

Umsögn um þingskjal 996 – 587. mál á 151. löggjafarþingi 2020-2021

Frumvarp til laga um þjóðkirkjuna.

Sendandi: Kristinn Jens Sigurþórsson (kt. 160461-2259).

Með umsögn þessari vill sendandi koma á framfæri athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins, er ber yfirskriftina „*jafnræði og lýðræði*,” og lokaákvæði frumvarpsins, sem er bráðabirgðaákvæðið:

- a) Í 4. gr. frumvarpsins, sem ber yfirskriftina „*jafnræði og lýðræði*” er að finna mjög opið og almennt orðað ákvæði um að þjóðkirkjan skuli í starfsháttum sínum „*halda í heiðri grundvallarreglur jafnræðis og lýðræðis*.” Er ákvæðið svo opið að jaðrar við að það geti þýtt nánast allt og ekkert. Athyglisverð er hér notkun orðsins „*jafnræði*” og verður að ætla að hér sé vísað til bæði jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar (65. gr.) og jafnræðisreglu stjórnsýslulaga (11. gr.). Af þessum sökum vekur athygli að í athugasemdum frumvarpsins við 4. greinina er einungis sagt að starfsfólk þjóðkirkjunnar skuli „*meðal annars hafa hliðsjón af meginreglum almennrar stjórnsýslu*.” Verður að telja eðlilegt að í lagagreininni sé skýrt kveðið á um að þjóðkirkjan lúti stjórnsýslulögum sem og upplýsingalögum, svo ekkert fari á milli mála um skyldur þjóðkirkjunnar í þessum efnum. Er á það að benda að meirihluti landsmanna tilheyrir þjóðkirkjunni [ennþá] auk þess sem hún nýtur sérstakrar verndar í stjórnarskrá. Sérstaða þjóðkirkjunnar er því mjög mikil og umfram flestar aðrar stofnanir. Með lögunum verða þjóðkirkjunni færð mikil völd, sem teygja sig til allra byggðalaga og ná til þorra þjóðarinnar. Þarf þjóðkirkjan í störfum sínum ekki einungis að huga að eigin hagsmunum heldur einnig hagsmunum annarra auk þess sem hún annast umsjón margvíslegra verðmæta, sem mörg hver teljast til menningar- og þjóðarverðmæta. Það er því afar áriðandi að starfshættir og stjórnsýsla þjóðkirkjunnar sé aðgengileg og gegnsæ og fátt tryggir það eins vel og skýrt ákvæði um að þjóðkirkjan lúti bæði stjórnsýslulögum og upplýsingalögum. Umrædd 4. gr. gæti sem best haft yfirskriftina: *Starfshættir og stjórnsýsla* og síðan hljóðað á eftirfarandi veg: *Þjóðkirkjan lýtur bæði stjórnsýslulögum og upplýsingalögum og skal í öllum starfsháttum sínum halda í heiðri grundvallarreglur jafnræðis og lýðræðis*.
- b) Í ákvæði til bráðabirgða er kveðið á um að starfsfólk þjóðkirkjunnar, sem var í embætti samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 við gildistöku 2. mgr. 19. gr. 1. nr. 153/2019, haldi réttindum og skyldum, sem af embættisskipuninni leiðir, út skipunartíma sinn. Um mjög mikilvægt ákvæði er að ræða og því full ástæða til að huga vel að orðalagi þess þannig að ekki þurfi að fara í grafgötur með til hverra ákvæðinu er ætlað að ná. Í þessu sambandi verður að draga fram eftirfarandi:

Kirkjuþing samþykkti drög að nýjum heildarlögum fyrir þjóðkirkjuna og voru þau lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda. Í drögum samráðsgáttarinnar var að finna eftirfarandi ákvæði, sjá 2. mgr. 13. gr:

*“Starfsfólk þjóðkirkjunnar sem var skipað í embætti í **skilningi laga** um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum, við gildistöku 2. mgr. 19. gr. laga, nr. 153/2019, heldur þeim réttindum og skyldum sem af skipuninni leiðir út skipunartíma sinn, en að öðru leyti fer um réttindi þess og skyldur samkvæmt starfsreglum settum af kirkjuþingi.”* Er um afar ásættanlega framsetningu að ræða.

Í því frumvarpi er hér liggur fyrir um þjóðkirkjuna (587. mál) gætir hins vegar misræmis við umrætt orðalag í drögum kirkjuþings, er lögð voru fram í samráðsgátt, og er nú talað um það starfsfólk þjóðkirkjunnar sem var „skipað í embætti **samkvæmt** lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996...“, sjá 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis frumvarpsins.

Hér verður að draga fram að unnt er hártoga orðalag fyrirbyggjandi frumvarps og túlka á þann hátt að því sé einungis ætlað að ná til þeirra er skipaðir voru í embætti á grundvelli laganna frá árinu 1996 en ekki þeirra er hlotið hafa embættisskipun á grundvelli eldri starfsmannalaga, sem eru frá árinu 1954. Verður Alþingi að gæta þess vandlega að bráðabirgðaákvæðið verði þannig fram sett að ekki felist í því ójöfnuður þeirra er skipaðir voru fyrir eða eftir gildistöku starfsmannalaganna árið 1996.

Þá er ástæða til að benda á að þessi breyting frá því er fram kemur í samráðsgátt fær enga umfjöllun í greinargerðinni með frumvarpinu og er hún ekki skýrð með nokkrum hætti, eins og edlilegt hefði verið að gera ef ætlunin hefði verið að breyta merkingunni. Verður að ætla að umræddu bráðabirgðaákvæði, er hér liggur fyrir í frumvarpi, sé ætlað að tryggja rétt þeirra sömu og 2. mgr. 19. gr. laga nr. 153/2019 (sem breyttu m.a. lögum um stöðu stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar) var ætlað að ná til.

Ákvæði 2. mgr. 19. gr. laga 153/2019 er svohljóðandi:

Það starfsfólk þjóðkirkjunnar sem var skipað í embætti í skilningi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum, við gildistöku laga þessara heldur þeim réttindum og skyldum sem af skipuninni leiðir út skipunartíma sinn, en að öðru leyti fer um réttindi þess og skyldur samkvæmt starfsreglum settum af kirkjuþingi.

Um ákvæðið segir í greinargerð:

Lagt er til að það starfsfólk þjóðkirkjunnar sem var skipað í embætti í skilningi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, haldi þeim réttindum og skyldum sem leiða af skipuninni út skipunartíma sinn við gildistöku laga þessara. Í ljósi þess að skipunartími starfsfólks er misjafn er gert ráð fyrir því að þegar kirkjuþing hefur samþykkt og birt starfsreglur sínar geti þær átt við um starfskjör viðkomandi það sem eftir lifir skipunartíma hans. Því fólki sem skipað er tímabundið verður boðinn ráðningarsamningur að skipunartíma loknum. Það fólk sem er skipað ótímabundið heldur þeirri skipun uns það lætur af störfum.

Þegar lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 tóku gildi leystu þau af hendi eldri starfsmannalög nr. 38/1954. Var nýju starfsmannalögunum ekki ætlað að skerða þann rétt sem starfsmenn og embættismenn, sem ráðnir eða skipaðir höfðu verið í gildistíð laganna frá 1954, höfðu þá þegar. Nægir að vísa til athugasemda í greinargerð með bráðabirgðaákvæði laga nr. 70/1996 þar sem segir:

Í ákvæðinu er mælt svo fyrir að þeir starfsmenn ríkisins, sem skipaðir hafa verið eða ráðnir í þjónustu ríkisins fyrir gildistöku laganna, haldi áunnum, stjórnarskrárvörðum réttindum sínum.

Við skoðun á bráðabirgðaákvæði þess frumvarps er hér liggur fyrir má hins vegar álykta sem því sé einungis ætlað að ná til þeirra sem uppfylla það skilyrði vera skipaðir í embætti innan þjóðkirkjunnar **á grundvelli laga** um réttindi starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, hinn 1. janúar 2020 (en þá tóku lög nr. 153/2019 gildi).

Vegna þessa er rétt að benda á að orðalag bráðabirgðaákvæðis frumvarpsins „...að vera skipað í embætti innan þjóðkirkjunnar **samkvæmt** lögum um réttindi starfsmanna ríkisins...“ er ekki það sama og í 2. mgr. 19. gr. þar sem segir „...sem var skipað í embætti í **skilningi** laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996...“ en slíkt getur hæglega valdið túlkunarágreiningu sem vart getur talist æskilegur.

Í bráðabirgðaákvæðinu má ætla að horfið sé frá því að vísa til þess að ákvæðið eigi að tryggja rétt allra þeirra sem skipaðir hafa verið í embætti í **skilningi** starfsmannalaga og að það nái nú einungis til þeirra sem skipaðir voru í embætti **á grundvelli starfsmannalaganna frá 1996**. Verður hér að gera athugasemd við orðið „samkvæmt“ í fyrstu setningu bráðabirgðaákvæðisins enda með öllu ótækt að þeir embættismenn innan þjóðkirkjunnar sem hlutu skipun í gildistíð eldri starfsmannalaga (frá 1954) séu á einhvern hátt verr settir en þeir sem hlutu skipun eftir að ný starfsmannalög tóku gildi árið 1996.

Í ljósi þess er að framan segir mætti fyrsta setning bráðabirgðaákvæðisins því sem best vera svohljóðandi:

*Starfsfólk þjóðkirkjunnar sem var skipað í embætti í **skilningi** laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, við gildistöku 2. mgr. 19. gr. um breytingu á lögum um stöðu stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 153/2019, heldur þeim réttindum og skyldum sem afskipuninni leiðir út skipunartíma sinn, en að öðru leyti fer um réttindi þess og skyldur samkvæmt starfsreglum settum af kirkjuþingi.*

Undirritaður tekur að lokum fram að hann er reiðubúinn til að koma til fundar hjá allsherjar- og menntamálanefnd og ræða innihald frumvarpsins og þess sem hér hefur verið gert að umfjöllunarefni.

Kópavogi 28. apríl 2021
Kristinn Jens Sigurþórsson