

Frumvarp til laga

um breyting á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36 4. maí 1993.

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

1. gr.

Við 9. gr. laganna bætist ný málsgrein er orðast svo:

Nú telur kirkjugarðsstjórn hagræði að því að sameinast annarri eða fleiri kirkjugarðsstjórnnum og skal slík sameining þá heimil að fengnu samþykki viðkomandi kirkjugarðsstjórna og prófasts eða prófasta.

2. gr.

Í stað orðsins „þjóðminjavörður“ í 1. málsl. 1. mgr. 11. gr. laganna kemur: forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins.

3. gr.

Í stað 1. málsl. 2. mgr. 27. gr. laganna koma tveir nýir málslíðir er orðast svo: Skrá skv. 1. mgr. skal gerð í þremur eintökum. Eitt eintakið geymist hjá kirkjugarðsstjórn, en hin eintökin skal senda ársfjórðungslega annars vegar til sóknarprests og hins vegar til legstaðaskrár kirkjugarðaráðs á netinu.

4. gr.

Við 1. mgr. 31. gr. laganna bætist nýr málslíður er orðast svo: Kirkjugarðaráð getur, þar sem svo hagar til að sókn er orðin fámenn og sjaldan eða aldrei hefur verið grafið í kirkjugarði á undanförunum árum, ákveðið að fengnu samþykki biskups Íslands að hætt skuli að grafa í honum og leggja hann niður.

5. gr.

39. gr. laganna orðast svo:

Rekstur kirkjugarða skal greiddur úr ríkissjóði samkvæmt fjárveitingu í fjárlögum. Framlagið tekur mið af fjölda látinna næstliðins árs og stærð grafarsvæða. Útreikningur framlagsins skal byggjast á samkomulagi ríkisins og kirkjugarðaráðs.

Framlag til einstakra garða skal vera í samræmi við úthlutunarreglur er samþykktar eru af kirkjugarðaráði fyrir upphaf hvers fjárhagsárs.

6. gr.

1. mgr. 40. gr. laganna orðast svo:

Til Kirkjugarðasjóðs, sem stofnaður var með 27. gr. laga nr. 21/1963, skulu renna að lágmarki 8% af fjárveitingu til kirkjugarða skv. 39. gr. en að hámarki 12%. Framlag til sjóðsins skal vera í samræmi við úthlutunarreglur sem samþykktar eru af kirkjugarðaráði fyrir upphaf hvers fjárhagsárs. Heimilt er að veita smæstu kirkjugörðum framlag úr Kirkjugarðasjóði í stað hlutdeildar í heildarframlagi til kirkjugarða skv. 39. gr.

7. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2005.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og hefur meginhluti þess sem fjallar um nýskipan kirkjugarðsgjalds verið tekinn saman af starfshópi sem í hafa setið fulltrúar ráðuneytisins, fjármálaráðuneytis og Kirkjugarðasambands Íslands. Kirkjuþing hefur fengið málið til umsagnar og samþykkti það hinn nýja grundvöll að ákvörðun kirkjugarðsgjalds og skiptingu þess og heimilaði fyrir sitt leyti flutning frumvarps til laga um breyting á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36 4. maí 1993, í samræmi við nefndarálit frá fjárhagsnefnd kirkjuþings.

Markmiðið með lagasetningu þessari er að gjörbreyta grundvelli útreiknings á kirkjugarðsgjaldi, sbr. 5. gr. frumvarpsins, þannig að fjárhæð þess verði ákvörðuð í reiknilíkani sem taki mið af raunverulegum tilkostnaði við greftranir og rekstur kirkjugarða, en verði ekki áfram fast árlegt gjald sem miðast við fjölda sóknarbarna 16 ára og eldri í viðkomandi sókn. Enn fremur er ráðgert að kirkjugarðaráð fái aukið fjárhagslegt svigrúm frá því sem nú gildir.

Aðrar breytingar, sem ráðgerðar eru í frumvarpinu, eru meðal annars að sett verði í lögina heimildarákvæði sem gerir kirkjugarðsstjórnnum kleift að sameinast þar sem slíkt þykir hagkvæmt eða heppilegt, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Einnig er lögð til breyting í þá veru að kirkjugarðsstjórnir skuli, þegar þær senda samrit af legstaðaskráningu til viðkomandi sóknarprests, líka senda samrit til legstaðaskrárinnar á netinu í því skyni að auðvelda almenningi aðgang að upplýsingum um hinsta hvílustað látinna, sbr. 3. gr. frumvarpsins.

Þá er lagt til í 4. gr. frumvarpsins að kirkjugarðaráð geti að fengnu samþykki biskups Íslands ákveðið að hætta skuli greftrun í tilteknum kirkjugörðum, án þess að hlutaðeigandi lög-mætur safnaðarfundur hafi tekið ákvörðun um það, enda jafnan um strjálbýli að ræða þar sem erfitt er að ná saman sóknarbörnum til ákvarðatöku.

Starfsemi kirkjugarða og skipulag þeirra.

Kirkjugarðar starfa á grundvelli laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftranir og líkbrennslu, með síðari breytingum. Hlutverk kirkjugarða er tvíþætt: Annars vegar að annast greftranir látinna og hins vegar að hafa með höndum uppbyggingu og umhirðu garðanna. Hver kirkjugarður er sjálfseignarstofnun sem kirkjugarðsstjórnir sóknarnefnda hafa umsjón með fyrir hönd safnaðar undir yfirstjórn prófasta. Málefni kirkjugarða eru öðrum þræði heilbrigðismál og bygginga- og skipulagsmál, og tengjast þau því náið ýmsum verkefnum sveitarfélaga.

Framlög ríkisins til kirkjugarða.

Fjárveitingar til kirkjugarða eru fólgnar í lögbundnu framlagi, svonefndu kirkjugarðsgjaldi, sem er tiltekin fjárhæð skv. 3. gr. kirkjugarðslaga. Gjaldið tekur hækkunum milli ára í hlutfalli við hækkun á meðaltekjuskattsstofni einstaklinga næstliðinna tveggja ára á undan gjaldárinu. Gjaldið er greitt vegna allra einstaklinga 16 ára og eldri sem búa á viðkomandi svæði í lok ársins á undan gjaldárinu. Gjaldið er greitt mánaðarlega frá ríkinu og var mánaðarleg greiðsla á árinu 2003 246 krónur fyrir hvern einstakling, sem svarar til tæpra 3.000 króna á ári. Hluti gjaldsins rennur í Kirkjugarðasjóð sem nýtir féð til að jafna aðstöðu kirkjugarða með því að veita lán eða styrki þegar tekjur hrökkva ekki fyrir útgjöldum. Ef miðað er við meðalævilíkur 16 ára einstaklinga hér á landi lætur nærri að ríkið greiði um 200 þúsund krónur á ævi hvers einstaklings.

Gjaldalíkan Kirkjugarðasambands Íslands.

Frá árinu 2000 hefur verið rætt um nýjar leiðir til að fjármagna kirkjugarðana og beitti Kirkjugarðasamband Íslands (KGSÍ) sér fyrir gerð gjaldalíkans um útreikning kirkjugarðsgjalda og skiptingu þeirra. Skipaður var vinnuhópur sem vann að gerð og útfærslu gjaldalíkans og lauk því starfi í mars 2003, en þá gaf KGSÍ út skýrslu sem ber heitið: *Skýrsla um fjármál kirkjugarða*. Er þar gerð grein fyrir úttekt vinnuhópsins á öllum kirkjugörðum landsins, útreikningi fyrir hvern þeirra og þeim sjónarmiðum sem lágu að baki gjaldalíkaninu. Jafnframt voru settar fram tillögur um breytta skípan kirkjugarðsmála.

Gjaldalíkanið byggist á skiptingu kirkjugarðanna í landinu í tíu flokka eftir fjölda greiðenda og eru einstakir verkþættir og umfang þeirra í lögboðnum störfum reiknaðir út miðað við upplýsingar um kostnað við þá. Helstu rekstrarliðirnir eru: hirðing að sumarlagi, grafartaka, annað viðhald, prestkostnaður, afskrift/viðhald/rekstur húsnæðis, nýframkvæmdir, bókhald og reikningsskil, stjórnun o.fl. Úthlutun kirkjugarðsgjaldsins er síðan byggð á þessu gjaldalíkani.

Kirkjugarðasamband Íslands hélt marga kynningarfundir og gerði rækilega grein fyrir störfunum að gjaldalíkaninu. Hugmyndum um ákvörðun fjár til kirkjugarðanna var almennt mjög vel tekið.

Að lokinni þessari kynningu var málið tekið til athugunar hjá fulltrúum KGSÍ, dóms- og kirkjumálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis. Það var samdóma álit fulltrúa ráðuneytanna að gjaldalíkanið væri of ítarlegt til þess að nota mætti það sem reiknigrundvöll. Í árlegri fjárlagagerð fjölluðu ráðuneytin ekki um forsendur, útreikninga og kostnaðarbreytingar í slíkum smáatriðum. Hins vegar gæti notkun slíks líkans verið skynsamleg og eðlileg til að dreifa fjármunum til einstakra kirkjugarða. Bent var á nauðsyn þess að ákvörðun fjárframlaga væri einföld og gegnsæ.

Málið var lagt fyrir kirkjuþing haustið 2003 til þingsályktunar og var kirkjumálaráðherra flutningsmaður þess. Var gerð grein fyrir því hvað fælist í hinum nýju hugmyndum um gjaldalíkan og útfærslu á því. Málið fékk hefðbundna meðferð á kirkjuþingi sem ályktaði við afgreiðslu málsins að samþykka nýjan grundvöll að ákvörðun kirkjugarðsgjalds og skiptingu þess, og heimilaði fyrir sitt leyti flutning frumvarps um lagabreytingar þar að lútandi.

Ráðgert er að gerður verði samningur milli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og KGSÍ þar sem nánar verður kveðið á um greiðslur samkvæmt líkaninu. Nýr grundvöllur við ákvörðun framlags til kirkjugarða og skiptingu þess byggist á því að sömu grundvallarverkefni þurfi að vinna í hverjum garði, án tillits til fjölda íbúa í sókn. Mikill munur er á milli kirkjugarða innan sama flokks hvað varðar tölu íbúa, en ekki er að sama skapi eins mikill

munur á milli þeirra með vísan til verkefna. Nýja fyrirkomulagið felur í sér að greina lög- bundin verkefni og kostnað við að framkvæma þau. Líkanið er einfalt rammareiknilíkan og því ekki mjög nákvæmt. Af þeim sökum þarf kirkjugarðaráð að styðjast við ítarlegri viðmið- unarreglur um útfærslu, þ.e. úthlutunarreglur, sem það notast við þegar að úthlutun kemur.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Miklar breytingar hafa orðið á búsetu undanfarna áratugi, í mörgum sóknum hefur fólki fækkað og sumar þeirra eru mjög fámennar. Í ljósi þess hagræðis sem sóknir á tilteknu land- svæði í sama prófastsdæmi geta haft af samnýtingu við greftrun, umhirðu og umsjón með kirkjugörðum o.fl. er hér lagt til að heimilað verði að kirkjugarðsstjórnir geti sameinast. Lega kirkjugarða getur verið þannig að þeir séu hver í sínu prófastsdæmi og hindrar það ekki sam- einingu þeirra, enda liggja fyrir samþykki kirkjugarðsstjórna og prófasta.

Um 2. gr.

Skömmu eftir að breyting var gerð á skipan kirkjugarðaráðs með lagabreytingu árið 2002 var veruleg breyting gerð á þjóðminjalögum. Fara nú orðið tvær stofnanir með þau verkefni sem Þjóðminjasafn og þjóðminjavörður önnuðust áður, þ.e. þjóðminjavörður og Fornleifa- vernd ríkisins. Störf Fornleifaverndar ríkisins lúta í ríkari mæli að kirkjugörðum en verkefni þjóðminjavarðar. Því er talið eðlilegt að forstjóri Fornleifaverndar ríkisins eða fulltrúi hans taki sæti í kirkjugarðaráðinu í stað þjóðminjavarðar eða fulltrúa hans.

Um 3. gr.

Fyrir nokkrum árum var sett upp tölvufærð legstaðaskrá, gardur.is, á netinu. Heimsóknir á heimasíðuna sýna að mikill áhugi er meðal almennings á því að geta leitað þar að legstað forfeðra sinna, ættingja o.fl. Vilji stendur til að bæta skráningu enn frekar og því er lagt til að auk afrits, sem kirkjugarðsstjórn ber að senda sóknarpresti reglulega, skuli hún jafnframt senda eintak til legstaðaskrárinnar á gardur.is.

Um 4. gr.

Í fámennum byggðum kunna að standa kirkjugarðar sem aðeins örsjaldan eða aldrei eru notaðir til greftrunar, án þess að þeir hafi formlega verið lagðir niður. Með því að leggja kirkjugarð formlega niður er unnt að breyta viðhaldi hans og umhirðu þannig að hún verði bæði ódýrari og betri. Hér er lagt til að kirkjugarðaráð geti haft frumkvæði að slíkri niður- lagningu, enda veiti biskup Íslands samþykki til þess. Sé starfandi umsýsluaðili með garðin- um ber kirkjugarðaráði að hafa samráð við hann áður en tillaga þess er lögð fyrir biskup.

Um 5. gr.

Hér er gert ráð fyrir breytingu á útreikningi framlags til rekstrar kirkjugarða þannig að það taki mið af fjölda látinna næstliðins árs og stærð grafarsvæða. Útreikningur framlagsins skuli byggjast á samkomulagi ríkisins og kirkjugarðaráðs. Ekki er kveðið nánar á um grundvöll samkomulagsins, en til greina kemur að byggja það á framlagi til rekstrar miðað við tvær meginbreytur: Annars vegar ákveðna krónutölu fyrir hverja grafartöku og tekur mið af fjölda látinna næstliðins árs samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands. Greitt er annað og lægra gjald fyrir hverja líkbrennslu og grafartöku í duftgarði. Skal miða við fjölda næstliðins árs samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands. Hins vegar verður greidd ákveðin krónutala fyrir

hvern fermetra í umhirðu næstliðið ár. Fermetrum í umhirðu fjölgar síðan til samræmis við fjölgun fermetra sem nemur fjölda grafartaka.

Einingaverð líkansins tekur verðlagshækkunum með hliðsjón af samsetningu launa og annarra rekstrargjalda hjá kirkjugörðunum.

Heildarfjárhæð verði síðan ráðstafað af kirkjugarðaráði í samræmi við úthlutunarlíkan sem samþykkt er fyrir upphaf hvers fjárhagsárs.

Um 6. gr.

Áður er fram komið að heppilegt kunni að vera að kirkjugarðaráð geti ákveðið smæstu kirkjugörðunum framlag úr Kirkjugarðasjóði í stað hlutdeildar í heildarframlagi. Meðal annars af þessari ástæðu þykir rétt að binda ekki framlagið til Kirkjugarðasjóðs við 8% eins og nú er, heldur að auka svigrúmið í allt að 12%. Enn fremur getur reynslan leitt í ljós ófyrirsjáanleg atriði, sem þarfnast úrlausnar, og þá getur verið nauðsynlegt að hafa borð fyrir báru.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu.

Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á nokkrum ákvæðum gildandi laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu sem ekki ættu að hafa áhrif á útgjöld ríkissjóðs, s.s. heimildir til að sameina eða leggja niður kirkjugarða og reglur um legstaðaskrá. Meginbreytingin snýr hins vegar að því að lagt er til að nokkur breyting verði gerð á forsendum fyrir framlagi úr ríkissjóði til fjármögnunar á rekstri kirkjugarðanna.

Samkvæmt gildandi lögum er fjárveiting ríkisins til hvers kirkjugarðs í mynd lögboðins framlags sem miðast við að greidd sé tiltekin fjárhæð á mánuði, eða 253,20 árið 2004, fyrir hvern einstakling 16 ára eða eldri sem býr á viðkomandi svæði í lok ársins á undan gjaldaárinu. Það svarar til um 3 þúsund króna á ári. Ef miðað er við meðalævilíkur 16 ára einstaklinga hér á landi og núgildandi fjárhæð má gera ráð fyrir að ríkissjóður greiði um 200 þús. kr. til kirkjugarða yfir ævi hvers einstaklings. Ef gengið er út frá ævilíkum þeirra sem verða 16 ára á árinu 2004 þá má gera ráð fyrir að framlagið næmi hátt í einum milljarði króna vegna þeirrar kynslóðar einnar. Samkvæmt lögum hækkar fjárhæðin fyrir hvern einstakling milli ára sem nemur hækkun á meðalskatttekjustofni næstliðinna tveggja ára á undan gjaldaárinu. Á grundvelli þessara lögbundnu forsendna er heildarframlagið til kirkjugarðanna áætlað tæplega 680 m.kr. í fjárlögum yfirstandandi árs. Af þessu framlagi renna 8% í Kirkjugarðasjóð samkvæmt núgildandi lögum en hlutverk hans er að jafna aðstöðu kirkjugarða með því að veita lán eða styrki þegar tekjur nægja ekki fyrir útgjöldum.

Starfshópur með fulltrúum dóms- og kirkjumálaráðuneytis, fjármálaráðuneytis og Kirkjugarðasambands Íslands hefur um hríð haft fjármögnun kirkjugarðanna til athugunar. Starfshópurinn varð sammála um að ýmsir annmarkar hafi verið á forsendum núverandi framlags.

Niðurstaða starfshópsins var að leggja til að tekningar verði breyttar viðmiðanir fyrir fjárveitingunni með það fyrir augum að framvegis verði byggt á frekar einföldu eininga-verðalíkani og forsendum sem eru í betra samhengi við þá þætti sem væntanlega munu ráða mestu um þróunina í umfangi reksturins og kostnaði við hann. Í stórum dráttum byggir reiknilíkanið á því að framlagið verði miðað annars vegar við einingaverð fyrir grafarsvæðin sem þarf að hirða um og annan fastan rekstrarkostnað ársins og hins vegar við einingaverð fyrir nýjar grafir sem tekningar eru á árinu og einingaverð fyrir líkbrennslur og annan breytilegan rekstrarkostnað ársins. Framlagið hækki síðan í samræmi við launa- og verðlagsforsendur fjárlaga á sama hátt og á við um flestan annan rekstur sem fjármagnaður er úr ríkissjóði. Loks ber að nefna að starfshópurinn lagði það til grundvallar að í reiknilíkaninu væri gengið út frá óbreyttri fjárveitingu fjárlaga fyrir árið 2004 en að fjárhæðin hækki síðan frá og með árinu 2005 í samræmi við stækkun svæða í umhirðu og fjölda greftrana.

Með þessu fyrirkomulagi verður framlagið til kirkjugarðanna ekki lengur lögboðið heldur er gert ráð fyrir að gerður verði samningur um það og reikniforsendur milli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og kirkjugarðaráðs. Eftir sem áður verður að gera ráð fyrir því að stjórnvöld kunni að sjá ástæðu til þess í framtíðinni að breyta framlaginu á sama hátt og hjá öðrum ríkisstofnunum og sjálfseignastofnunum vegna áforma um aðhald í útgjöldum ríkissjóðs. Slíkar ráðstafanir hafa einnig verið gerðar áður þótt framlagið hafi verið lög bundið en það hefur þá verið skert með lagabreytingu.

Fjárveiting til kirkjugarða í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2005 er byggð á forsendum reiknilíkans starfshópsins en hún nemur um 715 m.kr. Miðað við forsendur þjóðhagsspár um tekjubreytingar til næsta árs er það nánast sama útkoma og ef byggt hefði verið á gildandi lögum. Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar er gert ráð fyrir að fjöldi látinna aukist jafnt og þétt og að hlutfall látinna af heildarmannfjölda hækki með öldrun þjóðarinnar. Því má ætla að framlag til kirkjugarða aukist meira en það hefði gert samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi þegar litið er til mjög langs tíma, t.d. næstu 20 ára, en ekki er unnt að setja fram áætlanir um það með neinni vissu.