

Nd.

651. Frumvarp til laga

[320. mál]

um sóknargjöld o. fl.

(Lagt fyrir Alþingi á 106. löggjafarþingi 1983—84.)

I. KAFLI

Um sóknargjöld.

1. gr.

Hver maður 16 ára og eldri, sem er í þjóðkirkjunni og á er lagt útsvar á gjaldárinu samkvæmt lögum nr. 73/1980, skal greiða sóknargjald ár hvert samkvæmt lögum þessum.

Sóknargjald rennur til þeirrar sóknar, sem gjaldþegn átti lögheimili í næstliðinn 1. desember samkvæmt þjóðskrá eða þegar hann flutti frá landinu, ef það er fyrir á árinu.

Heimilt er sóknarnefndum (safnaðarráði) að fella niður eða lækka sóknargjöld ellilífeyrisþega, öryrkja eða annarra, sem ástæða þykir til.

Gjaldskyldualdur miðast við áramót.

2. gr.

Sóknargjald skal vera 0.20—0.40% af útsvarsstofni hvers gjaldanda samkvæmt IV. kafla laga nr. 73/1980, og skal það lagt á í heilum tugum króna. Sóknarnefnd tekur ákvörðun um hundraðstölu innan greindra marka í samráði við héraðsprófast, en fyrir skal þá liggja fjárhagsáætlun sóknar. Sóknargjaldið skal að jafnaði vera hið sama innan hvers prófastsdæmis.

3. gr.

Nú hrökkva tekjur sóknarkirkju ekki fyrir nauðsynlegum útgjöldum að dómi sóknarnefndar og sóknarprests, og er þá heimilt með samþykki safnaðarfundar að hækka sóknargjöld allt að tvöföldu, enda komi til samþykki kirkjumálaráðherra. Í Reykjavíkuprófastsdæmi tekur safnaðarráð, sbr. 2. gr. laga nr. 35/1970, ákvörðun um þetta efni að fengnum tillögum sóknarnefnda í prófastsdæminu og leitar samþykkis ráðherra.

II. KAFLI

Um gjöld manna sem standa utan þjóðkirkjunnar.

4. gr.

Hver sá, sem telst til skráðs trúfélags, sbr. lög nr. 18/1975, skal greiða til trúfélags síns eigi lægri fjárhæð en honum hefði annars borið að greiða til þjóðkirkjunnar.

5. gr.

Nú er maður utan þjóðkirkjunnar og telst eigi til skráðs trúfélags, sbr. 4. gr., og skal hann þá greiða til Háskóla Íslands í Háskólasjóð fjárhæð, er nemur sóknargjaldi því sem honum hefði borið að greiða til þjóðkirkjunnar, ef hann hefði talist til hennar.

Gjöld samkv. 4. og 5. gr. skal greiða til trúfélags eða Háskólans í samræmi við trúfélagsskráningu á þjóðskrá 1. desember næstliðinn.

III. KAFLI

Um álagningu gjalda samkv. I.—II. kafla, innheimtu, ábyrgð á greiðslu þeirra o. fl.

6. gr.

Skattstjórar skulu leggja á gjöld samkvæmt I. og II. kafla laga þessara og skulu gjaldákvæðanir birtar með sama hætti og útsvör. Sóknarnefnd skal tilkynna skattstjóra ákvarðanir um gjöld þessi eigi síðar en 31. mars það ár, sem gjald er á lagt, en með reglugerð, sbr. 10. gr., má ákveða tímamark fyrr á árinu. Með tilkynningu skal fylgja staðfesting kirkjumálaráðherra á heimild til álagningar gjalds eftir því sem við á.

Framangreind gjöld hlíta sömu reglum og útsvör eftir því sem við getur átt, nema annars sé getið, þ. á m. um kærur og úrskurðun þeirra, gjalddaga, ábyrgð kaupgreiðenda á gjöldum, innheimtuúrræði, þ. á m. tillkall innheimtumanns til greiðslu úr kaupi gjaldþegns og ábyrgð hjóna á gjöldum hvors annars, svo og um dráttarvexti og innheimtu að öðru leyti, sbr. IV. og VI. kafla laga nr. 73/1980. Gjöld þessi og dráttarvextir eru lögtakskræf samkvæmt lögum nr. 29/1885.

Sóknarnefnd getur ákveðið að ósk gjaldanda, að gjöld hans samkvæmt I. kafla laga þessara verði lækkuð eða niður felld, ef sérstaklega stendur á, og á 27. gr. laga nr. 73/1980 ekki við í þessu efni.

7. gr.

Innheimtumönnum þinggjalda eða innheimtumönnum útsvara og annarra gjalda til sveitarsjóða er skylt að annast innheimtu gjalda samkvæmt þessum lögum, ef sóknarnefndir eða stjórnir trúfélaga óska þess. Innheimtumaður stendur sóknarnefndum og öðrum þeim, sem gjald á að renna til, skil á innheimtufé eigi sjaldnar en ársfjórðungslega. Um innheimtupóknun fer eftir því sem tíðkast um innheimtu þinggjalda eða um semst.

Sóknarnefndir geta sjálfar annast innheimtu framangreindra gjalda eða falið það sérstökum innheimtumanni gegn þóknun, er um semst. Stjórn trúfélags getur á sama hátt haft á hendi innheimtu gjalds samkvæmt 4. gr. Innheimtumenn þinggjalda innheimta gjöld samkvæmt 5. gr.

Sóknarnefndum og stjórnnum trúfélaga ber eigi síðar en 31. mars á álagningarárinu að tilkynna hlutaðeigandi skattstjóra, sbr. 6. gr., og innheimtumanni, hverjum falin skuli innheimta gjalda samkvæmt ákvæðum I. kafla, svo og 4. gr. Ákveða má í reglugerð, sbr. 9. gr., tímamark fyrr á árinu.

IV. KAFLI

Um héraðssjóði og framlög til þeirra.

8. gr.

Héraðsfundi er heimilt að ákveða, að allt að 5% af innheimtum sóknargjöldum samkvæmt I. kafla laga þessara renni í sérstakan sjóð, héraðssjóð, í vörslu héraðsprófasts. Sjóðnum er ætlað að standa undir kostnaði af sameiginlegum kirkjulegum verkefnum innan prófastsdæmisins eftir ákvörðun héraðsfundar og héraðsnefndar.

Ríkissjóður leggur fram fé til héraðssjóðs eftir því sem mælt er fyrir um í fjárlögum, og úthlutar kirkjuráð því fé til sjóðanna og undirbýr tillögur til ráðuneytisins um fjáframlög.

Sóknarnefndum ber að gera stjórn sjóðsins skil á gjaldi samkvæmt 1. mgr. eigi síðar en 30. apríl næstan á eftir að gjöld eru fallin í gjalddaga.

Stjórn héraðssjóðs er í höndum héraðsnefndar, sem skipuð er þremur mönnum. Formaður hennar er héraðsprófastur, en héraðsfundur kýs tvo nefndarmenn, leikmann og prest, til fjögurra ára í senn og varamenn með sama hætti. Héraðsfundur kýs enn fremur tvo endurskoðendur reikninga sjóðsins til fjögurra ára í senn og tvo til vara.

Héraðsnefnd ákveður úthlutanir úr sjóðnum á grundvelli samþykktu héraðsfunda og sér um reikningshald hans. Hún gerir grein fyrir starfsemi sjóðsins á héraðsfundi og leggur þar fram endurskoðaða reikninga til samþykktar.

V. KAFLI

Stjórnvaldsreglur, gildistaka og brottfallin lög.

9. gr.

Heimilt er að setja nánari reglur um gjöld þau, er lög þessi taka til, svo og önnur atriði, er varða framkvæmd laganna, í reglugerð, sem kirkjumálaráðherra setur, að fengnum tilögum biskups og kirkjuráðs.

10. gr.

Lög þessi taka þegar gildi og fer samkvæmt þeim um álagningu gjalda á árinu 1984 vegna tekna á árinu 1983.

Með lögum þessum eru felld úr gildi lög nr. 36 1. apríl 1948 um sóknargjöld svo og lög nr. 40 20. maí 1964 um breytingu á þeim.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta hefur kirkjulaganefnd að meginstofni til samið. Í henni áttu upphaflega sæti dr. Sigurbjörn Einarsson, biskup og síðar eftirmaður hans, Pétur Sigurgeirsson og enn fremur dr. Ármann Snævarr, hæstaréttardómari og Baldur Möller, ráðuneytisstjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Frumvarpið var að tilhlutan kirkjuráðs lagt fyrir kirkjuþing 1982 til umfjöllunar.

Frá gerð frumvarpsins eins og kirkjuþing gekk frá því hefur verið gerð ein breyting. Felld hefur verið niður 6. gr. um kirkjubyggingargjald, sem er svofellt:

„Kirkjumálaráðherra er rétt að heimila sóknarnefndum, að fengnu samþykki safnaðarfundar, að leggja á þá, sem sóknargjald eiga að greiða samkvæmt I. kafla laga þessara, sérstakt kirkjubyggingargjald umfram sóknargjald til að standa straum af kostnaði sóknarinnar vegna byggingar eða endurbyggingar kirkju eða safnaðarheimilis, svo og vegna meiriháttar viðgerða á slíkum byggingum. Má gjald þetta nema allt að þreföldu sóknargjaldi, sbr. 2. og 3. gr., og má leggja það á í allt að fjögur ár vegna einnar og sömu framkvæmdarinnar.

Í reglugerð, sbr. 10. gr., skal kveða á um framkvæmd þessa ákvæðis, þ. á m. skyldu sóknarnefnda til að láta skattstjóra og innheimtumönnum í té skrá um gjaldskylda sóknarmenn.“

Umrætt ákvæði hefur mætt ákveðinni andstöðu, þar sem talið er að hér sé verið að heimila óhæfilega háa gjaldtöku. Til þess að hefta eigi framgang frumvarpsins hefur greinin verið felld niður.

Til samræmis við framangreindar breytingar á frumvarpinu hafa verið gerðar breytingar á greinargerð er fylgdi frumvarpinu.

I.

Tíundarlögin frá 1096 eru fyrstu lög, sem sett voru um gjöld til kirkna hér á landi. Lagareglur um gjöld til kirkna hafa síðar mótast sumpart fyrir löggjöf og þó meir fyrir venjur, og er af því mikil saga. Þegar kom fram á síðara hluta 19. aldar, var gjaldakerfi þetta orðið svo margslungið, að furðu gegndi. Voru þá flutt frv. til laga um einföldun þessara gjalda, en heildarendurskoðun fór þó ekki fram fyrr en í upphafi aldarinnar. Voru fyrstu heildarlögin um þetta efni lögfest 1909 (nr. 40). Var gerð mikil gjaldahreinsun með lögum þessum, svo og með lögum nr. 36/1911. Með lögum nr. 29/1921 og 72/1941 var sóknargjöldum endanlega komið í það horf, sem þau eru nú í samkvæmt lögum nr. 36/1948, sbr. síðar lög nr. 25/1954 og nú nr. 40/1964.

Samkvæmt gildandi lögum eru sóknargjöld að meginstefnu til persónugjöld, nefskattur, og eru þau eini nefskatturinn eftir að almannatryggingalögum var breytt að þessu leyti. Gjöld þessi eru þó ekki alfarið nefskattur, því að þegar tekjur kirkju hrökkva ekki fyrir nauðsynlegum útgjöldum, að dómi sóknarnefndar, heimilar 3. gr. laga nr. 36/1948 sóknar-

nefnd að jafna niður því, sem á vantar, á sóknarmenn sem hundraðshluta af útsvari, enda komi til samþykki safnaðarfundar.

Sóknargjöld hafa verið mjög lág undanfarna áratugi og að sínu leyti lægri en var fyrr á öldinni. Tekjur sókna verða svo naumar með þessu lagi, að það hlýtur að draga úr safnaðarstarfi, þótt sjálfböðavinna margra áhugasamra manna hafi bjargað miklu í því efni. Er löngu orðið tímabært og raunar aðkallandi að breyta löggjöf um sóknargjöld, svo sem oft hefir verið óskað eftir af hálfu þjóðkirkjunnar.

II.

Á kirkjuþingi hafa breytingar á löggjöf um sóknargjöld oft verið til umræðu, sbr. t. d. 1960 og 1970. Á kirkjuþingi 1972 var samþykkt ályktun um tekjustofna sókna og á grundvelli hennar var skipuð nefnd manna til að gera tillögur að breyttri skipan þessara mála. Samþykkti kirkjuþing frv. til laga um sóknargjöld á árinu 1974, og var þar stuðst við frv., sem samið var á grundvelli þess starfs, sem ádurgreind nefnd leysti af hendi. Frv. til laga um sóknargjöld var svo lagt fyrir Alþingi 1974—1975 og aftur 1975 án þess þó að hljóta afgreiðslu. Á kirkjuþingi 1978 var enn samþykkt frv. til laga um sóknargjöld. Kirkjulaganefnd hefir nú endurskoðað frv. þetta. Er frv. það, sem hér er flutt að ósk biskups og kirkjuráðs, í samræmi við hið endurskoðaða frv., er kirkjulaganefnd samdi.

III.

Meginbreytingin, sem fólgin er í frv. þessu, er sú, að hér er lagt til, að sóknargjöld verði ekki lengur nefskattur, þ. e. sama skattfjárhæð án tillits til tekna manna eða gjaldþols, heldur verði þau tiltekinn **hundraðshluti af útsvarsstofni hvers gjaldskylds manns**, sbr. 1. gr. frv. Í frv. því, sem flutt var á Alþingi 1974 og 1975 var gjaldið miðað við ákveðinn hundraðshluta af útsvari hvers gjaldþegns. Sú tilhögun er að vísu einföld og brotalítill í framkvæmd, en réttara þykir þó að miða hér gagnert við útsvarsstofninn. Heppilegt þykir að reglur útsvarslaga um álagningu, kærur og úrskurðun þeirra, gjalddaga, innheimtu og innheimtuúrræði, dráttarvexti, lögtaksrétt o. fl. gildi einnig um gjöld þessi, og er kveðið á um það í 6. og 7. gr. frv. Ákvæði eru hér um gjöld til utanþjóðkirkjumanna í 4. og 5. gr. frv., svipuð þeim, sem nú eru í lögum.

Í frv. þessu eru ákvæði um það, að tiltekinn hluti af sóknargjöldum hverfi til sameiginlegs sjóðs prófastsdæmis eftir því sem héraðsfundur mælir fyrir um, sbr. 8. gr., en sjóðnum er einnig ætlað framlag frá ríkissjóði. Er þetta hvort tveggja nýmæli.

Ef frv. þetta verður lögfest, er til þess stofnað, að um álagningu gjalda þeirra, sem hér er fjallað um, á árinu 1984, fari eftir lögum þessum, sbr. 9. gr. frv.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Eðlilegast þykir að miða gjaldskylduna við útsvarsskyldu, en í gildandi lögum er gjaldskyldan bundin við 16—67 ára aldur. Í frumvarpinu er ráðgert, að það sé á valdi sóknarnefnda (safnaðarráðs) að fella niður eða lækka sóknargjöld ellilífeyrisþega, öryrkja eða annarra. Er að því stefnt af hálfu þjóðkirkjunnar, að kosningarréttur innan hennar verði miðaður við 16 ára aldur, og eru vissulega ýmis rök til þess, að þetta tvennt, gjaldskylda og þegnaréttindi innan kirkjunnar, falli saman. Þessi grein fjallar eftir orðanna hljóðan aðeins um þjóðkirkjumenn, en ræður einnig í reynd úrslitum gjaldskyldu utanþjóðkirkjumanna, svo sem 4. og 5. gr. eru úr garði gerðar.

Gjaldskyldir eru þeir, sem orðnir eru 16 ára á tekjuárinu.

Þótt maður sé eigi búsettur hér á landi allt tekjuárið, verður hann allt að einu sóknar-gjaldsskyldur, ef útsvarsskyldur er, sbr. 2. mgr.

Um 2. gr.

Hér er lagt til, að horfið verði frá þeirri tilhögun, að sóknargjald sé nefskattur og verði í þess stað hundraðshluti af útsvarsstofni. Er sá hundraðshluti að vísu greindur með nokkru svigrúmi. Þessi skipan tryggir sjálfkrafa aðlögun að hækkandi útgjöldum sókna. Á sóknarnefnd að taka ákvörðun um hundraðshlutann innan greindra marka í samráði við héraðsprófast. Áður en sú ákvörðun er tekin, ber sóknarnefnd að semja fjárhagsáætlun, er verði grundvöllur að ákvörðuninni. Mælt er fyrir um, að sóknargjald skuli að jafnaði vera hið sama innan prófastsdæmis, og horfir atbeini héraðsprófasts til þess að stuðla að samræmi í því efni.

Um 3. gr.

Ákvæði þetta er að mestu í samræmi við 3. gr. 1. mgr. laga nr. 36/1948, en ekki þykir ástæða til að lögfesta hér ákvæði, sem hliðstætt sé 3. gr. 2. málsg. Sérákvæði um Reykjavík-urprófastsdæmi miðast við lagaframkvæmd að undanfögnu.

Naðsynlegt er, að skattstjóri fái vitneskju um ákvarðanir um hækkun sóknargjalda allsnemma árs vegna væntanlegrar álagningar, og eru ákvæði, sem að þessu líta, í 6. gr. 1. málsg. frv.

Um 4. gr.

Ákvæðið er sama efnis og 1. gr. 3. málsg. laga nr. 36/1948, en vísað er þó hér til laga um trúfélög nr. 18/1975.

Um 5. gr.

Ákvæði 1. málsg. er efnislega samhljóða 1. gr. 4. málsg. laga nr. 36/1948 að því undanskildu, að gjaldið rennur nú í Háskólasjóð, en eigi prófgjaldasjóð. Hefir prófgjaldasjóður verið lagður niður, en Háskólasjóður komið í hans stað að verulegu leyti. Tekið skal fram, að gjöld þessi hafa runnið í Háskólasjóð undanfögn ár.

Í 2. málsg. er kveðið svo á, að gjöld greiðist til trúfélags eða Háskólans í samræmi við trúfélagsskráningu á þjóðskrá næstliðinn 1. desember, sbr. að sínu leyti 1. gr. 2. málsg. um þjóðkirkjuna.

Um 6. og 7. gr.

Hér eru ákvæði um álagningu gjalda samkv. I.—II. kafla, innheimtu og innheimtuúræði, ábyrgð á greiðslu, dráttarvexti, lögtaksrétt o. fl.

Í megindráttum á að beita reglum um útsvör eftir því sem við getur átt, sbr. lög nr. 73/1980, IV. og VI. kafla, nema annars sé getið. Er kveðið á um þetta í 6. gr. frv. Um innheimtu er þess þó að geta, að sóknarnefndum eða forstöðumönnum trúfélaga er tveggja kosta vöð. Þeir geta óskað eftir því, að innheimtumenn þinggjalda eða gjalda til sveitarsjóða sjái um innheimtuna eða gert það sjálfir sbr. 7. gr. 1. og 2. málsg. frv. Hins vegar er lagt til, að lögbundið verði, að innheimtumenn þinggjalda innheimti gjöld til Háskóla Íslands, sbr. 7. gr. 2. málsg. Í 6. gr. er tekið sérstaklega fram, að hjón beri sameiginlega ábyrgð á gjöldum hvors annars, en í hrd. 1976, bls. 1014—1015 var talið, að slíku væri ekki að heilsa samkvæmt gildandi lögum. Bent skal á, að ákvæði 4. gr. 1. málsg. laga nr. 36/1948, er leggur á „heimilisráðanda“ skyldur til að svara til sóknargjalda þeirra manna, sem eiga lögheimili hjá honum, er ekki í frv., enda samrýmist það naumast almennum lagaviðhorfum og meginreglum skattaréttarins, og mun því úrræði ekki beitt í framkvæmd. Þá þykir heldur ekki ástæða til að taka með í frv. ákvæði, sem hliðstætt sé við 5. gr. laga nr. 36/1948, en ekki felst þó breyting á því fyrirkomulagi, sem þar greinir, í þessu.

Mikilvægt er, að sóknarnefndir tilkynni skattstjórum ákvarðanir um gjöld samkvæmt lögunum, og er kveðið á um þetta í 6. gr. 1. málsg., sem er allsherjarákvæði, er tengist 2. gr. 1. málsg., 3. gr. og 5. gr.

Um 8. gr.

Hér er lagt til, að lögfest verði heimildarákvæði þess efnis, að héraðsfundur geti mælt svo fyrir, að allt að 5% af innheimtum sóknargjöldum, sbr. 2. og 3. gr. frv., renni í sérstakan sjóð í prófastsdæmi, héraðssjóð, sem ætlað er að sinna sameiginlegum kirkjulegum verkefnum innan prófastsdæmis samkvæmt ákvörðun héraðsfundar og sjóðsstjórnar. Eru ákvæði í 8. gr. um vörslu sjóðsins, reikningshald og stjórn. Gert er ráð fyrir, að veitt sé fé til héraðssjóða úr ríkissjóði eftir því sem fjárlög kveða á árlega og úthluti kirkjuráð því fé milli héraðssjóðanna. Er og edlilegt að kirkjuráð undirbúi tillögur um fjárlagaveitingar samkv. þessu, að fengnum tillögum stjórna héraðssjóða.

Að því hlýtur að stefna í vaxandi mæli á næstunni, að á vegum prófastsdæma fari fram ýmiss konar kirkjuleg starfsemi og þaðan megi vænta frumkvæðis til nýjunga og eflingar í þeim störfum. Má hér nefna æskulýðsstarfsemi, starf í þágu aldraðra, ýmsa kirkjulega félags- og menningarstarfsemi, þ. á m. starfsemi kirkjukóra og safnaðarfélaga, námskeið og ráðstefnur um kirkjuleg málefni eða einstök störf í þágu kirkjunnar, blaðaútgáfu, fjölrítun gagna fyrir safnaðarstarf o. fl. Hér getur einnig komið til samstarf fleiri prófastsdæma, svo sem ýmis dæmi eru um nú þegar, með atbeina héraðssjóða. Héraðssjóðirnir gætu, ef vel tekst til, orðið upphaf að starfsstöðvum prófastsdæma, sem mikil þörf er á, með starfsliði í þágu prófastsdæmis í heild.

Gert er ráð fyrir, að héraðsfundir mæli fyrir um starfsemi héraðssjóða og gæti þar verið bæði um almenn fyrirmæli að ræða og svo sérgreind. Stjórn héraðssjóðs er í höndum héraðsnefndar. Er hún skipuð þremur mönnum, prófasti, sem er formaður og annast vörslu sjóðsins, og tveimur mönnum, leikmanni og presti, kjörnum af héraðsfundi til fjögurra ára í senn, og eru varamenn kosnir með sama hætti. Héraðsfundur kýs endurskoðendur, héraðsnefnd sér um úthlutanir úr sjóðnum samkvæmt almennri fyrirsögn héraðsfundar og annast reikningshald. Gerir hún héraðsfundi grein fyrir starfsemi sjóðsins og leggur endurskoðaða reikninga fyrir hann til samþykktar.

Árangurinn af störfum héraðssjóðanna veltur vissulega mjög á því, hversu til tekst um fjárúttegi til þeirra, en slíkir sjóðir geta gegnt miklu hlutverki, verkefnin eru næg og brýn.

Um 9. gr.

Rétt þykir að hafa heimildarákvæði um setningu reglugerðar um þau efni sem lögin taka til.

Um 10. gr.

Gert er ráð fyrir því í greininni, að um álagningu gjalda á árinu 1984 fari samkvæmt þeim.