

Frumvarp til laga

um breytingu á kirkjuskipan ríkisins.

Flm.: Guðjón A. Kristjánsson, Árni Steinar Jóhannsson, Sverrir Hermannsson.

1. gr.

Allar kirkjudeildir og trúarsöfnuðir skulu njóta jafnréttis að lögum.

2. gr.

Fullum aðskilnaði ríkis og hinnar evangelísku lútersku kirkju skal náð innan fimm ára frá gildistöku laga þessara. Með fullum aðskilnaði er átt við lagalegan, stjórnunarlegan og fjárhagslegan aðskilnað.

3. gr.

Dóms- og kirkjumálaráðherra skal skipa nefnd fimm manna til að undirbúa nauðsynleg lagafrumvörp og sjá um annan undirbúning fyrir aðskilnað ríkis og kirkju skv. 2. gr.

Nefndarmenn skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar. Formaður og varaformaður nefndarinnar skulu hafa lokið embættisprófi í lögfræði frá Háskóla Íslands.

4. gr.

Eftir að lög þessi hafa verið lögð fyrir forseta Íslands til staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skal leggja málið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar í samræmi við 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal fara fram samhliða næstu almennu sveitarstjórnarkosningum vorið 2002. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið annast undirbúning atkvæðagreiðslunnar. Hún skal vera leynileg og ræður meiri hluti greiddra atkvæða úrslitum. Um nánari framkvæmd kosninganna fer eftir lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

5. gr.

Ákvæði 1.–3. gr. öðlast gildi að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar, enda hafi meiri hluti þeirra er greiddu atkvæði veitt þeim samþykki sitt. Ákvæði 4. gr. öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Efnislega felur þetta frumvarp í sér að öllum trúfélögum skuli gert jafnhátt undir höfði og í samræmi við það skuli stefnt að aðskilnaði ríkis og hinnar evangelísku lútersku kirkju.

Kirkjuskipan sú sem við búum við er bundin í stjórnarskrá, nánar tiltekið í 62. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir í 1. mgr.:

„Hin evangelíska lúterska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal ríkisvaldið að því leyti styrkja hana og vernda.“

Í 2. mgr. 62. gr. stjórnarskrárinnar er síðan tekið fram að þessu megi breyta með lögum, og þýðir það að sú kirkjuskipan sem mælt er fyrir um í greininni nýtur ekki verndar 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Í 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um hina hefðbundnu meðferð sem frumvörp til breytinga á stjórnarskránni verða að hljóta áður en þau geta talist gild stjórnskipunarlög. Einungis þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem varin eru af 1. mgr. 79. gr. teljast til grundvallarlaga í íslenskum rétti. Ákvæði 1. mgr. 62. gr. stjórnarskrárinnar er ekki í þeim flokki þar sem breyta má þeirri kirkjuskipan sem þar er kveðið á um með almennum lögum frá Alþingi. Þótt ákvæði 1. mgr. 62. gr. teljist ekki til grundvallarlaga nýtur það þó sérstakrar verndar sem kveðið er á um í 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir:

„Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipun ríkisins skv. 62. gr., og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.“

Frumvarp það sem hér liggur fyrir miðar að því að breyta kirkjuskipan ríkisins samkvæmt 62. gr. stjórnarskrárinnar og því ber að leggja málið, hljóti það samþykki á Alþingi, undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu skv. 2. mgr. 79. gr. og ræður niðurstaða þeirra kosninga úrslitum um það hvort lögin öðlast gildi eða ekki.

Þótt kirkjuskipan sú sem kveðið er á um í 62. gr. stjórnarskrárinnar teljist ekki til grundvallarlaga eins og flest önnur ákvæði stjórnarskrárinnar má segja að sú vernd sem ákvæðinu er veitt í 2. mgr. 79. gr. sé ekki minni en felst í 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar þótt annars eðlis sé. Þjóðaratkvæðagreiðsla um lögjafarmál er einungis stjórnarskrárbundin í tveimur tilvikum, annars vegar skv. 2. mgr. 79. gr. sem hér hefur verið rædd og hins vegar þegar forseti hefur synjað staðfestingar á lögum skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Því er ljóst að stjórnarskráin veitir ríkjandi kirkjuskipan mikla og sérstaka vernd sem tryggir að henni verður ekki breytt án mikillar og almennrar umræðu í þjóðfélaginu.

Í 1. gr. frumvarpsins segir að allar kirkjudeildir og trúarsöfnuðir skulu njóta jafnréttis að lögum. Þetta er í samræmi við ákvæði 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar sem hljóðar svo:

„Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ættarnis og stöðu að öðru leyti.“

Núverandi ástand er í andstöðu við þau meginsjónarmið sem þetta ákvæði stjórnarskrárinnar byggist á. Ef 63. gr. stjórnarskrárinnar um trúfrelsi er skoðuð með hliðsjón af 65. gr. er eðlilegast að draga þá ályktun að hvers kyns forréttindi eins trúfélags umfram önnur gangi gegn þeim grundvallarsjónarmiðum sem trúfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og jafnræðisregla eru byggð á. Ákvæði 1. gr. frumvarpsins felur í sér að óheimilt er að mæla fyrir um það í lögum að eitt trúfélag skuli njóta einhverra sérreittinda umfram önnur og kemur þannig til móts við þá kröfu að menn skuli hafa jafnan rétt og jafna möguleika á að iðka trú sína.

Í 2. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um aðskilnað ríkisins og hinnar evangelísku lútersku kirkju og skal honum náð innan fimm ára frá gildistöku laganna. Kveðið er á um fullan aðskilnað og með því átt við lagalegan, stjórnunarlegan og fjárhagslegan aðskilnað. Ákvæði 2. gr. er í samræmi við 1. gr. frumvarpsins og í raun rökrétt afleiðing þeirrar greinar þar sem jafnrétti verður ekki talið ríkja meðal trúarsafnaða og kirkjudeilda fyrr en þessi aðskilnaður hefur farið fram.

Aðskilnaður ríkis og kirkju er flókið verk og margt sem þarf að huga að og því er ekki gert ráð fyrir því í frumvarpinu að aðskilnaðurinn sé að fullu yfirstaðinn fyrr en að fimm árum liðnum frá gildistöku laganna að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu árið 2002.

Hér verður ekki fjallað að öðru leyti um það samkomulag sem ríkisvaldið og kirkjan hafa gert með sér hvað varðar eignaskiptingu o.fl., enda varðar það ekki grundvallaratriði þessa frumvarps, heldur er það framkvæmdaratriði sem leysa verður þegar grundvallaratriðið um aðskilnað ríkis og kirkju hefur verið fest í lög.

Fleiri rök eru fyrir aðskilnaði ríkis og kirkju. Íslenskir söfnuðir, sem standa utan þjóðkirkjunnar, eru margir og þeim hefur fjölgað ört á undanförunum árum.

Hér á landi hafa lengi starfað fríkirkjusöfnuðir, sumir hverjir evangelísk-lúterskir eins og þjóðkirkjan, en hafa þó ekki notið aðstoðar ríkisvaldsins með sama hætti og þjóðkirkjan.

Sífelld fleira fólk flyst hingað til lands frá öðrum þjóðlöndum, fólk sem iðkar ólík trúarbrögð. Því fólk og þeim trúarbrögðum ber okkur skv. 65. gr. stjórnarskrárinnar að sýna fyllstu virðingu. Mismunun gagnvart þeim er engan veginn sæmandi.

Með núverandi skipan mála má segja að öðrum trúarhópum en þjóðkirkjunni sé sýnt óréttlæti sem ekki samrýmist eiginlegu trúfrelsi.

Skoðanakannanir hafa leitt í ljós að 60–65% þjóðarinnar styðja aðskilnað ríkis og kirkju. Skoðanakannanir Gallups á Íslandi um aðskilnað ríkis og kirkju hafa verið gerðar átta sinnum á síðastliðnum átta árum. Alltaf hefur verið spurt sömu spurninganna. Úrtakið hefur verið um 1200 manns í hvert sinn. Samkvæmt niðurstöðu skoðanakönnunar, sem Gallup gerði í september 2000, voru tæplega tveir af hverjum þremur fylgjandi aðskilnaði ríkis og kirkju en rúmur þriðjungur andvígur. Á sama tíma eru nær níu af hverjum tíu landsmönnum skráðir í þjóðkirkjuna og bendir það til þess að þeir vilji þrátt fyrir það hverfa frá núverandi skipan mála.

Tengsl þjóðkirkjunnar við fólkið í landinu hafa slævast. Til marks um það var kristnihátíð á Þingvöllum sumarið 2000 sem almenningur sýndi mikið tómlæti.

Flytjendum þessa frumvarps er öldungis ljóst mikilvægi hins menningarlega og félagslega hlutverks kirkjunnar í samfélaginu. Því felur frumvarpið ekki á neinn hátt í sér óvild í garð kirkjunnar. Með því er einungis ætlunin að tryggja jafnrétti allra þegnanna á þessu sviði sem öðrum í samfélaginu.

Samkvæmt 3. gr. frumvarpsins skal ráðherra skipa sérstaka nefnd sem verði honum til aðstoðar við gerð nauðsynlegra lagafrumvarpa og við annan undirbúning fyrir aðskilnað ríkis og kirkju skv. 2. gr. Til þess að fyllsta hlutleysis verði gætt er lagt til að ráðherra skipi nefndarmenn samkvæmt tilnefningum frá Hæstarétti Íslands. Þá er gert ráð fyrir að a.m.k. tveir nefndarmenn hafi lokið embættisprófi í lögfræði frá Háskóla Íslands sem er eðlileg krafa ef horft er til þeirra verkefna sem nefndinni er ætlað að inna af hendi.

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um það með hvaða hætti skuli leggja málið undir atkvæði kosningarbærra manna í landinu, sbr. 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Í greininni er síðan kveðið á um að um nánari framkvæmd kosninganna skuli fara eftir lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á sem felur meðal annars í sér að um kosningarrétt manna fer eftir þeim lögum.

Álitaefni er með hvaða hætti eigi að fara með frumvarpið eftir að það hefur verið samþykkt frá Alþingi. Samkvæmt orðalagi 2. mgr. 79. gr. virðist nærtækast að skilja ákvæðið svo að efnt skuli til þjóðaratkvæðagreiðslu áður en málið er lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar, enda veitir staðfesting forseta því lagagildi, sbr. 26. gr. stjórnarskrárinnar, nema það öðlist gildi síðar samkvæmt ákvæðum sínum. Þetta fyrirkomulag vekur hins vegar spurningar um það hvernig með skuli fara ef forseti, eftir að málið hefur verið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu, synjar frumvarpinu staðfestingar. Hér vaknar það álitaefni hvort leggja beri frumvarpið undir þjóðaratkvæðagreiðslu að nýju, sbr. 26. gr., eða hvort synjunar-

réttur forseta sé niður fallinn í þessum tilvikum. Í riti Ólafs Jóhannessonar, Stjórnskipun Íslands, annarri útgáfu 1978, bls. 300, segir svo um þetta efni:

„Eigi er þess getið í stjórnarskránni hvernig með skuli fara, ef forseti synjaði slíku frumvarpi staðfestingar, sem reyndar er ekki sennilegt, en þó ekki fræðilega útilokað. Samkvæmt 26. gr. stjkskr. er að vísu ljóst, að löginn taka þegar gildi, þrátt fyrir synjun forseta, en spurningin er, hvort leggja þurfi málið af nýju undir þjóðaratkvæði vegna synjunar á staðfestingu. Eftir orðanna hljóðan mætti ætla að löginn þyrftu að nýju að ganga til þjóðaratkvæðis, en það væri þó heldur umsvifamikið að láta þannig tvisvar sinnum hvað eftir annað fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um sama frumvarpið. Sennilega yrði því ekki talin þörf á nýrri atkvæðagreiðslu, heldur yrði hin fyrri talin fullnægjandi, og fengju þá löginn fullt gildi til frambúðar, þótt forseti synjaði staðfestingar. Þýðir það í reyndinni, að forseti hefur ekki málskotsrétt gagnvart þeim lögum, sem þegar hafa gengið til þjóðaratkvæðis, og ber því að staðfesta þau. Hin aðferðin, að bera frumvarpið fyrst upp fyrir forseta, verður ekki höfð, því að löginn fá gildi við staðfestingu hans eða synjun samkvæmt 26. gr. stjkskr., en það er ekki ætlunin samkv. 2. mgr. 79. gr. stjkskr.“

Síðan segir í sama riti:

„Reyndar mætti mæla svo fyrir í lögnum, að þau öðluðust ekki gildi fyrr en þau hefðu verið samþykkt af kjósendum við almenna atkvæðagreiðslu. Mætti þá sjálfsagt leita staðfestingar forseta fyrir þjóðaratkvæðið, þótt ekki sé það alveg í samræmi við bókstaf 2. mgr. 79. gr. stjkskr.“

Í því frumvarpi sem hér liggur fyrir er síðastnefnda leiðin farin. Gert er ráð fyrir því að frumvarpið verði lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar með hefðbundnum hætti eftir að það hefur verið samþykkt frá Alþingi. Eftir að löginn hafa verið lögð fyrir forseta Íslands til staðfestingar skal leggja málið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu og er lagt til að kosningarnar fari fram samhliða næstu almennu sveitarstjórnarkosningum vorið 2002. Þessi leið hefur þann kost að ef hún er farin reynir ekki á það álitæfni sem nefnt var hér að framan hvað skuli gera ef forseti synjar staðfestingar eftir að löginn hafa verið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Með því að setja málið fram með þeim hætti sem hér er gert hefur synjun forseta enga réttarlega þýðingu því skyldan til þjóðaratkvæðagreiðslu er þegar fyrir hendi og um leið tryggt að ekki þurfi að fara fram tvær þjóðaratkvæðagreiðslur um sama málið. Þá gefur þessi leið möguleika á því að kveða nánar á um þjóðaratkvæðagreiðsluna í sama lagafrumvarpinu og þar sem kveðið er á um hina breyttu kirkjuskipan, svo sem gert er í því frumvarpi sem hér liggur fyrir. En telja verður nauðsynlegt að kveða nánar á um framkvæmd kosninga í lögum þar sem ekki er kveðið á um einstök framkvæmdaratriði kosninganna í 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Í samræmi við framangreint er gildistaka laganna tvískipt. Annars vegar öðlast 4. gr. laganna gildi með hefðbundnum hætti en hins vegar ræður þjóðaratkvæðagreiðslan, sbr. 4. gr., úrslitum um hvort ákvæði 1.–3. gr. öðlast gildi eða ekki eins og gert er ráð fyrir í 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Frumvarp sama efnis var lagt fram á 126. þingi en komst ekki dagskrá og er því endurflutt.