

Alþingi
Erindi nr. P 135/1813
komudagur 14.3.2008

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík.

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, með síðari breytingum. Mál nr. 349, þingskjal nr. 585.

Biskupsstofa, Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma og Kirkjugarðasamband Íslands skila hér sameiginlegri umsögn.

Almennt um frumvarpið.

Þær breytingar og viðbætur sem frumvarpið boðar eru langflestar tímabærar og er það fagnaðarefni að vel hefur tekist til við endurskoðun iaganna í heild.

Breytingar frá fyrri frumvarpsdrögum og afgreiðslu kirkjupings.

Veigamikil breyting hefur þó verið gerð á frumvarpinu frá því að það var afgreitt á kirkjupingi haustið 2006 og síðan útbúið og lagt fyrir ríkisstjórn skömmu síðar. Í drögum að frumvarpi sem lagt var fyrir ríkisstjórn haustið 2006 og byggð voru á samþykkt kirkjupings var gert ráð fyrir að 20. gr. laganna yrði 28. gr. og þar yrði 4. mgr. svohljóðandi:

„Kirkjugarðsstjórn er heimilt að innheimta gjald til að standa straum af kostnaði við gæslu og eftirlit í líkhúsi.“

Þessi 4. mgr. hefur fallið úr frumvarpinu og er sú ákvörðun órökrétt í ljósi þess að lögfesta á flutning líka í líkhús eftir að lækni hefur úrskurðað mann látinn, sbr. 1. gr. frumvarpsins.

Spyrja má í þessu samhengi hverjir hafi það verkefni að reka líkhús hér á landi. Í athugasemdum við einstaka kafla frumvarpsins, eins og það var úr garði gert af dóms- og kirkjumálaráðuneyti og lagt fyrir ríkisstjórn haustið 2006, stóð:

„Samkvæmt lögum um kirkjugarða er þeim ekki skylt að hafa yfir kapellu eða líkhúsi að ráða. Með breyttum þjóðfélagsháttum og í hagkvæmniskyni hefur þróunin orðið sú í nokkrum fjölmennustu

bæjarfélögum landsins að slíkar byggingar hafa verið reistar í kirkjugarði eða í tengslum við hann, jafnvel þótt enn sé fyrir hendi geymsluaðstaða í sjúkrahúsum. Þessar líkgeymslur falla ekki undir lögbundið hlutverk kirkjugarðanna. Í Reykjavík háttar t.d. þannig til að allir útfararstjórar hafa aðgang að líkhúsi í Fossvogskirkjugarði, sem er í eigu hans. Eðlilega þarf húseigandi að hafa visst eftirlit og umsjón með líkgeymslunum. Þykir rétt að setja í lög ákvæði sem heimila að unnt verði að taka gjald fyrir þann kostnað er hlýst af rekstri geymslanna og umsjón og eftirliti með þeim, en ekki fyrir stofnkostnaði við byggingu geymslunnar eða öðrum stofnkostnaði.

Nauðsynlegt þykir vegna eðlis líkgeymsla, s.s. út frá heilbrigðissjónarmiðum, að um þær verði settar reglur og er því lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að setja reglur um stofnun og starf-rækslu líkgeymsla. Nauðsynlegt þykir að marka stefnu stjórnvalda um að líkhús verði aðeins rekin af heilbrigðisstofnunum og kirkju-garðsstjórnnum.

Af kirkjugarðsgjaldinu, eins og það hefur nú verið skilgreint í gjaldalíkani á sl. ári, er engum hluta þess ætlað að standa straum af rekstri kapellu eða líkgeymsla, heldur aðeins ætlað vegna töku nýrra grafa og við hirðu kirkjugarðanna.“

Frumvarpið, eins og það var útbúið í dóms- og kirkjumálaráðuneyti og lagt fyrir ríkisstjórn á haustdögum 2006, virðist hafa tekið mið af úrskurði umboðsmanns Alþingis sem hann birti um gjaldtöku í líkhúsi 11. júlí sama ár, þar sem hann beindi því til dóms- og kirkjumálaráðherra að hann tæki sérstaklega til athugunar hvort ákvæði laga nr. 36/1993, með síðari breytingum, væru nægilega skýr um þessi atriði, og beitti sér þá eftir atvikum fyrir breytingum á þeim teldi hann ástæðu til. Á heimasíðu umboðsmanns Alþingis má lesa viðbrögð dóms- og kirkjumálaráðuneytis við fyrirspurn hans um líkhúsgjald en þar segir umboðsmaður:

„Mér barst bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 8. september 2006, þar sem fram kom að fyrirhugað væri að leggja fram á Alþingi um haustið frumvarp til breytinga á lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, græftrun og líkbrennslu. Með bréfinu fylgdu drög að frumvarpinu, þar sem m.a. var gert ráð fyrir að bætt yrði við 28. gr. laganna heimild til að taka gjald fyrir geymslu í líkhúsi til að standa straum af kostnaði við gæslu og eftirlit. Í bréfinu kom einnig fram að nauðsynlegt kynni að reynast að ræða við fjármálaráðuneytið um kirkjugarðsgjaldið sem breytt var með lögum nr. 138/2004 og gjaldalíkanið sem þá var tekið upp. Loks kom fram að sjónarmið mín yrðu höfð til hliðsjónar við lokayfirferð samningar lagafrumvarpsins og yrði ég upplýstur um framvindu málsins.“

Ástæða þess að ríkisstjórnin felldi þetta ákvæði út úr fyrirliggjandi frumvarpi mun vera sú, að lítið sé svo á í fjármálaráðuneytinu að rekstur líkhúsa sé inn í þeim

samningi sem gerður var milli ríkisins og Kirkjugarðaráðs síðla árs 2004 og undirritaður var í apríl 2005. Skiptir engu sú ábending frá Kirkjugarðaráði, að samningar milli aðila hafi strandað á þessu ákvæði um mitt sumar 2004 og að samningsviðræður hafi ekki haldið áfram fyrir en ráðherrar dómsmála og fjármála blönduðu sér í þær með því að gefa embættismönnum sínum boð um að víkja þeim ágreiningi til hliðar enda höfðu Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma, Kirkjugarðar Akureyrar o.fl. kirkjugarðar innheimt gjaldið um langt tímabil, þegar samningar voru loksins undirritaðir í apríl 2005 án athugasemda ráðuneyta um innheimtu gjaldsins. Við undirritun samkomulags milli aðila hlaut því að vera ljóst, að þeir örfáu kirkjugarðar sem reka líkhús, áttu ekki og eiga ekki að fjármagna þann rekstur af samningsbundnu fjármagni ríkisins sem ætlað er í um-hirðu kirkjugarða og grafarkostnað samkvæmt samkomulaginu. Álit dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kom fram við athugasemdir þess með frumvarpinu haustið 2006:

„Nauðsynlegt þykir vegna eðlis líkgeymsla, s.s. út frá heilbrigðis-sjónarmiðum, að um þær verði settar reglur og er því lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að setja reglur um stofnun og starfrækslu líkgeymsla. Nauðsynlegt þykir að marka stefnu stjórnvalda um að líkhús verði aðeins rekin af heilbrigðisstofnunum og kirkjugarðsstjórnnum.

Af kirkjugarðsgjaldinu, eins og það hefur nú verið skilgreint í gjaldalíkani á sl. ári, er engum hluta þess ætlað að standa straum af rekstri kapellu eða líkgeymsla, heldur aðeins ætlað vegna töku nýrra grafa og við hirðu kirkjugarðanna.“ (undirstrikun bréfitara).

Það er tvennt sem felld hefur verið út úr núverandi frumvarpi sem var í því frumvarpi sem afgreitt var frá kirkjubingi og lagt var fyrir ríkisstjórn haustið 2006. Annars vegar heimild kirkjugarða til að taka gjald í líkhúsi og hins vegar að marka stefnu stjórnvalda um að líkhús verði aðeins rekin af heilbrigðisstofnunum og kirkjugarðsstjórnnum.

Í núverandi frumvarpi er gert ráð fyrir að allir þeir sem áhuga hafa á rekstri líkhúsa geti hafið slíkan rekstur. Í 1. gr. frumvarpsins kemur fram að ráðherra verði veitt heimild til að setja í reglugerð nánari reglur um stofnun og starfrækslu líkhúsa, sbr. umfjöllun um 1. gr. frumvarpsins. Ekki er lengur gert ráð fyrir að stefna stjórnvalda sé sú, að rekstur líkhúsa sé samfélagsþjónusta sem falið verði kirkjugarðastjórnnum og heilbrigðisstofnunum. Þess má geta að lokum að á Norðurlöndum er rekstur líkhúsa ekki í umsjón útfararþjónustunnar heldur er opinberum aðilum falin þessi samfélagsþjónusta.

Í skýrslu vinnuhóps um meðhöndlun og vörslu látinna í hugsanlegum heimsfaraldri af völdum inflúensu er gert ráð fyrir að líkhúsmálin séu á höndum opinberra aðila. Frumvarpið eins og það liggur fyrir styður ekki þá áætlun, fremur er ýtt undir einkavæðingu þeirra.

Það má upplýsa það hér að stefna Kirkjugarðasambands Íslands varðandi rekstur líkhúsanna hefur legið fyrir í mörg ár. Formaður Kirkjugarðasambands Íslands skrifaði dóms- og kirkjumálaráðherra tvívegis bréf þar sem beðið var um aukafjárveitingu til þeirra kirkjugarða sem hefðu á höndum rekstur líkhúsa en þeirri beiðni var ekki sinnt. Í framhaldi af þeirri synjun hófu Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma (KGRP) og Kirkjugarðar Akureyrar að innheimta svonefnt líkhúsgjald 1. maí 2004 til að fjármagna þennan rekstur. KGRP hættu þeirri gjaldtöku 1. ágúst 2006 í ljósi úrskurðar umboðsmanns Alþingis en á Akureyri var skipt um rekstraraðila og gjaldið innheimt áfram. Síðan hafa kirkjugarðastjórnir á landinu beðið eftir raunhæfri úrlausn með lagasetningu um sérfjárveitingu til þessa málaflokks en ríkisstjórnin hefur ákveðið að leggja frumvarpið fram án þess að taka á því hverjir eigi að greiða þennan rekstur og er það harmað. Ljóst er að þeir einkaaðilar sem hefja rekstur líkhúsa munu innheimta rekstrar-kostnaðinn í þjónustugjöldum.

Segja má að um tvo valkosti sé að ræða varðandi kostnað við rekstur líkhúss. Annað hvort byggir reksturinn á gjaldtöku af dánarbúi hins látna eða þá að til komi sérstakt framlag úr ríkissjóði. Eins og frumvarpið er nú, er hvorugur kosturinn til staðar og þar með er rekstur líkhúsa ekki tryggður. Að áliti Umboðsmanns Alþingis þarf sérstaka lagaheimild fyrir kirkjugarða til þess að innheimta þennan kostnað af aðstandendum eða dánarbúi hins látna. Beðið hefur verið um aukafjárveitingu til rekstursins án árangurs.

Breytingatillaga á frumvarpinu.

Með það fyrir augum að frumvarpið hafi ekki áhrif á framlög úr ríkissjóði er lagt til að upphaflega tillagan haldi sér, þ.e. að 4. mgr. 20. gr. laganna (er verður 28. gr.) verði „*Kirkjugarðsstjórn er heimilt að innheimta gjald til að standa straum af kostnaði við gæslu og eftirlit í líkhúsi.*“

Athugasemdir við 28. grein frumvarpsins, 4. mgr.:

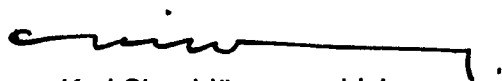
Í 1. gr. frumvarpsins eru gefin fyrimæli um að látnir einstaklingar skuli svo fljótt sem við verður komið fluttir í líkhús. Viða um land eru líkhús ekki til staðar og á það ber að minna að hvergi er að finna lagabókstaf um hverjir skuli hafa þá skyldu að reisa og reka líkhús hér á landi. Með heimildarákvæði um að kirkjugörðum verði heimilað að taka gjald til að standa straum af rekstrinum, er þess að vænta að 1. gr. frumvarpsins verði raunhæfari, þ.e. að Kirkjugarðasamband Íslands tryggi að líkhús verði til staðar í öllum landsfjórðungum.

Ef kirkjugarðar sem nú eiga og reka líkhús eiga að annast þessa þjónustu í framtíðinni verða þeir að fá til þess sérstakar rekstrartekjur. Eins og fyrr greinir hefur mjög ákveðið verið leitað eftir því að til komi sérfjárveiting úr ríkissjóði en því hefur ekki verið sinnt. Af þeim sökum er hér lagt til að heimild verði veitt kirkju-

garðastjórnnum til að innheimta kostnaðinn hjá dánarbúum til að tryggja líkhúsrekstur víðsvegar um land.

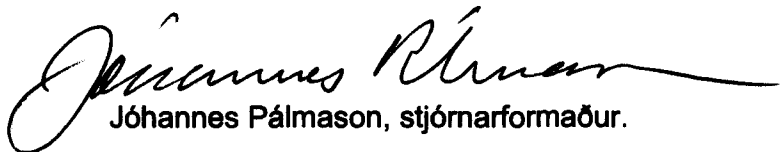
Reykjavík, 13. mars 2008.

F.h. Biskupsstofu,



Karl Sigurbjörnsson, biskup.

F.h. Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma



Jóhannes Pálmason, stjórnarformaður.

F.h. Kirkjugarðasambands Íslands.



Þórsteinn Ragnarsson, forstjóri.