir kirkjuþingi á stjórn hans. Kirkjuráð semur árlega fjárhagsáætlun fyrir sjóðinn og skal hún kynnt dóms- og kirkjumálaráðuneyti og kirkjuþingi. Reikningshald sjóðsins skal vera í höndum biskupsstofu og reikningsleg endurskoðun framkvæmd af ríkisendurskoðun.

Í X. kafla laga nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu er mælt fyrir um Kirkjugarðasjóð. Samkvæmt 4. mgr. 40. gr. skipa stjórn sjóðsins þrír menn, kjörnir af kirkjuráði, þar af einn samkvæmt tilnefningu stjórnar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastdæma. Í 5. mgr. 40. gr. segir að skrifstofa biskups annist reikningshald sjóðsins og skulu reikningar hans árlega birtir í Stjórnartíðindum.

III. Niðurstöður

1. Staða þjóðkirkjunnar í stjórnkerfinu

Þjóðkirkjan nýtur sérstöðu í hinu íslenska stjórnkerfi. Í 1. mgr. 62. gr. stjórnarskrárinnar segir orðrétt: „Hin evangelíska lúterska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda.“ Í stjórnarskránni er ekki mælt fyrir um það í hverju stuðningur þessi og vernd skuli vera fólgin, heldur er það látið löggjafanum eftir að kveða nánar á um það.

Eins og lýst verður nánar í kafla III.3 hér á eftir, er þjóðkirkjan trúfélag og fær tekjur í formi sóknargjalda, á sama hátt og önnur trúfélög, en um er að ræða ákveðna hlutdeild í tekjuskatti, sem ríkið innheimtir og stendur skil á, sbr. I. kafla laga nr. 91/1987. Samkvæmt því hefur þjóðkirkjan, á sambærilegan hátt og sveitarfélög, ráðið vissum málefnum sínum sjálf. Í 1. mgr. 1. gr. þjkl. segir þannig orðrétt: „Íslenska þjóðkirkjan er sjálfstætt trúfélag á evangelísk-lúterskum grunni.“ Þetta sjálfstæði er áréttað í 1. mgr. 2. gr. þjkl. þar sem segir: „Þjóðkirkjan nýtur sjálfráðis gagnvart ríkisvaldinu innan lögmæltra marka.“ Sömuleiðis í 5. gr. laganna sem hljóðar svo: „Þjóðkirkjan ræður starfi sínu innan lögmæltra marka.“

Þótt þjóðkirkjan njóti þannig sjálfstæðis leiðir það af 62. gr. stjórnarskrárinnar að rík tengsl eru milli hennar og ríkisvaldsins. Í 3. gr. þjkl. segir að ríkið greiði þjóðkirkjunni árlegt framlag sem miðist við að það nægi til reksturs hennar ásamt öðrum tekjustofnum hennar. Skal ríkið standa skil á launum tiltekinna starfsmanna þjóðkirkjunnar, svo sem nánar er fyrir mælt í 60. gr. laganna. Í 1. mgr. 4. gr. laganna er ennfremur gert ráð fyrir því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi með höndum tengsl við þjóðkirkjuna af hálfu ríkisvaldsins að því er varðar fjárlagagerð. Ráðuneytið „hefur jafnframt yfirumsjón með því að ríkisvaldið veiti þjóðkirkjunni þann stuðning sem því ber að veita henni lögum samkvæmt og hefur umsjón með því að þjóðkirkjan og stofnanir hennar fari að lögum.“

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar greinist ríkisvaldið í þrjá þætti, þ.e. löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald. Þar er svo fyrir mælt að forseti Íslands og önnur stjórnvöld fari með framkvæmdarvaldið. Þótt kirkjuþingi sé falið að setja reglur um starfshætti þjóðkirkjunnar, sbr. 59. gr. þjkl., og úrskurðarnefnd og áfrýjunarnefnd að leysa úr tilteknum ágreiningsmálum, sbr. 12. og 13. gr. laganna, tilheyrir þjóðkirkjan, að svo miklu leyti sem hún á undir ríkisvaldið, framkvæmdarvaldinu á sama hátt og aðrar stofnanir ríkisins, að Alþingi og dómstólunum undanskildum.

Í samræmi við það teljast kirkjuleg stjórnvöld vera stjórnvöld í skilningi íslenskra laga, a.m.k. þegar þau fara með opinbert vald, lögum samkvæmt. Æðstu stjórnvöld þjóðkirkjunnar, þ.e. kirkjuþing, kirkjuráð og biskup Íslands, falla þar með tvímælalaust undir stjórnsýslulög nr. 37/1993 þegar þau taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna og upplýsingalög nr. 50/1996, sbr. 1. mgr. 1. gr. beggja þeirra laga. Þegar vísað er til stjórn-sýslulaga í lögum nr. 78/1997, sbr. t.d. 4. mgr. 26. gr. þeirra, er einungis verið að áréttá þessa skipan. Að vísu virðist svo sem kirkjuþingi sé veitt heimild til þess að víkja frá ákvæðum stjórnsýslulaga í starfsreglum sem það setur samkvæmt 59. gr. þjkl. Þessi heimild er ekki nánar skýrð í lögskýringargögnum og verður, með hliðsjón af viðteknum lögskýringarsjónarmiðum, að skýra hana þröngt. Þannig verður að telja að kirkjuþing geti ekki vikið til hliðar í slíkum starfsreglum þeim grundvallarreglum, sem gilda um málsmeðferð í íslenskri stjórnsýslu, hvort sem þær byggjast á stjórnsýslulögum eða um er að ræða óskráðar meginreglur laga. Sem dæmi má nefna

meginreglur á borð við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga, sem styðst reyndar við 65. gr. stjórnarskrárinnar, eða andmælarétt sem mælt er fyrir um í IV. kafla stjórnsýslulaga. Sama hlýtur að gilda um óskráða réttarreglu eins og regluna um að ólögmat sjónarmið megi ekki búa að baki stjórnvalds-ákvörðun.

Þá er í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gengið út frá því að a.m.k. sumir af starfsmönnum þjóðkirkjunnar séu ríkisstarfsmenn. Þannig segir berum orðum í 4. tölul. 22. gr. laganna að biskup Íslands, vígslubiskupar, prófastar og prestar þjóðkirkjunnar séu embættismenn í skilningi laganna. Í samræmi við þetta segir í 1. mgr. 61. gr. þjkl. að þeir starfsmenn þjóðkirkjunnar, sem þiggja laun úr ríkissjóði, njóti réttinda og beri skyldur sem opinberir starfsmenn eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum nr. 70/1996, og öðrum lögum, er kveða á um réttarstöðu opinberra starfsmanna, með þeim undantekningum sem leiða af 12. og 13. gr. þjkl.

Þrátt fyrir það, sem að framan segir, má hiklaust halda því fram að stjórnsýsla þjóðkirkjunnar njóti að ýmsu leyti sérstöðu í samanburði við aðra stjórnsýslu ríkisins, ekki síst eftir þær breytingar sem gerðar hafa verið á stjórnskipulagi hennar með lögum nr. 78/1997. Þannig er það einsdæmi að stjórnvaldi, sem heyrir undir stjórnsýslu ríkisins, sé fengið jafn víðtækt vald til að setja stjórnvaldsfyrirmæli og kirkjuþingi hefur verið veitt með lögnum, sbr. einkum 59. gr. þeirra. Það breytir hins vegar ekki þeirri niðurstöðu að kirkjuþing er sem fyrr segir stjórnvald í skilningi íslenskra laga og telst þar með til kirkjulegra stjórnvalda þótt e.t.v. megi finna ráðagerð um annað í 1. mgr. 23. gr. þjkl.

2. Æðstu stofnanir þjóðkirkjunnar

Stjórnskipulag þjóðkirkjunnar dregur samkvæmt lögum nr. 78/1997 nokkurn dóm af stjórnskipun íslenska lýðveldisins. Með vissri einföldun má segja að kirkjuþing svari til Alþingis, biskup Íslands til forseta Íslands, kirkjuráð til ríkisstjórnar og úrskurðar- og áfrýjunarnefndir til dómstólanna. Til hliðar eru síðan tvær samkomur, sem ekki koma beint að hinni veraldlegu stjórnsýslu kirkjunnar, þ.e. biskupafundur og prestastefna.

Þessi samlíking við æðstu valdastofnanir ríkisins nær þó skammt. Í fyrsta lagi njóta æðstu stofnanir þjóðkirkjunnar ekki sama sjálfstæðis og æðstu stofnanir ríkisins. Sem dæmi hefur Alþingi, með fulltingi forseta Íslands, sett þau lög, sem þjóðkirkjan starfar eftir, og getur, a.m.k. að verulegu leyti, breytt þeim lögum upp á sitt eindæmi. Þá hefur kirkjumálaráðherra eftirlit með því að þjóðkirkjan og stofnanir hennar fari að lögum, sbr. niðurlag 2. máls. 4. gr. þjkl. Loks skera hinir almennu dómstólar úr embættistakmörkum kirkjulegra yfirvalda, þ. á m. hafa þeir heimild til þess að taka til endurskoðunar úrskurði áfrýjunarnefndar samkvæmt 13. gr. þjkl., sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar. Í annan stað hafa stofnanir kirkjunnar ýmist meira eða minna vald en samsvarandi stofnanir ríkisins. Þannig hefur biskup ótvírætt meira vald í raun en forseti Íslands meðan kirkjuþing er ólíkt valdaminna en Alþingi. Gleggsta dæmið um það er að kirkjuþing skortir fjárstjórnarvald í líkingu við fjárstjórnarvald Alþingis. Þannig getur kirkjuþing ekki, frekar en sveitarstjórnir, lagt á skatta til þess að afla þjóðkirkjunni tekna, heldur er það bundið af ákvörðunum Alþingis í þeim efnum. Þá verður ekki séð að kirkjuþing hafi

almenna heimild til þess að ráðstafa fé á vegum þjóðkirkjunnar, svo að skuldbindandi sé fyrir önnur kirkjuleg stjórnvöld, eins og gerð verður nánari grein fyrir í kafla 4.4.3 hér á eftir.

Í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til laga nr. 78/1997, er svo til orða tekið að með lögunum sé lögð áhersla á að marka kirkjuþingi stöðu sem æðsta stjórnvaldi innan íslensku þjóðkirkjunnar. Sú staða þingsins er staðfest í 1. mgr. 20. gr. þjkl. þar sem segir að það hafi æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar, að vísu innan lögmæltra marka. Í 2. mgr. 6. gr. laganna segir að biskup Íslands fari með yfirstjórn þjóðkirkjunnar ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum eftir því sem nánar er fyrir mælt í lögunum. Í 10. gr. þjkl. og ýmsum öðrum ákvæðum laganna er kveðið á um starfssvið biskups og er það mjög víðtækt eins og gerð verður grein fyrir hér á eftir, einkum í köflum 4.2.3 og 4.17.3. Í ljósi þessa má segja að kirkjuþing og biskup séu æðstu stjórnvöld þjóðkirkjunnar, hvort á sínu sviði, sbr. kafla III.3 hér á eftir.

Eitt af því, sem gerir biskup svo valdamikinn í raun, er að hann á sæti í kirkjuráði og er jafnframt forseti þess, sbr. 2. másl. 1. mgr. 10. gr. þjkl. Í 2. mgr. 26. gr. laganna er gert ráð fyrir að sumum ákvörðunum hans verði skotið til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar. Í þeim tilvikum er berum orðum mælt svo fyrir í 3. másl. málsgreinarinnar að hann skuli víkja sæti í ráðinu meðan málið er þar til meðferðar. Þessi regla er eðlileg og í samræmi við 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Frá lögfræðilegum sjónarhóli séð má hins vegar hreyfa því hvort sú skipan sé æskileg að biskup sé í forystu fyrir stjórnsýslunefnd á borð við kirkjurád þegar við blasir að mörgum málum, þar sem hann hefur tekið ákvörðun, kann að verða skotið til ráðsins sem æðra stjórnvalds. Umhugsunarvert er hvort slíkt samrýmist góðum stjórnsýsluháttum með tilliti til svonefndra almennra neikvæðra hæfisreglna í stjórnsýslunni, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar, sem birtur er í dómasafni réttarins 1993, bls. 603. Aðrar ástæður kunna hins vegar að réttlæta þessa skipan og verður ekki frekar fjallað um þetta atriði í þessari álitagerð.

Þegar ákvæði laga nr. 78/1997 eru virt er ljóst að staða æðstu valda-stofnana þjóðkirkjunnar er ekki nægilega skýrt skilgreind í lögunum. Sömu sögu er að segja um valdmörk á milli þeirra innbyrðis, svo og um valdmörk milli þeirra og kirkjumálaráðherra sem æðsta handhafa ríkisvaldsins á sviði kirkjumála. Þetta stafar eflaust að nokkru leyti af sérstöðu þjóðkirkjunnar sem gerð verður nánari grein fyrir í kafla III.3 hér á eftir. Á hinn bóginn virðist svo sem ýmis ákvæði í lögunum, þar sem vissulega eru farnar áður ótroðnar slóðir í lagasmíð, hafi ekki verið orðuð nægilega skýrt. Þetta kemur fram í svörum við sumum af þeim spurningum sem leitast verður við að svara í köflum 4.1-24 hér á eftir.

3. Tvíþætt viðfangsefni þjóðkirkjunnar

Það, sem einkennir þjóðkirkjuna og greinir hana frá öðrum stofnunum ríkisins, er að hún hefur sérstöku hlutverki að gegna. Í 1. mgr. 1. gr. þjkl. segir að þjóðkirkjan sé sjálfstætt trúfélag á evangelísk-lúterskum grunni. Þessum grundvelli er lýst þannig í áliti starfsháttanefndar þjóðkirkjunnar, sem lagt var fyrir prestastefnu árið 1977, að samkvæmt evangelísk-lúterskum skilningi sé kirkjan „söfnuður heilagra, þar sem fagnaðarerindið er réttilega boðað og sakramentin eru réttilega um hönd höfð“, sbr. 7. gr. Ásborgarjátningarinnar frá árinu 1530. Þjóðkirkjan er því í senn trúarsamfélag og mannlegt félag.

Með skírskotun til þessa má skipta viðfangsefnum þjóðkirkjunnar í grófum dráttum í tvennt, þ.e. annars vegar í „andleg málefni“ og hins vegar í „veraldlega stjórnslu“. Svo virðist sem lög nr. 78/1997 taki að verulegu leyti mið af þessari tvískiptingu þar sem biskupi, biskupafundi og prestastefnu er fyrst og fremst ætlað stýra og fjalla um „kirkjuleg málefni“, sbr. 10., 19. og 3. mgr. 28. gr. þjkl. Kirkjuþingi og kirkjuráði er aftur á móti falið að annast „hina veraldlegu stjórnslu“, sbr. 20., 23., 24., 26. og 27. gr. laganna.

Þessi tvískipting er þó hvergi nærri skýr. Í fyrsta lagi er erfitt að greina á milli „hinna andlegu málefna“, svo sem kristnihalds og kenningar kirkjunnar, og „hinnar veraldlegu stjórnslu“ á borð við fjárhagslega umsýslu og starfsmannahald. Í öðru lagi er biskupi ekki aðeins ætlað að hafa tilsjón með kristnihaldi og kenningu kirkjunnar, heldur er svo fyrir mælt í 2. mgr. 6. gr. þjkl. að hann fari með „yfirstjórn þjóðkirkjunnar“ ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum og í 1. másl. 1. mgr. 10. gr. laganna að hann hafi m.a. tilsjón með „starfi hennar í landinu“. Biskup er forseti kirkjuráðs „og hefur ákvörðunarvald um einstök mál, nema þau heyri undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar“, sbr. 2. og 3. másl. 1. mgr. 10. gr. Í 3. mgr. 20. gr. þjkl. er kirkjuþingi síðan með áþekkingu hætti ætlað að gera samþykktir um kenningarleg málefni og fleiri atriði sem hljóta að teljast til „hinna andlegu málefna“ þjóðkirkjunnar. Í 2. mgr. 20. gr. er þó tekið fram að málefni, er varða kenningu kirkjunnar og agavalld, heyri undir biskup. Að lokum fer kirkjuráð með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar samkvæmt 24. gr. og 1. mgr. 26. gr. þjkl. Þannig verður ákvörðunum kirkjulegra stjórnvalda, sem heyra undir lögsögu ráðsins, skotið til þess til endanlegrar úrlausnar, sbr. 2. mgr. 26. gr. Þó eru undanskildar ákvarðanir úrskurðar- og áfrýjunarnefnda samkvæmt 12. og 13. gr. þjkl., svo og ákvarðanir biskups samkvæmt 11. gr. þjkl. og ákvarðanir hans um kenningu kirkjunnar, sbr. 10., 19., 20. og 28. gr. laganna.

Eftir því sem unnt er að skilja á milli „hinna andlegu málefna“ þjóðkirkjunnar og „hinnar veraldlegu stjórnslu“ hennar má segja að kirkjan sé algjörlega sjálfráð um fyrri þáttinn. Í samræmi við það hefur gjarnan verið talað um „hin innri“ og „hin ytri“ málefni hennar. Þannig verður t.d. ákvörðunum, sem lúta að kristnihaldi og kenningu kirkjunnar einvörðungu, hvorki skotið til kirkjumálaráðherra né þær bornar undir hina almennu dómstóla. Í þeim svörum, sem á eftir fara, verður því fyrst og fremst fjallað um „hina veraldlegu stjórnslu“ þjóðkirkjunnar.

4. Svör við einstökum spurningum

4.1. Hvers konar aðili er kirkjuþing að lögum?

Því er áður lýst að þjóðkirkjan nýtur sjálfræðis gagnvart ríkisvaldinu og ræður starfi sínu innan lögmæltra marka, sbr. 1. mgr. 2. gr. og 5. gr. þjkl. Í 1. mgr. 20. gr. laganna segir, að kirkjuþing hafi æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar innan lögmæltra marka, en samkvæmt 2. mgr. 20. gr. heyra málefni, sem varða kenningu kirkjunnar og agavalld, þó undir biskup Íslands.

Framangreind ákvæði laga nr. 78/1997 verður m.a. að skoða í ljósi þess sem fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpi til laganna og rakið er í köflum II.2-3 hér að framan. Þar kemur fram að með setningu laganna hafi verið að því stefnt að draga mjög úr afskiptum Alþingis af málefnum þjóðkirkjunnar, en auka að sama skapi vald kirkjunnar til að ráða eigin

málum. Mikilvægur þáttur í því var að auka vald kirkjuþings til muna og fá því ákvörðunarvald í kirkjulegum málum, innan ramma hinnar nýju löggjafar. Í athugasemdum, sem fylgdu 19. gr. frumvarpsins er síðar varð að 20. gr. laganna, segir m.a. að lögð sé á það áhersla að marka kirkjuþingi stöðu sem æðsta stjórnvaldi innan þjóðkirkjunnar og auka valdsvið þess frá því sem verið hafi. Kirkjuþingi sé þó ekki ætlað alræðisvald, sbr. m.a. það ákvæði greinarinnar að prestastefna skuli fjalla um reglur, sem varða kirkjulegar athafnir er hafa trúarlegt gildi, áður en þær verði samþykktar á kirkjuþingi.

Með hliðsjón af framansögðu og því, sem rakið er í köflum III.1-3 hér að framan, er svarið við þessari spurningunni það að kirkjuþing sé stjórnvald, nánar tiltekið fjölskipað stjórnvald, í skilningi stjórnsýsluréttar. Þingið fer samkvæmt lögum nr. 78/1997 með æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar innan marka laganna og annarra landslaga. Eins og áður hefur verið lýst og nánar kemur fram í kafla III.4.2, má segja að stöðu kirkjuþings svipi að mörgu leyti til stöðu Alþingis ef samanburðar er leitað við stjórnskipun íslenska lýðveldisins. Á sama hátt minnir kirkjuþing um margt á sveitarstjórn sem fer með stjórn sveitarfélags samkvæmt 2. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Hlutverk þingsins er fyrst og fremst fólgið í því að setja reglur um stjórnun og starfshætti þjóðkirkjunnar, að svo miklu leyti sem þeim atriðum er ekki skipað með lögum sem Alþingi hefur sett með fulltingi forseta Íslands.

4.2. Hver eru verkefni kirkjuþings?

Í lögum nr. 78/1997 og athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til þeirra laga, kemur fram að verkefni kirkjuþings, sem fer ásamt biskupi Íslands með æðsta stjórnvald í málefnum þjóðkirkjunnar, eru margvísleg. Samkvæmt lögnum er þinginu fyrst og fremst ætlað að setja reglur um stjórnun og starfshætti kirkjunnar, en því er þar að auki ætlað að sinna öðrum verkefnum. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þessum lögbundnu verkefnum þingsins.

4.2.1. Almenn heimild til að setja reglur um stjórnun og starfshætti þjóðkirkjunnar

Hið almenna ákvæði um heimild kirkjuþings til að setja starfsreglur er að finna í 1. mgr. 59. gr. þjkl. Þar segir orðrétt: „Um aðra starfsmenn þjóð-kirkjunnar en þá sem fyrr hafa verið taldir fer eftir almennum reglum um starfshætti hennar er kirkjuþing setur og hafi að geyma nánari fyrirmæli um stjórnun og starfshætti kirkjunnar á grundvelli laga þessara. Í reglum þessum skal m.a. kveðið á um hlutverk starfsmanna þjóðkirkjunnar eftir því, sem við getur átt.“ Í 2. mgr. 59. gr. segir að kirkjuþing setji jafnframt nánari reglur um tiltekna þætti kirkjustarfsins sem ekki er fjallað um í hinum almennu reglum samkvæmt 1. mgr.

Eins og rakið er í kafla II.3 hér að framan er tekið fram í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 78/1997 að starfsreglum og samþykktum, sem kirkjuþing setur, sé ætlað að hafa bindandi gildi innan þjóðkirkjunnar. Ætlast sé til að reglur af því tagi verði settar um kirkjuleg málefni og geti e.t.v. smám saman tekið að nokkru leyti við hlutverki eiginlegrar löggjafar um starfsemi kirkjunnar.

4.2.2. Setning reglna um einstök málefni

Í samræmi við ákvæðin í 1. og 2. mgr. 59. gr. þjkl., sem veita kirkjuþingi almenna heimild til þess að setja reglur um stjórnun og starfshætti þjóðkirkjunnar, er á við og dreif í lögnum að

finna sérstakar heimildir fyrir kirkjuþing til að setja reglur um afmörkuð efni. Er þá gjarnan vísað til starfsreglna samkvæmt 59. gr. þjkl. (hér eftir aðeins nefndar starfsreglur).

Samkvæmt 8. gr. þjkl. setur kirkjuþing reglur um kosningu biskups Íslands.

Í 5. mgr. 12. gr. þjkl. segir að kirkjuþing setji nánari ákvæði um úrskurðarnefnd í starfsreglur. Ennfremur setur þingið nánari reglur um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd og áfrýjunarnefnd í starfsreglum, sbr. 4. mgr. 13. gr. þjkl.

Í 1. mgr. 16. gr. þjkl. kemur m.a. fram að nánari ákvæði um starfssvið vígslubiskupa skuli setja í starfsreglur. Þá skal kirkjuþing setja nánari reglur um kosningu vígslubiskupa í hvoru vígslubiskupsumdæmi fyrir sig, sbr. 17. gr. þjkl. Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. þjkl. getur kirkjuþing og ákveðið aðra skipan vígslubiskupsumdæma en þá sem mælt er fyrir um í 1. og 2. mgr. greinarinnar.

Samkvæmt 7. mgr. 21. gr. þjkl. skal kirkjuþing setja nánari ákvæði um kjör til kirkjuþings og þingsköp þess í starfsreglur.

Kirkjuþing getur samkvæmt 4. mgr. 26. gr. þjkl. sett starfsreglur um málsmeðferð í kirkjuráði og meðal annarra kirkjulegra stjórnvalda.

Í samræmi við 1. mgr. 29. gr. þjkl. setur kirkjuþing nánari reglur um skipan prófaste og störf þeirra í starfsreglur.

Kirkjuþing setur nánari reglur um héraðsfundi og héraðsnefndir í starfsreglur, sbr. 32. gr. þjkl. Kirkjuþingi er heimilt að setja í almennar starfsreglur ákvæði um verkaskiptingu presta, þegar þannig háttar til að fleiri prestar en einn eru í einu og sama prestakallinu, sbr. 35. gr. þjkl. Um starfsþjálfun kandidata, áður en þeir hljóta vígslu, skal setja nánari ákvæði í starfsreglur, sbr. 2. mgr. 38. gr. þjkl. Ennfremur skal kirkjuþing setja í þær reglur ákvæði um val á sóknarprestum og öðrum prestum, sem skipaðir eru til þjónustu í prestaköllum, m.a. um skilyrði til almennra kosninga, sbr. 2. mgr. 39. gr. þjkl. Þá skal setja í starfsreglur nánari ákvæði um starfsskyldur presta, sbr. 43. gr. þjkl. Sömuleiðis nánari ákvæði um sérþjónustupresta en fram koma í 44.-45. gr. þjkl., sbr. 46. gr. laganna.

Um þjónustu djákna fer eftir nánari ákvæðum í starfseglum, sem kirkjuþing setur, sbr. 5. mgr. 47. gr. þjkl.

Í 50. gr. þjkl. segir að kirkjuþing setji starfsreglur um skipan sókna, prestakalla og prófastsdæma. Um afnot af kirkju og safnaðarheimili skal kirkjuþing setja nánari ákvæði í þær reglur, sbr. 1. mgr. 54. gr. þjkl. Um stöðu og starfshætti sóknarnefnda skal ennfremur setja nánari ákvæði í starfsreglur, sbr. 55. gr. laganna. Sömuleiðis ákvæði um stöðu og störf starfsmanna sókna, þ.á m. organista, sbr. 57. gr. þeirra.

Í samræmi við upphaf 1. mgr. 59. gr. þjkl. segir loks í 2. mgr. 61. gr. laganna að nánari ákvæði um réttarstöðu starfsmanna þjóðkirkjunnar skuli sett í starfsreglur.

4.2.3. Setning reglna um kenningarleg málefni o.fl.

Samkvæmt 3. mgr. 20. gr. þjkl. er gert ráð fyrir að kirkjuþing setji samþykktir um kenningarleg málefni, guðsþjónustuhald, helgisiði, skírn, fermingu og altarissakramenti. Áður en til endanlegrar afgreiðslu kirkjuþings kemur skulu slíkar samþykktir þó sæta umfjöllun prestastefnu.

Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 78/1997 segir að lögð sé á það áhersla að marka kirkjuþingi stöðu sem æðsta stjórnvaldi innan íslensku þjóð kirkjunnar og auka valdsvið þess frá því sem verið hafi. Þinginu sé þó ekki ætlað alræðisvald, sbr. m.a. það ákvæði að prestastefna skuli fjalla um reglur, sem varða kirkjulegar athafnir er hafa trúarlegt gildi, áður en þær verði samþykktar á kirkjuþingi.

4.2.4. Frumkvæði að lagasetningu

Í 3. mgr. 23. gr. þjkl. segir að kirkjuþing geti haft frumkvæði að frum-vörpum til laga um kirkjuleg málefni og beint þeim tilmælum til ráðherra að þau verði flutt á Alþingi.

4.2.5. Umsagnar- og tillöguréttur um lagafrumvörp

Í 3. mgr. 23. gr. þjkl. segir, að ráðherra skuli leita umsagnar og tillagna kirkjuþings um lagafrumvörp um kirkjuleg málefni, er hann hyggst flytja á Alþingi.

4.2.6. Mörkun stefnu í málefnum þjóðkirkjunnar

Af ákvæðum 1. mgr. 10. gr. þjkl. má með óbeinum hætti ráða að kirkjuþingi sé ætlað að marka stefnu þjóðkirkjunnar í ýmsum málum þótt þau séu ekki beinlínis talin upp í ákvæðum laganna. Þannig segir um biskup Íslands í 1. mgr. 10. gr. að hann fylgi eftir reglum, sem kirkjuþing setur, samþykktum þingsins og markaðri stefnu þess og prestastefnu (leturbr. höf.).

4.2.7. Skipan ýmissa nefnda, stjórna og ráða

Í 22. gr. laga nr. 78/1997 er að finna hið almenna ákvæði í þeim efnum. Þar segir að kirkjuþing kjósi við upphaf hvers kjörtímabils fastanefndir þjóðkirkjunnar samkvæmt nánari ákvæðum í starfsreglum.

Þá kýs kirkjuþing fjóra af fimm kirkjuráðsmönnum og varamenn þeirra, sbr. 1. másl. 1. mgr. 25. gr. þjkl., og stjórn prestssetrasjóðs, sbr. 4. mgr. 20. gr. laganna. Sjóðurinn starfar á grundvelli laga nr. 137/1993 um prestssetrasjóð, eins og gerð er grein fyrir í kafla II.4 hér að framan. Þá kýs kirkjuþing einn mann í skipulagsnefnd kirkjugarða, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 36/1993.

4.2.8. Eftirlit með reikningshaldi

Í 2. mgr. 23. gr. þjkl. segir að kirkjuþing skuli sjá til þess að reikningshald kirkjulegra embætta, stofnana og sjóða hljóti fullnægjandi endurskoðun. Í athugasemdum við 22. gr. frumvarps til laga nr. 78/1997 (23. gr. laganna) segir að af ákvæðum 2. mgr. leiði að allir þeir kirkjulegu aðilar, sem hafa fjárreiður með höndum, verði að færa bókhald og gera reikningsskil sem hljóti fullnægjandi endurskoðun þar til bærra aðila. Skuli kirkjuþing hafa yfirumsjón með því að þessarar skyldu sé gætt, en af eðli máls leiði að önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar hafi einnig, að sínu leyti, skyldur til eftirlits í þessu efni.

4.2.9. Staðfesting á stofnskrám o.fl.

Samkvæmt 2. másl. 2. mgr. 59. gr. þjkl. skal kirkjuþing staðfesta stofnskrár og nánari reglur um stjórn og starfsemi stofnana sem starfa á vegum þjóðkirkjunnar. Kirkjuráð staðfestir á hinn bóginn endurskoðaða reikninga þessara stofnana og birtir þá síðan í skýrslu sinni til kirkjuþings.

4.3. Hvert er valdsvið og staða kirkjuþings?

Þessi spurning er tvíþætt, þ.e. í fyrsta lagi hvert sé valdsvið og staða kirkjuþings almennt og í öðru lagi hvert sé valdsvið þess og staða gagnvart öðrum kirkjulegum stjórnvöldum, einkum biskupi, kirkjuráði og stjórn prestssetrasjóðs. Í tengslum við spurninguna er og rétt að fjalla um valdsvið og stöðu forseta kirkjuþings.

4.3.1. Valdsvið og staða kirkjuþings almennt

Segja má, að svar við þessari spurningu sé þegar komið fram í köflum 4.1-2 hér að framan. Þar er þess getið að kirkjuþing fari með æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar og að helsta verkefni þess sé að setja reglur um stjórnun og starfshætti þjóðkirkjunnar, þ.e. að svo miklu leyti sem þeim málum er ekki skipað í lögum nr. 78/1997 eða öðrum lögum, settum af hinum almenna löggjafa. Má í stuttu máli segja að valdsvið kirkjuþings sé fyrst og fremst fólgið í því að setja almennar reglur um málefni kirkjunnar og inna að auki af hendi önnur þau verkefni sem þinginu eru falin í lögum nr. 78/1997 og áður hefur verið gerð grein fyrir.

4.3.2. Valdsvið og staða kirkjuþings gagnvart biskupi

Í 1. mgr. 20. gr. þjkl., er mælt svo fyrir að kirkjuþing hafi æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar innan lögmæltra marka. Í 2. mgr. 6. gr. laganna segir hins vegar að biskup Íslands fari með yfirstjórn þjóðkirkjunnar ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum, eftir því sem nánar sé mælt fyrir um í lögnum. Í þeim eru talin upp nokkur af þeim verkefnum, sem biskup hefur með höndum, sem gerð verður frekari grein fyrir í kafla 4.17.3 hér á eftir. Þó er almennt kveðið á um valdsvið biskups í 10. gr. þjkl. þar sem segir að hann hafi tilsjón með kristnihaldi, kenningu kirkjunnar og starfi hennar í landinu. Hann fylgi eftir reglum, sem kirkjuþing setur, samþykktum þingsins og markaðri stefnu þess og prestastefnu. Ennfremur hafi hann ákvörðunarvald um einstök mál nema þau heyri undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar samkvæmt lögum nr. 78/1997. Þannig er t.d. ljóst að biskup hefur ekki vald til þess að setja almennar reglur um stjórnun og starfshætti þjóðkirkjunnar því það vald er kirkjuþingi falið í lögnum, sbr. 59. gr. þeirra.

Í 2. mgr. 20. gr. þjkl. er gerður sá fyrirvari, að því er snertir valdsvið kirkjuþings, að málefni, sem varða kenningu kirkjunnar og agavald, heyra undir biskup Íslands, sbr. 10., 11., 19. og 28. gr. laganna.

Er áður gerð grein fyrir efni 10. gr. þjkl. Í 11. gr. laganna segir að biskup hafi yfirumsjón með kirkjuaga innan þjóðkirkjunnar og beiti sér fyrir lausn ágreiningsefna, sem kunni að rísa á kirkjulegum vettvangi. Vegna agabrota geti hann gripið til þeirra úrræða sem lög og kirkjuhefð leyfi. Þar með er augljóst að þessi málaflokkur er undan valdsviði kirkjuþings tekinn.

Í 19. gr. þjkl. ræðir um biskupafundi og í 28. gr. laganna um prestastefnu. Samkvæmt ákvæðunum er það á valdi biskups að boða til þeirra funda, auk þess sem hann er forseti prestastefnu.

4.3.3. Valdsvið og staða kirkjuþings gagnvart kirkjuráði

Í 1. málsli. 1. mgr. 25. gr. þjkl. er kveðið á um það að kirkjuþing kjósi fjóra af fimm kirkjuráðsmönnum og varamenn þeirra. Að auki á biskup sæti í ráðinu og er forseti þess, sbr. 2. málsli. 1. mgr. 10. gr. þjkl.

Samkvæmt 24. gr. þjkl. fer kirkjuráð með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar. Í 3. mgr. 26. gr. þjkl. segir að ákvörðunum kirkjuráðs á framkvæmdasviði kirkjulegrar stjórnarsýslu verði ekki áfrýjað til kirkjuþings, en fjalla má um málefnið á kirkjuþingi að frumkvæði einstakra kirkjuþingsmanna. Í 1. mgr. 27. gr. þjkl. er mælt fyrir um að kirkjuráð undirbúi fundi kirkjuþings og fylgi eftir samþykktum þingsins, í samráði við forseta þess.

Í köflum 4.16-17 hér á eftir verður gerð grein fyrir verkefnum, stöðu og valdsviði kirkjuráðs. Í stuttu máli má segja að ráðinu séu falin margvísleg stjórnarsýsluverkefni meðan kirkjuþingi er ætlað að setja starfsreglur um stjórnun og starfshætti þjóðkirkjunnar. Kirkjuráði ber, eins og öðrum kirkjulegum stjórnvöldum, að hlíta starfreglum þeim, sem kirkjuþing setur, og er jafnframt skylt að fylgja eftir samþykktum þingsins, sbr. 1. mgr. 27. gr. þjkl. Vegna þess að ákvörðunum kirkjuráðs á sviði stjórnarsýslu verður ekki áfrýjað til kirkjuþings, sbr. 3. mgr. 26. gr. þjkl., verður að telja að ráðið sé óbundið af ákvörðunum þingsins ef þær lúta að einstökum stjórnarsýsluverkefnum, sem ráðinu eru falin, t.d. ráðstöfun fjár, sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi, sbr. 3. mgr. 27. gr. þjkl.

Í 1. mgr. 23. gr. þjkl. er tekið fram að stjórnvöld þjóðkirkjunnar fari með stjórnarsýslu í öllum efnum, þ.m.t. ráðningu og lausn starfsmanna, og beri ábyrgð gagnvart kirkjuþingi. Þetta á jafnt við um kirkjuráð sem önnur kirkjuleg stjórnvöld. Í 23. gr. laga nr. 35/1970, 7. gr. laga nr. 91/1987 og 5. gr. laga nr. 138/1993 er sérstaklega tekið fram að kirkjuráð beri ábyrgð fyrir kirkjuþingi á stjórn kristnisjóðs, Jöfnunarsjóðs sókna og kirkjumála-sjóðs. Í tveimur síðastnefndu ákvæðunum er ennfremur mælt svo fyrir að ráðið skuli kynna þinginu fjárhagsáætlun hlutaðeigandi sjóða.

Ekki er að fullu ljóst hvað felst í ábyrgð þeirri sem kirkjuráð ber fyrir kirkjuþingi samkvæmt ofangreindum lagafyrirmælum. Væntanlega þýðir það að ráðinu er skylt að gefa þinginu skýrslu um starfsemi sína, þ. á m. að svara fyrirspurnum kirkjuþingsfulltrúa um einstaka þætti hennar. Jafnframt getur þingið eflaust gert athugasemdir við stjórnarsýslu kirkjuráðs og jafnvel samþykkt vítur á ráðið eða einstaka kirkjuráðsmenn ef það telur ástæðu til. Hins vegar er ekki að finna heimild til þess fyrir kirkjuþing, hvorki í lögum nr. 78/1997 né í öðrum lögum, að víkja kirkjuráði eða einstökum kirkjuráðsmönnum frá, eins og vikið verður nánar að í kafla 4.12 hér á eftir.

4.3.4. Valdsvið og staða kirkjuþings gagnvart stjórn prestssetrasjóðs

Réttarstaða prestssetrasjóðs er mörkuð í lögum nr. 137/1993 um prests-setur, eins og gerð er grein fyrir í kafla II.4 hér að framan. Segja má að valdsvið og verkefni stjórnar sjóðsins séu afmörkuð með skýrum hætti í lögnum. Á valdsviði stjórnarinnar er þó sú veigamikla takmörkun, sem fram kemur í 2. mgr. 3. gr. laganna, þar sem segir að kirkjuþing geti sett stjórninni starfsreglur og gert ályktanir um hvaðeina, sem lýtur að stjórn og starfrækslu sjóðsins, þannig að bindandi sé fyrir sjóðstjórn.

4.3.5. Valdsvið og staða forseta kirkjuþings

Í 5. mgr. 21. gr. þjkl. segir að kirkjuþing kjósi sér þingforseta úr hópi leikmanna sem sæti eiga á þinginu. Í 1. mgr. 27. gr. er síðan kveðið á um það að kirkjuráð, „í samráði við forseta kirkjuþings“, undirbúi fundi þingsins og fylgi eftir samþykktum þess. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 78/1997 segir svo um síðastnefnt ákvæði að gert sé ráð fyrir að kirkjuþing, í þessu tilviki forseti þess, beri ásamt kirkjuráði ábyrgð á undirbúningi kirkjuþings og því að fylgja eftir samþykktum þess. Í lögnum er ekki að finna frekari ákvæði um forseta kirkjuþings.

Í 17. gr. starfsreglna um kirkjuþing nr. 729/1998 segir m.a. að forseti kirkjuþings stjórn umræðum á kirkjuþingi og sjái um að allt fari fram með góðri reglu. Hann tekur við erindum til þingsins og skýrir frá þeim á þingfundi. Forseti annast um afgreiðslu þeirra mála sem frá þinginu eiga að fara og fylgir þeim eftir milli þinga. Hann ber ábyrgð á rekstri kirkjuþings og hefur æðsta vald í stjórnýslu þess, þ. á m. ber honum að sjá til þess að rekstur sé innan samþykktra fjárheimilda.

Samkvæmt þessu er forseta kirkjuþings fyrst og fremst ætlað það hlutverk að stjórna fundum þingsins og vera í fyrirsvari fyrir það, jafnt inn á við sem út á við. Í samræmi við síðastgreint hlutverk ber honum m.a. að stýra stjórnýslu kirkjuþings. Þá er gert ráð fyrir að forseti undirbúi fundi kirkjuþings og fylgi eftir samþykktum þess, að vísu ekki upp á eigin spýtur, heldur í náinni samvinnu við kirkjuráð, sbr. 1. mgr. 27. gr. þjkl.

4.4. Hvaða heimildir hefur kirkjuþing til ráðstöfunar fjár og eigna þjóðkirkjunnar?

4.4.1. Ráðstöfun prestssetra

Í 62. gr. þjkl. segir að kirkjujarðir og kirkjueignir, sem þeim fylgja, að frátöldum prestssetrum og því, sem þeim fylgir, séu eign íslenska ríkisins. Andvirði seldra eigna renni í ríkissjóð.

Hugtakið “prestssetur“ er sem fyrr segir skilgreint í 1. gr. laga nr. 137/1993 og skiptast prestssetur í prestssetursjarðir og prestsbústaði. Áhorfsmál er hvort prestssetur teljast eign þjóðkirkjunnar. Kirkjan hefur að sönnu öðlast flestar mikilvægustu heimildir eignarréttarins að þessum eignum, en eigi að síður þarf samþykki Alþingis til sölu þeirra, eins og lýst verður hér á eftir.

Af því, sem rakið er í kafla 4.3.4 hér að framan, er ljóst að kirkjuþing getur gert ályktanir um hvaðeina, er lýtur að stjórn og starfrækslu prests-setrasjóðs, svo að skuldbindandi sé fyrir sjóðstjórn. Kirkjuþing getur þannig þrengt valdsvið stjórnarinnar til mikilla muna. Samkvæmt þessu ákvæði sýnist þingið t.d. hafa heimild til þess að taka bindandi ákvörðun um leigugjör á prestssetrum, þ.m.t. leigugjald.

Í 4. gr. laga nr. 137/1993 er að finna sérákvæði um kaup og sölu á prestssetrum. Stjórn prestssetrasjóðs er heimilt að kaupa og selja prests-setur og réttindi, tengd þeim, en samningur, sem stjórnin gerir, verður ekki bindandi fyrir aðila nema kirkjuþing og dóms- og

kirkjumálaráðherra hafi heimilað þá ráðstöfun. Þó er ekki heimilt að selja setrin og réttindi, tengd þeim, nema með samþykki Alþingis.

Með skírskotun til þessa getur kirkjuþing haft mikil áhrif á stjórn og starfrækslu prestssetrasjóðs, þ. á m. á ráðstöfun eigna sjóðsins, þótt atbeini ráðherra og Alþingis þurfi í sumum tilvikum til að koma.

4.4.2. Ráðstöfun annarra eigna

Þegar um er að ræða eignir þjóðkirkjunnar, aðrar en prestssetur, t.d. eignir sem gefnar hafa verið kirkjunni eða hún hefur erft samkvæmt fyrirmælum í erfðaskrá, leikur vafi á því hvaða aðili það er innan þjóðkirkjunnar sem fer með fyrirsvar slíkra eigna og hefur heimild til að ráðstafa þeim til annarra aðila. Er það kirkjuþing, kirkjuráð eða biskup?

Stundum er úr þessu álitaeftni leyst í ákvæðum einstakra sérlaga. Þannig segir t.d. í 4. mgr. 27. gr. þjkl. að kirkjuráð hafi forræði og forsjá Skálholtsstaðar, svo sem greinir í lögum nr. 32/1963 um heimild handa ríkisstjórninni til þess að afhenda þjóðkirkju Íslands Skálholtsstað, sbr. niðurlag 1. gr. þeirra laga. Ennfremur að ráðið hafi þau afskipti af málefnum Skálholtsskóla sem greinir í lögum nr. 22/1993 um skólann. Ákvæði af svipuðum toga er að finna í ákvæðum til bráðabirgða við lög nr. 138/1993 um kirkjumálasjóð. Þar segir í 3. mgr. að eignir þær, sem ríkið hafi lagt til Tónskóla þjóðkirkjunnar, renni til skólans við gildistöku laganna. Í 4. mgr. er ennfremur svo fyrir mælt að húseignin að Bergstaðastræti 75 í Reykjavík, ásamt leigulóðarréttindum, verði eign kirkjumálsjóðs við gildistöku laganna. Eins og rakið er í kafla II.5 hér að framan hefur kirkjuráð á hendi umsjá og stjórn sjóðsins, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 138/1993.

Þegar lög leysa ekki úr því álitamáli, hvaða aðili sé bær til þess að ráðstafa eignum þjóðkirkjunnar, eru tveir skýringarkostir fyrir hendi. Annars vegar má halda því fram að þar sem kirkjuráði er samkvæmt lögum nr. 78/1997 falið að hafa yfirumsjón með ráðstöfun fjár, sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi, sé eðlilegt að ráðið hafi einnig heimild til þess að taka ákvarðanir um ráðstöfun eigna kirkjunnar, t.d. að því er varðar sölu, leigu eða veðsetningu þeirra. Hins vegar er sá kostur fyrir hendi að líta svo á þetta vald sé falið biskupi, þar sem öðrum stjórnvöldum sé ekki fengið þetta vald samkvæmt lögum, en samkvæmt 3. másl. 1. mgr. 10. gr. þjkl. hefur biskup „ákvörðunarvald um einstök mál, nema þau heyri undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar samkvæmt“ lögnum. Með tilliti til þessa eindregna orðalags verður að telja löglíkur fyrir því að biskup sé bær til þess að vera í fyrirsvari og ráðstafa eignum þjóðkirkjunnar nema annað leiði af einstökum lagaákvæðum eða fyrirmælum í löggerningum, einkaréttarlegs eðlis, eins og gjafabréfum eða erfðaskrá, sbr. kafla 4.17.3 hér á eftir.

Með skírskotun til þess, sem að framan segir, verður, almennt séð, að svara þeirri spurningu neitandi að kirkjuþing hafi heimild til íhlutunar um ráðstöfun á öðrum eignum þjóðkirkjunnar en prestssetrum.

4.4.3. Ráðstöfun fjár á vegum þjóðkirkjunnar

Í 24. gr. þjkl. segir að kirkjuráð fari með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar. Í 2. mgr. 27. gr. laganna er mælt svo fyrir að kirkjuráð undirbúi af hálfu þjóðkirkjunnar tillögur til fjárveitinga til hennar á fjárlögum og í 3. mgr. greinarinnar að ráðið hafi yfirumsjón með ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi. Í athugasemdum, sem fylgdu 25. og 26. gr. frumvarps til laga nr. 78/1997 (26. og 27. gr. laganna), kemur fram að ætlunin með ákvæðunum hafi verið að skilja að valdsvið kirkjuþings annars vegar og kirkjuráðs hins vegar. Þá verði ákvörðunum kirkjuráðs á sviði eiginlegrar stjórnslu ekki áfrýjað til kirkjuþings, enda henti kirkjuþing ekki sem áfrýjunaraðili, sbr. 3. mgr. 26. gr. þjkl.

Ekki er tekið fram í lögum nr. 78/1997 eða í athugasemdum með frumvarpi til þeirra hvað nákvæmlega felist í fyrirmælum 3. mgr. 27. gr. þjkl. um að kirkjuráð hafi yfirumsjón með ráðstöfun fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi. Af þessu orðalagi má þó ráða að fyrst og fremst sé um að ræða fé, sem ríkið innir af hendi til þjóðkirkjunnar og einstakra sjóða á hennar vegum af tekjuskatti, sbr. 2. og 5. gr. laga nr. 91/1987 og 2. gr. laga nr. 138/1993. Umrætt ákvæði í 3. mgr. 27. gr. þjkl. er sérákvæði og gengur því, samkvæmt viðteknum lögskýringarsjónarmiðum, framur ákvæðinu í 1. mgr. 20. gr. laganna, þar sem almennt er mælt fyrir um valdsvið kirkjuþings, sbr. og fyrirvarann í niðurlagi 1. mgr. 20. gr., „innan lögmæltra marka“.

Með vísun til þess, sem segir í kafla 4.4.2 hér að framan, verður að líta svo á að biskup hafi almenna heimild til að ráðstafa fé, sem þjóðkirkjunni áskotnast, öðru en því sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi. Kirkjuþing skortir þannig, almennt séð, vald til þess að stofna til fjárskuldbindinga, svo að bindandi sé fyrir kirkjuráð og biskup, að frátöld-um ákvörðunum, er líta að prestssetrum, sbr. kafla 4.4.1 hér að framan.

4.5. Hvaða ábyrgð ber kirkjuþing og einstakir kirkjuþingsfulltrúar?

Spurt er um það hvaða ábyrgð kirkjuþing beri, svo og einstakir þing-fulltrúar, og í hverju ábyrgðin felist. Samkvæmt 21. gr. þjkl. á 21 fulltrúi sæti á kirkjuþingi, kjörinn til fjögurra ára í senn. Níu þingfulltrúar eru prestar og tólf eru leikmenn úr hópi sóknarnefndafólks. Kirkjuþing kys þingforseta úr röðum leikmanna.

Kirkjuþing er sem fyrr segir fjölskipað stjórnvald í skilningi íslenskra laga. Á þinginu hvílir í fyrsta lagi sú ábyrgð og skylda að það sinni þeim verkefnum sem til þess eru lögð samkvæmt lögum. Ef þingið sinnir ekki lögboðnu hlutverki sínu, t.d. að kjósa menn í þær nefndir sem því ber, sbr. 4. mgr. 20. gr. og 22. gr. þjkl., geta hinir almennu dómstólar væntanlega mælt fyrir um skyldu þingsins til þess, eftir atvikum að viðlögðum dagsektum. Í öðru lagi ber kirkjuþingi sem stjórnvaldi að gæta þess að fara ekki inn á valdsvið annarra stjórnvalda, kirkjulegra sem veraldlegra, t.d. með því að taka ákvarðanir um málefni sem ekki heyra undir það. Með því móti væri um að ræða valdþurrð, sem svo er nefnd í stjórnslurétti, sem gæti m.a. haft í för með sér að ákvarðanirnar væru ógildar eða ógildanlegar.

Þá er ekki er útilokað að kirkjuþing gæti bakað þjóðkirkjunni skaðabóta-skyldu með ákvörðunum ef þær eru ólögmatar að efni til og hafa valdið öðrum aðilum fjárhagslegu tjóni.

Þó er hæpið að til bótaskyldu einstakra kirkjuþingsfulltrúa geti komið. Hins vegar er ekki útilokað að þeir gætu bakað sér refsíabyrgð, þ. á m. sem opinberir starfsmenn, sbr. t.d. XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940, þar sem ýmis brot í opinberu starfi eru lýst refsiverð. Vegna sérstöðu forseta kirkjuþings, sem gerð er grein fyrir í kafla 4.3.5 hér að framan, er ábyrgð hans hugsanlega ríkari í þessu efni en annarra kirkjuþingsfulltrúa.

4.6. Hvaða reglur gilda um störf kirkjuþings?

Um stöðu, valdsvið og verkefni kirkjuþings er áður fjallað. Um skipan þingsins, þ. á m. um kjör forseta þess, og hversu oft það skal koma saman gilda ákvæði 21. gr. þjkl. Þar er að öðru leyti ekki mælt fyrir um störf kirkjuþings, en í 6. mgr. segir að þingið skuli setja nánari ákvæði um þingsköp í starfsreglur samkvæmt 59. gr. laganna.

Kirkjuþing hefur sett sér þingsköp og er þau að finna í 16.-39. gr. starfsreglna um kirkjuþing nr. 729/1998. Í samræmi við það, sem segir um umfang álitserðarinnar í kafla I hér að framan, verður ekki gerð grein fyrir einstökum ákvæðum þeirra hér. Þegar þeim sleppir gilda um störf kirkjuþings sem fjölskipaðs stjórnvalds reglur íslensks stjórnisýsluréttar, þ. á m. ákvæði stjórnisýslulaga, eftir því sem við á, sbr. 4. mgr. 26. gr. þjkl.

4.7. Er kirkjuþing bundið af almennum stjórnisýslureglum?

Í köflum III.1-2 hér að framan er gerð grein fyrir því að kirkjuþing sé fjölskipað stjórnvald í skilningi íslenskra laga. Um kirkjuþing gilda fyrst og fremst ákvæði laga nr. 78/1997 og þær reglur sem þingið setur sjálf innan þeirra marka er lög leyfa. Að öðru leyti er þingið bundið af almennum reglum stjórnisýsluréttar, jafnt skráðum sem óskráðum.

4.8. Gilda almennar og sérstakar hæfisreglur stjórnisýsluréttar um einstaka kirkjuþingsfulltrúa?

Vegna þess að kirkjuþing telst vera fjölskipað stjórnvald í skilningi íslenskra laga geta bæði almennar og sérstakar hæfisreglur stjórnisýsluréttar átt við um einstaka þingfulltrúa. Ef einhver fulltrúa er t.d. vanhæfur til meðferðar einstaks máls samkvæmt 3. gr. stjórnisýslulaga ber honum að víkja sæti við meðferð málsins og varamaður að taka sæti hans, sbr. 2. mgr. 4. gr. og 2. mgr. 32. gr. þeirra laga.

Eins og fjallað verður nánar um í kafla 4.22 hér á eftir, verður ekki séð að svonefndar almennar neikvæðar hæfisreglur standi í vegi fyrir því að fulltrúar á kirkjuþingi eigi jafnframt sæti í kirkjuráði. Sama gildir væntanlega um setu í stjórn prestssetrasjóðs og öðrum stjórnnum, ráðum og nefndum sem kirkjuþing kýs.

4.9. Er kirkjuþingi heimilt að taka ákvarðanir með leynilegri atkvæðagreiðslu?

Um þetta atriði er engin ákvæði að finna, hvorki í lögum nr. 78/1997 né í stjórnisýslulögum. Í 25. gr. starfsreglna um kirkjuþing nr. 729/1998, sem settar hafa verið með heimild í 6. mgr. 21. gr. þjkl., er að finna fyrir mæli um atkvæðagreiðslu á kirkjuþingi. Í 4. mgr. 25. gr. reglnanna segir að hún fari fram á þann hátt að kirkjuþingsmaður rétti upp hönd, en nafnakall eða skriflega atkvæðagreiðslu megi viðhafa, ef þess er óskað, og forseti geti jafnframt endurtekið atkvæðagreiðslu ef óglögg þykir. Lýsi forseti úrslitum.

Samkvæmt þessu er ljóst að atkvæðagreiðsla á kirkjuþingi fer að jafnaði fram með handauppréttingu. Þó er heimilt að viðhafa skriflega atkvæða-greiðslu, ef einhver þingfulltrúa óskar þess, en slík atkvæðagreiðsla er eðli máls samkvæmt leynileg. Ef ágreiningur rís um tilhögun atkvæðagreiðslu sker forseti kirkjuþings úr, sbr. 21. gr. starfsreglnanna, en væntanlega verður sá úrskurður borinn undir atkvæði þingfulltrúa ef einhver þeirra vill ekki una honum, sbr. 1. mgr. 25. gr. reglnanna.

Með nokkrum sanni má halda því fram að það stríði gegn góðum stjórnsýsluháttum að leynileg atkvæðagreiðsla sé viðhöfð á fundum fjölskipaðs stjórnvalds eins og kirkjuþings þar sem fundir skulu að jafnaði haldnir fyrir opnum tjöldum, sbr. 27. gr. fyrrgreindra starfsreglna. Hins vegar verður ekki talið að með því sé brotið gegn ófrávíkjanlegri meginreglu í íslenskum stjórnsýslurétti. Vissulega getur verið erfiðleikum bundið að rökstyðja stjórnvaldsákvörðanir, sem þannig eru teknar, sé þess krafist á grundvelli 1. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga. Í 4. mgr. 22. gr. laganna segir þó að hafi stjórnsýslunefnd, þ.e. fjölskipað stjórnvald, ekki samþykkt rökstuðning með ákvörðun sinni skuli formaður, í þessu tilviki forseti kirkjuþings, færa rök fyrir henni í samræmi við 1.-3. mgr. greinarinnar. Ber honum í því efni að líta til þeirra sjónarmiða sem lágu ákvörðuninni til grundvallar og fram komu á þingfundi. Þessi skylda hvílir jafnt á forseta þótt hann hafi ekki verið samþykktur ákvörðuninni og greitt atkvæði gegn henni.

4.10. Er unnt að skjóta ákvörðunum kirkjuþings til æðra stjórnvalds?

Spurt er hvort unnt sé að skjóta ákvörðunum kirkjuþings til æðra setts eða annars stjórnvalds og ef svo er, þá hvaða stjórnvalds eða stjórnvalda.

Í lögum nr. 78/1997 er ekki beinlínis mælt svo fyrir að heimilt sé að skjóta ákvörðunum kirkjuþings til annars stjórnvalds eða stjórnvalda. Eitt af meginmarkmiðunum, sem að var stefnt með setningu laganna, var að færa stjórnunarvald í málefnum kirkjunnar frá ráðherra til kirkjulegra stjórnvalda. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. þjkl. hefur kirkjuþing æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar innan lögmæltra marka. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 78/1997 segir svo um þetta ákvæði að með því sé lögð á það áhersla að marka kirkjuþingi stöðu sem æðsta stjórnvaldi innan íslensku þjóðkirkjunnar. Með vísun til þessa er ekkert stjórnvald innan þjóðkirkjunnar æðra kirkjuþingi í þeim málum, sem undir það heyra, þannig að ákvörðunum þess um þau mál verður hvorki skotið til biskups, kirkjuráðs né neins annars kirkjulegs stjórnvalds.

Í 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga er kveðið á um það sem meginreglu að unnt sé að skjóta stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt. Með æðra stjórnvaldi er einkum átt við ráðherra sem eru í reynd æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins, hver á sínu sviði. Þó skal víkja frá þessari meginreglu ef annað leiðir af lögum eða venju. Samkvæmt því hefur verið talið að ákvörðunum sjálfstæðra ríkisstofnana, sem svo hafa verið nefndar, verði ekki skotið til ráðherra sem æðri stjórnvalda enda geti ráðherrar ekki heldur gefið þeim stofnunum fyrirmæli um afgreiðslu mála, svo að bindandi sé, nema til þess sé sérstök lagaheimild.

Því er áður lýst í kafla III.1 hér að framan að þjóðkirkjan nýtur óvenju mikils sjálfstæðis í samanburði við aðrar ríkisstofnanir. Í niðurlagi 2. másl. 1. mgr. 4. gr. þjkl. segir á hinn bóginn að dóms- og kirkjumálaráðuneytið, þ.e. í reynd dóms- og kirkjumálaráðherra, hafi umsjón með því að þjóðkirkjan og stofnanir hennar fari að lögum. Þetta ákvæði um tilsjónarvald ráðherra með þjóðkirkjunni, eins og það er nefnt í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 78/1997, stingur óneitanlega í stúf við fyrirmæli 1. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 2. gr. þjkl. um sjálfstæði hennar, svo og þau ummæli í athugasemdunum að í þessum fyrirmælum birtist sú höfuðstefna sem allt meginefni laganna byggist á.

Samt sem áður verður ekki gengið framhjá umræddu ákvæði í 1. mgr. 4. gr. þjkl. Er samkvæmt því ekki hægt að útiloka að ákvörðunum kirkjuþings og annarra stofnana þjóðkirkjunnar verði, formlega séð, skotið til kirkjumálaráðherra og geti hann þá væntanlega fellt þær úr gildi ef um er að ræða meiri háttar formgalla á þeim eða þær skortir augljóslega lagastoð. Þetta er þó hvergi nærri óbyggjandi niðurstaða því að með þessu móti er dregið verulega úr því sjálfstæði þjóðkirkjunnar sem að virðist hafa verið stefnt með setningu laga nr. 78/1997.

Hvað sem þessu líður er rétt að taka fram að hinir almennu dómstólar eiga samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar úrskurðarvald um embættistakmörk yfirvalda, þ.m.t. stjórnvalda eins og kirkjuþings.

4.11. Hvaða takmarkanir eru á heimildum kirkjuþings?

Spurt er um það hvaða takmarkanir séu á heimildum kirkjuþings. Líta verður svo á að hér sé verið að spyrja um takmarkanir á valdheimildum þingsins.

Í 1. mgr. 20. gr. þjkl. segir að kirkjuþing hafi æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar innan lögmæltra marka. Í þessu felst að kirkjuþing hefur ekki vald til þess að taka ákvarðanir um málefni, sem falin eru öðrum kirkjulegum stjórnvöldum, t.d. biskupi eða kirkjuráði. Sem dæmi má nefna, að biskup vígir kirkjur, sbr. 2. mgr. 10. gr. þjkl., og kirkjuráð hefur yfirumsjón með ráðstöfun fjár, sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi, sbr. 3. mgr. 27. gr. laganna. Þá kunna ákveðin málefni að vera berum orðum undanskilin valdsviði kirkjuþings, sbr. t.d. ákvæði 2. mgr. 20. gr. þjkl., þar sem segir að málefni, er varða kenningu kirkjunnar og agavald, heyri undir biskup Íslands.

4.12. Þurfa kirkjuráð og stjórn prestssetrasjóðs að eiga stuðning (meiri hluta) kirkjuþings?

Áður hefur verið gerð grein fyrir lögum nr. 137/1993 um prestssetur og valdheimildum kirkjuþings gagnvart stjórn prestssetrasjóðs, sem er kosin af þinginu, sbr. 4. mgr. 20. gr. þjkl. Meginatriðið í því sambandi er að kirkjuþing setur stjórninni starfsreglur og getur gert ályktanir um hvaðeina, sem lýtur að stjórn og starfrækslu sjóðsins, svo að bindandi sé fyrir sjóðstjórn. Samkvæmt þessu er ljóst að stjórn prestssetrasjóðs þarf að njóta stuðnings meiri hluta kirkjuþings svo að hún geti starfað eðlilega að málefnum sjóðsins. Hins vegar er ekki að finna heimild í lögum fyrir kirkjuþing til þess að víkja sjóðstjórninni frá áður en kjörtímabil nefndarmanna er á enda runnið.

Þótt kirkjuþing kjósi fjóra af fimm fulltrúum í kirkjuráð, sbr. 25. gr. þjkl., nýtur ráðið meira sjálfstæðis gagnvart þinginu en stjórn prestssetrasjóðs, eins og gerð er grein fyrir í kafla 4.3.3 hér að framan. Þótt kirkjuþing geti væntanlega vottað kirkjuráði vantraust, eins og öðrum kirkjulegum stjórnvöldum, hefði slík ályktun enga þýðingu að lögum enda er enga ráðagerð að finna um það, hvorki í lögum nr. 78/1997 né öðrum lögum.

4.13. Hvert er eðli starfsreglna sem kirkjuþing setur? Er um beinar réttarheimildir að ræða?

Í almennum athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til laga nr. 78/1997, kemur fram að mikilvægur þáttur í tillögum nefndar þeirrar, sem samdi frumvarpið, hafi verið að auka vald kirkjuþings og fá því ákvörðunarvald í kirkjulegum málum, þó innan þess ramma sem hin nýja meginlöggjöf setji. Með lögunum er gert ráð fyrir því að kirkjuþing setji ítarlegar reglur um innra starf og starfshætti kirkjunnar, ekki síst til fyllingar og viðbótar mörgu því sem kveðið er á um í III. kafla þeirra. Um heimild kirkjuþings í 59. gr. þjkl. til þess að setja starfsreglur um stjórnun og starfshætti þjóðkirkjunnar segir í athugasemdunum að um algert nýmæli sé að ræða. Starfsreglunum sé ætlað að hafa bindandi gildi innan kirkjunnar og þær geti e.t.v. smám saman tekið að nokkru við hlutverki eiginlegrar löggjafar um starfsemi hennar.

Með hliðsjón af því, sem hér hefur verið rakið, leikur enginn vafi á því að starfsreglur þær, sem kirkjuþing setur, eru almenn stjórnvaldsfyrirmæli í skilningi íslenskra laga, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Þær eru því fullgildar réttarheimildir á sama hátt og reglugerðir, sem ráðherra gefur út, enda samrýmist þær lögum nr. 78/1997 og, eftir atvikum, öðrum lögum. Vegna þess að reglugerð stafar frá æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins verður þó að öðru jöfnu að telja hana rétt hærrí heimild en starfsreglur, sem kirkjuþing setur, að sjálfsögðu að því tilskildu að ráðherra hafi haft heimild til þess að gefa hana út.

4.14. Hvaða ákvarðanir kirkjuþings þarf að birta og hver á birtingarháttur að vera að lágmarki?

Í 3. mgr. 59. gr. þjkl. segir að kirkjuráð gefi út reglur þær og stofnskrár, sem um ræðir í 1. og 2. mgr. 59. gr., ásamt breytingum sem kunna að verða gerðar á þeim. Skulu reglurnar og stofnskrárnar sem og breytingar á þeim birtast á prenti í síðasta lagi innan fjögurra vikna frá því að kirkjuþing samþykkti þær. Ber kirkjuþingi að hafa eftirlit með því að eintök þeirra séu gerð almenningi aðgengileg frá þeim tíma, auk þess sem kirkjuráð annast dreifingu þeirra og kynningu með tilhlýðilegum hætti. Í 4. mgr. 59. gr. er svo fyrir mælt að hafi ekki verið á annan veg mælt í reglum þeim, sem hér um ræðir, öðlist þær og breytingar á þeim bindandi gildi á þrítugasta degi frá útgáfudegi þeirra. Eftir þann tíma ber öllum starfsmönnum þjóðkirkjunnar sem og öðrum þeim, sem reglunum er ætlað að binda, að fara eftir þeim.

Af framansögðu má ráða að það eru í fyrsta lagi almennar reglur um starfshætti þjóðkirkjunnar, settar samkvæmt heimild í 1. mgr. 59. gr. þjkl., sem birtar skulu. Í öðru lagi reglur um tiltekna þætti kirkjustarfsins, settar samkvæmt heimild í 2. mgr. 59. gr., og í þriðja lagi stofnskrár þær, sem kirkjuþing staðfestir, sbr. upphaf 2. másl. 2. mgr. 59. gr.

Um birtingarháttinn segir það eitt í 3. mgr. 59. gr. þjkl. að reglur þær og stofnskrár, sem kirkjuráð gefur út, skuli birtast á prenti ásamt breytingum sem á þeim eru gerðar. Skal kirkjuráð sjá til þess að eintök þeirra séu gerð almenningi aðgengileg. Sýnist samkvæmt þessu út frá því gengið í ákvæðinu að útgáfa í prentuðu formi sé nægjanlegur birtingarháttur enda séu hin prentuðu eintök almenningi aðgengileg. Í lögum nr. 64/1943 um birtingu laga og annarra stjórnvaldaerinda er hins vegar að finna almenn ákvæði um birtingu stjórnvaldsfyrirmæla. Í niðurlagi 2. gr. laganna, sbr. lög nr. 95/1994, segir að í B-deild Stjórnartíðinda skuli birta reglur, sem opinberum stjórnvöldum og stofnunum, öðrum en ráðuneytum, er falið lögum samkvæmt að gefa út. Þessi fyrirmæli taka væntanlega til þeirra reglna sem kirkjuþing setur samkvæmt heimild í 1. og 2. mgr. 59. gr. þjkl. og áður er getið. Þar af leiðandi ber að birta þær í B-deild Stjórnartíðinda og verður að telja það eðlilegan birtingarhátt þegar litið er til þess hver staða þeirra er að lögum.

4.15. Hvers konar aðili er kirkjuráð að lögum?

Í 24. gr. þjkl. segir að kirkjuráð fari með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar. Í 1. mgr. 10. gr. þjkl. kemur fram að biskup Íslands er forseti kirkjuráðs. Samkvæmt 25. gr. laganna er ráðið, auk biskups, skipað fjórum mönnum, tveimur guðfræðingum og tveimur leikmönnum, sem kirkjuþing kýs, og skulu varamenn kosnir með sama hætti.

Með hliðsjón af þessu og því, sem áður hefur verið rakið í köflum III.1-3 hér að framan, er svar okkar við spurningunni það að kirkjuráð sé fjölskipað stjórnvald í skilningi stjórnáhrættar. Ráðið fer samkvæmt lögum nr. 78/1997 með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar innan marka laganna og, eftir atvikum, annarra laga. Ef samanburðar er leitað við stjórnskipun íslenska lýðveldisins má segja að stöðu kirkjuráðs svipi að nokkru leyti til stöðu ríkisstjórnar, en kirkjuþing hefur aftur á móti í ýmsu tilliti svipaða stöðu og Alþingi. Í samræmi við 1. mgr. 26. gr. þjkl. er það fyrst og fremst hlutverk kirkjuráðs að fara með framkvæmd sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar.

4.16. Hver eru verkefni kirkjuráðs?

Almennt segir um verkefni kirkjuráðs í 24. gr. þjkl. að það fari með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar. Nánar er það orðað svo í 1. mgr. 26. gr. að ráðið fari með framkvæmd sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar, þ. á m. verkefna, sem lög og stjórnvaldsreglur ætla því, og erinda, sem vísað er til þess, m.a. af hálfu kirkjuþings, prestastefnu, samtökum leikmanna, Alþingis og ráðherra. Í 2. mgr. 26. gr. er svo fyrir mælt að ákvörðunum kirkjulegra stjórnvalda, sem heyra undir lögsögu kirkjuráðs, megi skjóta til ráðsins til endanlegrar úrlausnar. Undanskildar eru ákvarðanir úrskurðar- og áfrýjunarnefnda samkvæmt 12. og 13. gr. þjkl., svo og ákvarðanir biskups um kirkjuaga samkvæmt 11. gr. þjkl. og um kenningu kirkjunnar, sbr. 10., 19., 20. og 28. gr. laganna.

Einstök verkefni kirkjuráðs, sem sérstaklega eru tilgreind í lögum nr. 78/1997, eru þessi:

Kirkjuráð undirbýr fundi kirkjuþings og fylgir eftir samþykktum þess, í samráði við forseta kirkjuþings, sbr. 1. mgr. 27. gr. þjkl.

Kirkjuráð undirbýr af hálfu þjóðkirkjunnar tillögur til fjárveitinga til hennar á fjárlögum, sbr. 2. mgr. 27. gr. þjkl.

Kirkjuráð hefur yfirumsjón með ráðstöfun fjár, sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi, sbr. 3. mgr. 27. gr. þjkl.

Kirkjuráð hefur forræði og forsjá um Skálholtsstað, svo sem greinir í lögum nr. 32/1963, og hefur þau afskipti af málefnum Skálholtsskóla, er greinir í lögum nr. 22/1993., sbr. 4. mgr. 27. gr. þjkl.

Kirkjuráð staðfestir endurskoðaða reikninga stofnana, sem starfa á vegum þjóðkirkjunnar, sbr. 2. mgr. 59. gr. þjkl.

Kirkjuráð gefur út reglur þær og stofnskrár, sem um ræðir í 1. og 2. mgr. 59. gr. þjkl., hefur eftirlit með því að eintök þeirra séu aðgengileg fyrir almenning frá lögmaletum tíma og annast dreifingu þeirra og kynningu með tilhlýðilegum hætti, sbr. 3. mgr. 59. gr. þjkl.

Af öðrum verkefnum, sem heyra undir kirkjuráð, má nefna að ráðið hefur á hendi umsjá og stjórn kristnisjóðs, sbr. 23. gr. laga nr. 35/1970, Jöfnunarsjóðs sókna, sbr. 7. gr. laga nr. 91/1987, og kirkjumálasjóðs, sbr. 5. gr. laga nr. 138/1993. Ber kirkjuráð ábyrgð fyrir kirkjuþingi á stjórn þessara sjóða. Þá skipar ráðið skólaráð Skálholtsskóla, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 22/1993, og kýs stjórn Kirkjugarðasjóðs, sbr. 4. mgr. 40. gr. laga nr. 36/1993.

4.17. Hvert er valdsvið og staða kirkjuráðs?

Þessi spurning er margþætt. Í fyrsta lagi er um það spurt hver sé staða og valdsvið kirkjuráðs, í öðru lagi hvaða takmarkanir séu á heimildum ráðsins og í þriðja lagi hver sé staða þess gagnvart biskupi.

4.17.1. Valdsvið og staða kirkjuráðs almenn

Í raun kemur svarið við þessari spurningu fram í köflum 4.15-16 hér að framan. Þar kemur fram að samkvæmt 24. gr. þjkl. fer kirkjuráð með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar, þ.e. annast framkvæmd sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar, eftir því sem nánar er kveðið á um í 1. mgr. 26. gr. laganna.

4.17.2. Takmarkanir á valdheimildum kirkjuráðs

Kirkjuráð fer fyrst og fremst með framkvæmdarvald í málefnum kirkjunnar. Samkvæmt því hefur kirkjuráð ekki heimild til þess að setja reglur um stjórnun og starfshætti þjóðkirkjunnar því það vald er kirkjuþingi falið, eins og gerð er grein fyrir í köflum 4.2.1-3 hér að framan. Kirkjuráð hefur heldur ekki heimild til þess að úrskurða í þeim málum sem lögð eru til úrskurðar- og áfrýjunarnefnda samkvæmt 12. og 13. gr. þjkl., eins og beinlínis er tekið fram í 2. mgr. 26. gr. laganna. Þó getur ráðið áfrýjað niðurstöðu úrskurðarnefndar til áfrýjunarnefndar, sbr. 1. mgr. 13. gr. þjkl.

Þá eru ýmis atriði, sem telja verður að falli undir stjórnslu þjóðkirkjunnar, falin öðrum kirkjulegum stjórnvöldum en kirkjuráði. Eins og lýst er í kafla 4.2.6 hér að framan er kirkjuþingi t.d. falið að marka stefnu í málefnum þjóðkirkjunnar og er kirkjuráði skylt að fylgja eftir samþykktum þingsins þar að lútandi, í samráði við forseta þess, sbr. 1. mgr. 27. gr. þjkl. Þá kýs kirkjuþing ýmsar nefndir, stjórnir og ráð, hefur eftirlit með reikningshaldi og staðfestir stofnskrár, sbr. kafla 4.2.7-9 hér að framan. Síðast en ekki síst er biskupi falin margvísleg

verkefni, stjórnáskilulegs eðlis, í lögum nr. 78/1997 og í öðrum lögum. Þau lagafyrirmæli hafa það í för með sér að valdheimildir kirkjuráðs takmarkast að sama skapi, eins og gerð verður grein fyrir hér á eftir.

4.17.3 Valdsvið og staða kirkjuráðs gagnvart biskupi

Að mörgu leyti er erfitt að marka það með skýrum hætti hver sé staða kirkjuráðs gagnvart biskupi. Helgast það í fyrsta lagi af því að biskup situr í kirkjuráði og er jafnframt forseti þess, sbr. 2. másl. 1. mgr. 10. gr. þjkl. Í öðru lagi er ástæðan sú að biskup fer sem æðsti yfirmaður þjóðkirkjunnar með víðtækt framkvæmdarvald í málefnum hennar. Í 2. mgr. 6. gr. þjkl. er það orðað svo að biskup Íslands fari með yfirstjórn þjóðkirkjunnar ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum, eftir því sem nánar er fyrir mælt í lögnum. Í niðurlagi 2. másl. 1. mgr. 10. gr. þjkl. segir síðan að biskup hafi „ákvörðunarvald um einstök mál, nema þau heyri undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar samkvæmt lögnum“ (leturbr. höf.). Þessi tilvitnuðu orð stangast hins vegar á við hið víðtæka orðalag í 24. gr. þjkl. þar sem svo er mælt fyrir að kirkjuráð fari „með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar“ (leturbr. höf.).

Erfitt er að skýra þessi ákvæði svo að vel fari. Sú niðurstaða, sem kemst næst því að ganga upp, er að biskup taki ákvarðanir um einstök mál, sem ekki hafa berum orðum verið falin öðrum kirkjulegum stjórnvöldum, þ. á m. kirkjuráði. Ákvörðunum biskups verði hins vegar skotið til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar, sbr. 2. mgr. 26. gr. þjkl., öðrum en þeim sem eru sérstaklega undanskildar í 2. másl. 26. gr. Í þeim tilvikum ber biskupi að víkja sæti úr kirkjuráði, eftir því sem nánar er fyrir mælt í 3. másl. 26. gr.

Þegar reynt er að marka frekar stöðu og valdsvið kirkjuráðs gagnvart biskupi er rétt að telja upp helstu verkefni sem biskupi eru beinlínis falin í lögum nr. 78/1997:

Biskup hefur tilsjón með kristnihaldi, kenningu kirkjunnar og starfi hennar í landinu, sbr. 1. másl. 1. mgr. 10. gr. þjkl.

Biskup vígir kirkjur, svo og presta og djákna og setur þeim erindisbréf, sbr. 2. mgr. 10. gr. þjkl. Biskup hefur yfirumsjón með kirkjuaga innan þjóðkirkjunnar og beitir sér fyrir lausn ágreiningsefna, sem rísa kunna á kirkjulegum vettvangi. Vegna agabrota getur hann gripið til þeirra úrræða, sem lög og kirkjuhefð leyfa, sbr. 11. gr. þjkl. Er það einnig orðað svo í 2. mgr. 20. gr. laganna að málefni, er varða kenningu kirkjunnar og agavald, heyri undir biskup Íslands. Biskup skipar úrskurðarnefnd, sem fjalla skal um ágreining á kirkjulegum vettvangi og þegar starfsmaður þjóðkirkjunnar er borinn sökum um siðferðis- eða agabrot, sbr. 1. mgr. 12. gr. þjkl. Biskup skipar ráðgjafarnefnd um kenningarleg málefni samkvæmt nánari ákvæðum í starfsreglum, sbr. 14. gr. þjkl.

Biskup kveður til staðgengil sinn þegar hann forfallast um stundarsakir eða víkur sæti við meðferð máls, sbr. 1. mgr. 15. gr. þjkl.

Biskup kallar vígslubiskupa saman til biskupafundar svo oft sem þurfa þykir, sbr. 19. gr. þjkl.

Biskup boðar til almennrar prestastefnu og er forseti hennar, sbr. 1. mgr. 28. gr. þjkl.

Biskup Íslands útnefnir prófasta úr hópi presta, sbr. 1. mgr. 29. gr. þjkl. Hann getur ennfremur útnefnt prófasta til að hafa umsjón með tilteknum þáttum kirkjulegrar þjónustu, sbr. 3. mgr. 29. gr.

Biskupi er heimilt að ákveða að í prófastsdæmum starfi héraðsprestar, sbr. 36. gr. þjkl.

Biskup getur veitt undanþágu frá aldursskilyrði til skipunar eða setningar í prestsembætti, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 38. gr. þjkl.

Þegar prestakall eða prestsstaða losnar eða nýtt prestakall er stofnað auglýsir biskup embættið, sbr. 1. mgr. 39. gr. þjkl.

Biskup veitir þau prestsembætti, önnur en embætti sóknarpresta, sem um er fjallað í 35. gr. þjkl., sbr. 1. mgr. 40. gr. laganna.

Biskup leggur fyrir ráðherra til ákvörðunar ósk meiri hluta kjörmannanna um að prestsembætti verði auglýst, sbr. niðurlag 2. mgr. 40. gr. þjkl.

Biskup gerir tillögu til ráðherra um setningu í prestsembætti þegar svo stendur á sem í 41. gr. þjkl. segir.

Biskup getur veitt presti, er situr jörð, frest til næstu fardaga til að taka við embætti, sbr. 1. mgr. 42. gr. þjkl. Hann getur ennfremur heimilað presti um stundarsakir að hafa aðstetur utan prestakalls, sbr. 2. mgr. 42. gr. laganna.

Biskupi er heimilt að samþykkja að ráðnir séu prestar á vegum stofnana og félagasamtaka, sbr. 2. mgr. 44. gr. þjkl. Hann setur sér-þjónustuprestum ráðningarbréf, sbr. 3. mgr. 44. gr. þjkl.

Honum er heimilt að samþykkja að prestar séu ráðnir til starfa meðal Íslendinga erlendis, sbr. 45. gr. laganna.

Biskup gerir tillögu til ráðherra, ásamt Þingvallanefnd, um skipun prests á Þingvöllum, sbr. 51. gr. þjkl.

Biskup boðar til almennrar leikmannastefnu, sbr. 58. gr. þjkl.

Hér hafa einungis verið talin upp þau verkefni sem biskupi eru falin í lögum nr. 78/1997. Þar að auki hefur biskup með höndum margvísleg verkefni, ýmist samkvæmt öðrum lögum eða venju. Sem dæmi má nefna það að hann er í reynd fyrirsvarsmaður þjóðkirkjunnar og helsti talsmaður hennar út á við.

Með skírskotun til þess, sem að framan segir, verður að lýsa valdsviði kirkjuráðs þannig að það fari með framkvæmdarvald í þeim málefnum þjóðkirkjunnar sem gagnert eru til þess lögð samkvæmt lögum nr. 78/1997 eða öðrum lögum. Valdsviði biskups er rétt að lýsa svo að hann fari með framkvæmdarvald í þeim málefnum, sem gagnert eru til hans lögð í lögum nr. 78/1997 eða öðrum lögum, auk þess sem hann tekur ákvarðanir á fyrsta stjórnýslustigi í þeim málum, sem ekki heyra undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar, lögum samkvæmt, eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.

Það fellur fyrst og fremst í hlut biskups og kirkjuráðs að hafa eftirlit með lægra settum stjórnvöldum og stofnunum þjóðkirkjunnar og sjá til þess að þær fari að lögum og hlíti samþykktum og ákvörðunum æðri stjórnvalda kirkjunnar. Að auki bera kirkjuleg stjórnvöld ábyrgð gagnvart kirkjuþingi samkvæmt 1. mgr. 23. gr. þjkl., eins og nánar er vikið að í kafla 4.3.3 hér að framan.

4.18. Hvaða heimildir hefur kirkjuráð til ráðstöfunar fjár og eigna þjóðkirkjunnar?

Í köflum 4.4.1-3 hér að framan er fjallað um heimildir kirkjuþings til þess að ráðstafa eignum þjóðkirkjunnar og fé á hennar vegum. Þar eð í þeim köflum er jöfnum höndum gerð grein fyrir heimildum kirkjuráðs í þeim efnum er vísað til þess sem þar segir.

4.19. Hvaða ábyrgð ber kirkjuráð og einstakir kirkjuráðsmenn og í hverju felst hún?

Kirkjuráð er fjölskipað stjórnvald með sama hætti og kirkjuþing. Í kafla 4.5 hér að framan er fjallað um ábyrgð kirkjuþings og einstakra kirkjuþingsfulltrúa. Eiga öll þau sjónarmið, sem þar eru rakin, við um kirkjuráð og einstaka kirkjuráðsmenn og vísast þess vegna til þeirrar umfjöllunar.

4.20. Hvaða reglur gilda um störf kirkjuráðs?

Í 4. mgr. 26. gr. þjkl. segir að um málsmeðferð í kirkjuráði skuli fylgt ákvæðum stjórnsýslulaga, eftir því sem við getur átt, ef annað leiðir ekki af ákvæðum laga eða starfsreglna sem kirkjuþing setur samkvæmt 59. gr. Þrátt fyrir þetta orðalag er rétt að taka fram, eins og gerð er grein fyrir í kafla III.1 hér að framan, að kirkjuþing getur ekki vikið til hliðar í slíkum starfsreglum þeim grundvallarreglum, sem gilda um málsmeðferð í íslenskri stjórnsýslu, hvort sem er samkvæmt stjórnsýslulögum eða óskráðum meginreglum laga.

4.21. Er kirkjuráð bundið af almennum stjórnsýslureglum?

Þessari spurningu ber að svara afdráttarlaust játandi. Leiðir það bæði af stöðu kirkjuráðs sem fjölskipaðs stjórnvalds í skilningi íslenskra laga og þeirri tilvísun til stjórnsýslulaga, sem fram kemur í 4. mgr. 26. gr. þjkl. Sjá að öðru leyti umfjöllun í kafla 4.7 hér að framan um kirkjuþing.

4.22. Gilda almennar og sérstakar hæfisreglur stjórnsýsluréttar um einstaka kirkjuráðsmenn?

Með almennum hæfisreglum er átt við þau skilyrði sem einstaklingar þurfa að uppfylla til að geta gegnt opinberu embætti eða starfi. Skilyrðin eru almenns eðlis, t.d. að þeir, sem hlut eiga að máli, verði að hafa náð tilskildum lágmarksaldri, væntanlega 18 ára aldri, sbr. 1. tölul. 6. gr. laga nr. 70/1996. Verður að telja að kirkjuráðsmenn þurfi að fullnægja slíkum almennum skilyrðum.

Þótt ákvörðunum biskups verði skotið til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar samkvæmt 2. mgr. 26. gr. þjkl. er svo fyrir mælt í 1. mgr. 10. gr. laganna að hann skuli eiga sæti í kirkjuráði og vera jafnframt forseti ráðsins. Með þessu móti hefur löggjafinn tekið af skarið um það, eins og vikið er að í kafla III.2 hér að framan, að svonefndar almennar neikvæðar hæfisreglur girði ekki fyrir setu biskups í kirkjuráði. Hins vegar ber honum að víkja sæti ef ákvörðun hans er skotið til ráðsins, eins og fyrir er mælt í 3. másl. 2. mgr. 26. gr. þjkl. Sú regla er byggð á 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga þar sem kveðið er á um það að nefndarmaður, sem tekið hefur þátt í meðferð máls á lægra stjórnsýslustigi, sé vanhæfur til þess að fjalla um málið á kærustigi. Hugsanlegt er að almennar neikvæðar hæfisreglur standi í vegi fyrir því að aðrir starfsmenn biskupsstofu geti tekið sæti í kirkjuráði. Engin efnisrök hníga hins vegar til þess að þær reglur standi því í vegi að fulltrúar á kirkjuþingi séu kjörnir í kirkjuráð enda verður ákvörðunum kirkjuráðs almennt ekki skotið til kirkjuþings, sbr. 3. mgr. 26. gr. þjkl.

Í 4. mgr. 26. gr. þjkl. er sérstaklega tekið fram að reglur stjórnsýslulaga eigi við um sérstakt hæfi kirkjulegra stjórnvalda til meðferðar einstakra mála nema annað leiði af ákvæðum laga eða starfsreglna samkvæmt 59. gr. þjkl. Samkvæmt því verða einstakir kirkjuráðsmenn vanhæfir til þess að fjalla um einstök mál ef þær ástæður, sem taldar eru upp í 3. gr.

stjórnsýslulaga, eru fyrir hendi. Um áhrif vanhæfis og það, hvernig skorið skuli úr því hvort kirkjuráðsmaður sé vanhæfur, gilda ákvæði 2. mgr. 4. gr. og 3. og 4. mgr. 5. gr., sbr. 2. mgr. 32. gr. stjórnsýslulaga.

4.23. Er kirkjuráði heimilt að taka ákvarðanir með leynilegri atkvæðagreiðslu?

Í kafla 4.9 hér að framan er fjallað um heimild kirkjuþings til þess að taka ákvarðanir með leynilegri atkvæðagreiðslu. Svipuð sjónarmið eiga við um kirkjuráð og kirkjuþing í þessum efnum og vísast því til þeirrar umfjöllunar.

4.24. Er unnt að skjóta ákvörðunum kirkjuráðs til æðra stjórnvalds?

Spurt er hvort unnt sé að skjóta ákvörðunum kirkjuráðs til æðra setts eða annars stjórnvalds og ef svo er, þá hvaða stjórnvalds eða stjórnvalda.

Í 2. mgr. 26. gr. þjkl. segir að ákvörðunum kirkjulegra stjórnvalda, sem heyra undir lögsögu kirkjuráðs, megi skjóta til kirkjuráðs til endanlegrar úrlausnar. Undanskildar eru ákvarðanir úrskurðar- og áfrýjunarnefnda samkvæmt 12. og 13. gr. þjkl. og ákvarðanir biskups samkvæmt 11. gr. þjkl. og um kenningu kirkjunnar, sbr. 10., 19., 20. og 28. gr. laganna. Ef málskot varðar ákvörðun biskups, sem hann hefur áður tekið, víkur hann sæti í kirkjuráði, meðan það mál er þar til meðferðar, og tekur þá sá vígslubiskup, sem eldri er að biskupsvígslu, sæti hans.

Í samræmi við það að ákvörðunum lægra settra stjórnvalda verði skotið til kirkjuráðs „til endanlegrar úrlausnar“ er svo fyrir mælt í 3. mgr. 26. gr. þjkl. að ákvörðunum kirkjuráðs á framkvæmdasviði kirkjulegrar stjórnsýslu verði ekki áfrýjað til kirkjuþings. Hins vegar má fjalla um málefnið á kirkjuþingi að frumkvæði einstakra kirkjuþingsmanna. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 78/1997 er tekið svo til orða að ákvörðunum kirkjuráðs á sviði eiginlegrar stjórnsýslu verði ekki áfrýjað til kirkjuþings enda henti þingið ekki sem áfrýjunaraðili.

Samkvæmt framansögðu er ljóst að ákvörðunum kirkjuráðs verður hvorki skotið til kirkjuþings né biskups. Í niðurlagi 2. másl. 1. mgr. 4. gr. þjkl. segir að dóms- og kirkjumálaráðuneytið, þ.e. í reynd dóms- og kirkjumálaráðherra, hafi umsjón með því að þjóðkirkjan og stofnanir hennar fari að lögum. Af þeim sökum er hugsanlegt að ákvörðunum kirkjuráðs verði skotið til ráðherra, innan þröngra marka. Þar með verður orðalagið „til endanlegrar úrlausnar“ í niðurlagi 1. másl. 1. mgr. 26. gr. þjkl. skýrt þannig að það vísi til endanlegs úrskurðarvalds innan þjóðkirkjunnar, en ekki stjórnsýslu ríkisins sem slíkrar. Um þetta atriði og önnur, sem felast í ofangreindri spurningu, vísast annars til þess sem segir í kafla 4.10 hér að framan um heimild til þess að skjóta ákvörðunum kirkjuþings til annarra stjórnvalda.

Reykjavík, 20. ágúst 1999

Eiríkur Tómasson, Þorgeir Örlygsson