

Kirkjuskipan fyrir 21. öld

Önnur grein

Frjáls og aðskilin kirkja?

Inngangur

Í síðasta hefti *Ritradar Guðfræðistofnunar* birtist fyrsta greinin af þremur undir yfirskriftinni „Kirkjuskipan fyrir 21. öld“. Með kirkjuskipan er hér átt við skráðar formreglur um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar sem við núverandi aðstæður koma fram í stjórnarskrá lýðveldisins (62. gr. og 2. mgr. 79. gr.), lögum frá Alþingi (einkum svokölluðum þjóðkirkjulögum nr. 78/1997) og starfsreglum sem kirkjuþing setur samkvæmt heimildum sem gefnar eru í þjóðkirkjulögunum (sjá m.a. 59. gr.).¹

Tilfni greinanna er að nú stendur yfir endurskoðun á einum mikilvægasta þætti kirkjuskipanarinnar en þar er átt við þjóðkirkjulögin sem gengu í gildi 1. jan. 1998. Þegar 10 ár voru liðin frá setningu þeirra samþykkti kirkjuþing að fela kirkjuráði að skipa nefnd til að endurskoða þau „í ljósi tíu ára reynslu og aukins sjálfstæðis kirkjunnar í málefnum hennar“.² Árið eftir (2008) samþykkti kirkjuþing að beina þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðherra að hann flytti á Alþingi þá um veturinn frumvarp til endurskoðaðra þjóðkirkjulaga er nefndin hafði tekið saman.³ Vegna Hrunsins varð ekki af því. Tveimur árum síðar kaus kirkjuþing að nýju nefnd og nú til að fara yfir frumvarpið. Var umboð hennar framlengt árið eftir og henni þá falið að ná sem víðtækastri samstöðu um málið.⁴ Á framhaldsfundi sínum í mars 2013 ákvað kirkjuþing (2012) svo að leysa nefndina frá störfum og fela verkefnið nýrri nefnd sem þingið kysi úr röðum „kjörinna kirkjuþingsfulltrúa“.⁵ Líta má svo á að fyrri nefndin hafi aftur á móti verið sérfræðinganefnd. Síðari nefndin lagði fram drög (dags. 1. okt. 2013) að frumvarpi til þjóðkirkjulaga. Verða þau lögð fyrir kirkjuþing 2014 til afgreiðslu.⁶ Verða þau drög rædd í þriðju greininni í þessum flokki.⁷ Þegar þessi grein er rituð hefur kirkjuþing (2014) enn ekki komið saman.

- ¹ Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 1944 nr. 33 17. júní, *althingi.is*, 1. janúar 2014, sótt 6. maí 2014 af <http://www.althingi.is/lagas/143a/1944033.html>. Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar 1997 nr. 78. 26. maí 1997, *althingi.is*, 1. janúar 2014, sótt 6. maí 2014 af <http://www.althingi.is/lagas/143a/1997078.html>.
- ² Þingsályktun um skipun nefndar til að endurskoða löggjöf um Þjóðkirkjuna, *kirkjuthing.is*, 23. október 2007, sótt 5. maí 2014 af <http://www2.kirkjuthing.is/gerdir/2007/7>.
- ³ Þingsályktun um frumvarp til Þjóðkirkjulaga, *kirkjuthing.is*, 30. október 2008, sótt 5. maí 2014 af <http://www2.kirkjuthing.is/gerdir/2008/4>.
- ⁴ Þingsályktun um frumvarp til þjóðkirkjulaga, *kirkjuthing.is*, 19. nóvember 2010, sótt 5. maí 2014 af <http://www2.kirkjuthing.is/gerdir/2010/6>. Þingsályktun til frumvarps til þjóðkirkjulaga, *kirkjuthing.is*, 17. nóvember 2011, sótt 5. maí 2014 af <http://www2.kirkjuthing.is/gerdir/2011/10>.
- ⁵ „Þingsályktun um frumvarp til þjóðkirkjulaga“, *Gerðir kirkjuþings 2012*, Reykjavík: án útg., bls. 101. (Fjölrit).
- ⁶ Sjö mál afgreidd frá kirkjuþingi, *kirkjuthing.is*, 7. mars 2014, sótt 29. apríl 2014 af <http://kirkjuthing.is/2014/03/sjo-mal-afgreidd-fra-kirkjuthingi/>.
- ⁷ Breytingarnar, sem lagðar voru til, fela í sér að ákvæði um úrskúrðar- og áfrýjunarnefndir þjóðkirkjunnar verði felld brott sem og ákvæði um aðsetur vígslubiskupa og biskupafund, að staða kirkjuþings verði skýrð frekar og fjárstjórnarvaldið í kirkjunni færast til kirkjuþings. Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til laga um breyting á lögum um stöðu stjórn og starfshætti

Þessum greinaflokki og einkum tillögu að „kirkjuskipan í fjórum þrepum“ sem kynnt verður í lok hans er ætlað að vera innlegg í þá umræðu sem hlýtur að standa þar til endurskoðunarferlinu lýkur.⁸ Þá má og benda á að kirkjuskipanin og þá ekki síst þjóðkirkjulögin hljóta að koma reglulega til skoðunar í því hraðfara samfélagi sem nú er hér við lýði. Á mörg þeirra atriða sem hér koma fram einkum í fyrstu greininni munu því einnig reyna í framtíðinni.

Í þessum greinaflokki er gengið út frá að hlutverk kirkjuskipanar sé einkum tvíþætt. Litið er svo á að annars vegar sé það að skilgreina réttarstöðu þjóðkirkjunnar, m.a. tengsl hennar við ríkisvaldið, leggja grunn að stjórnarháttum hennar og að skapa þar með festu og stöðugleika í kirkjustarfinu. Hins vegar felst hlutverk kirkjuskipanar í að setja skýrar leikreglur um hvernig að breytingum á kirkjuskipaninni skuli staðið og skýra verkaskiptinguna milli kirkjunnar sjálftrar (einkum kirkjuþings), ríkisvaldsins (einkum Alþingis) og jafnvel þjóðarinnar (þegar um stjórnarskrárbreytingar er að ræða). Þannig er litið svo á að kirkjuskipaninni sé annars vegar ætlað að standa vörð um formfestu en hins vegar að auðvelda breytingar og stuðla þannig að sveigjanleika og auka möguleika kirkjunnar að lagast að síbreytilegu umhverfi í því lýðræðisþjóðfélagi sem hún lifir og hrærist í.

Í fyrstu grein flokksins voru almennar forsendur kirkjuskipanar fyrir íslensku þjóðkirkjuna á 21. öld ræddar.⁹ Annars vegar var fengist við hlutverk kirkjuskipanarinnar og hverjar helstu víddir hennar eru. Þar var greint milli innri kirkjuskipanar er tekur til stjórnar og starfshátta kirkjunnar og ytri kirkjuskipanar er kveður á um réttarstöðu hennar. Hins vegar var fengist við sjálfstæði (*autonomy*) kirkna og trúfélaga en það er grundvallaratriði sem kirkjuskipan á 21. öld hlýtur að taka til. Í því sambandi er mikilvægt að spyrja hvort og þá í hvaða merkingu og í hvaða mæli íslenska þjóðkirkjan sé sjálfstæð gagnvart ríkisvaldinu samkvæmt núgildandi þjóðkirkjulögum. Í því sambandi ber meðal annars að spyrja hvort hún búi nú yfir því sjálfstæði að geta þróað stjórnkerfi sitt og aðra hluta innri kirkjuskipanarinnar út frá eigin guðfræðilegu forsendum. Í þessari grein verða aðstæður íslensku þjóðkirkjunnar í þessu efni greindar. Einkum verður spurt hvort íslenska kirkjan geti talist sjálfstætt trúfélag eins og raunar er kveðið á um í upphafi þjóðkirkjulaganna, sem og hvort mögulegt sé að líta svo á að hún sé aðgreind frá ríkisvaldinu. Hvort tveggja eru þetta brýn viðfangsefni í kirkjumálaumræðu samtímans. Í lokagreininni verður loks sú stefna greind sem nú ræður för við mótun kirkjuskipanar fyrir þjóðkirkjuna og kemur fram í endurskoðun á þjóðkirkjulögum. Þá verða og kynntar tillögur að „kirkjuskipan í fjórum þrepum“ sem miða við þær forsendur sem dregnar voru fram í upphafsgreininni, sem og þær aðstæður er nú ríkja hér á landi.

Í greinunum er í stórum dráttum gengið út frá þeim aðstæðum sem komust á með þjóðkirkjulögum 1997 en höfundur lítur svo á að við gildistöku þeirra hafi orðið til „ný, íslensk þjóðkirkjuskipan“ sem marktækt sé að greina frá „gömlu, íslensku þjóðkirkjuskipaninni“ sem hér komst á að danskri fyrirmynd með ýmsum sérlögum um kirkjumál og

þjóðkirkjunnar nr. 78/1997, sbr. 2. mgr. 23. gr. laganna (mál 2013–12), *kirkjuthing.is*, án dags., sótt 9. janúar 2014 af <http://kirkjuthing.is/malaskra/>. „Fjárstjórnarvald færirst til kirkjuþings“. *kirkjuthing.is*, 20. nóvember 2013, sótt 29. janúar 2014 af <http://kirkjuthing.is/2013/11/fjarstjornarvald-faerist-til-kirkjuthings/>.

⁸ Að stofni til er greinaflokkurinn byggður á fyrirlestri sem haldinn var á málþingi á vegum kirkjuþings í Skálholti í september 2013 en það var liður í endurskoðun þjóðkirkjulaganna.

⁹ Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Fyrsta grein. Forsendur kirkjuskipanar fyrir íslensku þjóðkirkjuna“, *Ritroð Guðfræðistofnunar* 38:1/2014, bls. 32-51, sótt 24. september 2014 af <https://ojs.hi.is/ritrodegudfraedistofnunar/index>.

sett voru beggja vegna aldamótanna 1900 á grundvelli trúfrelsis- og þjóðkirkjuákvæða stjórnarskrárinnar 1874.

Munurinn á „gömlu“ og „nýju, íslensku þjóðkirkjuskipaninni“ er einkum sá að með þjóðkirkjulögunum öðlaðist kirkjuþing mun styrkari stöðu sem „æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar innan lögmæltra marka“ en áður hafði verið.¹⁰ Eitt helsta stefnumið þeirra breytinga, sem lögin boðuðu, var enda að auka sjálfstæði þjóðkirkjunnar gagnvart ríkisvaldinu en jafnframt að tryggja lýðræði og sveigjanleika innan hennar.¹¹ Með breytingunni, sem varð við gildistöku þjóðkirkjulaganna, hætti íslenska þjóðkirkjan að sverja sig í ætt við dönsku kirkjuna sem enn er mjög fasttengd við ríkisvaldið og tók í auknum mæli að líkjast þeim sænsku og finnsku sem njóta meira sjálfræðis gagnvart ríkisvaldinu. Á yfirstandandi áratugi hafa svipaðar breytingar orðið á kirkjuskipan norsku kirkjunnar og urðu hér um síðustu aldamót. Um þetta er frekar fjallað í fyrstu grein þessa flokks.¹²

Á það skal bent að sú breyting, sem varð á lokaáratugi 20. aldar, átti sér langan aðdraganda. Þegar í byrjun aldarinnar var tekið að berjast fyrir auknu sjálfstæði þjóðkirkjunnar. Meðal annars komu fram hugmyndir um stofnun kirkjuþings.¹³ Mikilvæg skref voru stigin í þá átt um miðbik aldarinnar með stofnun kirkjuráðs (1931) og síðar kirkjuþings (1957). Þá lagði álit svokallaðrar starfsháttanefndar þjóðkirkjunnar 1974–1977 mikilvægan hugmyndagrunn að endurskoðun á regluverki um þjóðkirkjuna og störf hennar er hófst af krafti 1992 og lauk með setningu þjóðkirkjulaganna fimm árum síðar.¹⁴ Loks ber þess að geta að þjóðkirkjan sýndi mikið frumkvæði í þeirri þróun sem varð á lagarammanum um störf og stöðu hennar á 20. öld. Má lýsa stefnu hennar svo að hún hafi lengst af á 20. öld barist fyrir auknu frelsi sínu gagnvart ríkisvaldinu en þó án þess að þau tengsl milli ríkis og kirkju, sem hér komust á með stjórnarskránni 1874, yrðu rýrð. Þegar áður en þjóðkirkjulögin gengu í gildi höfðu mikilvægar breytingar verið gerðar á stjórnsýslu kirkjunnar og verkaskiptingu milli hennar og (kirkjumála-)ráðuneytisins sem juku mjög stjórnunarlegt (*administrative*) sjálfstæði hennar.

Fjallað hefur verið um mál sem tengjast gildandi kirkjuskipan á ólíkum vettvangi og út frá ólíkum sjónarhornum. Doktorsritgerð Bjarna Sigurðssonar guðfræðings og lögfræðings um þróun íslensks kirkjuréttar er lykilrit um það sem hér er nefnt „gamla, íslenska þjóðkirkjuskipanin“.¹⁵ Guðfræðingarnir Gunnar Kristjánsson og Pétur Pétursson og lögfræðingurinn Páll Sigurðsson hafa ritað mikið um „nýju, íslensku þjóðkirkjuskipanina“

¹⁰ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar (1. mgr. 20. gr.). — Þau málefni þjóðkirkjunnar, sem heyra undir önnur kirkjuleg stjórnvöld, eru einkum á sviði kenningar og kirkjuaga (1. mgr. 20. gr.) og ráðstöfun fjármuna (3. mgr. 27. gr.) sjá þó hér framfarir um fyrirhugaðar breytingar í því efni.

¹¹ Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, *Alþingistíðindi* 1996–1997 A:4, Reykjavík, bls. 2986–2987 (Athugasemdir við frumvarpið). Páll Sigurðsson, „Straumhvörf í kirkjurétti“, *Lagaslóðir. Greinar um lög og rétt*, Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2005, bls. 181–197, hér bls. 188–189, 196.

¹² Hjalti Hugason, *Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Fyrsta grein*, bls. 49.

¹³ Hjalti Hugason, „Þróun sjálfstæðrar þjóðkirkju á öndverðri 20. öld. Fyrstu tilraunir til að koma á kirkjuþingi á Íslandi“, *Ritröð Guðfræðistofnunar/Studia theologica islandica* 31. h. 2010:2, bls. 73–104. Hjalti Hugason, „Þróun sjálfstæðrar þjóðkirkju á öndverðri 20. öld. Sjálfstæði eða aðskilnaður? — Kirkjupólitik Þórhalls Bjarnarsonar 1893–1916“, *Ritröð Guðfræðistofnunar/Studia theologica islandica* 32. h. 2011:1, bls. 20–47. Hjalti Hugason, „Þróun sjálfstæðrar þjóðkirkju á öndverðri 20. öld. Umræður um aðskilnað og sjálfstæða þjóðkirkju á almennu prestastefnunum 1909–1910“, *Ritröð Guðfræðistofnunar/Studia theologica islandica* 33. h. 2011:2, bls. 54–78. Hjalti Hugason, „Þróun sjálfstæðrar þjóðkirkju á öndverðri 20. öld. Umræður í prestastétt 1911–1916“, *Ritröð Guðfræðistofnunar/Studia theologica islandica* 34. h. 2012:1, bls. 96–122.

¹⁴ *Álit starfsháttanefndar þjóðkirkjunnar. Lagt fyrir prestastefnu 1977*. (Fjölrit). Sjá Eiríkur Tómasson og Þorgeir Örlýgsson: „Álitsgerð“, *kirkja.is*, 20. ágúst 1999, sótt 20. janúar 2014 af <http://www2.kirkjan.is/node/8046>.

¹⁵ Bjarni Sigurðsson, *Geschichte und Gegenwartsgestalt des isländischen Kirchenrechts*, (Europäische Hochschulschriften II: 524), Frankfurt am Main: Peter Lang, 1986.

tilurð hennar, inntak og reynslu af henni. Þá er ástæða til að nefna ráðstefnuritið *Þjóðkirkjan og lýðræðið* (2009) en þar er komið inn á ýmis mál sem snerta kirkjuskipanina.¹⁶

Er íslenska þjóðkirkjan sjálfstæð?

Í fyrstu grein þessa flokks er fjallað um sjálfstæði (*autonomy*) trúfélaga eins og það er skilgreint í almennri trúarbragðaréttarlegri umræðu. Þar var leitast við að setja fram nokkrar viðmiðanir sem leggja má til grundvallar er meta skal hvort trúfélag, í þessu tilviki íslenska þjóðkirkjan, geti talist sjálfstætt. Var þeim lýst þannig: 1) Er til staðar svið kirkjulegra málefna þar sem þjóðkirkjan nýtur sjálfræðis samkvæmt núgildandi löggjöf (hér kallað sjálfræðissvið)? 2) Getur löggjafinn að eigin frumkvæði breytt sjálfræðissviðinu, rýmkað það, þrengt eða afnumið? 3) Er sjálfræðissvið þjóðkirkjunnar jafnvíðfeðmt og annarra trúfélaga í landinu? 4) Er sjálfræðissvið þjóðkirkjunnar sambærilegt og almennt gerist um trúfélög á heimsvísu? Sé mögulegt að svara spurningu 1) játandi er ljóst að íslenska þjóðkirkjan nýtur einhvers sjálfstæðis/sjálfræðis. Það kann hins vegar að vera svo takmarkað að villandi sé að kalla hana „sjálfstætt trúfélag“ án frekari skýringar eða takmörkunar líkt og gert er í 1. mgr. 1. gr. þjóðkirkjulaganna og er oft gert í kirkjumála-umræðu hér. Verði að svara spurningu 2) játandi er ljóst að þótt þjóðkirkjan njóti einhvers sjálfræðis stendur það veikum fótum og að kirkjan hefur þegið það úr höndum veraldlegs löggjafa sem hún er að minnsta kosti að því leyti háð. Slíkt svar getur jafnframt sýnt að sjálfstæði kirkjunnar hvíli fremur á pólitískum vilja en mótuðum kirkjuskilningi. Neikvætt svar við spurningunni væri á hinn bóginn sterk yfirlýsing um kirkjulegt sjálfstæði. Sé mögulegt að svara spurningum 1), 3) og 4) játandi er ljóst að túlka megi upphafsmálgrein þjóðkirkjulaganna svo að íslenska þjóðkirkjan sé *autonóm* trúfélag í alþjóðlegri trúarbragðaréttarlegri merkingu samkvæmt núgildandi lögum jafnvel þótt einnig verði að svara spurningu 2) játandi. Verði hins vegar að svara tveimur seinni spurningunum neitandi þrátt fyrir játandi svar við þeirri fyrstu er ljóst að íslenska þjóðkirkjan verður ekki talin *autonóm* trúfélag í almennri trúarbragðaréttarlegri umræðu og öll ummæli um að stöðu hennar sé rétt lýst með því að hún sé „sjálfstætt trúfélag“ séu í raun villandi. Þess skal getið hér að merki orðið „sjálfstætt“ í upphafsmálgrein þjóðkirkjulaganna ekki *autonóm* er vandséð hver merking þess er.

Verður sjónum nú beint að íslensku þjóðkirkjunni og leitast við að greina stöðu hennar út frá þessum viðmiðum. Áður en lengra er haldið skal ítrekað, sem fram kom í fyrri greininni, að sjálfstæði trúfélaga er ætíð afstætt og hlýtur meðal annars að takmarkast af skyldum ríkisvaldsins til að standa vörð um fullveldi sitt og jafnframt til að tryggja að trúarbragðarétturinn í landinu fullnægi þeim kröfum sem gera verður í lýðræðislegu réttarríki. Þar var litið svo á að 2. mgr. 9. gr. laga um mannréttindasáttmála Evrópu leggi mikilvægar línur í því efni.¹⁷

¹⁶ *Þjóðkirkjan og lýðræðið. Erindi frá málþingi í Skálholtsdómkirkju 23.–24. ágúst 2009*, ritstj. Gunnar Kristjánsson o. fl., án útgst.: Kjalarnessprófastsdæmi, 2009 (einkum bls. 25–136).

¹⁷ Greinin hljóðar þannig: „9. gr. [*Hugsana-, samvisku- og trúfrelsi.*]¹⁾

1. Sérhver maður á rétt á að vera frjáls hugsana sinna, samvisku og trúar. Í þessu felst frelsi manna til að breyta um trú eða sannfæringu svo og til að rækja trú sína eða sannfæringu, hvort heldur einslega eða í samfélagi með öðrum, opinberlega eða á einkavettvangi, með guðsþjónustu, boðun, breytni og helgihaldi.

2. Frelsi manna til að rækja trú sína eða sannfæringu skal einungis háð þeim takmörkunum, sem lög mæla fyrir um og *naudsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna almannaþess, til verndar allsþingis, heilsu manna eða siðgæði eða rétti og frelsi.*

¹⁾ *Sammingsviðauki nr. 11, 2. gr.* “[Leturbr. í 2. mgr. HH]. Lög um mannréttindasáttmála Evrópu 1994 nr. 62 19. maí, *althingi.is*, 1. maí 2013, sótt 23. september 2013 af <http://www.althingi.is/lagas/141b/1994062.html>.

Í upphafsmálgrein Þjóðkirkjulaganna er íslenska þjóðkirkjan skilgreind sem „sjálfstætt trúfélög á evangelísk-lúterskum grunni“.¹⁸ Hér verður því vikið að þeirri ágengu spurningu hvort hún geti kallast sjálfstæð í einhverri þeirri merkingu sem rúmast í erlendu orðunum *autonomy* og *autonom* í viðtekinni kirkju- eða trúarbragðaréttarlegri umræðu, í hvaða mæli svo sé þá og til hvaða sviða sjálfstæðið nái. Hér verður með öðrum orðum leitað að sjálfræðissviði þjóðkirkjunnar. Sé litið til þess að sjálfstæði er ávallt afstætt er ljóst að fyrrgreindum spurningum verður að svara út frá samanburði við önnur trúfélög og þá einkum þau sem hér starfa. Þá verður svarið ávallt bundið við afmörkuð svið og tengsl við tiltekna aðila. Í síðara tilvikinu beinist athyglin einkum að ríkisvaldinu. Í þessu sambandi koma fyrsti og annar kafli þjóðkirkjulaganna einkum til álita en þeir fjalla um „heiti“, „undirstöðu“ og „réttarstöðu“ þjóðkirkjunnar. Í þessu sambandi skipta þó ákvæði úr öllum köflum laganna máli.

Hér á landi starfa mörg trúfélög sem flokka má eftir því hvort þau eru skráð eða ekki.¹⁹ Óskráð trúfélög starfa á grundvelli þess félagafrelsis sem 74. gr. stjórnarskrárinnar tryggir og innan þess lagaramma sem almennt kann að gilda um félagsstarf í landinu. Að öðru leyti heyra þau undir einkarétt og utanaðkomandi aðilar geta ekki haft áhrif á málefni þeirra nema lögbrot liggi fyrir og dómur falli. Þessi trúfélög eru því óopinber og jafnframt sjálfstæð gagnvart ríkisvaldinu og sjálfráð (*autonom*) um starf sitt.

Trúfélög og frá 2013 einnig lífsskoðunarfélög geta sótt um skráningu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Félög sem öðlast slíka skráningu starfa á grundvelli laga um skráð trú- og lífsskoðunarfélög. Samkvæmt þeim ber slíkum félögum að senda innanríkisráðuneytinu skýrslu einu sinni á ári um starfsemi sína og gera grein fyrir breytingum sem kunna að hafa orðið á þeim atriðum sem eru skilyrði fyrir skráningunni. Er þar einkum átt við stöðuga starfsemi á grundvelli trúar, átrúnaðar eða veraldlegrar lífsskoðunar sem og laga eða stefnuskrár viðkomandi félags, að fastur kjarni félagsmanna taki þátt í starfinu og að athafnir á æviahátíðum séu fastur og eðlilegur liður í starfinu. Þá skal og upplýsa um ráðstöfun á fjármunum félagsins einkum ef það verður lagt niður.²⁰ Má líta svo á að þannig beri ráðuneytinu að hafa umsjón með að félögin, stofnanir þeirra og starfsmenn fari að lögum eins og kveðið er á um í 4. gr. þjóðkirkjulaganna.²¹ Að öðru leyti bera félögin ekki ábyrgð gagnvart ríkisvaldinu eða samfélaginu. Við skráningu öðlast þau aftur á móti hlutdeild í sóknargjöldum og geta valið sér forstöðumann sem meðal annars er löggiltur vígslumaður sem framkvæmt getur hjónavígslu með sömu lögformlegu verkan og athafnir sem prestar þjóðkirkjunnar annast.²² Við skráningu öðlast félögin að minnsta kosti að nokkru leyti opinbera stöðu en njóta þrátt fyrir það því sem næst óskorað sjálfstæðis (*autonomy*) um öll málefni sín.²³

¹⁸ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar (1. mgr. 1.gr.).

¹⁹ Sjá Marie Vejrup Nielsen, „Kirkelig autonomi i de nordiske lande perspektiver på den danske situation“, *Fremtidens danske religionsmodel*, ritstj. Lisbet Christoffersen o. fl., Kaupmannahöfn: Forlaget Anis, 2012, bls. 41–54, hér bls. 45–46.

²⁰ Lög um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög 1999 nr. 108 28. desember, *althingi.is*, 1. janúar 2014, sótt 12. september 2014 af <http://www.althingi.is/lagas/143b/1999108.html> (5. gr. sjá og 3.–4. gr.). Hér skipta og máli kröfur þær sem lögin gera til forstöðumanna slíkra félaga en þeir skulu fullnægja almennum hæfisskilyrðum til að gegna störfum á vegum hins opinbera, öðrum en þeim sem varða ríkisfang (7. gr.).

²¹ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar.

²² Lög um sóknargjöld o.fl. 1987 nr. 91 29. desember (1. gr.), *althingi.is*, 1. september 2014, sótt 12. september 2014 af <http://www.althingi.is/lagas/142/1987091.html>. Hjúskaparlög 1993 nr. 31 14. apríl, (16. gr.), *althingi.is*, 1. september 2014, sótt 12. september 2013 af <http://www.althingi.is/lagas/142/1993031.html>.

²³ Marie Vejrup Nielsen, „Kirkelig autonomi i de nordiske lande“, bls. 45.

Um þjóðkirkjuna gegnir öðru máli. Um hana gildir sérstök stjórnarskrárgrein sem vissulega þarf ekki að draga úr sjálfstæði hennar. Þá er þjóðkirkjan skv. 4. gr. þjóðkirkjulaganna opinbert trúfélag og þarfnast ekki skráningar til að öðlast þá stöðu.²⁴ Einnig eru þjóðkirkjulögin 1997 viðamikil og hafa um margt áhrif á stjórn og starfshætti kirkjunnar en ekki aðeins réttarstöðu hennar, þar á meðal kveða þau á um málefni sem vel má færa rök fyrir að telja beri til innri mála kirkjunnar. Málefni hennar heyra því að langmestu leyti undir opinberan rétt öfugt við önnur trúfélög í landinu. Loks tengja þjóðkirkjulögin kirkjuna beinlínis við ríkisvaldið með margvíslegu móti. Forseti lýðveldisins skipar til að mynda biskupa. Auk þess teljast prestar, stærsti starfsmannahópur kirkjunnar, starfsmenn hins opinbera og heyra undir lög þar um. Einkum eru þó fjármál þjóðkirkjunnar samofin ríkisfjármálum.²⁵ Samanborið við önnur trúfélög, sem starfa hér á landi, er stöðu þjóðkirkjunnar af þessum sökum engan veginn best lýst með því að hún sé sjálfstæð. Þvert á móti má raunar leiða rök að því að íslenska þjóðkirkjan geti ekki talist sjálfstæð í sömu merkingu önnur trúfélög í landinu og raunar flest önnur trúfélög hins kristna heims sem almennt búa við lausari tengsl við ríkisvaldið en raun er á um þjóðkirkju okkar. Helstu undantekningarnar í því efni í okkar heimshluta eru nú norska og einkum danska kirkjan.

Í athugasemdum, sem fylgdu 1. gr. frumvarps til þjóðkirkjulaga 1997, kemur að vísu fram að þeim var ætlað að auka sjálfstæði kirkjunnar „um innri málefni“.²⁶ Af athugasemdunum verður aftur á móti ekkert frekar ráðið um merkingu orðanna „sjálfstætt trúfélag“ í upphafsmálgrein laganna né hvert sjálfstæði kirkjunnar skuli vera samkvæmt greininni. Í skýringum með ákvæðinu er á hinn bóginn lögð áhersla á að hið aukna sjálfstæði skuli í engu breyta fjárhagslegum skyldum ríkisvaldsins við þjóðkirkjuna enda var það yfirlýst markmið við setningu laganna að aðeins skyldu verða áherslubreytingar „á lögvörðu réttarsambandi ríkis og þjóðkirkju“ en það ekki rýrt eða rofið.²⁷

Með lögnum var þó sýnilega stefnt að aukinni stofnunarlegri aðgreiningu kirkjunnar frá ríkisvaldinu. Var það rökrétt framhald af þeirri nýju verkaskiptingu milli kirkjunnar og ráðuneytisins á stjórnsýslusviðinu sem þegar hafði komist á. Voru breytingarnar einnig í takt við þróun sem uppi var beggja vegna síðustu aldamóta á mörgum öðrum sviðum opinberrar stjórnsýslu er dregið var úr beinni aðkomu ríkisins að ýmsum opinberum stofnunum. Sjálfstjórn stofnana var þá aukin, fjárveitingarferli til þeirra einfaldað og þeim skapað aukið svigrúm til að flytja fjármuni milli einstakra verkefna eða útgjaldaliða. Ýmsum stofnunum var breytt í opinber hlutafélög og aðrar voru jafnvel einkavæddar.²⁸ Sú ályktun, sem dregin verður af lögskýringargögnum um þá afdráttarlausu sjálfstæðis-yfirlýsingu þjóðkirkjunnar til handa sem fram kemur í fyrstu málgrein þjóðkirkjulaganna, er því aðeins sú að átt sé við aukið sjálfstæði „um innri málefni“ miðað við það sem verið

²⁴ Þar segir: „Um stöðu þjóðkirkjunnar sem *opinbers trúfélags* fer eftir I. kafla laga um trúfélög, nr. 18/1975, eftir því sem við getur átt“ [leturbr. HH]. (Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar) Nefnd lög hafa nú fallið brott og ekki verður séð að hliðstætt ákvæði er vísaði til 1. kafla núgildandi laga um skráð trú- og lífsskoduvarfélög hefði neinar efnislegar afleiðingar fyrir þjóðkirkjuna, stöðu hennar eða sjálfstæði.

²⁵ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar (3., 4. og 60–62. gr.).

²⁶ Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, bls. 2990 (Athugasemdir með frumvarpinu).

²⁷ Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, bls. 2985–2988, 2990 (Athugasemdir með frumvarpinu). Páll Sigurðsson, „Straumhvörf“, bls. 188.

²⁸ Um þetta leyti breyttust t.d. fjárveitingar til HÍ þannig frá því að vera eyrnamerkta ákveðnum útgjaldaliðum yfir í að vera byggðar á föstu reiknilíkani og var síðan skipt upp milli einstakra rekstrareininga á grundvelli deililíkans. Jókst þannig frelsi Háskólans til að þróa innra starf sitt til muna. Ríkisreknir bankar voru einkavæddir 2002 og snemma árs 2007 var Ríkisútvörpinu breytt í opinbert hlutafélag svo dæmi séu tekin.

hafði til þessa. Ekki verður því séð að í greininni felist að þjóðkirkjan sé sjálfstæð í sama mæli og önnur trúfélög sem starfa í landinu eða þau erlendu trúfélög sem almennt eru talin sjálfstæð. Ekki er því mögulegt að líta svo á að staðhæfing fyrstu málsgreinar þjóðkirkjulaganna feli í sér að þjóðkirkjan sé „sjálfstætt trúfélag“ í þeirri merkingu að hún sé *autonom* í alþjóðlegri trúarbragðaréttarlegri merkingu þess orðs. Því má líta svo á að staðhæfingar í þá veru séu villandi út frá trúarbragðaréttarlegu sjónarhorni.

Frekari útfærslu á sjálfstæði þjóðkirkjunnar er að finna í öðrum kafla þjóðkirkjulaganna en hann fjallar um réttarstöðu hennar. Í 1. mgr. 2. gr., sem er lykilgrein í kaflanum, segir: „*Þjóðkirkjan nýtur sjálfráðis gagnvart ríkisvaldinu innan lögmæltra marka*“ [leturbr. HH]. Þetta er svo ítrekað í 5. gr. (í þriðja kafla um stjórn og starfsskipan kirkjunnar) þar sem segir að þjóðkirkjan ráði starfi sínu innan lögmæltra marka.²⁹ Í skýringum, sem fylgdu málsgreininni í frumvarpinu, segir að þar sé

[...] mælt fyrir um *sjálfstæði eða sjálfraði* íslensku þjóðkirkjunnar *gagnvart ríkisvaldinu*. Birtist þar sú höfuðstefna sem allt meginefni frumvarps þessa byggist á [...] Sérstaklega er þó tekið fram *að þessu sjálfraði setji löggjafinn tiltekin mörk* sem felast einkum í ýmsum öðrum ákvæðum frumvarpsins [...], sbr. t.d. ákvæði 4. gr. um tilsjónarvald kirkjumálaráðherra. [Leturbr. HH]³⁰

Í skýringunni felst að *sjálfstæði* í 1. mgr. 1. gr. laganna beri að skilja sem *sjálfraði* og að átt sé við *sjálfraði* gagnvart ríkisvaldinu innan lögmæltra marka sem einkum komi fram í þjóðkirkjulögnum sjálfum. Af þessum sökum verður ekki séð að upphafsmálsgrein laganna hafi neina merkingu umfram það sem segir í 1. mgr. 2. gr. og að auk þess gæti spennu ef ekki mótsagnar milli greinanna tveggja. Þar sem síðari greinin orðar fyllri hugsun virðist eðlilegt að gengið sé út frá henni við túlkun á þeirri fyrri sem og alla umræðu um núverandi sjálfstæði kirkjunnar, umfang þess og takmarkanir. Sé vilji til að halda ígildi 1. mgr. 1. gr. nógildandi laga til streitu í þeirri endurskoðun sem nú stendur yfir er mikilvægt að einfalda hana eða umörða í ljósi 2. gr. Það væri mögulegt að gera með því að fella ummælin um sjálfstæði þjóðkirkjunnar brott úr upphafsmálsgreininni enda er henni fyrst og fremst ætlað að kveða á um „undirstöðu“ þjóðkirkjunnar eins og fram kemur í heiti fyrsta kafla laganna. Um réttarstöðuna er hins vegar fjallað í næsta kafla sem hefst einmitt með 2. gr. Upphafgrein laganna gæti þá orðast þannig: *Evangelísk lúterska kirkjan er (eða skal vera) þjóðkirkja á Íslandi*.³¹ Þannig yrði hún bein tilvísun til 62. gr. stj.skr. líkt og 2. mgr. 1. gr. er nú. Virðist það eðlilegt og merkingarbært upphaf laganna þar sem tilverugrundvöllur þeirra byggist á tédri stjórnarskrárgrein. Þarna er líka að finna gangráð þjóðkirkjulaganna í heild þar sem þeim er ætlað að útfæra þjóðkirkjuskipanina sem hér komst á 1874 á þann hátt sem hæfir breyttum tímum.³² Einnig kæmi til álita að laga 1. mgr. 1. gr. að ákvæðum laganna að öðru leyti með því að orða hana svo: *Íslenska þjóðkirkjan er opinbert trúfélag á evangelísk lúterskum grunni*. Er það í samræmi við núverandi 2. mgr. 4. gr. laganna og þá staðreynd að þjóðkirkjan nýtur opinberrar stöðu án sérstakrar skráningar.³³ Þannig yrði eytt þeirri spennu sem nú er milli 1. og 2. gr. laganna hvor leiðin

²⁹ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar (sjá og 20. gr.).

³⁰ Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, bls. 2990 (Athugasemdir með frumvarpinu).

³¹ Með „evangelísk lúthersku kirkjunni“ væri þá átt við sömu kirkju og í upprunalegu stjórnarskránni um sérmál Íslendinga (1874), stjórnarskrá konungsríkisins Íslands (1920) og stjórnarskrá lýðveldisins (1944), þ.e. lúthersku meirihlutakirkjuna í landinu en ekki alla lútherska söfnuði enda ekki eðlilegt að ríkisvaldið skerði sjálfstæði eða sjálfraði fríkirkna í þeim mæli sem gert er í lögnum.

³² Í framhaldi af slíkri breytingu væri hugsanlegt að sameina tvo fyrstu kafla laganna t.d. undir fyrirsögninni „Réttarstaða og aðild“.

³³ Hér væri þó áfram að finna ákvæði um bæði játningargrunn eða „undirstöðu“ og réttarstöðu kirkjunnar og bæri þá að endurskoða kaflaheitin m.t.t. þess. Í 2. mgr. 4. gr. laganna segir að um stöðu þjóðkirkjunnar sem „opinbers trúfélags“ fari eftir

sem valin yrði. Kæmi til þess að síðari leiðin yrði farin bæri að undirstrika í lögskýringar-
gögnum að orðið „opinbert“ vísaði aðeins til sérstakrar réttarstöðu evangelísk-lúthersku
kirkjunnar sem meirihluta- og þjóðkirkju miðað við önnur trú- og lífsskoðunarfélög sem
sækja þurfa um skráningu til að öðlast opinbera stöðu. Í orðinu fælist hins vegar ekki að
þjóðkirkjan væri hluti af „hinu opinbera“, það er ríkisvaldinu eða að það sé í sjálfu sér
bundið af evangelísk-lútherskri játningu frekar en nú er.

Frekar er kveðið á um sjálfstæði þjóðkirkjunnar í 2. mgr. 2. gr. þjóðkirkjulaganna þar
sem kveðið er á um að hún njóti eignarréttar er sé bæði sameiginlegur eða á landsvísu og
sértækur, það er í höndum einstakra sókna og stofnana. Þá er slegið föstum möguleika
kirkjunnar á að verja þennan eignarrétt til dæmis fyrir ríkisvaldinu. Í því skyni er
þjóðkirkjunni, einstökum sóknum hennar og stofnunum, veitt staða sjálfstæðra lögaðila
(lögpersóna) gagnvart almannavaldinu.³⁴ Er hér lagður grunnur að nokkru efnahagslegu
sjálfstæði kirkjunnar gagnvart hinu opinbera sem skiptir máli fyrir ráðstöfun hennar á
eigin tekjum, eignum eða öðrum verðmætum og þar með fyrir rekstur hennar og starf.
Svipuðu máli gegnir um 3. gr.³⁵ Sé litið svo á að hið (takmarkaða) sjálfstæði þjóð-
kirkjunnar sé útfært í 2. og 3. gr. laganna mætti líta svo á að það sé þrengt í 4. gr. þar sem
kveðið er á um hlutverk innanríkisráðuneytisins gagnvart kirkjunni. Ber þar sérstaklega að
gæta að síðari hluta 1. mgr. þar sem segir: „Ráðuneytið [...] hefur umsjón með því að
þjóðkirkjan og stofnanir hennar fari að lögum“.³⁶ Hér er þó litið svo á að þetta ákvæði
takmarki ekki sjálfstæði þjóðkirkjunnar þar sem eðlilegt er að ríkisvaldið hafi innsýn í og
eftirlit með eins fjölmennum almannasamtökum og þjóðkirkjan er enda gilda hliðstæð
ákvæði um skráð trú- og lífsskoðunarfélög. Greinina virðist einnig mega túlka svo að
þjóðkirkjunni beri í starfi sínu að viðhafa sömu eða svipaða stjórnarsýsluhætti og ríkisvaldið,
það er starfa í anda stjórnarsýslu- og upplýsingalaga þótt starf hennar heyri ekki sjálfkrafa
undir þau öfugt við til dæmis jafnréttislög.³⁷

Markmið þjóðkirkjulaganna var að auka sjálfstæði þjóðkirkjunnar frá því sem verið
hafði fyrir gildistöku þeirra.³⁸ Þó var undirstrikað í skýringum með frumvarpinu að ákvæði

I. kafla laga um trúfélög, nr. 18/1975 (nú laga um skráð trú- og lífsskoðunarfélög með á orðnum breytingum 2013), eftir því
sem við getur átt. Ákvæðið hefur einkum þýðingu við túlkun á réttarstöðu þjóðkirkjunnar vegna þess að það sýnir að hún er
opinbert trúfélag sem ekki þarfnast skráningar til að öðlast þá stöðu. Sú breyting, sem hér er lögð til á upphafsmálgrein
þjóðkirkjulaganna, miðar að því að skapa meira samræmi milli hennar og þess sem sagt er um réttarstöðu kirkjunnar í 4. gr.
þjóðkirkjulaganna.

³⁴ Í greininni segir: „Þjóðkirkjan, einstakar sóknir og stofnanir hennar njóta sjálfstæðrar eignhelgi og koma fram sem sjálfstæðir
aðilar gagnvart almannavaldinu eftir því sem við getur átt“. Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Um eignhelgi
sjá 72. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Sjá og frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, bls. 2990
(Athugasemdir með frumvarpinu).

³⁵ Greinin hljóðar þannig: [Íslenska ríkið greiðir þjóðkirkjunni árlegt framlag á grundvelli samninga um kirkjueignir og
prestssetur milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar til viðbótar öðrum tekjustofnum hennar, lögbundnum sem ólögbundnum.
Launagreiðslum til starfandi presta þjóðkirkjunnar og annarra starfsmanna hennar skal hagað samkvæmt því sem greinir í 60.
gr.]1)

1) L. 82/2007, 1. gr. Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar.

³⁶ Í heild hljóðar greinin svo: „[Ráðuneytið]1) hefur með höndum tengsl við þjóðkirkjuna af hálfu ríkisvaldsins að því er varðar
fjárlagagerð. [Ráðuneytið]2) hefur jafnframt yfirsýn með því að ríkisvaldið veiti þjóðkirkjunni þann stuðning sem því ber
að veita henni lögum samkvæmt og hefur umsjón með því að þjóðkirkjan og stofnanir hennar fari að lögum.

Um stöðu þjóðkirkjunnar sem opinbers trúfélags fer eftir I. kafla laga um trúfélög, nr. 18/1975, eftir því sem við getur átt.

1) L. 126/2011, 246. gr. 2) L. 162/2010, 148. gr.“ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar.

³⁷ Sem dæmi um skiptar skoðanir á framkvæmd þessa ákvæðis má benda á bréfaskipti frá árunum 2012 og 2013 milli þjóð-
kirkjunnar/biskupsembættisins og irr. um gjaldtöku vegna aðkomu kirkjuvarða að útförum. Sjá skjalasafn Biskupsstofu.

³⁸ Þar koma lög um kirkjuþing og kirkjuráð frá 1957 (þ.e. fyrstu lög um kirkjuþing) og lög um skipan prestakalla og
prófastsdæma o. fl. frá 1990 ekki síst til álita.

þeirra myndu um margt takmarka sjálfstæði kirkjunnar og setja því skorður.³⁹ Það er ekki viðfangsefni þessarar greinar að meta hvernig til tókst í því sambandi þótt ekki skuli dregið í efa að markmiðið hafi að einhverju leyti náðst. Þar kom þó fleira til eins og þær breytingar á stjórnslu kirkjunnar sem urðu áður en lögin gengu í gildi. Hér verður aftur á móti dregið á hvernig þjóðkirkjulögin þrengja sjálfstæði kirkjunnar.

Í fyrsta lagi er ljóst að samkvæmt lögunum þiggur þjóðkirkjan takmarkað sjálfstæði (það er „sjálfstæði [...] innan lögmæltra marka“ sbr. 1. mgr. 2. gr.) úr hendi löggjafans. Kemur það ekki síst fram í því að hún nýtur sjálfstæðs eignarréttar og getur komið fram sem sjálfstæður lögaðili gagnvart hinu opinbera.⁴⁰ Þá hefur hún umboð til að útfæra nánar ýmis ákvæði laganna með starfsreglum sem kirkjuþing setur. Þetta er þó brothætt sjálfstæði þar sem löggjafinn getur aukið sjálfstæði kirkjunnar miðað við það sem núgildandi lög kveða á um, skert það eða afnumið með breyttum þjóðkirkjulögum. Þar skiptir mestu að þjóðkirkjan hefur aðeins tillögu- og umsagnarrétt um lög „um kirkjuleg“ málefni en hvorki samþykktar- né synjunarrétt.⁴¹ Á 20. öld sýndi þjóðkirkjan verulegt frumkvæði og mótaði þá þróun í sjálfstæðisátt sem þá varð að svo miklu leyti sem ekki var um almenna „tísku“ í opinberri stjórnslu að ræða. Þjóðkirkjulögin voru til dæmis sett fyrir atbeina hennar og yfirstandandi endurskoðun þeirra er í hennar höndum.⁴² Þannig má líta svo á að rík hefð hafi skapast fyrir því hér á landi að löggjafinn fari að vilja þjóðkirkjunnar varðandi löggjöf um málefni hennar. Þessi hefð þarf þó ekki að halda við breyttar aðstæður á 21. öld. Stjórnvöld kunna til að mynda að vilja viðhafa það sem í fyrstu grein þessa flokks var nefnt aðskilnaðarleið og breyta þjóðkirkjulögunum róttækt eða fella þau úr gildi. Þjóðkirkjan mundi þá væntanlega heyra undir sömu lög og önnur skráð og þar með opinber trú- og lífsskoðunarfélög en fyrir því má færa haldbær trúarbragðaréttarleg rök. Mikil sérstaða þjóðkirkjunnar, sem meðal annars kemur fram í stærð hennar, virðist þó skapa haldbærar ástæður fyrir að sérstök lög verði látin gilda um hana áfram. Breyting sem þessi mundi stórum auka sjálfstæði þjóðkirkjunnar og á þann hátt verða rökrétt framhald af þróun kirkjuskipanarinnar á 20. öld. Með henni yrðu sérstök tengsl þjóðkirkjunnar við ríkisvaldið á hinn bóginn rofin. Yfirlýst stefna þjóðkirkjunnar hefur aftur á móti hingað til falist í að standa vörð um þau.

Eigi sérstök lög að gilda áfram um þjóðkirkjuna virðist þó mikilvægt að tryggja henni að minnsta kosti synjunarrétt ef ekki beinlínis samþykktarrétt varðandi breytingar á löggjöf um málefni hennar sjálfrar svo sem stjórnar- og starfshætti. Er það jafnframt eina leiðin til að tryggja að sá hluti kirkjuskipanarinnar, sem fram kemur í þjóðkirkjulögum, hvíli á guðfræðilegum grunni og samræmist evangelísk-lútherskri hefð. En líta verður svo á að það sé hlutverk kirkjunnar sjálfrar en ekki hins veraldlega löggjafa að sjá til að svo sé. Til að rækja það hlutverk þarf kirkjan aftur á móti lögformlegt umboð af þessu tagi. Þannig væri og lagagrunni skotið undir þá hefð að frumkvæði kirkjunnar sé virt á þessu sviði. Ákvæði um synjunar- eða samþykktarrétt væri líka stórt skref í átt að stofnunarlegu trúfrelsi þjóðkirkjunnar (sjá fyrstu grein flokksins).

³⁹ Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar bls. 2990 (Athugasemdir við 2. gr.).

⁴⁰ Þrátt fyrir breytta kirkjuskipan í Noregi er norska þjóðkirkjan enn ekki sjálfstæður lögaðili. Kirkjuþing samþykkti þar í landi 2013 að unnið skyldi að því að afla kirkjunni þeirrar stöðu. Sak KM 05/13. Ny kirkeordning etter 2013, *kirken.no*, án dags. sótt 2. nóvember 2013 af <http://www.kirken.no/?event=doLink&famID=160752>.

⁴¹ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar (4. mgr. 23. gr.).

⁴² Sjá Páll Sigurðsson, „Straumhvörf“, bls. 187.

Vissulega má líta svo á að samþykktar- og/eða synjunarréttur kirkjunnar til handa á löggjafarsviðinu takmarki fullveldi löggjafans. Frá veraldlegu sjónarmiði virðist sú hætta einkum fyrir hendi í fyrstu greinum laganna sem kveða á um réttarstöðu kirkjunnar. Um hana ætti kirkjan líka síst að hafa það sjálfðæmi sem í slíkum rétti getur falist enda hlýtur réttarstaða kirkjunnar mjög að ráðast af pólitískum vilja í samfélaginu. Er þar einkum átt við tengsl hennar við ríkisvaldið. Einföld lausn á þeirri spennu, sem upp gæti komið milli fullveldis löggjafans og þess stóráukna sjálfæðis þjóðkirkjunnar á löggjafarsviðinu sem felst í synjunar- og/eða samþykktarrétti, væri að stytta og einfalda þjóðkirkjulögin og láta þau einkum ná til „stöðu“ kirkjunnar, í mun minna mæli til „stjórnar“ hennar og alls ekki „starfshátta“ svo taldir séu þrjú meginþættir núgildandi laga. Þar með yrði æskilegum markmiðum um sjálfstæði og stofnunarlegt trúfrelsi þjóðkirkjunnar náð. Auk þess yrði mögulegt að grundvalla (innri) kirkjuskipanina á guðfræðilegri heildarsýn án aðkomu veraldlegs löggjafa og án þess að fullveldi hans skertist umfram það sem þegar hefur gerst með lögum um mannréttindasáttmála Evrópu (sjá fyrstu grein flokksins). Ekki verður heldur séð að það þjóni hagsmunum ríkisvaldsins eða borgaranna að löggjafinn hafi afskipti af starfsháttum kirkjunnar eða stjórn hennar ef aðeins er tryggt að kirkjan gæti góðra og lýðræðislegra stjórnsýsluhátta og ríkinu sé tryggð innsýn í starf hennar líkt og nú er gert í 4. gr. þjóðkirkjulaganna. Verði umfang laganna takmarkað með því móti, sem hér gefur verið lagt til, hverfur jafnframt framgreind þörf fyrir að tryggja þjóðkirkjunni synjunar- og/eða samþykktarrétt á löggjafarsviðinu.

Eðli máls samkvæmt takmarka umfangsmikil þjóðkirkjulög í líkingu við þau sem nú gilda sjálfstæði kirkjunnar en með þeim er veraldlegum, trúarlega hlutlausum löggjafa gert kleift að teygja sig langt inn í starfshætti kirkjunnar sem hljóta að teljast til innri mála hennar þótt vissulega megi deila um hvar mörkin milli ytra og innra sviðs kirkjumálanna liggja.⁴³

Af því sem hér hefur verið sagt má ráða að þrátt fyrir upphafsmálgrein þjóðkirkjulaganna er ekki mögulegt að staðhæfa að íslenska þjóðkirkjan sé fyrst og fremst

⁴³ Í stofnlögum kirkjuráðs 1931 (3. gr.) er ekki rætt um innri og ytri mál. Þar kemur aftur á móti fram að kirkjuráð hafi ráðgjafaratkvæði og tillögurétt um mál sem kirkjuna varða og heyra undir verksvið löggjafans eða sæta konungsúrskurði. Hins vegar bæri því samþykktaratkvæði og ákvörðunarréttur um guðsþjónustur kirkjunnar, veitingu sakramentanna og kirkjulegar athafnir og helgisíði sem þó skyldu háð samþykki prestastefnu. (Lög um kirkjuráð nr. 21. 9. júní 1931, *Stjórnartíðindi* 1931 A, Reykjavík, bls. 30–31) Í stofnlögum kirkjuþings 1957 (14. gr.) voru „innri málefni“ kirkjunnar talin ná til guðsþjónustunnar, helgisíðanna, fermingarinnar, veitingu sakramentanna og yfir „önnur slík“ málefni. (Lög um kirkjuþing og kirkjuráð íslensku þjóðkirkjunnar nr. 43 3. júní 1957. *Stjórnartíðindi* 1957 A, Reykjavík, bls. 154) Í lögum um kirkjuþing og kirkjuráð frá 1982 var svipuð upptalning viðhöfð (þá var að vísu skírinnni bætt inn í upptalninguna þrátt fyrir að áfram væri rætt um „veitingu sakramentanna“). (Lög um kirkjuþing og kirkjuráð íslensku þjóðkirkjunnar nr. 48 11. maí 1982 (13. gr.), *Stjórnartíðindi* 1982 A, Reykjavík, bls. 62) sjá og athugasemdir við frumvarp til þjóðkirkjulaganna 1997. Þar segir einnig að fram til þess tíma hafi verið litið svo á að „ytri mál kirkjunnar“ hafi náð til „skipanar prestakalla og prófastsdæma, veitingu prestakalla og biskupskosningu“. Var þá miðað við hvaða málum var ráðið með lögum frá Alþingi og hverjum var mögulegt að ráða til lykta á kirkjuþingi með samþykki prestastefnu og biskups. (Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, bls. 2987 (Athugasemdir við frumvarpið).) Um þessa málaflokka var enda fjallað í tveimur aðskildum lögum fyrir gildistöku þjóðkirkjulaganna, þ.e. ofangreindum lögum um kirkjuþing og kirkjuráð og lögum um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands frá 1990. Þrátt fyrir að kirkjan hefði aðeins ráðgjafaratkvæði og tillögurétt í ytri málefnum en samþykktarrétt í innri málefnum var ekki eðlismunur á sjálfstæði kirkjunnar á þessum tveimur sviðum þar sem hún þáði umboð sitt á þeim báðum úr höndum löggjafans sem gat sett rétti hennar önnur takmörk í þessu efni. Færa má rök að því að aðgreining í innri og ytri málefni hafi raskast verulega með setningu þjóðkirkjulaganna 1997. Samkvæmt þeim heyrna málaflokkarnir tveir undir sömu lög og kirkjuþingi hefur verið veitt aukið umboð á því sviði sem áður voru talin ytri málefni með heimild því til handa til að setja starfsreglur t.d. um skipan sókna, prestakalla og prófastsdæma, val á prestum o.fl. (Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar (sjá 39, og 50. gr.)) Við núverandi aðstæður er álitamál hvort frjótt sé að greina kirkjumálefni með aðráttarlausum hætti í innri og ytri mál. A.m.k. getur „sjálfstætt trúfélag“ í merkingunni *autonomt* nú á dögum ekki sett sig við að hafa ekki úrslitaáhrif í ýmsum þeim málaflokkum sem áður töldust til ytri mála.

sjálfstætt trúfélag samkvæmt þeim trúarbragðaréttarlega skilningi á kirkjulegu sjálfstæði (*autonomy*) né í samanburði við önnur trúfélög. Það er þó oft gert í kirkjulegri umræðu hér.⁴⁴ Einkum er vakin athygli á þessari skerðingu á sjálfstæði þjóðkirkjunnar af „prinsíps“-ástæðum en ekki vegna þess að hætta sé talin á að hér haldist ekki við opnir, lýðræðislegir stjórnarhættir eða að ríkisvaldið hætti að taka mið af frumkvæði kirkjunnar við lagasetningu um málefni hennar. Vandinn lýtur fremur að því hvort löggjafi í veraldlegu, lýðræðislegu fjölhyggjusamfélagi sé til þess bær og eigi að axla það hlutverk að setja lög um málefni sem líta má á sem innri málefni eins trúfélags umfram það sem gert er þegar önnur trúfélög eiga í hlut (sjá umfjöllun um mannréttindasáttmála Evrópu og túlkun á honum í fyrstu grein flokksins).

Sjálfræðissvið afmarkað

Hér að framan hefur verið sýnt fram á að íslenska þjóðkirkjan nýtur vissulega nokkurs sjálfræðis innan lögmæltra marka. Þegar afmarka skal sjálfræðissvið hennar er aftur á móti mikilvægt að greina milli nokkurra tiltekinna sviða eins og vikið var að framar í greininni. Af því sem hér hefur verið sagt er til dæmis ljóst að þjóðkirkjan nýtur ekki sjálfstæðis á löggjafarsviðinu (sem líkja má við pólitískt sjálfstæði). Það kemur gleggst fram í því að um hana gilda ýtarleg lög sem meðal annars kveða á um ýmis atriði er móta starfshætti þjóðkirkjunnar og Alþingi setur án þess að kirkjan hafi staðfestingar- eða synjunarrétt.⁴⁵ Á þessu sviði njóta önnur trúfélög í landinu allt að því óskoraðs sjálfstæðis þar sem löggjöf um þau er mjög rúm hvað stjórn og starfshætti áhrærir. Í fyrstu grein þessa flokks var til að mynda sýnt fram á hvers sjálfræðis rómversk-kaþólska kirkjan hér á landi nýtur á þessu sviði þar sem hún getur lagt sinn eigin rétt til grundvallar á sviði þar sem landslög og rómversk-kaþólskur kirkjuréttur virðast jafnvel rekast á.

Þjóðkirkjan nýtur á hinn bóginn víðtæks stjórnsýslulegs (*administrative*) sjálfstæðis. Má raunar líta svo á að hún fari með framkvæmdarvald í flestum málum sem lúta að stjórn hennar og störfum öfugt við það sem gildir um löggjafarsviðið. Kemur þetta best fram í að flest verkefni, sem áður heyrðu undir ráðuneyti kirkjumála, höfðu flust yfir til þjóðkirkjunnar þegar fyrir gildistöku þjóðkirkjulaganna. Á þessu sviði annast ráðuneytið nú fyrst og fremst eftirlit með þjóðkirkjunni eins og að framan greinir og eðlilegt virðist að það hafi með höndum hvernig sem sjálfstæði kirkjunnar kann að verða háttað að öðru leyti. Hversu langt þetta stjórnsýslulega sjálfstæði nær kom berlega í ljós í svokölluðu biskups máli og eftirstöðvum þess sem var fyrirferðarmikið með nokkrum hléum á tímabilinu 1996–2011. Þar kom berlega í ljós að þjóðkirkjunni og stjórnkerfi hennar var ætlað að finna viðunandi lausn í svo flóknu og viðkvæmu máli án aðkomu ráðuneytisins.⁴⁶ Hér er lítið svo á að þeir sem telja þjóðkirkjuna rísa undir að kallast „sjálfstætt trúfélag“

⁴⁴ Hér skal enn áréttað að sjálfstæði og sjálfræði eru afstæð hugtök eins og þau eru notuð í þjóðkirkjulögnum. Þá er vissulega ljóst að þjóðkirkjan nýtur „sjálfræðis gagnvart ríkisvaldinu innan lögmæltra marka“ sbr. 1. mg. 2. gr. þjóðkirkjulaganna. Aðeins að því marki er mögulegt að taka undir með einum ákafasta talsmanni þess að þjóðkirkjan „sé sjálfstæð“ á grundvelli þjóðkirkjulaganna 1997 er hann segir: „Notaði ég tækifærið og mótmælti framsögn dr. Hjalta [í Skálholti 13. sept. 2013], því íslenska þjóðkirkjan væri sjálfstæð með sinn “pro rata” rétt““ (Sjá Halldór Gunnarsson, „Opin ráðstefna“ í Skálholti, *tru.is*, 17. september 2013, sótt 21. október 2013 af <http://tru.is/pistlar/2013/09/opin-radstefna-i-skalholti>). Er þá lítið svo á að hann eigi við það takmarkaða sjálfræði sem tæð málsgrein kveður á um.

⁴⁵ Sbr. 2. mgr. 79. gr. stjkskr. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Eðli málsins samkvæmt er hins vegar ekki gerður sérstakur áskilnaður um vilja þjóðkirkjunnar í því efni. Hér skal vísað til þess sem að framan segir um að þjóðkirkjan hljóti eðli máls samkvæmt að lúta almennri löggjöf hvað varðar réttarstöðu hennar.

⁴⁶ Sjá „Kirkjan sinnar eigin gæfu smíður“, *DV* 26. 6. 1996.

horfi einkum til þessa stjórnsýslulega sjálfstæðis en taki síður tillit til annarra sviða sem einnig þurfa að koma til álita í þessu sambandi. Kann það að villa mönnum sýn og valda því að þeim virðist sjálfstæði kirkjunnar í raun meira en þjóðkirkjulögin þó gerða ráð fyrir.

Mál sem upp kunna að koma innan þjóðkirkjunnar heyra almennt undir dómstóla landsins og innan hennar starfa ekki kirkjulegir dómstólar eins og áður var raunin og tíðkast sums staðar enn í dag.⁴⁷ Biskup Íslands hefur aftur á móti yfirumsjón með kirkjuaga og beitir sér fyrir lausn ágreiningsefna sem rísa kunna á kirkjulegum vettvangi. Vegna agabrota getur hann gripið til þeirra úrræða sem lög og kirkjuhefð leyfa. Meðal þeirra eru úrskurðarnefnd sem biskup skipar eftir tilnefningu leikmanna á kirkjuþingi og prestastefnu auk löglærðs formanns er biskup velur. Undir nefndina geta allir sem hagsmuna eiga að gæta borið ágreiningsefni sem ekki verða leyst á annan hátt, sem og ásakanir á hendur starfsmönnum þjóðkirkjunnar um siðferðis- eða agabrot. Getur nefndin lagt til að hlutaðeigandi verði vikið úr starfi meðan um mál hans er fjallað og síðan lagt til að starfsmanni verði veitt áminning, mælt fyrir um að hann skuli fluttur til í starfi eða að hann skuli ekki gegna áfram starfi sínu eða sambærilegu starfi tímabundið eða til frambúðar. Jafnvel getur nefndin lagt til endanlega brottvikningu úr hvaða starfi sem er á vegum kirkjunnar og valdsvið hennar nær til. Niðurstöðum úrskurðarnefndar má síðan skjóta til áfrýjunarnefndar sem ráðherra skipar samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar.⁴⁸ Af þessu má sjá að þjóðkirkjan býr enn að nokkrum leifum af dómssvaldi og þar með að réttarfarslegu sjálfstæði. Á kirkjuþingi 2013 var samþykkt að tillögu kirkjuráðs að fara þess á leit við innanríkisráðherra að hann hlutaðist til um að ákvæði um nefndir þessar yrðu felld brott. Var það einkum gert í sparnaðarskyni og til einföldunar en verkvið þeirra var ekki talið nægilega skýrt án þess að rökstutt væri nánar í hverju sá vandi liggur þegar útgjöldum sem hljóta af ákvörðunum nefndanna sleppir.⁴⁹ Í slíkri breytingu felst skerðing á sjálfræði kirkjunnar frá því sem nú er þar sem breytingin kemur í veg fyrir að kirkjan geti brugðist við brotum eða ávirðingum starfsmanna sinna út frá öðrum forsendum en þeim sem telja má hreint lögfræðilegar og gilda um aðra opinbera starfsmenn. Málefnaleg rök virðast þó fyrir að gera megi ríkari kröfur til kirkjulegra starfsmanna en annarra og að kirkjan hafi eigin úrræði til að framfylgja þeim. Með tilmælunum virðist og fremur horft til hagsmuna kirkjulegra starfsmanna auk þeirra fjárhagslegu hagsmuna þjóðkirkjunnar sem nefndir voru en stofnunarlegs trúfrelsis og sjálfstæðis hennar.

Efnahagslega er þjóðkirkjan aðeins að litlu leyti sjálfstæð þrátt fyrir að hún njóti vissulega eignarréttar og sé sjálfstæð lögpersóna. Hún nýtur ákveðinna lögmæltra tekjustofna (til dæmis sóknargjalda) og fer með ráðstöfunarrétt yfir þeim fjármunum sem til hennar renna samkvæmt fjárlögum eða á annan hátt. Á hinn bóginn er hún ekki óháð eða sjálfbær stofnun í þeirri merkingu að hún reki sig af eigin tekjustofnum á sama hátt og tíðkaðist hér á landi fyrr á öldum er kirkjueignir og afrakstur þeirra stóðu undir rekstri

⁴⁷ Á siðaskiptatímanum komst hér á *synodal-* eða *consistorial-*réttur sem var yfirdómur í kirkju- og hjúskaparmálum undir forsæti biskups og veraldlegs valdsmanns. Prófastsdómur (frá 1951 kirkjudómur) var undirréttur í héraði. Snemma á 19. öld misstu dómarnir síðust leifarnar af valdi sínu í veraldlegum málum og dæmdu eftir það aðeins í málum sem lutu að kennimannlegri embættisfærslu eða ámælisverðu lífverni presta. Síðast kom *synodal-*réttur saman 1903. Einar Laxness, „synodalréttur“, *Íslandssaga*, III. b., (Alfræði Vöku-Helgafells), Reykjavík: Vaka-Helgafell, 1995, bls. 82–83. Bjarni Sigurðsson, *Geschichte und Gegenwartsgestalt des isländischen Kirchenrechts*, bls. 222–227.

⁴⁸ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar (11.–13. gr.).

⁴⁹ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til laga um breyting á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. „Fjárstjórnarvald færast til kirkjuþings“.

kirkjunnar. Þegar á leið þurfti kirkjan vissulega á sívaxandi fjárframlögum hins opinbera að halda þar sem tekjur hennar hrukku ekki lengur fyrir prestslaunum. Leiddi það til að ný skipan var tekin upp í þessu efni 1907 er ríkið gekkst í ábyrgð fyrir launagreiðslum til presta og gerðist síðar launagreiðandi þeirra gegn yfirtöku kirkjueigna. Önnur skráð trúfélög eiga hlutdeild í sóknargjöldum en eru ekki í öðrum fjárhagstengslum við hið opinbera. Flestar kirkjur heims munu nú á dögum sjálfstæðari um rekstur sinn og kosta hann í ríkari mæli af eigin eignum (landareignum, sjóðum, hluta- og verðbréfum og frjálsum eða skyldubundnum framlögum þeirra sem tilheyra viðkomandi kirkju þar á meðal tíund í einhverri mynd).⁵⁰ Undantekningar frá þeirri reglu eru einkum norska og danska kirkjan. Við núverandi aðstæður er þjóðkirkjan næsta háð ríkisvaldinu bæði hvað varðar álagningu sóknargjalda innheimtu þeirra og óskert skil til kirkjunnar, sem og endurskoðun og framkvæmd á samkomulagi þjóðkirkjunnar og ríkisvaldsins vegna afhendingar kirkjueigna á 20. öld.⁵¹ Ríkisvaldið ræður þar með mestu um fjárstreymi til þjóðkirkjunnar og þar með rekstrargrundvöll hennar. Efnahagslegt sjálfstæði þjóðkirkjunnar mundi aukast nokkuð að minnsta kosti táknafrænt fengi hún undir eftirliti ráðuneytisins að ákvarða félagsgjöld sín, sóknargjöldin, sjálf. Nú eru þau aftur á móti skilgreind sem hlutdeild í tekjuskatti.⁵² Hið opinbera gæti áfram annast innheimtu gjaldanna með svipuðu móti og nú er gert eða á grundvelli sérstaks samnings sem önnur trú- og lífsskoðunarfélög ættu einnig aðild að.

Hvað varðar játningu og trúarkenningu er sjálfstæði þjóðkirkjunnar mjög með tvennum hætti. Annars vegar býr hún ekki við játningar- og þar með trúfrelsi heldur ber henni lagaskylda til að halda fast við evangelísk-lútherskan játningargrunn eins og hann var skilgreindur í danska ríkinu þegar á 17. öld.⁵³ Er þetta eðlilegt þar sem réttarstaða þjóðkirkjunnar grundvallast á að hún sé umgjörð um sögulega trúarhefð alls þorra þjóðarinnar sem verið hefur lúthersk síðan um miðja 16. öld og hefur sem slík sett mark sitt á fjölmörg svið þjóðlífsins. Á hinn bóginn nýtur þjóðkirkjan mikils sjálfræðis í að túlka hvað felist í evangelísk-lútherskri trúarhefð og var svo alla 20. öld. Kom það vel fram í deilum um tilverurétt frjálslýndu guðfræðinnar innan hennar. Í Danmörku og Noregi kom til dómsmála þar sem skorið skyldi úr um rétt frjálslýndra guðfræðinga til að gegna prestsembætti þar.⁵⁴ Sú var ekki raunin hér á landi og var málið útkljáð á kirkjulegum vettvangi. Í fyrstu grein þessa flokks (sjá nmgr. 80) var bent á dæmi þess að ríkisvaldið hafi þvert á móti haldið að sér höndum hér á landi á sviði hjúskaparlöggjafar þar sem reyna þótti á trúarkenningu, nánar tiltekið hvort samkynhneigðir gætu hlotið hjónavígslu þar til þjóðkirkjan hefði tekið afstöðu í því efni. Tvö trúfélög með vígslurétt höfðu þó lýst sig viljug til að viðurkenna og blessa eða helga hjónabönd samkynhneigðra. Sýnir dæmið

⁵⁰ Vissulega má ekki vanmeta fjárhagstengsl milli kirkna og hins opinbera, ríkis eða sveitarfélaga, í ýmsum löndum Evrópu. Í sumum tilvikum er þar um að ræða endurgjald fyrir eignir sem teknar voru eignarnámi fyrir á öldum (t.d. á siðaskiptatímanum) eða tengsl sem rökstudd eru á annan hátt.

⁵¹ Lög um sóknargjöld o.fl. Samningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um fjárframlög, *innanrikisráðuneyti.is*, 4. september 1998, sótt 2. nóvember 2013 af <http://www.innanrikisraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/kirkjumal/upplýsingar/nr/674>.

⁵² Lög um sóknargjöld o.fl. (1. gr.). Þar með væri og unnið gegn þeirri túlkun á lögnum sem útbreidd er nú á dögum jafnvel meðal lögfræðinga og felst í að sóknargjöldin séu ríkisframlög. Sú túlkun er sérstaklega nærtæk eftir að „sóknargjöld“ þeirra er standa utan trúfélaga hættu að renna til HÍ 2009. Sjá Hjalti Hugason, „Þjóðkirkja og trúfrelsi. Saga og þróun trúmálabálks stjórnarskrárinnar 1874–1995“, *Gliman. Óbáð tímarit um guðfræði og samfélag*, 8. árg. 2011, bls. 157–193, hér bls. 172–173, 185–186.

⁵³ Hjalti Hugason, „Þjóðkirkja og trúfrelsi. Inntak og merking trúmálabálks stjórnarskrárinnar ásamt breytingartillögum“, *Ritið. Tímarit Hugvísindastofnunar* 2/2011, bls. 151–181, hér bls. 156–157.

⁵⁴ Hjalti Hugason, „Frjálslýnda guðfræðin á Íslandi og málið gegn Niels Peter Arboe Rasmussen“, *Ritrið Guðfræðistofnunar/Studia theologica islandica* 36. h. 2013:1, bls. 93–117.

að þjóðkirkjan nýtur ekki aðeins sjálfstæðis til að túlka trúarkenningu sína heldur getur það sjálfstæði hennar jafnvel heft sjálfræði annarra trú- og lífsskoðunarfélaga og þar með fengið viðtækar trúarbragðaréttarlegar afleiðingar.

Á sviði helgisiða nýtur þjóðkirkjan að því er virðist fulls sjálfræðis og hefur gert frá því fyrstu lög um kirkjuráð voru samþykkt 1931 en þau áskildu þjóðkirkjunni ákvörðunarrétt „um guðsþjónustur kirkjunnar, veitingu sakramentanna og kirkjulegar athafnir og helgisiði“ að fengnu samþykki prestastefnu.⁵⁵ Með þessari nýskipan hlaut íslenska þjóðkirkjan sjálfræði á sviði helgisiða langt á undan öðrum Norðurlandakirkjum að þeirri finnsku undan skilinni.⁵⁶ Þótt síðari lög um kirkjuþing og kirkjuráð taki tæpast jafnstærkt til orða í þessu efni virðist ekki ástæða til að ætla að með þeim hafi átt að veikja sjálfræði kirkjunnar á þessu sviði. Hér skal því litið svo á að með téðum lögum hafi verið skilgreint sjálfræðissvið íslensku þjóðkirkjunnar til handa sem hún búi enn að og að það nái til þeirra málefna sem snerta helgisiði kirkjunnar og í framhaldi af því túlkun trúarkenningarinnar innan þeirra marka sem nefnd voru hér að framan. Þannig ræður hún alfarið hvaða helgisiðaform eru viðhöfð við guðsþjónustur og kirkjulegar athafnir, hvaða sálmabækur eru notaðar og úr hvaða biblíuþýðingu er lesið við athafnir sem og öðru sem að helgihaldi lýtur.

Vegna dæmisins sem hér að framan er tekið af hjónavígslu samkynhneigðra má vissulega líta svo á að þar hafi verið um að ræða málefni sem lýtur að helgisiðum kirkjunnar sem henni ber sjálfræði um og stjórnvöldum bar lögum samkvæmt að virða. Til að forðast að þjóðkirkjan gæti bundið hendur annarra trúfélaga virðist rétt málsmeðferð af löggjafans hálfu þó hafa falist í að breyta hjúskaparlögum með þeim hætti að þau rúmuðu hjónabönd samkynhneigðra og heimiluðu þeim að ganga í borgaralegt hjónaband. Síðan hefði það átt að vera undir þjóðkirkjunni og öðrum skráðum trú- og lífsskoðunarfélögum komið hvort þau tækju upp vígslu- eða blessunarathöfn á grundvelli laganna. Í framhaldinu hefði síðan mátt ræða hvort þau félög sem ekki kusu að laga sig að hinum breyttu hjúskaparlögum ættu halda rétti til hjónavígslu með lögformlegri verkan eða hvort einvörðungu yrði um trúarlega blessunarathöfn að ræða í þeirra tilvik. Hér er ekki afstaða tekin til þess máls heldur aðeins bent á tilvikið sem dæmi um trúarbragðaréttarlegt viðfangsefni.

Af því sem hér hefur verið sagt má ráða að sjálfræðissvið þjóðkirkjunnar nær yfir ákvarðanir varðandi helgisiðanna og hvílir þar á löggjöf. Þá rúmar það einnig túlkun á trúarkenningunni innan þeirra marka sem stjórnarskrár- og lögbundinn kenningar- grundvöllur þjóðkirkjunnar setur henni.⁵⁷ Á öðrum sviðum er sjálfstæði þjóðkirkjunnar næsta takmarkað og hvílir fremur á hefð (á löggjafarsviðinu) og samkomulagi (á stjórn- sýslusviðinu) en á lögum. Loks verður að líta svo á að sjálfstæði kirkjunnar á efnahagslega sviðinu sé hverfandi þar sem hún er þar bundin af samningum við ríkisvaldið og býr ekki að neinum sjálfstæðum tekjustofnum er nægja fyrir núverandi rekstri hennar.

⁵⁵ Lög um kirkjuráð nr. 21 1931. Bjarni Sigurðsson, *Geschichte und Gegenwartsgestalt des isländischen Kirchenrechts*, bls. 297.

⁵⁶ Finnska kirkjan býr að langri sjálfstæðishefð sem rekja má til kirkjulaga sem sett voru 1871 og tryggðu henni viðtækara sjálfræði en flestar hliðstæðar kirkjur í Evrópu nutu. Eino Murtorinne, *Finlands kyrkohistoria* 3. b., Skellefteå: Artos, 2000, bls. 158–162.

⁵⁷ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar (10. og 14. gr.). Greinarnar ber að túlka í ljósi þeirrar aðgreiningar í innri og ytri mál sem kemur fram í lagahefðinni frá stofnun kirkjuráðs 1931. Sjá nmgr. 43.

Er þjóðkirkjan aðskilin frá ríkinu?

Í kirkjulegri umræðu hér á landi er stundum látið að því liggja að þjóðkirkjan sé ekki einvörðungu sjálfstæð heldur sé hún einnig aðskilin frá ríkisvaldinu. Gjarna er þá litið svo á að aðskilnaður hafi átt sér stað við gildistöku þjóðkirkjulaganna um áramót 1997–1998. Ýmiss konar samband er milli sjálfstæðis kirkna og annarra trú-, og lífsskoðunarfélaga og tengsla þeirra við ríkisvaldið þótt ekki sé þar um sama mál að ræða. Þar sem svokölluð aðskilnaðarleið er viðhöfð og „að fullu“ er skilið á milli hins veraldlega og andlega eða trúarlega sviðs eru kirkjur, trú- og lífsskoðunarfélög þó almennt sjálfstæð eða *autonom*. Tengsl milli slíkra félaga og ríkisvaldsins þurfa á hinn bóginn í sjálfu sér ekki að koma í veg fyrir sjálfstæði trúfélaga eða takmarka það að neinu verulegu leyti umfram það sem fram kemur í mannréttinasáttmála Evrópu (2. mgr. 9. gr.). Þar er kveðið á um skyldur og valdsvið ríkisvaldsins á sviði trúarbragðaréttar á almennan hátt. Er gengið út frá þeim skilningi að hlutverk ríkisvaldsins felist einkum í að stuðla að velferð borgaranna og tryggja lýðræði á þessu viðkvæma sviði. Þó skerðist sjálfraði trúfélaga að jafnaði eftir því sem tengsl þeirra við ríkisvaldið verða nánari og margþættari. Sé ein kirkja í áberandi meiri tengslum við ríkisvaldið en önnur trú- og lífsskoðunarfélög í viðkomandi samfélagi – líkt og raun er á hér á landi – virðist bæði eðlilegt og óhjákvæmilegt að sjálfstæði hennar sé jafnframt takmarkaðra en annarra trúfélaga.⁵⁸

Í alþjóðlegri trúarbragðaréttarlegri umræðu merkir aðskilnaður ríkis og kirkju almennt að engin sérstök tengsl séu milli ríkisvaldsins og trúfélaga sem ekki gilda þegar annars konar félög eiga í hlut. Trúfélög eru þá almennt sjálfrað (*autonom*), heyra undir einkarétt og löggjafinn lætur málefni þeirra ekki til sín taka eða setur lög um starf þeirra umfram það sem skyldur lýðræðislegs ríkisvalds í veraldlegu velferðarsamfélagi gefa tilefni til. Þar sem sömu aðstæður gilda og hér á landi, það er að tengsl séu milli hins opinbera og þeirra trú og lífsskoðunarfélaga sem þess óska (með umsókn um skráningu) og jafnvel sérstök tengsl milli ríkisvaldsins og einnar kirkju sem skapa henni sérstöðu felst aðskilnaður að minnsta kosti í að slík sérstaða er numin úr gildi. Hér á landi fælist þetta skref í að þjóðkirkjan yrði felld undir sömu lög og skráð trú- og lífsskoðunarfélög. Í þessu felst þó ekki að aðskilnaðarleiðin sé farin til fulls. Til þess að svo væri þyrfti að fella þjóðkirkjulögin og líklega einnig sérstök lög um skráð trú- og lífsskoðunarfélög úr gildi. Eftir sem áður stæðu þá ýmis ákvæði í almennum hegningarlögum og fleiri lögum sem vernda átrúnað og er áhorfsmál hversu langt þyrfti að ganga í að fella þau brott til að mögulegt væri að tala um „fullan aðskilnað“.⁵⁹ Í aðskilnaði ríkis og kirkju getur því annað tveggja falist að sértæk tengsl ríkis og „forréttindatrufélags“ – í flestum tilvikum arftaka ríkisátrúnaðar eða ríkiskirkju – séu felld brott eða að öll tengsl trúfélaga og ríkisvaldsins séu afnumin umfram þau sem líta má á sem afleiðingu af sjálfstæðum skyldum ríkisvaldsins á sviði trúarbragðaréttar.

Hvorugt fyrrgreindra skrefa hefur verið stigið hér á landi heldur njóta trúfélög og nú síðast einnig lífsskoðunarfélög stjórnarskrárvarinnar og lögbundinnar sérstöðu miðað við önnur félög í landinu auk þess sem þjóðkirkjan nýtur margháttáðrar sérstöðu gagnvart ríkisvaldinu miðað við önnur trúfélög. Þjóðkirkjunnar er getið sérstaklega í stjórnarskrá

⁵⁸ Marie Vejrup Nielsen, „Kirkelig autonomi i de nordiske lande“, bls. 45–50.

⁵⁹ Ýtarlegri lagahreinsun þyrfti ugglást að eiga sér stað í framhaldinu svo sem endurritun á lögum um helgidagafrið sem tækju eftir það til lögbundinna frídaga en ekki helgidaga þjóðkirkjunnar sem slíkra.

lýðveldisins og henni þar áskilinn sérstakur stuðningur og vernd ríkisvaldsins.⁶⁰ Löggjafinn setur sérstök lög um þjóðkirkjuna og málefni hennar, jafnvel mörg sem vel má líta á sem innri málefni þar sem þau hafa mótandi áhrif á starfshætti kirkjunnar. Málefni þjóðkirkjunnar heyra þar með undir opinberan rétt í mun ríkari mæli en þegar önnur trúfélög eiga í hlut. Þá kemur fram í þjóðkirkjulögunum að hún njóti aðeins sjálfræðis innan lögmaetra marka öfugt við önnur trúfélög sem líta má á sem sjálfráð (*autonom*) þar sem utanaðkomandi aðili getur ekki haft nein veruleg áhrif á starfsemi þeirra sem ekki brýtur í bága við almenn lög í landinu. Ýmis ákvæði þjóðkirkjulaganna sýna og að þjóðkirkjan tengist ríkisvaldinu með einstökum hætti eins og bent hefur verið á hér framar. Er þá ekki komið inn á flókin fjárhagstengsl kirkju og ríkis sem er sérstakt málefni sem ekki verður fengist við í þessari grein umfram það sem þegar er gert en þau ráðast að hluta til af sögulegri þróun á 19. og 20. öld.⁶¹ Þá ber þess að gæta að við setningu þjóðkirkjulaganna var ekki að því stefnt að raska þeim tengslum sem verið höfðu milli ríkis og kirkju fyrir gildistöku þeirra.⁶² Ekki er því mögulegt með nokkru móti að túlka þau sem aðskilnaðarlög þótt þau hafi á hinn bóginn aukið stofnunarlega aðgreiningu þjóðkirkjunnar frá ríkisvaldinu ásamt með breytingum sem gerðar voru á stjórnarsýslu kirkjunnar um svipað leyti.⁶³

Af því sem hér hefur verið nefnt er ljóst að þjóðkirkjan nýtur sérstöðu miðað við önnur trúfélög og tengsl hennar við ríkisvaldið eru ekki sambærileg við þau sem eru til staðar milli þess og annarra trú- og lífsskoðunarfélaga í landinu. Þvert á móti býr þjóðkirkjan enn að ýmsum leifum af ríkiskirkjufyrirkomulagi fyrri alda og dregin hafa verið fram hér framar. Það skal þó ítrekað að stofnunarlega séð er þjóðkirkjan vel aðgreind frá ríkisvaldinu ekki síst vegna þess sjálfstæðis sem hún býr að á sviði stjórnarsýslu. Hófst þetta aðgreiningarferli þegar með setningu stjórnarskrárinnar 1874 en náði hámarki með þeirri þróun sem hér varð í opinberri stjórnarsýslu undir lok 20. aldar og loks með gildistöku þjóðkirkjulaganna. Þetta breytir þó engu um að aðskilnaður ríkis og kirkju hefur ekki átt sér stað hér í neinum viðteknum trúarbragðaréttarlegum skilningi. Hér skal staðhæft að það sé ábyrgðarhluti að afvegaleiða umræðu um tengsl og hugsanlegan aðskilnað ríkis og kirkju hér með því að halda fram að aðskilnaður hafi þegar átt sér stað. Slíkt slævir vitund þjóðkirkjunnar fyrir sérstöðu sinni, skapar ranghugmyndir bæði um tengslin og aðskilnaðinn og gerir þjóðkirkjuna verr í stakk búna til að takast á við þá umræðu um aðskilnað sem ítrekað hefur komið fram og mun væntanlega koma fram af auknum þunga í náinni framtíð.⁶⁴

⁶⁰ Benda má á að með lögum um skráð trú- og lífsskoðunarfélög er þeim veitt takmörkuð hlutdeild í þeim gæðum sem 62. gr. stjkskr. felur í sér enda kveður hún ekki á um mismununarskyldu. Hér skal því ekki haldið fram að um ómálefnalega mismunun sé að ræða.

⁶¹ Hjalti Hugason, „Þjóðkirkja og trúfrelsi. Inntak og merking trúmálabálks stjórnarskrárinnar“, bls. 158–159. Á það skal bent að það er eitt af baráttumálum Norsku kirkjunnar eftir þær breytingar sem urðu á réttarstöðu hennar með stjórnarskrárbreytingum 2012 að prestar verði starfsmenn kirkjunnar. Til þess þarf hún þó að öðlast stöðu sjálfstæðs lögaðila. Við núverandi aðstæður njóta kirkjusóknirnar þeirrar stöðu en ekki kirkjan á landsvísu. Sak KM 05/13. Ny kirkeordning etter 2013.

⁶² Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, bls. 2985–2990 (Athugasemdir með frumvarpinu). Páll Sigurðsson, „Straumhvörf“, bls. 188.

⁶³ Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, bls. 2985–2991 (Athugasemdir með frumvarpinu).

⁶⁴ Sjá m.a. Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, I. b., bls. 76, 214, [stjornlagarad.is](http://www.stjornlagarad.is), án dags., sótt 2. nóvember 2013 af http://www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/skyrsla-stjornlaganefndar/skyrsla_stjornlaganefndar_fyrira_bindi.pdf.

Niðurstöður

Í þessari grein hefur verið leitast við að svara tveimur meginspurningum sem báðar lúta að réttarstöðu þjóðkirkjunnar og skipta þar með miklu máli í allri umræðu um kirkjuskipan landsins eins og henni er háttað í dag, sem og við endurskoðun á henni við upphaf 21. aldar. Lýtur fyrri spurningin að því hvort stöðu þjóðkirkjunnar sé best lýst með því að hún sé „sjálfstætt trúfélag“ en hin síðari að því hvort hún geti talist aðskilin frá ríkisvaldinu. Þar sem endurskoðun á umfangsmesta þætti kirkjuskipanarinnar, það er núgildandi þjóðkirkjulögum sem sett voru 1997, stendur nú yfir hafa spurningar sem þessar mikla „praktíska“ þýðingu. Þá eru þær snar þáttur í kirkjumálaumræðu samtímans þar sem sumir talsmenn þjóðkirkjunnar leggja í málflutningi sínum áherslu á að þjóðkirkjan sé í raun sjálfstæð og að aðskilnaður hafi þegar átt sér stað milli kirkju og ríkis. Líta þeir þá svo á að aðskilnaður hafi orðið við gildistöku þjóðkirkjulaganna 1. janúar 1998.

Vardandi fyrra atriðið verður að líta svo á að þeir sem fullyrða að þjóðkirkjan sé sjálfstætt trúfélag hafi nokkuð til síns máls þar sem upphafsmálgrein þjóðkirkjulaganna hljóðar á þann veg að þjóðkirkjan sé „... sjálfstætt trúfélag á evangelísk-lútherskum grunni“. Torveldara er að sjá á hverju sú túlkun er byggð að þjóðkirkjulögin hafi komið á aðskilnaði milli ríkis og kirkju. Það var einmitt yfirlýst markmið við setningu þeirra að auka sjálfstæði kirkjunnar án þess að raska þeim lögformlegu tengslum ríkis og kirkju sem hér komust á með stjórnarskránni 1874 og hafa síðan þróast nokkuð innan þeirra marka sem þar voru sett. Við þá greiningu á stöðu þjóðkirkjunnar sem hér er kynnt er leitast við að ganga út frá almennum trúarbragðaréttarlegum sjónarhornum sem kynnt voru í greininni „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Forsendur kirkjuskipanar fyrir íslensku þjóðkirkjuna“ sem birtist í síðasta hefti *Ritradar Guðfræðistofnunar*. Skal lesendum bent á að hafa þær viðmiðanir, sem þar eru kynntar, í huga við mat á þeim niðurstöðum sem hér verða settar fram.

Það er niðurstaða þessarar greinar að spennu ef ekki mótsagnar gæti milli upphafsmálgreinar þjóðkirkjulaganna og laganna að öðru leyti (ekki síst 1. mgr. 2. gr.), sem og annarra þátta kirkjuskipanarinnar. Í því ljósi er ekki fallist á að upphafsmálgreinin lýsi raunverulegri stöðu þjóðkirkjunnar með fullnægjandi hætti. Í greininni er sýnt fram á að þjóðkirkjan nýtur vissulega nokkur sjálfstæðis gagnvart ríkisvaldinu og í raun er mögulegt að líta svo á að núgildandi lög afmarki svæði þar sem kirkjan nýtur óskoraðs sjálfræðis (sjálfræðissvið). Tekur þetta svið til túlkunar á evangelísk-lútherskri trúarkenningu kirkjunnar og helgisíðanna. Í greininni er nefnt dæmi um að stjórnvöld hafi virt þetta sjálfræði kirkjunnar í þeim mæli að jafnvel hafi komið til skerðingar á (stofnunarlegu) trúfrelsi annarra trúfélaga. Kveðið er á um þetta sjálfræði í núgildandi þjóðkirkjulögum og hefur verið gert frá stofnlögum kirkjuráðs (1931) og síðar kirkjuþings (1957). Öðlaðist þjóðkirkja því slíkt frelsi á undan öðrum lútherskum meirihlutakirkjum á Norðurlöndum að þeirri finnsku undanskilinni. Þá býr þjóðkirkjan að umtalsverðu stjórnsýslulegu (*administratív*) sjálfstæði sem ekki byggist á þjóðkirkjulögunum einvörðungu heldur einnig samkomulagi milli ríkis og kirkju um flutning verkefna úr ráðuneyti kirkjumála til Biskupsstofu sem gengið hafði verið frá þegar fyrir gildistöku laganna og byggðist á ríkjandi stefnu í opinberri stjórnsýslu við lok 20. aldar.

Á hinn bóginn var sýnt fram á að umtalsverðar skorður eru á sjálfstæði kirkjunnar. Koma þær til dæmis fram í þjóðkirkjulögunum sjálfum sem taka ekki aðeins til (réttar-) stöðu kirkjunnar heldur einnig stjórnar hennar og jafnvel meginatriðanna í starfsháttum hennar eins og fram kemur í formlegu heiti þjóðkirkjulaganna (*Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar*). Þannig skerða þjóðkirkjulögin sjálf um margt sjálfstæði kirkjunnar jafnvel í málum sem mögulegt er að líta á sem innri málefni kirkjunnar og hún hefur því ekki umboð til að ráða til lykta út frá eigin guðfræðilegu forsendum. Því er hér litið svo á að 1. mgr. 2. gr. þjóðkirkjulaganna lýsi stöðu þjóðkirkjunnar betur en upphafsmálgrein þeirra. En í henni er kveðið á um að þjóðkirkjan njóti sjálfræðis gagnvart ríkisvaldinu innan lögmæltra marka. Þá er ljóst að núverandi sjálfstæði sitt hefur þjóðkirkjan þegið úr hendi veraldlegs löggjafa, Alþingis, sem getur breytt sjálfræðissviði kirkjunnar án beinnar aðkomu hennar þar sem hún hefur hvorki samþykktar- né synjunarrétt varðandi löggjöf um málefni sín. Vissulega hefur myndast um það sterk hefð á 20. öld að Alþingi fari að vilja kirkjunnar um lagasetningu. Þá lá öll þróun löggjafar á 20. öld í þá átt að auka sjálfstæði og þar með stofnunarlegt trúfrelsi þjóðkirkjunnar. Hér er ekki litið svo á að líklegt sé að horfið verði frá þeirri hefð og sjálfræði kirkjunnar verði skert frá því sem nú er. Líklegra er á hinn bóginn að réttarstöðu hennar verði breytt með þeim hætti að sérstaða hennar miðað við önnur trú- og lífsskoðunarfélög í landinu og þar með sértök tengsl hennar við ríkisvaldið verði afnumin, það er aðskilnaður gerður milli ríkis og kirkju, án atbeina eða þátttöku hennar. Enda er hér fallist á að þau tengsl hljóti öðru fremur að byggjast á pólitískum vilja í samfélaginu og þjóðkirkjunni beri því ekki samþykktar- né synjunarréttur um það atriði kirkjuskipanarinnar. Einnig var bent á að sjálfræði þjóðkirkjunnar sé ekki jafnvíðfeðmt og sjálfræði annarra skráðra eða óskráðra trúfélaga í landinu né flestra kristinna trúfélaga á heimsvísu með fáeinum undantekningum og er þar einkum átt við norsku og dönsku kirkjurnar. Það sem hér hefur verið talið dregur mjög úr réttmæti þess að lýsa stöðu íslensku þjóðkirkjunnar svo að hún sé „sjálfstætt trúfélag“ án frekari skýringa eða takmarkana. Loks má benda á að fjárhagstengsl íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar draga mjög úr sjálfstæði hennar og sjálfræði en þau eru ekki til umfjöllunar hér sérstaklega.

Af því sem hér hefur verið sagt leiðir að ekki er fallist á að með þjóðkirkjulögunum hafi aðskilnaður átt sér stað milli ríkis og kirkju né að slíkur aðskilnaður hafi á annan hátt átt sér stað hér. Auk þess má benda á að í kirkjuskipaninni, það er þeim skráðu formreglum sem gilda um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, er kveðið á um ýmis sértæk og nán tengsl þjóðkirkjunnar og ríkisvaldsins sem skapa henni í þessu efni sérstöðu meðal annarra kirkna, trú- og lífsskoðunarfélaga í landinu. Þannig áskilur stjórnarskrá lýðveldisins henni einni stuðning og vernd ríkisvaldsins, forsetinn skipar biskupa hennar í embætti (að undangenginni kirkjulegri köllun) og prestar hennar teljast starfsmenn hins opinbera. Meðan svo er virðast ekki rök fyrir að halda því fram að aðskilnaður hafi orðið milli ríkis og kirkju. Á hinn bóginn skal fallist á að stofnunarleg aðgreining hafi náð langt á þessu sviði. Í því sambandi munar ekki síst um fyrrnefnt samkomulag um verkefnaskiptingu ráðuneytis og Biskupsstofu á stjórnarsýslusviðinu.

Hér er litið svo á að nauðsynlegt sé að þróa kirkjuskipanina með þeim hætti að festa sé tryggð um starf kirkjunnar jafnvel þótt miklar breytingar geti átt sér stað á réttarstöðu hennar í náinni framtíð en jafnframt að rammi verði skapaður um nauðsynlega þróun hennar í síbreytilegu umhverfi. Það verður viðfangsefni þriðju og síðustu greinarinnar í þessum flokki sem áformað er að birtist í næsta hefti *Ritradarinnar*.