

Kirkjuskipan fyrir 21. öld

Þriðja grein

Núverandi stefna og tillaga að endurskoðun

Inngangur

Eitt af mikilvægum verkefnum löggjafans í náinni framtíð er að setja íslenska samfélaginu trúarbragðarétt sem hæfir 21. öldinni. Með trúarbragðarétti er hér átt við stjórnarskrár- og lagaákvæði og/eða sérlög sem kveða á um stöðu þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga eða lífsskoðunarfélaga. Auk þess þarf trúarbragðaréttur að kveða á um rétt einstaklinga á sviði trúmála auk þeirrar verndar af hálfu hins opinbera sem eðlilegt kann að þykja að einstaklingar eða félög njóti á því sviði. Sú vernd getur komið fram með tvennu móti: Þannig að kveðið sé á um „jákvæðar“ eða virkar aðgerðir hins opinbera á trúmálasviðinu eða að ákveðið sé að hið opinbera skuli engin afskipti hafa á því sviði og svigrúm einstaklinga, félaga og stofnana aðeins takmarkað með ákvæðum annarra laga (t.d. hegningarlaga) auk friðar og allsherjarreglu í samfélaginu.

Með stjórnarskrá um sérmál Íslendinga 1874 var grunnur lagður að núgildandi trúarbragðarétti hér en með henni var innleitt trúfrelsi og lagður grunnur að þjóðkirkjuskipan sem var útfærð með sérlögum á næstu áratugum. Þessi stefna var ítrekuð í stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 1920 og lýðveldisins 1944. Þá var henni haldið til streitu við endurskoðun stjórnarskrárinnar 1995.¹ Loks má benda á að hún virðist enn njóta umtalsverðs fylgis á yfirstandandi áratug eins og ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um stjórnarskrárfrumvarp stjórnlagaráðs í október 2012 sýndi.² Þeirri skoðun er oft haldið á lofti að þessir tveir þættir trúarbragðaréttarins, trúfrelsi og þjóðkirkjuskipan, fari ekki saman heldur þurfi að gefa þjóðkirkjuskipanina upp á bátinn eigi að mæta kröfum nútímans um jöfnuð í trúarefnum sem m.a. liggur til grundvallar jafnræðisreglunni í 64. gr. og einkum 65. gr. stjórnarskrárinnar.³ Hér skal ekki tekið undir það mat en fallist á að í ljósi örra þjóðfélagsbreytinga, aukinnar fjölhyggju í samfélaginu m.a. í trúarefnum, sem og með tilliti til breyttra áherslna í mannréttindaumræðu sé mikilvægt að endurskoða ýmsa þætti í trúarbragðaréttinum. Á það ekki síst við um kirkjuskipanina. 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

¹ Hjalti Hugason, „Þjóðkirkja og trúfrelsi. Saga og þróun trúmálabálks stjórnarskrárinnar 1874–1995“, *Gliman. Óháð tímarit um guðfræði og samfélag*, 8. árg., 2011, bls. 157–193.

² „Þjóðaratkvæðagreiðsla 20. október 2012“, *Hagfíðindi* 98. árg., 14. tbl. Kosningar 2013:1, 18. apríl 2013, bls. 11–16, hagstofa.is, án dags., sótt 2. desember 2014 af <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=15033>.

³ Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 1944 nr. 33 17. júní, *althingi.is*, 1. september 2014, sótt 2. desember 2014 af <http://www.althingi.is/lagas/143b/1944033.html>.

Alþingi (einkum svokölluðum Þjóðkirkjulögum nr. 78/1997) og starfsreglum sem kirkjuþing setur samkvæmt heimildum sem gefnar eru í Þjóðkirkjulögunum (sjá m.a. 59. gr.).⁴

Í tveimur síðustu heftum Ritraðar Guðfræðistofnunar hefur undirritaður birt greinar undir titlinum „Kirkjuskipan fyrir 21. öld“.⁵ Markar þessi þriðja grein lok þess greinabálks. Tilfni greinanna er að nú stendur yfir endurskoðun á einum mikilvægasta þætti kirkjuskipanarinnar en þar er átt við Þjóðkirkjulögin sem gengu í gildi 1. janúar 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“.⁶ Stendur sú endurskoðun enn yfir en kirkjuþing 2014 fól löggjafarnefnd þingsins að safna saman þeim ábendingum og tillögum sem fram hafa komið við endurskoðunina og leggja fram tillögu um frekari meðferð málsins á kirkjuþingi 2015.⁷ Þessum greinaflokki og einkum tillögu að „kirkjuskipan í fjórum þrepum“ sem kynnt verður í lok þessarar greinar er ætlað að vera innlegg í þá umræðu sem hlýtur að standa þar til endurskoðunarferlinu lýkur.⁸

Hér er gengið út frá að hlutverk kirkjuskipanar sé annars vegar 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 er litið svo á að það felist í að setja skýrar leikreglur um hvernig að breytingum á kirkjuskipaninni skuli staðið og skýra verkaskiptingu í því efni milli kirkjunnar sjálfar (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 þessa greinabálks voru almennar forsendur kirkjuskipanar fyrir íslensku Þjóðkirkjuna á 21. öld ræddar.⁹ Annars vegar var fengist við hlutverk kirkjuskipanarinnar og hverjar helstu víddir hennar séu. Þar var greint milli innri kirkjuskipanar er tekur til stjórnar og starfshátta kirkjunnar og ytri kirkjuskipanar er kveður á um réttarstöðu kirkjunnar. 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, sem og hvort hún búi nú yfir því sjálfstæði að geta þróað stjórnkerfi sitt og aðra hluta innri kirkjuskipanarinnar út frá eigin guðfræðilegu forsendum. Við spurningar af því tagi var glímt í annarri greininni. Þar var einnig spurt hvort mögulegt sé að líta svo á að Þjóðkirkjan sé aðskilin frá

⁴ Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. 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>.

⁵ Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Fyrsta grein. Forsendur kirkjuskipanar fyrir íslensku Þjóðkirkjuna“, *Ritröð Guðfræðistofnunar* 38:1/2014, bls. 32–51, sótt 2. desember 2014 af https://ojs.hi.is/ritrodgudfraedistofnunar/article/view/1352/pdf_4. Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Önnur grein. Frjáls og aðskilin kirkja?“, *Ritröð Guðfræðistofnunar* 39:2/2014, bls. 51–68, sótt 27. janúar 2015 af https://ojs.hi.is/ritrodgudfraedistofnunar/article/view/1646/pdf_15.

⁶ 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>.

⁷ Þingsályktun um frumvarp til Þjóðkirkjulaga, *Gerðir kirkjuþings 2014 51. kirkjuþing heldið í Grensáskirkju 10.–15. nóvember 2014, í Nesirkirkju 17. mars 2015*, bls. 140 (fjölrit).

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“, bls. 32–51.

ríkisvaldinu en því er stundum haldið fram í kirkjupólítískri umræðu hér. Í þessari lokagrein verður loks sú stefna greind sem ráðið hefur för við mótun kirkjuskípanar fyrir þjóðkirkjuna síðustu misserin og kemur fram í yfirstandandi endurskoðun á þjóðkirkjulögnum. Þá verða og kynntar tillögur að „kirkjuskípan 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 þremur er í stórum dráttum gengið út frá þeim aðstæðum sem komust á með þjóðkirkjulögnum 1997 en höfundur lítur svo á að við gildistöku þeirra hafi orðið til „ný, íslensk þjóðkirkjuskípan“ sem marktækt sé að greina frá „gömlu, íslensku þjóðkirkjuskípaninni“ sem hér komst á að danskri fyrirmynd með ýmsum sérlögum um kirkjumál og sett voru beggja vegna aldamótanna 1900 á grundvelli trúfrelsis- og þjóðkirkjuákvæða stjórnarskrárinnar 1874.

Fjallað hefur verið um mál sem tengjast gildandi kirkjuskípan 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 þjóðkirkjuskípanin“.¹⁰ Guðfræðingarnir Gunnar Kristjánsson og Pétur Pétursson og lögfræðingurinn Páll Sigurðsson hafa ritað mikið um „nýju, íslensku þjóðkirkjuskípanina“ 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 kirkjuskípanina.¹¹

Aukið sjálfstæði verði markmið endurskoðunar

Í miðgrein þessa flokks var sú niðurstaða sett fram að þrátt fyrir ákvæði í upphafsmálgrein þjóðkirkjulaganna geti íslenska þjóðkirkjan hvorki talist „sjálfstætt trúfélag“ í þeirri merkingu sem almennt er lögð í hugtakið *autonomy* þegar það er viðhaft um kirkjur og trúfélög í trúarbragðaréttarlegri umræðu né í þeim mæli sem við á um önnur trúfélög í landinu.¹² Þá var sýnt fram á að 2. gr. þjóðkirkjulaganna lýsir stöðu hennar skýrar en 1. gr. en í síðari greininni kemur fram að þjóðkirkjan njóti „sjálfræðis [...] innan lögmæltra marka“ sem alls ekki merkir hið sama og að hún sé sjálfstæð eða *autonom* í trúarbragðaréttarlegum skilningi. Þá var sýnt fram á að sjálfræðið komi einkum fram í „innhverfustu“ málum kirkjunnar og þá einkum guðsþjónustulífinu og túlkun trúarkenningarinnar auk hinnar kirkjulegu stjórnsýslu eftir því sem kveðið er á um í samkomulagi hennar við ríkisvaldið. Samkvæmt núgildandi lögum er það aftur á móti Alþingi en ekki þjóðkirkjan eða kirkjuþing fyrir hennar hönd sem hefur vald til að móta stjórnkerfi kirkjunnar og lagarammann um starfshætti hennar. Af þessum sökum virðist þjóðkirkjan við núverandi aðstæður ekki búa að því sjálfstæði að geta þróað „stjórn“ og „starfshætti“ sína út frá eigin guðfræðilegu forsendum en gild rök standa til að telja þessi atriði til innri mála a.m.k. sjálfstæðra trúfélaga.¹³ Hér verða færð rök að því að þjóðkirkjunni beri að keppa að auknu sjálfræði og hugsanlega verða *autonomt* trúfélag í trúarbragðaréttarlegum skilningi.

¹⁰ Bjarni Sigurðsson, *Geschichte und Gegenwartsgestalt des isländischen Kirchenrechts*, (Europäische Hochschulschriften II: 524), Frankfurt am Main: Peter Lang, 1986.

¹¹ *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).

¹² Í 1. mgr. 1. gr. þjóðkirkjulaganna segir: „Íslenska þjóðkirkjan er sjálfstætt trúfélag á evangelísk-lúterskum grunni“. Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Sjá Hjalti Hugason, „Kirkjuskípan fyrir 21. öld. Önnur grein“, bls. 54–61.

¹³ Hjalti Hugason, „Kirkjuskípan fyrir 21. öld. Önnur grein“, bls. 67–68.

Helsta ástæða þess að þjóðkirkjunni ber að sækjast eftir sjálfstæði er yfirlýstur vilji hennar til að vera trúfélag en ekki ein af stofnunum ríkisvaldsins eins og raun var á fyrir 1874 og að nokkru leyti fram á 20. öld.¹⁴ Eins og fram kom í annarri grein þessa bólsks voru þjóðkirkjulögin 1997 sett að frumkvæði kirkjunnar og í fyrstu málsgrein þeirra kemur þessu vilji eindregið fram þar sem lýst er yfir að þjóðkirkja sé/skuli vera „sjálfstætt trúfélag“ [leturbr. HH].¹⁵ Líta má á það sem eðlislægan þátt hjá trúfélögum að keppa eftir sem mestu frelsi undan íhlutun og afskiptum utanaðkomandi aðila umfram það sem „naudsyn ber til í lýðræðissamfélagi“.¹⁶ Er þar ekki síst átt við afskipti veraldlegs ríkisvalds nútímans en því ber að keppa að hlutleysi og jöfnuði í trúarefnum. Því meira sem þjóðkirkjan heldur í af hefðbundnum sérkennum sínum sem þjóðkirkju er starfar á grundvelli ýtarlegra sérlaga og í þéttum tengslum við ríkisvaldið því meira dregur hún dóm af ríkiskirkjum fyrri alda. Þær voru fremur sérstakar deildir ríkisvaldsins en trúfélög í nútímalegri merkingu og torveldar arfur frá ríkiskirkju tímanum því óhjákvæmilega viðleitni þjóðkirkjunnar til að koma fram sem trúfélag á meðal annarra trúfélaga.

Þá ber þjóðkirkjunni líkt og öðrum trú- og lífsskoðunarfélögum að þróa í samvinnu við ríkisvaldið sem mest og víðtækast trúfrelsi. Mæðir þar raunar mest á þjóðkirkjunni sem langstærsta trúfélagi landsins en hún ætti að vera í fararbroddi í baráttu fyrir auknu trúfrelsi þar á meðal á hinu stofnunarlega (*corporative*) sviði. Í því efni ber henni ekki síst að vera málsvari ýmissa smærri trúfélaga í landinu sem eru í meiri þörf fyrir slíkt frelsi en hún þar sem hún á sem lúthersk kirkja auðveldara en mörg þeirra með að búa við þétt ríkistengsl og takmarkað sjálfstæði.¹⁷ Aukið trúfrelsi leggur síðan þær skyldur á þjóðkirkjuna að axla aukna ábyrgð í eigin málum og leiða þau í auknum mæli til lykta út frá eigin guðfræðilegu forsendum. Er þar bæði átt við mál sem að hefðbundnum hætti teljast til innri mála kirkjunnar og málefni sem áður var litið á sem ytri mál en hafa nú í stórum stíl færst yfir á áhrifasvæði kirkjunnar sjálfar.¹⁸ Í veraldlegu samfélagi nútímans getur kirkjan ekki eftirlátið öðrum að fara með málefni sem lúta að starfi hennar og þjónustu þótt hún hljóti eðlilega að hlíta pólitískum vilja þings og þjóðar hvað réttarstöðu hennar áhrærir. Þá hlýtur hún og að gæta ábyrgðar, lýðræðis, jöfnuðar, jafnréttis og annarra grundvallarmannréttinda sem hún fær ekki skorast undan fremur en aðrar stofnanir, samtök og einstaklingar. Í viðleitni kirkjunnar til aukins sjálfræðis felst því ekki einangrunar- eða aðgreiningarhyggja heldur vilji til að starfa á sambærilegum grunni og önnur trúfélög og til að axla ábyrgð á eigin málum. Þannig stuðlar sjálfstæði þjóðkirkjunnar a.m.k. óbeint að auknum jöfnuði milli trúfélaga. Í viðleitninni felst heldur ekki tortryggni í garð ríkisvaldsins eða ótti um að það beri kirkjuna ofurliði. Þvert á móti hvílir sjálfræðisviðleitnin á virðingu fyrir því að ríkisvaldið sé veraldlegt og sé því sem slíkt ekki til þess bært (*competent*) að hafa afskipti af málum sem telja má til innri málefna trúfélaga.

Í sókn þjóðkirkjunnar til aukins sjálfstæðis og sjálfræðis felst einnig tryggð eða fastheldni við þá stefnu sem ríkt hefur í íslensku þjóðkirkjunni frá upphafi þjóðkirkju-

¹⁴ Sjá m.a. upphafsorð í kynningu þjóðkirkjunnar á sjálfri sér og starfi sínu á netinu: „Þjóðkirkjan er evangelísk-lúthersk kirkja. Hún er frjálst og sjálfstætt trúfélag sem starfar um allt land.“ „Um þjóðkirkjuna“, *kirkjan.is*, án dags., sótt 2. nóvember 2013 af <http://kirkjan.is/um/>.

¹⁵ Lög um stöðu, stjórn og starfhætti þjóðkirkjunnar (1. mgr. 1. gr.). Ítrekað skal að í greinaflokknum er sýnt fram á að betur samræmist þjóðkirkjulögunum í heild að segja hér „opinbert trúfélag“. Sjá Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Önnur grein“, bls. 56–58.

¹⁶ 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> (2. mgr. 9. gr.).

¹⁷ Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Fyrsta grein“, bls. 49–50.

¹⁸ Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Önnur grein“, bls. 60, nmgr. 43.

skipanar og kom ekki síst fram á tveimur fyrstu áratugum 20. aldar, um miðbik hennar með tilkomu kirkjuráðs og kirkjubings og loks í aðdraganda þess að þjóðkirkjulögin voru sett.¹⁹ Bæði í upphafi og undir lok 20. aldar þótti þannig eftirsóknarvert að auka sjálfræði kirkjunnar. Engin rök virðast fyrir við upphaf 21. aldar að hverfa frá þeirri stefnu aldarinnar sem leið eða láta staðar numið við þann áfanga sem náð var með þjóðkirkjulögunum 1997. Þvert á móti virðist fýsilegt fyrir þjóðkirkjuna að öðlast víðtækara sjálfstæði og axla um leið meiri ábyrgð á öllum þeim sviðum sem brýna þörf ber ekki til að almenn lög kveði á um í lýðræðissamfélagi nútímans. Yrði það kirkjunni meðal annars hvatning til að þróa áfram lýðræði, gagnsæi og vandaða stjórnsýsluhætti innan sinna vébanda en vinna gegn fámennisveldi og togstreitu. Þannig yrði hún þroskaðra samfélag og heilli limur á þeim líkama Krists sem þjóðkirkjan er að guðfræðilegum skilningi.

Í tengslum við störf stjórnlagaráðs og þjóðaratkvæðagreiðslu um frumvarp þess markaði þjóðkirkjan sér þá stefnu að halda í hefðbundin tengsl sín við ríkisvaldið eins og þau koma fram í 62. gr. stjórnarskrárinnar.²⁰ Eigi að vera mögulegt að halda í þá stefnu til framtíðar virðist óhjákvæmilegt að þjóðkirkjan þróist áfram í átt til sjálfstæðs trúfélags. Jöfnuður milli þjóðkirkjunnar og annarra trú- og lífsskoðunarfélaga sem og sveigjanleiki innan þjóðkirkjuskipanarinnar eykst í takt við aukið sjálfræði þjóðkirkjunnar til handa og þá ábyrgð sem hún axlar í eigin málum. Þróun í þá átt er því líklegri til að stuðla að friði um málefnalega sérstöðu þjóðkirkjunnar, þar á meðal sérstök tengsl hennar við ríkisvaldið a.m.k. í náinni framtíð. Fastheldni við hefðbundin forréttindi er aftur á móti líkleg til að verða lóð á vogarskálar þeirra sem vilja hefja eiginlegt aðskilnaðarferli milli ríkis og þjóðkirkju sem ætla má að eigi vaxandi fylgi að fagna í náinni framtíð. Vegna hraðfara þróunar í átt að fjölhyggju og jafnvel veraldarhyggju hér á landi verða óskir um sérstöðu þjóðkirkjunnar til handa þó að byggjast á skýrum málefnalegum rökum en ekki sögu eða hefð sem oft er vísað til og m.a. var gert í við fyrrgreinda stefnumörkun.

Loks liggja eindregin mannréttindasjónarmið því til grundvallar að sjálfræði þjóðkirkjunnar verði aukið sem mest. Þar með ykist ekki aðeins stofnunarlegt trúfrelsi þjóðkirkjunnar til handa – sem er eftirsóknarvert markmið í sjálfu sér – heldur og jöfnuður milli hennar og annarra trú- og lífsskoðunarfélaga sem er mikilvægt trúarbragðaréttarlegt viðfangsefni.²¹

Óttast þjóðkirkjan aukið frelsi?

Stundum virðist sem þjóðkirkjan hafi takmarkaðan áhuga fyrir víðtækara sjálfstæði en því sem fékkst með þjóðkirkjulögunum fyrir rúmum einum og hálfum áratug. Annað tveggja getur þetta merkt að þjóðkirkjan sé „södd“ og sækist því ekki eftir auknu sjálfstæði eða að hún sé hrædd og óttist þá stöðu sem í auknu sjálfstæði felst. Líklegast er þá að hún óttist að aukið sjálfstæði miðað við það sem nú er feli í sér aðskilnað frá ríkisvaldinu. Fyrirnefnda ástæðan er ásættanleg. Sjálfstæði er ávallt afstætt og því matsatriði hversu víðtækt og óskorað það eigi eða þurfi að vera. Sumir geta því talið að nægilegu sjálfstæði

¹⁹ Hjalti Hugason, „Þróun sjálfstæðrar þjóðkirkju á 20. öld“ 1.–4. hl. *Ritröð Guðfræðisstofnunar*, 31.–34. h., 2010–2012, bls. 73–104, 20–47, 54–78, 96–122. Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, *Alþingistíðindi* 1996–1997 A:4, Reykjavík, bls. 2986–2987 (Athugasemdir við frumvarpið).

²⁰ Þingsályktun um að áfram verði ákvæði í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, *kirkjuthing.is*, 21. september 2012, sótt 2. desember 2012 af <http://www2.kirkjuthing.is/gerdir/2012/101>.

²¹ Þrátt fyrir það sem hér er sagt skal því ekki hafnað að hefðbundin rök fyrir sérstöðu þjóðkirkjunnar (einkum stærð og samfélags- og menningarleg hlutverk) fái enn staðist.

Þjóðkirkjunni til handa sé þegar náð. Í þessu efni verður þó að líta til framtíðar og gæta þess að aðstæður breytast hratt í nútímasamfélagi. Hitt er óásættanlegt ef þjóðkirkjan óttast aukið sjálfstæði og þar með þá skyldu að axla aukna ábyrgð á málefnum sínum. Slíkan ótta verður að horfast í augu við, greina hann og bregðast við sé hann til staðar.

Af þeirri stefnu að dæma sem þjóðkirkjan markaði sér í aðdraganda atkvæðagreiðslunnar um að þjóðkirkjuákvæði verði áfram í stjórnarskránni má ætla að kirkjustjórnin meti meira óbreytt tengsl við ríkisvaldið en aukið sjálfstæði.²² Þessi afstaða ræðst væntanlega einkum af þeim stuðningi og vernd sem ákvæðið áskilur þjóðkirkjunni af hálfu ríkisvaldsins enda telur hún greinina efla sig í hlutverki sínu sem þjóðkirkju.²³ Í því sambandi ber þó að undirstrika að aukið sjálfstæði þjóðkirkjunnar rúmast vel innan þeirra marka sem 62. gr. stjórnarskrárinnar setur og áframhaldandi þróun í þá átt ógnar af þeim ástæðum ekki núverandi tengslum ríkis og kirkju. Aukið sjálfstæði felur þannig ekki sjálfkrafa í sér aðskilnað. Það er sérstakt viðfangsefni sem krefst sértækrar stefnumörkunar og ákvörðunar þjóðarinnar sjálfrar í sérstakri þjóðaratkvæðagreiðslu (sbr. 2. mgr. 79. gr. stjkskr.).

Í þessu sambandi verður að spyrja hvort núgildandi þjóðkirkjulög eða hliðstæða þeirra séu nauðsynlegur hluti þeirrar verndar sem stjórnarskráin áskilur þjóðkirkjunni eða hvort jafnmikill eða hugsanlega meiri stuðningur til framtíðar kunni að felast í lögum sem legðu grunn að stóráuknu sjálfræði. Svarið við þeirri spurningu felst ekki síst í hvort núgildandi lög geti reynst heftandi fyrir kirkjuna. Slík neikvæð áhrif koma einkum fram í að lögin ætla Alþingi ákvörðunarrétt í málum sem jafngott eða betra væri að hafa í höndum kirkjuþings, æðsta ákvörðunaraðila innan þjóðkirkjunnar. Í þessu sambandi er grundvallarspurning hvaða mál þjóðkirkjan vill eða þarf að eiga undir Alþingi og hvaða mál hún vill og/eða getur betur leitt til lykta út frá sínum eigin forsendum með að útkljá þau á kirkjuþingi eða eftir atvikum annars staðar í eigin stjórnkerfi. Hvers Alþingi þarf að gæta í þessu efni liggur ljósar fyrir en það er einvörðungu að rækja skyldur sínar á sviði trúarbragðaréttar sem fullvalda löggjafi í lýðræðisríki. Eins og þráfaldlega hefur komið fram í þessum greinabálki rúmast þær í stórum dráttum í 2. mgr. 9. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem er hluti af íslenskum lögum.²⁴

Þá er þess að spyrja hvort þjóðkirkjan óttist aukið sjálfræði eða geti e.t.v ekki veitt því viðtöku vegna innri veikleika. Væri þá helst um að kenna lélegri guðfræði, skorti á mörkuðum (þjóð-)kirkjuskilningi, vanþekkingu á þróun trúarbragðaréttar á síðari tímum eða óeðlilegri íhaldssemi á því sviði, veikleikum í stjórnkerfi kirkjunnar, innri togstreitu eða klofningi. Hér skal ekki sest í dómarasæti í svo viðkvæmum málum heldur aðeins bent á að á undangengnum árum hefur þjóðkirkjan leitt til lykta tvö erfið, viðkvæm og fyrir ýmsa sársaukafull mál og að endingu tekist það af töluverðri reisn.²⁵ Bendir það til að

²² Þingsályktun um að áfram verði ákvæði um þjóðkirkjuna í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

²³ Kirkjuþing færði þó fjölpættari rök fyrir stefnu sinni og benti á að lútherska kirkjan væri samofin menningu og sögu norræna þjóða, sem og að þjóðkirkjan væri „[...] opin, lýðræðisleg almannahreyfing sem heldur uppi þjónustu og mannræktarstarfi um land allt. Hún er því mikilvæg grunnstoð íslensks samfélags“. (Þingsályktun um að áfram verði ákvæði um þjóðkirkjuna í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands) Ekki var því aðeins haldið í stuðning ríkisvaldsins á grundvelli hefðarraka heldur vísað til framlags þjóðkirkjunnar til samfélagsins á líðandi stundu.

²⁴ Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Fyrsta grein“, bls. 44–45.

²⁵ Hér er átt við ásakanir á hendur Ólafi Skúlasyri biskupi um kynferðisbrot og stefnumörkun varðandi rétt samkynhneigðra til hjónavígslu sem komið er inn á annars staðar í greinaflokknum. Um fyrra málið sjá *Rannsóknarnefnd kirkjuþings. Skýrsla um viðbrögð og starfsbætti þjóðkirkjunnar vegna ásakana á hendur Ólafi Skúlasyri biskupi um kynferðisbrot*, Reykjavík: án útg., 2011.

stjórnkerfi hennar þoli nokkurt álag og geti lokið flóknum málum.²⁶ Þá virðist lítil hætta á klofningi í þjóðkirkjunni þótt áfram gæti þar vonandi skiptra skoðana og þjóðkirkjan rúmi þar með nauðsynlega guðfræðilega og kirkjupólítiska breidd til að geta risið undir því að vera þjóðkirkja í lýðræðislegu fjölhyggjusamfélagi.²⁷ Slík kirkja getur ekki stefnt að sömu einingu og frikkirkjur sem gera ráð fyrir persónulegri trúarafstöðu einstakra félagsmanna á grundvelli túlkana félagsins á megininntaki trúarinnar. Mikilvægt er þó að þróa áfram orðræðu um þjóðkirkjuskilning og trúarbragðarétt í landinu er hæfir 21. öld. Á því sviði virðist vanta mikið upp á að kirkjan sé reiðubúin til að eiga orðastað við þau öfl sem mæla fyrir auknum fjölbreytileika og jöfnuði á trúmálasviðinu.²⁸

Enn mætti spyrja hvort þjóðkirkjan óttist hugsanlega þau áreiti sem hún mætir í samtíðinni og búast má við að mæði á henni í auknum mæli í nánustu framtíð. Er þar einkum átt við vaxandi fjöl- og veraldarhyggju. Sé svo virðist þjóðkirkjan í raun vera á móti jöfnuði í trúarefnum. Ekki er ásætlanlegt að stærsta trúfélag landsins, sem auk þess býr að sterkri forréttindastöðu í samfélaginu, sýni tregðu við auknu sjálfstæði sínu af þeim ástæðum. Enn fremur er álitamál hvort þjóðkirkjan kunni að sakna fortíðarinnar þegar hún var samofnari ríkisvaldinu og gat komið fram af sama þunga og það eins og reyndin var einkum á 17. og 18. öld. Svo er vonandi ekki þar sem í slíkri afstöðu fælist fullkomin afneitan á eðli þjóðkirkjunnar sem trúfélags.

Loks má spyrja hvort þjóðkirkjan telji að tengsl hennar við þjóðina séu að meira eða minna leyti háð þeim lögum og stjórnarskrárákvæðum sem kveða nú á um réttarstöðu hennar. Í því fælist afstaða hliðstæð þeirri sem í umræðum um aðskilnað á öndverðri 20. öld var kölluð „ákveðnasta gjaldþrotayfirlýsing“ fyrir hönd þjóðkirkjunnar sem heyrst hefði.²⁹ Í því sambandi skal aðeins vísað til þess sem sagði í upphafi greinaflokksins, þ.e. að lífræn tengsl þjóðar og þjóðkirkju eru hornsteinn þjóðkirkjuskipanarinnar en ekki hin skráða löggjöf. Henni er aðeins ætlað að endurspeglar raunverulegar aðstæður og pólitískan vilja en ekki að hefta eðlilega þróun samfélagsins í átt til aukinnar fjölhyggju. Hlutverk löggjafarinnar er því fyrst og fremst að endurspeglar tengsl kirkju og þjóðar á hverjum tíma og að styðja við þau en ekki að njörva þau niður í hefðbundið far. – Kirkjuskipan 21. aldar þarfnast sveigjanleika og rýmis.

²⁶ Vissulega dróst lausn „biskupsmálsins“ úr hömlu sem leiddi til að traust fjölmargra til þjóðkirkjunnar og kirkjustjórnarinnar beið verulegan hnekki. Afstaða til hjónabands samkynhneigðra var hins vegar mótuð á tímabilinu 2007–2010 og var íslenska þjóðkirkjan í því efni meðal fyrstu hliðstæðra kirkna heims til að rjúfa þann múr. Málið kom þó tiltölulega snemma á dagskrá hér af pólitísku frumkvæði án þess að þjóðkirkjan þar fyrir væri undir pólitískum þrýstingi í málinu.

²⁷ Í grannkirkjunum hafa komið upp ýmis mál sem annað tveggja hafa leitt til að prestar hafa sagt af sér embætti eða bundist sérstökum samtökum um baráttumál sín og að meira eða minna leyti sagt sig úr samneyti við meginstrauminn í kirkju sinni. Á móti hefur komið að kirkjustjórnin hefur markað þá stefnu að guðfræðingar með tiltekin viðhorf í þess konar deilumálum séu ekki velkomnir til starfa innan þeirra vébanda. Sem dæmi má benda á langvarandi deilur um prestsvígslu kvenna í Svíþjóð. Torvelt er að sjá hvaða mál gætu valdið slíkri togstreitu hér.

²⁸ Það hefur vakið athygli greinarhöfundar að málsvarar þjóðkirkjunnar bregðast oft við gagnrýni þeirra sem mæla fyrir auknum jöfnuði á trúmálasviðinu, rýmkaðri stöðu minnihlutahópa og aukinni áherslu á það sem oft er nefnt „neikvætt“ trúfrelsi með yfirlýsingum þess efnis að „sött sé að“ kirkjunni ef ekki kristinni. (Um „neikvætt“ trúfrelsi sjá m.a. Hjalti Hugason, „Trúfrelsi í sögu og samtíð – Jákvætt og neikvætt trúfrelsi“, *Kirkjuritid* 72. árg., 1. h., 2006, bls. 17–23.) Tíðum er um brýn trúarbragðaréttarleg álitamál að ræða sem mikilvægt er að séu rædd efnislega þótt þau kunni að vera sett fram á yfirdrifin hátt. Einkum er það lífsskoðunarfélagið Siðmennt sem beitt hefur sér fyrir stefnumörkun á þessu sviði. (Sjá t.d. Tíu atriði til að tryggja trúfrelsi og jafnrétti, 16. október 2014, *sidmennt.is*, án dags., sótt 3. desember 2014 af <http://sidmennt.is/2014/10/16/tiu-atridi-til-ad-tryggja-trufrelsi-og-jafnretti/>) Yfirdrifinn málflutningur má þó fremur finna meðal sumra í félaginu Vantrú.

²⁹ Kjartan Helgason, „Um skilnað ríkis og kirkju. Synodusfyrirlestur síra Kjartans Helgasonar“, *Nýtt kirkjublað*. Hálfsmánaðarrit fyrir kristindóm og kristilega menningu 1912, 15. bl., bls. 179–186, hér bls. 183.

Hvert er stefnt í yfirstandandi endurskoðun?

Núverandi endurskoðun Þjóðkirkjulaganna hófst 2007. Málið tafðist vegna hrunsins en var endurvakið 2010 er kirkjuþing kaus nefnd til að halda vinnunni áfram. Í henni sat að meirihluta fólk sem ekki var kjörið á kirkjuþing þótt meirihlutinn ætti þar þó seturétt. Nefndin hafði ekki lokið störfum þegar þingið ákvað að taka málið úr höndum hennar og fela það nýrri nefnd sem aðeins væri skipuð kjörnum kirkjuþingsfulltrúum.³⁰ Hér verður því ekki gerð grein fyrir starfi fyrri nefndarinnar eða tillögum.³¹ Ljóst virðist þó að nefndin, sem við verkefninu tók, hafi byggt á gögnum þeirrar eldri bæði hvað varðar byggingu frumvarpsins og meginstefnu þess. Báðar nefndirnar miðuðu þannig að styttingu núgildandi laga sem fól í sér einföldun og aukið svigrúm þjóðkirkjunnar til handa.³² Ýmislegt í tillögum síðari nefndarinnar á þó ekki rætur að rekja til þeirrar fyrri. Hér verður stuttlega vikið að þeim tillögum sem síðari nefndin lagði fyrir kirkjuþing 2013 og dagsettar eru 1. október þá um haustið.³³

Nefndin frá 2013 kveðst halda áfram þeirri stefnu sem mörkuð hafi verið með þjóðkirkjulögum 1997 með því að ganga út frá að þjóðkirkjan skuli vera „sjálfstætt trúfélag“ en ekki „opinber stofnun“.³⁴ Þá fylgir hún og þeirri stefnu sem hún telur hafa komið fram í að kirkjan hafi „[...] lagt á það ríka áherslu að hún vill vera þjóðkirkja í tengslum við ríkisvaldið án þess að vera ríkiskirkja“.³⁵ Af þessu má ráða að meginstefna nefndarinnar er byggð á þeirri hefð sem mótaðist hér á 20. öld. Hún felur þó jafnframt í sér þá spennu sem hér er talin felast í núgildandi þjóðkirkjulögum – þ.e. að þjóðkirkjan vill vera trúfélag en halda jafnframt í sérstöðu sína og þar með óhjákvæmilega í arfleifð frá þeim tíma sem hún var opinber stofnun. Er þessi spenna í raun hluti af eðli kirkjunnar sem þjóðkirkju. Þrátt fyrir þetta vill nefndin einfalda almenna löggjöf um þjóðkirkjuna og færa ábyrgð og ákvarðanatöku í þeim efnum í enn ríkari mæli til kirkjuþings en gert hafi verið með núgildandi lögum.³⁶ Að því leyti vill nefndin vissulega beita sér fyrir auknu sjálfræði þjóðkirkjunnar til handa og er það í anda þeirra sjónarmiða sem haldið hefur verið fram í þessari greinaröð.

Í 2. gr. frumvarpsdraganna (þ.e. upphafsgrein 2. kap. um réttarstöðu kirkjunnar) er kveðið á um stöðu þjóðkirkjunnar sem sjálfstæðs trúfélags með sama hætti og nú er gert í upphafsmálgrein núgildandi þjóðkirkjulaga.³⁷ Af þeim sökum á sú gagnrýni, sem sett var fram í annari grein þessarar raðar, á upphaf núgildandi laga einnig við um þessa grein frumvarpsins.³⁸ Frekari ákvæði um þetta sjálfstæði er síðan að finna í 7. gr. sem verður það með lykilgrein í frumvarpinu. Þar segir: „Þjóðkirkjan ræður innri málefnum sínum um

³⁰ Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Fyrsta grein“, bls. 35–36.

³¹ Lokaskýrsla nefndarinnar er að finna í skjalasafni Biskupsstofu, BS 0.2.0; CD 2013.02.360; innk. 10. maí 2013.

³² Fyrri nefndin kynnti vissulega hugmyndir að mjög styttem þjóðkirkjulögum eða allt niður í rúmlega 10 gr. Sú tillaga sem hún gekk einkum út frá rúmaði þó 47. gr. miðað við 64. gr. núgildandi laga. Tillagan sem lögð var fyrir kirkjuþing 2013 var 40 gr.

³³ Nefndin lagði lokatillögur sínar fyrir kirkjuþing 2014 en þá hafði þessi grein þegar verið ritrýnd. Málið hlaut litla umræðu og enga efnislega afgreiðslu eins og fram kom í upphafi þessarar greinar. Þá var sá galli á undirbúningi málsins á kirkjuþingi að með frumvarpinu fylgdi röng greinargerð. Torvelt er því að túlka mörg ákvæði þess. Af þessum ástæðum er hér byggt á drögunum frá 2013. Örlítil munur er á tillögnum tveimur sem felst einkum í að orðalag er unnara í síðari tillögunni. Vegna núverandi stöðu málsins er ólíklegt að sá munur muni hafa nokkur áhrif.

³⁴ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, bls. 15 (Athugasemdir), *kirkjutbing.is*, án dags. sótt 4. desember 2014 af file:///Users/hhugason/Downloads/Tillaga-til-þingsályktunar-um-frumvarp-til-þjóðkirkjulaga%20(2).pdf.

³⁵ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, bls. 13 (Athugasemdir).

³⁶ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, bls. 15 (Athugasemdir).

³⁷ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, 2. gr.

³⁸ Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Önnur grein“, bls. 54–61.

skipulag, stofnanir og valdmörk þeirra á milli“.³⁹ [Leturbr. HH] Ekki verður annað séð en þessi grein marki tímamót verði hún að lögum. Vissulega er þar enn mælt fyrir um sjálfstæði kirkjunnar í „innri málum“ en sá málaflokkur er aftur á móti skilgreindur með víðtækari hætti en gert hefur verið hingað til í lögum og lögskýringargögnum.⁴⁰ Hingað til hefur verið litið svo á að „innri málin“ nái fyrst og fremst yfir málefni sem lúta að helgi-haldi kirkjunnar og túlkun á trúarkenningu hennar enda var sýnt fram á í annarri greininni að nú nái sjálfræðissvið kirkjunnar lögum samkvæmt aðeins yfir slík málefni.⁴¹ Samkvæmt hinni nýju grein ná „innri málin“ einnig yfir málaflokka sem nú teljast til „stjórnar“ og „starfshátta“ kirkjunnar en núgildandi þjóðkirkjulög hafa að geyma mörg ákvæði um þessa þætti. Samkvæmt greininni skal sjálfræði kirkjunnar nú einnig ná til þessara þátta. Enda segir í skýringum með henni að markmið hennar sé að festa sjálfstæði kirkjunnar í sessi og takmarka afskipti opinberra aðila (ríkisvaldsins) af innri málum kirkjunnar, auka möguleika hennar til að mæta breyttum aðstæðum og aðlaga skipulag sitt að þeim kröfum sem gerðar eru hverju sinni.⁴² Greinin er því mikið fagnaðarefni og markar viss þáttaskil í sjálfstæðis-þróun þjóðkirkjunnar. Í henni felst að stórt skref yrði stigið í átt að auknu sjálfstæði og stofnunarlegu trúfrelsi þjóðkirkjunnar verði greinin samþykkt. Jafnframt er þetta edlilegt framhald af þeim áfanga sem náð var með lögnum 1997 er kirkjuþingi var veitt heimild til að útfæra fjölmörg ákvæði laganna á þessum sviðum með starfsreglum. Þessi meginsteftna kemur einnig fram í þeirri miklu styttingu þjóðkirkjulaganna sem frumvarpið boðar (þ.e. úr 64. gr. alls í 40. gr.). Margar þeirra greina þjóðkirkjulaganna 1997, sem mælt er með að falli brott, fjalla einmitt um málefni sem lúta má á sem innri mál þjóðkirkjunnar. Þrátt fyrir að þessu skrefi sé hér fagnað skal jafnframt á það bent að alls ekki er nægilega vel um þetta aukna sjálfræði kirkjunnar búið í frumvarpsgreininni eða frumvarpinu í heild eins og vikið verður að hér á eftir.

Miðað við þessa meginsteftnu frumvarpsins stingur það nokkuð í stúf að í 15. gr. er aðeins lagt til að kirkjuþingi geti átt frumkvæði að frumvörpum til laga um „kirkjuleg málefni“ og hafi umsagnarrétt taki ráðherra slíkt frumkvæði sjálfur á sama hátt og gert er í núgildandi lögum.⁴³ Í þessu efni er of skammt gengið eigi að vinna að raunverulegu sjálfstæði kirkjunnar. Eins og fram kemur í annarri grein þessa bálks er nauðsynlegt að sjálfstæðu trúfélagi sé tryggður annað tveggja samþykktar- eða synjunarréttur eigi veraldlegur löggjafi á annað borð að setja lög um önnur málefni þess en þau sem beinlínis lúta að réttarstöðu félagsins.⁴⁴ Með „kirkjulegum málefnum“ getur hér enda aðeins verið um að ræða mál er lúta að þjóðkirkjunni sjálfri en ekki trúarbragðaréttinum í landinu almennt. Um hann hlýtur löggjafinn að véla út frá eigin forsendum og undir trúarbragðarétt heyrir óhjákvæmilega löggjöf um réttarstöðu þjóðkirkjunnar, þ.e. ysta lag kirkjuskipanarinnar (sbr. hér aftar).

Þegar mælt er fyrir jafnmikilli einföldun og styttingu þjóðkirkjulaganna og raun ber vitni í frumvarpsdrögunum frá 2013 er mikilvægt að spurt sé hvort slíkar breytingar séu líklegar til að hleypa upp kirkjuskipaninni, valda óæskilegu rofi eða losi á henni eða opna fyrir ófyrirsjáanlega þróun í þá átt. Hér skal undirstrikað að svo þarf ekki að verða sé gripið til

³⁹ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, 7. gr.

⁴⁰ Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Önnur grein“, bls. 60, nmgr. 43.

⁴¹ Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Önnur grein“, bls. 61–64.

⁴² Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, bls. 19 (Athugasemdir).

⁴³ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, 15. gr.

⁴⁴ Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Önnur grein“, bls. 59–60.

aðgerða er fyrirbyggja slíkt. Hér á eftir verður tillaga í þá veru kynnt þar sem mælt er með kirkjuskipan í fjórum þrepum sem miðar annars vegar að því að standa vörð um festu í kirkjuskipaninni eins og nú er fyrst og fremst gert með þjóðkirkjulögum en hins vegar að auknum sveigjanleika hennar í höndum kirkjunnar sjálfar. Til að þessum að sumu leyti andstæðu markmiðum verði náð virðist nauðsynlegt að herða á skilyrðum fyrir því hvernig þjóðkirkjan sjálf, þ.e. kirkjuþing, geti breytt kirkjuskipaninni. Virðist í því sambandi mikilvægt að skapa aðhald með störfum kirkjuþings og tryggja aðkomu „kirkjunnar sjálfar“, safnaðanna og trúnaðarmanna þeirra auk presta, djákna og annarra starfsmanna kirkjunnar, að breytingum á mikilvægustu þáttunum í þeim hluta kirkjuskipanarinnar sem mælt er með að verði á forræði kirkjuþings.

Meðal þeirra atriða í tillögum nefndarinnar sem skapa kunna los og óvissu ber fyrst að nefna hve snubbótt 7. gr. frumvarpsins þrátt fyrir allt er í núverandi mynd. Þar er eins og fram er komið kveðið á um að þjóðkirkjan ráði sjálf skipulagi sínu, stofnunum og valdmörkum þeirra. Eðli máls samkvæmt færir greinin kirkjuþingi stórukið vald til að móta stjórnkerfi og skipulag kirkjunnar almennt. Þótt ekki komi það fram í greininni eða skýringum með henni er ljóst að starfsreglum sem kirkjuþing setur er hér ætlað að koma í stað fjölmargra ákvæða í núgildandi þjóðkirkjulögum. Við núverandi aðstæður getur kirkjuþing breytt starfsreglum með einfaldri meirihlutasamþykkt á einu kirkjuþingi. Gefur augaleið að nái 7. gr. frumvarpsins fram að ganga óbreytt getur kirkjuþing á allt of skjót-virkan máta breytt reglum um stofnanir og valdmörk þeirra eða gert aðrar viðamiklar breytingar á skipulagi kirkjunnar án þess að þær hafi hlotið víðtæka og vandaða meðferð og umræðu í kirkjunni. Þar með virðist opnuð leið fyrir los og/ eða vanreifaðar breytingar á kirkjuskipaninni.

Þá ber þess að geta að með hinu nýja frumvarpi virðist vald kirkjuþings á vettvangi helgisíða og kenningarlegra málefna stórukið frá því sem nú er. Munar þar mestu að ákvæði núgildandi þjóðkirkjulaga um prestastefnu (einkum 2. mgr. 28. gr.) eru felld brott.⁴⁵ Á það skal fallist að eðlilegt er að málefni á þessu sviði séu leidd til lykta á kirkjuþingi eins og kirkjuleg mál á öðrum sviðum. Einnig skal fallist á að heppilegra sé að kirkjuþing kveði á um störf og stöðu prestastefnunnar en að hinn veraldlegi löggjafi geri það. Hitt má aftur á móti ekki vera vafa undirorpið eða háð breytilegum vilja kirkjuþings frá ári til árs hvernig aðkomu presta og djákna, sem rækja hina vígðu þjónustu í kirkjunni, sé háttað að þessum innstu málefnum hennar. Þar verður að tryggja festu og öryggi sem og aðkomu fagaðila í kirkjunni að ákvörðunum á þessu sviði almennt en ekki aðeins í undantekningartilvikum og þegar til ágreinings kemur á kirkjuþingi.⁴⁶ Sé ekki tryggt að allar ákvarðanir kirkjuþings á sviði helgisíða og kenningar hafi hlotið umfjöllun og helst samþykki presta- (og djákna-)stefnu en ekki aðeins kenningarnefndar (sbr. 1. mgr. 13. gr.) áður en þær hljóta afgreiðslu kirkjuþings er hætt við of mikilli einstefnu og miðstýringu á þessu viðkvæma sviði. Skyld þessu er það nýmæli að kirkjuþing setji starfsreglur um starfssvið biskups Íslands.⁴⁷ Ljóst er að kveða þarf á um þetta atriði á formlegri hátt en nú er gert sem og að ekki er annar til þess bærari en kirkjuþing. Það verða þó að gilda skýrar reglur um hvaða málsmeðferð slíkar reglur og breytingar á þeim þurfa að fá áður en þær verða samþykktar á kirkjuþingi og hvert samráð þurfi að hafa í því efni við hinar vígðu stéttir í kirkjunni.

⁴⁵ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, bls. 15 (Athugasemdir).

⁴⁶ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, 2. og 3. mgr. 13. gr.

⁴⁷ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, bls. 16 (Athugasemdir).

Hvað einstakar tillögur nefndarinnar áhrærir skal bent á að hún vill beita sér fyrir að aukið vald verði fært út í héruð og þá einkum með því að auka vægi prófaste en afmarka hlutverk biskups og takmarka vald hans.⁴⁸ Vekur athygli að með þessu virðist aðeins mælt fyrir tilflutningi valds frá einu kirkjulegu stjórnástandi til annars en ekki fyrir auknu lýðræði í kirkjunni eða auknu svigrúmi safnaða. Rök nefndarinnar fyrir breytingunni virðast enda helst vera stjórnunarlegs eðlis þar sem vísað er til þess að í prófastsdæmum séu „nánari tengsl [...] á milli þjónustueininga“ en á lands- eða biskupsdæmisvísu.⁴⁹ Ef draga ætti úr miðstjórn í kirkjunni og koma á dreifræði virðist ríkari hefð í lútherskum kirkjum fyrir að tryggja söfnuðunum sjálfum sem víðtækastan sjálfsákvörðunarrétt. Það fyrirkomulag má t.d. greinilega sjá í dönsku þjóðkirkjunni. Í þessu efni virðist fram komin tillaga því ekki byggð á lútherskum kirkjuskilningi, mótaðri safnaðarsýn eða lýðræðisþróun í kirkjunni. Einnig vekur athygli að mælt er með að próföstum verði falin „tilsjón“ með kirkjulegu starfi í prófastsdæmum um leið og ákvæði um tilsjónarhlutverk vígslubiskupa er fellt brott.⁵⁰ Í kirkjulegri orðræðu er hefð fyrir að nota hugtakið tilsjón sem hliðstæðu gríska orðsins *epískópé* sem vísar til eftirlitshlutverks biskups í kirkjunni og er embættisheiti hans (*epískópos*) einmitt dregið af því.⁵¹ Samkvæmt orðanna hljóðan virðist 23. gr. frumvarpsins veita próföstum sjálfstæðri hlutdeild í hinni kirkjulegu tilsjón en nú er ekki síst vegna þeirra breytinga sem lagðar eru til á vígslubiskupsembættunum (30. gr., sjá síðar). Í skýringum með 23. gr. virðist þessi skilningur staðfestur þótt þar sé einnig kveðið á um forystuhlutverk prófaste í kirkjulegu uppbyggingar- og þróunarstarfi.⁵² Hér er tveimur ólíkum hlutverkum blandað saman þar sem ekki er augljóst að vel fari á að sami einstaklingur leiði þróunarstarf sem krefst persónulegrar þátttöku og skapar mikið návígi og fari með hina formlegu, kirkjulegu tilsjón sem eðli máls samkvæmt krefst nokkurrar fjarlægðar eigi hlutleysi og samræmi að vera tryggt.

Prófastar og prófastsdæmi mynda frá fornu fari millistig milli kirkjustjórnarinnar, einkum biskups, og hinna staðbundnu starfs- og þjónustueininga kirkjunnar, safnaða, sókna og prestakalla.⁵³ Hlutverk prófaste geta þó verið með ýmsum hætti í lútherskum kirkjum og hafa verið breytileg hér á landi eftir aðstæðum. Fram á 19. öld önnuðust prófastar t.d. iðulega kirkjuvígslur sem nú er litið á sem sjálfsagt hlutverk biskups.⁵⁴ Staða prófaste er skilgreind í 5. kafla Kirkjuskipanar Kristjáns III (hér stuðst við textann frá 1539) sem ber yfirskriftina „Superintendenterne og deres medhjælpere, provsterne“. Þar eru próföstum falin ýmis hlutverk m.a. það tilsjónarhlutverk sem kemur fram í árlegum vísitasíum þeirra. Hlutverk prófastanna virðast þó, eins og kaflafyrirsögnin bendir til, öll byggjast á að litið var á prófastana sem trúnaðar- og aðstoðarmenn biskupa í einstökum héruðum eða hlutum biskupsdæma sem almennt voru of víðlend til að biskupar gætu

⁴⁸ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, bls. 15 (Athugasemdir).

⁴⁹ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, bls. 15 (Athugasemdir).

⁵⁰ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, 23. gr., 29. gr., 30. gr.).

⁵¹ Í þessu sambandi vekur athygli að nefndin, sem samdi þjóðkirkjulögin 1997, ræðir um „tilsjónarvald kirkjumálaráðherra“ skv. 4. gr. laganna. (Frumvarp til laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, bls. 2990 (Athugasemdir með frumvarpinu).) Þar er þó ótvírætt um veraldlegt eftirlitshlutverk að ræða, þ.e. þá skyldu ráðherra að fylgjast með að þjóðkirkjan og stofnanir hennar farið að lögum. Ráðherra hefur þannig ekki önnur eftirlitshlutverk gagnvart kirkjunni en þegar opinberar stofnanir eiga í hlut. Varast ber að nota sama hugtak um það og innri tilsjón í kirkjunni sem beinist að kenningu, helgihaldi og öðrum þáttum trúarlífsins.

⁵² Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, bls. 25 (Athugasemdir).

⁵³ Bjarni Sigurðsson, *Geschichte und Gegenwartsgestalt des isländischen Kirchenrechts*, bls. 244.

⁵⁴ Hjalti Hugason, „Kristnir trúarhættir“, *Íslensk þjóðmenning V. b.*, ritstj. Frosti F. Jóhannsson, Reykjavík: Bókaútgáfan Þjóðsaga, 1988, bls. 75–339, hér bls. 98.

sinnt eftirliti sínu sem skyldi við þær aðstæður sem ríktu á 16. öld og fram á þá 20., ekki síst hér á landi.⁵⁵ Sami skilningur kemur fram í gildandi erindisbréfi prófaste hér en þar segir m.a. að þeir skuli vera biskupi „auga og hönd til allrar aðgæslu [...]“ í prófastsdæminu.⁵⁶ Af þessum sökum virðist ljóst að ekki er mögulegt að líta svo á að próföstum sé við núverandi aðstæður fengið sérstakt tilsjónar- eða eftirlitshlutverk sem sé aðgreinanlegt frá tilsjónarhlutverki biskups. Löngum gat hlutverk prófaste á þessu sviði jafnvel ráðist af hve færir einstakir biskupar voru um að sinna eftirlitinu sjálfir t.d. hvað heilsufar áhræði.⁵⁷ Við núverandi aðstæður gegnir allt öðru máli en áður fyrr. Með bættum samgöngum og fjölbættum samskiptamöguleikum er ekki sama þörf og fyrrum að byggja tilsjónarhlutverkið í kirkjunni á trúnaðarmönnum biskups í héraði, þ.e. próföstum. Þvert á móti virðist heppilegt að greina á milli hinnar formlegu, kirkjulegu tilsjónar er sé í höndum biskups og eftir atvikum vígslubiskupa en að starf prófaste verði eftt sem leiðtogahlutverk í kirkjulegu þróunarstarfi í héraði auk þess sem þeim séu falin samræmingar- og verkstjórnarhlutverk í prófastsdæmum og/eða á samstarfssvæðum. Ekki verður hins vegar séð að tilfærsla á hlutverkum frá biskupi og/eða vígslubiskupum til prófaste feli í sér raunverulega valddreifingu.

Þessu skylt er að í frumvarpinu er hvorki sóknin né hinn staðbundni söfnuður skilgreind sem fjárhagsleg grunneining kirkjunnar. Í skýringum við 9. gr. sem fjallar um sóknarnefndir segir að reynslan af

[...] sjálfstæði sókna [sé] ekki góð hvort heldur litið er til *fjárhagslegrar afkomu* þeirra eða þess hversu skort hefur á samvinnu þeirra í milli. Eftirlit þarf að auka á þessu sviði og auka þarf þekkingu á þeim sérhæfðu verkefnum sem unnin eru á vettvangi safnaðanna. [Leturbr. HH].⁵⁸

Hér skal þessum fullyrðingum ekki mótmælt en bent á að með frumvarpinu virðist fremur opnað fyrir skerðingu á sjálfstæði safnaða/sókna og aukið eftirlit og aðhald á því sviði af hálfu kirkjupings og yfirstjórnar kirkjunnar auk prófaste. Með þessu móti virðist ekki stefnt að því að efla lýðræðislegt, fjölgreint grasrótastarf í kirkjunni heldur að auka miðstýrt starf hennar innan víðlendari eininga en sóknanna. Þannig virðist áhersla færð frá sóknum og prestaköllum yfir til prófastsdæma. Í því kunna að felast skilvirkari starfshættir en nú tíðkast. Í þessu felst þó stefnubreyting sem vera þarf uppi á borðinu og vinna þarf að á lýðræðislegan hátt í nánú samstarfi við trúnaðarfólk safnaðanna í landinu. Breyting sem þessi má a.m.k. ekki verða án sérstakrar umræðu en hún virðist fremur miða að því að þróa kirkjuna sem stofnun en sem trúfélag eða almannahreyfingu sem ætlað sé að byggjast á sveigjanlegu grasrótastarfi.⁵⁹ Þá má benda á að söfnuðurinn er mikilvæg grunneining í kirkjunni að lútherskum skilningi. Með þeirri breytingu, sem hér er lýst, má því færa rök fyrir að kirkjuskipan okkar færðist fjær hinni lúthersku hefð í þessu efni. Hér skal aftur á móti fallist á að nauðsyn er á að stórauka samstarf sókna og prestakalla. Það mætti þó gera á sveigjanlegri máta með eflingu samstarfssvæða og/eða með því að stofna sóknasamfélög sem aukið geta hagkvæmni og skilvirkni í rekstri.

⁵⁵ „Den danske Kirkeordinans af 1539“, lutherdansk.dk, án dags., sótt 29. apríl 2014 af <http://www.lutherdansk.dk/trellix/id134.htm>.

⁵⁶ Erindisbréf prófaste og heitstafur, 29. okt. 2008, *kirkjan.is*, 29. október 2008, sótt 2. maí 2014 af <http://www2.kirkjan.is/node/343>.

⁵⁷ Loftur Guttormsson, Frá siðaskiptum til upplýsingar, (Kristni á Íslandi III. b., ritstj. Hjalti Hugason), Reykjavík: Alþingi, bls. 330.

⁵⁸ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, bls. 20 (Athugasemdir), sbr. og 8. og 9. gr.

⁵⁹ Á það má benda að hér er um að ræða málefni sem helst hefur komið í veg fyrir breytta kirkjuskipan í Danmörku. Sterk öfl í kirkjunni óttast að slíkar breytingar hefðu óhjákvæmilega það mikla lýðræði og sveigjanleika sem er til staðar á safnaðargrundvelli.

Þá vekur athygli að í frumvarpinu eru hin óljósu og veikburða vígslubiskupsembætti enn rýrð frá því sem nú er og að því er virðist skilin eftir í tómarúmi auk þess sem tengsl þeirra við hina fornu biskupsstóla eru rofin en þau hafa einkennt embættin frá upphafi en þó í vaxandi mæli frá því um 1990. Virðist eðlilegra og ábyrgara a.m.k. frá fjárhagslegu sjónarhorni séð að fella embættin brott í stað þess að svipta þau bæði inntaki og þeirri hefð sem þau hafa þó hvílt á.⁶⁰ Í tillögu sinni stígur nefndin aðeins hálfa leið í þá átt er hún í skýringum við 1. mgr. 30 gr. frumvarpsins kveðst leggja til að vígslubiskups-embættin verði lögð niður „sem sjálfstæð embætti“.⁶¹ Þyki ekki fært að leggja embættin niður mætti breyta þeim til upprunalegs horfs, þ.e. að hlutverk vígslubiskupa verði aðeins að vígja biskup Íslands geti forveri hans ekki gert það en að þeir séu að öðru leyti sóknarprestar eða prófastar. Auk þess gætu vígslubiskupar verið staðgenglar biskups Íslands líkt og kveðið er á um í 31. gr. frumvarpsins.

Auk þess sem hér hefur verið rætt leggur nefndin til að ákvæði um úrskurðar- og áfrýjunarnefndir þjóðkirkjunnar verði felld niður eins og var gert með samþykkt kirkjuþings 2013. Hvað svo sem um reynslu af starfi nefndanna má segja dregur brottfall þeirra úr sjálfstæði kirkjunnar eins og á hefur verið bent.⁶²

Hér framar var bent á nokkur atriði þar sem frumvarpið virðist auka áhrif og völd kirkjuþings til mikilla muna án þess að þau séu öll talin upp meðal helstu nýmæla þess.⁶³ Hér er þessari meginstefnu frumvarpsins fagnað en jafnframt bent á að útfærsla hennar geti verið til þess fallin að valda óæskilegu losi í kirkjuskipaninni eða opna fyrir ófyrirséða þróun í þá átt. Stafar sú hætta aðallega af því að í framtíðinni verða ákvæði um ýmis mikilvæg atriði kirkjuskipanarinnar, sem nú er kveðið á um í þjóðkirkjulögum, einungis að finna í starfsreglum sem kirkjuþing setur verði frumvarpið að lögum. Við núverandi aðstæður er eins og fram er komið næsta auðvelt að breyta starfsreglum með einfaldri meirihlutasamþykkt á einu kirkjuþingi. Hefur sú staða raunar komið oft upp í seinni tíð að endurskoða þurfi slíkar breytingar að skömmum tíma liðnum. Vitnar það um los og eykur ekki virðingu kirkjuþings né er heldur til þess fallið að ávinna því traust.

Kirkjuskipan í fjórum þrepum

Hér á eftir verður sett fram hugmynd að kirkjuskipan fyrir 21. öld sem jafnframt má lýsa sem *kirkjuskipan í fjórum þrepum* og byggist hún á þeim sjónarmiðum sem reifuð hafa verið hér á undan. Áréttað skal að með kirkjuskipan er hér átt við þær skráðu formreglur sem gilda um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar og fram koma í stjórnarskrá, lögum frá Alþingi og starfsreglum sem kirkjuþing setur. Þá skal ítrekað að hlutverk kirkjuskipanar er að tryggja skipulag, festu og samhengi í starfi kirkjunnar. Þegar íslenska þjóðkirkjan á í hlut þarf kirkjuskipanin að byggjast á þeirri forsendu að um þjóðkirkju er að ræða en hvorki ríkiskirkju eða ríkisátrúnað né frikkirkju sem krafist getur persónulegrar játningar af félögum sínum. Þá þarf kirkjuskipanin að hvíla á evangelísk-lútherskum grunni en hin lútherska hefð hefur löngum lagt áherslu á söfnuðinn (eða sóknina) sem

⁶⁰ Hér er aðeins vakið máls á hugsanlegum breytingum en ekki mælt með niðurfellingunni í sjálfu sér. Kirkjuskipanin má þó ekki gera ráð fyrir embættum sem ekki er augljóst hvaða hlutverki gegni eða eigi að gegna.

⁶¹ Málsgreinin hljóðar þannig: „Vígslubiskupar annast þau verk sem biskup Íslands felur þeim“. Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, 29. og 30. gr., sbr. og bls. 26 (Athugasemdir).

⁶² Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Önnur grein“, bls. 62.

⁶³ Tillaga til þingsályktunar um frumvarp til þjóðkirkjulaga, bls. 16–17 (Athugasemdir).

grunneiningu kirkjunnar. Auk þess að tryggja festu er mikilvægt að kirkjuskipan á 21. öld skapi einnig svigrúm og leikreglur fyrir breytingar á þeim sviðum sem henni er ætlað að taka til og geri kirkjunni þar með mögulegt að laga sig að síbreytilegum aðstæðum í nútímasamfélagi. Tillagan tekur og tillit til þeirrar aðgreiningar sem fram kom í upphafi greinaflokksins í ytri og innri kirkjuskipan þar sem sú fyrrnefnda kveður á um réttarstöðu og grundvallandi stjórnarform þjóðkirkjunnar en hin síðarnefnda markar stefnu um frekari útfærslu á stjórn kirkjunnar, skipulagi og starfsháttum. Tillagan gengur fyrst og fremst út á form kirkjuskipanarinnar. Í því endurskoðunarferli, sem nú stendur yfir, virðist eðlilegt að ganga fyrst um sinn út frá inntaki núgildandi þjóðkirkjulaga og starfsreglna svo sem verða má en endurskoða einstök efnisatriði þeirra á síðari stigum þegar ný verkaskipting Alþingis og kirkjubings hefur verið ákveðin. En það er mikilvægt fyrsta skref í endurskoðun núgildandi kirkjuskipanar.

Fyrsta, ysta eða efsta þrep íslensku þjóðkirkjuskipanarinnar er við núverandi aðstæður að finna í 62. gr. stjórnarskrárinnar sem nýlega hefur hlotið nokkra staðfestingu af þjóðarinnar hálfu í þjóðaratkvæðagreiðslu um frumvarp stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá. Hér er gengið út frá að í nánustu framtíð verði byggt á þeim grunni. Hann rúmar enda víðfeðma þróunarmöguleika fyrir þjóðkirkjuna og stóraukið sjálfræði henni til handa miðað við það sem nú er. Þess ber þó að gæta að skjótt geta umskipti orðið í þessu efni ekki síst ef það mat er rétt að aðskilnaður ríkis og kirkju eigi töluverðu fylgi að fagna meðal þjóðarinnar þrátt fyrir niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar 2012. Hyggilegt er því að búa svo um hnúta að önnur þrep kirkjuskipanarinnar geti staðið sem mest óhöggud hvernig svo sem kveðið verður á um þjóðkirkjuna í stjórnarskrá í framtíðinni og jafnvel þótt það verði ekki gert.

Hér er lagt til að annað þrep kirkjuskipanarinnar og jafnframt ýtarlegri þáttur hins ytra hluta hennar verði áfram settur fram í lögum frá Alþingi er kveði á um réttarstöðu og grundvallarþættina í stjórnarformi þjóðkirkjunnar auk skyldna hennar sem þjóðkirkju. Rökin fyrir sérlögum af þessu tagi um eitt opinbert trúfélag, þ.e. þjóðkirkjuna, og jafnframt inntaki laganna felast einkum í eftirfarandi þremur atriðum: 1) Í velferðarsamfélagi hefur ríkisvaldið sjálfstæða skyldu til að setja trúarbragðarétt er m.a. byggi á 2. mgr. 9. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem hefur lagagildi hér á landi; 2) evangelísk-lútherska (meirihluta-)kirkjan myndar ramma um trúarhefð mikils hluta þjóðarinnar jafnvel burtséð frá trúarafstöðu einstaklinganna, gegnir margháttuðum menningar- og félagslegum hlutverkum sem önnur trú- og lífsskoðunarfélög hafa ekki gengið inn í á viðlíka hátt, er margfalt fjölmennari og veltir meiri fjármunum en nokkurt annað slíkt félag og 3) 62. gr. stjórnarskrárinnar eða ígildi hennar kallar á að þjóðkirkjunnar sjái stað í löggjöf landsins og að málefni hennar heyri að nokkru leyti undir opinberan rétt. Sérstök þjóðkirkjulög geta verið hluti af þeirri vernd sem ríkisvaldinu ber að veita þjóðkirkjunni og þar er mögulegt að útfæra að nokkru þann stuðning sem ríkinu ber að veita kirkjunni. Sérstök þjóðkirkjulög eru jafnframt hluti af því aðhaldi sem eðlilegt er að ríkisvaldið sýni þjóðkirkjunni (sbr. 4. gr. núgildandi þjóðkirkjulaga) sem langstærsta trúfélagi landsins. Ljóst er að fyrstu tvær ástæðurnar, sem tilfærðar eru hér á undan, eru óháðar þeirri síðustu. Fullnægjandi ástæður liggja með öðrum orðum fyrir að sérlög gildi um meirihluta-kirkju landsins þótt hennar verði e.t.v. ekki getið í stjórnarskrá ríkisins til langframa. Þetta á einkum við ef slík lög eru stutt rammalög sem einskorðast við réttarstöðu, grunnþættina í stjórnarformi kirkjunnar og grundvallaskyldur hennar. Núgildandi þjóðkirkjulögum þyrfti hins vegar að breyta á ýmsa lund félli 62. gr. stjórnarskrárinnar eða ígildi hennar

brott. Slíkt ferli kann að reynast kirkjunni torvelt. Stutt og einföld þjóðkirkjulög auðvelda það aftur á móti mjög.

Hér er mælt með að þau þjóðkirkjulög, sem ætlað verður að gegna hlutverki þessa annars þreps í kirkjuskipan framtíðarinnar, verði mun styttri og einfaldari en þjóðkirkjulögin 1997 sem og fram komið frumvarp og að þeim verði einvörðungu ætlað að fjalla um réttarstöðu kirkjunnar sem trúfélags, grunnþættina í stjórnarformi hennar, sem og skyldur hennar í samfélaginu og skyldur ríkisvaldsins við hana. Þannig hefðu þau að geyma hliðstætt efni og nú er að finna í öðrum köflum núgildandi laga en þeim þriðja en þeir ná aðeins yfir 10 af alls 64 greinum núgildandi þjóðkirkjulaga. Í lögnum þyrfti auk ákvæða um réttarstöðu þjóðkirkjunnar að koma fram að henni beri að viðhafa lýðræðislega stjórnarhætti, vandaða stjórnarsýslu (í anda stjórnarsýslulaga) og gagnsæi í stjórnarháttum, stjórnarsýslu og upplýsingagjöf m.a. um meðferð og ráðstöfun fjármuna (í anda upplýsingalaga). Þá þyrfti að kveða á um aðild að kirkjunni, rétt meðlimanna bæði til kirkjulegrar þjónustu og þátttöku í stjórn og ákvarðanatöku kirkjunnar sem og um sjálfstæði safnaða og/eða sókna (þ.e. að þeir séu félags- og fjárhagslegar grunneiningar kirkjunnar). Í lögnum þyrfti og að kveða skýrt á um skyldur þjóðkirkjunnar til að veita þjónustu um land allt sem og að þjónustan standi öllum til boða sem eftir leita. Í stuttum rammalögum sem þessum er merkingarbært að staðhæfa að íslenska þjóðkirkjan sé eða skuli vera „sjálfstætt trúfélag“ gagnstætt því sem nú er um 1. mgr. 1. gr. þjóðkirkjulaganna. Þrátt fyrir núverandi orðalag ber fremur að líta á þjóðkirkjuna sem opinbert en sjálfstætt trúfélag.⁶⁴ Loks þyrfti að koma skýrt ákvæði um rétt kirkjuþings til að setja starfsreglur á grundvelli laganna (sbr. núg. 65. gr. þjóðkirkjulaganna). Þessum starfsreglum væri ætlað að mynda tvö innri, síðari eða lægri þrep kirkjuskipanarinnar, þ.e. hina innri kirkjuskipan. Þess skal getið að nefnd sú sem starfaði að endurskoðun þjóðkirkjulaganna 2010–2013 kynnti tvær hugmyndir að stuttum þjóðkirkjulögum sem tóku mið af því sem hér hefur verið sagt og var þeim vel tekið t.d. af prestastefnu. Hér er litið svo á að með lögum af þessu tagi væri löggjafanum gert kleift að gegna skyldum sínum gagnvart þjóðkirkjunni bæði hvað varðar stjórnarskrárbundna vernd henni til handa og aðhald gagnvart henni. Með því að takmarka löggjafarvald sitt við þessi atriði væri löggjafinn heldur ekki að afsala sér fullveldi á sviði trúarbragðaréttar umfram það sem lög um mannréttindasáttmála Evrópu gera þegar ráð fyrir. Í slíkum stuttum rammalögum gegndi 7. gr. í fram komnu frumvarpi eða ígildi hennar lykilhlutverki líkt og í frumvarpsdrögum frá 1. október 2013 með nokkrum viðbótum þó.

Hér er lagt til að innri kirkjuskipaninni, sem ætlað er að útfæra stjórnkerfi kirkjunnar, skipulag hennar og starfshætti nánar, verði skipt upp í tvenns konar starfsreglur sem kirkjuþing setji og myndi þær þriðja og fjórða þrep hinnar fjórskiptu kirkjuskipanar. Annars vegar væri um að ræða starfsreglur er tækju til skipulags, stofnana og embætta þjóðkirkjunnar og valdmörk þeirra á milli. Þar á meðal væri m.a. að finna starfsreglur fyrir biskupsembættið sem og kirkjuþing sjálft (3. þrepið). Hins vegar væru síðan starfsreglur sem kvæðu á um starfshætti og starfsemi kirkjunnar í einstökum atriðum líkt og gert er með starfsreglum samkvæmt núgildandi lögum (4. þrepið). Lagt er til að greint verði milli þessara tveggja flokka starfsreglna í þjóðkirkjulögum. Það væri mögulegt að gera með nánari útfærslu á 7. gr. fram komins frumvarps t.d. með þessum hætti:

⁶⁴ Hjalti Hugason, „Kirkjuskipan fyrir 21. öld. Önnur grein“, bls. 57–58.

Þjóðkirkjan ræður innri málefnum sínum um skipulag, stofnanir og embætti sem og valdmörk þeirra á milli. Kveðið skal á um þessi atriði í starfsreglum sem kirkjuþing setur.

Starfsreglur sem kirkjuþing setur samkv. 1. mgr. og breytingar á þeim öðlast aðeins gildi með samþykkt tveggja kirkjuþinga að undangenginni ýtarlegri kynningu og prófastsdæmum og eftir umfjöllun á prestastefnu.⁶⁵

Með slíkum ákvæðum væri tryggt að kirkjuþing gæti ekki raskað grundvallaratriðum í kirkjuskipaninni án breiðrar aðkomu „kirkjunnar í heild“, þ.e. bæði vígðra og óvígðra trúnaðarmanna í söfnuðum, prestaköllum og prófastsdæmum. Með því að áskilja samþykkt á tveimur kirkjuþingum er skapað svigrúm fyrir ýtarlega kynningu og samráð utan kirkjuþings, sem og vandaða ígrundun kirkjuþingsfólks sjálfs. Þetta er eftirsóknarvert þar sem þessum starfsreglum væri ætlað að taka til grundvallaratriða og tryggja festu og stöðugleika í kirkjustarfinu.⁶⁶ Oft gæti sú staða komið upp að kosið yrði til kirkjuþings meðan á breytingum á þessu lagi starfsreglnanna stæði og gæti það tryggt á móta festu og nú gildir um stjórnarskrárbreytingar. Þannig væru og líkur á að fyrirhugaðar breytingar fengju meiri kynningu en ella. Þá gæti slík staða jafnvel breytt kirkjuþingskosningum að einhverju leyti úr hreinu persónukjöri eins og nú er í flestum tilvikum yfir í kjör sem öðrum þræði snerist um málefni, þ.e. breytingar á mikilvægum þáttum kirkjuskipanarinnar.

Þetta þriðja þrep, sem væri uppistaðan í innri kirkjuskipaninni, gæti til að byrja með haft að geyma efni sem í stórum dráttum væri í gildi III. kafla núgildandi þjóðkirkjulaga að viðbættum þeim útfærslum á stjórnkerfi kirkjunnar sem nauðsynlegar væru eftir setningu nýrra og styttra þjóðkirkjulaga. Þannig yrði tryggð festa og stöðugleiki meðan jafnróttæk stytting þjóðkirkjulaganna og hér er lögð til gengi yfir. Ef nauðsyn þætti til að greina með skýrari hætti á milli þessara starfsreglna og annarra mætti gefa þeim fyrrnefndu heitið grundvallarsamþykktir kirkjuþings eða hliðstætt heiti.

Fjórða og síðasta þrep kirkjuskipanarinnar væru síðan starfsreglur sem kirkjuþing setti með sama eða svipuðum hætti og nú er og gæti breytt á einu kirkjuþingi að undangenginni sams konar kynningu og nú er gert ráð fyrir. Uppistöðuna í þessum starfsreglum er þegar að finna í því regluverki sem kirkjuþing hefur sett á undangengnum árum um ýmis mál í kirkjunni og kæmu til endurskoðunar eftir samþykkt þeirra starfsreglna sem gert er ráð fyrir samkvæmt tillögunni hér framar.

Kirkjuskipan fyrir 21. öld – Samantekt

Í þessari greinaröð hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að íslenska þjóðkirkjan sé þrátt fyrir orðalag 1. mgr. 1. gr. þjóðkirkjulaganna 1997 ekki sjálfstætt trúfélag í þeirri merkingu sem orðalag greinarinnar virðist ýta undir, þ.e. að hún sé *autonom* í trúarbragðaréttarlegum skilningi. Er þetta mikilvæg niðurstaða þar sem ekki verður annað ráðið af kirkjulegri umræðu í landinu en að margir telji að reyndin sé hin gagnstæða. Þvert á móti er á það bent að þjóðkirkjan njóti aðeins takmarkaðs „sjálfræðis [...] innan lögmæltra marka“. Þau

⁶⁵ Leturbr. sýnir viðbætur við 7. gr. frumvarps til þjóðkirkjulaga dags. 1. október 2013. Í greininni mætti einnig gera áskilnað um umfjöllun á leikmannastefnu. Eins mætti kveða á um samþykki presta- (og djákna-)stefnu en ekki aðeins umfjöllun. Þá mætti gera áskilnað um að kirkjuþingskosningar færu fram milli þeirra tveggja kirkjuþinga er þarf til að staðfesta eða breyta starfsreglum skv. þessu ákvæði. Með því yrði stigið stórt skref í lýðræðisátt. Loks mætti kveða á um samþykkt aukins meirihluta á kirkjuþingi ef ástæða þykir til.

⁶⁶ Bent skal á að fyrirkomulagið, sem hér er mælt með, veldur því að fyrstu starfsreglur af þessu tagi gætu ekki tekið gildi fyrr en að tveimur kirkjuþingum liðnum frá samþykkt laganna. Í millitíðinni er nauðsynlegt að þeir þættir núgildandi þjóðkirkjulaga (einkum III. kafla) sem reglunum er ætlað að leysa af hólmi haldi gildi sínu.

mörk koma einkum fram í Þjóðkirkjulögum en af þeim má ráða að sjálfræðissvið þjóðkirkjunnar sé bundið við kenningarleg málefni og mál sem tengjast helgisíðum og trúariðkun kirkjunnar. Hér er því talið réttmætara að líta á þjóðkirkjuna sem opinbert trúfélag. Í ljósi þeirrar niðurstöðu er í raun óþarft að víkja að nýju að annarri spurningu sem varpað er fram í upphafi, þ.e. hvort mögulegt sé að líta svo á að aðskilnaður hafi þegar átt sér stað milli þjóðkirkjunnar og ríkisvaldsins. Þjóðkirkja sem nýtur aðeins „sjálfræðis [...] innan lögmæltra marka“ er eðli máls samkvæmt ekki aðskilin frá ríkinu. Hún getur aftur á móti verið stofnunarlega aðgreind frá því að meira eða minna leyti. Íslenska þjóðkirkjan er vissulega mun aðgreindari frá ríkisvaldinu en evangelísk-lúthersku þjóðkirkjurnar í Noregi og einkum Danmörku en eðlilegt var að flokka hana með þeim a.m.k. fram um miðbik 20. aldar og jafnvel allt til þeirra breytinga sem gengu yfir á lokaáratugi 20. aldar er stjórnarsýslulegt sjálfstæði þjóðkirkjunnar óx til muna (1994) og þjóðkirkjulögin gengu í gildi (1998). Tvær framangreindar kirkjur eru aftur á móti í hópi þeirra kristnu trúfélaga sem eru í nánustum tengslum við ríkisvaldið nú á dögum.

Þá er niðurstaða þessarar könnunar einnig sú að við núverandi aðstæður búi þjóðkirkjan ekki við það sjálfræði að hún geti þróað stjórn sína, skipulag og starfshætti sem allt eru nátengd atriði og líta má á sem „innri málefni“ kirkjunnar út frá eigin guðfræðilegu forsendum. Hér er litið á þetta sem mikilvægt hlutverk kirkjunnar sjálfar sem veraldlegur löggjafi geti ekki leyst hana undan eða sé hæfur til að taka að sér. Þá voru færð fyrir því rök að á grundvelli almennra trúarbragðaréttarlegra sjónarmiða beri þjóðkirkjunni í nafni trúfrelsis að keppa að auknu sjálfstæði sínu og þar með auknum jöfnuði milli hennar og annarra trúfélaga í landinu. Viðist það í samræmi við þá hugsun sem boðuð er í mannréttindasáttmála Evrópu og túlkun Feneyjanefndarinnar á honum.

Þá var sýnt fram á hvernig meginstefna nefndar þeirrar er kirkjuþing 2013 fól að koma fram með tillögum að endurskoðuðum þjóðkirkjulögum beinist í þessa átt. Jafnframt var bent á helstu ágallana á tillögum nefndarinnar en þeir felast annars vegar í að ekki virðist nægilega búið um það aukna sjálfstæði sem kirkjuþingi verður fengið verði frumvarpið að lögum. Einnig telst það til ágalla að þrátt fyrir yfirlýsta stefnu sína leggur nefndin fyrst og fremst til að (tilsjónar-)vald verði fært til milli efri laga kirkjunnar sem stofnunar, þ.e. frá biskupum til prófesta, og þrengir fremur en víkkar sjálfstæði sókna og/eða safnaða. Hvort tveggja bendir til að nefndinni sé þrátt fyrir allt eiginlegra að hugsa um kirkjuna sem (opinbera) stofnun en (sjálfstætt) trúfélag.

Sú tillaga að kirkjuskipan í fjórum þrepum, sem kynnt er í lok greinarinnar, felur í sér að kirkjuþing fær ákvörðunarvald um flest mál er lúta að skipulagi, stjórn og starfháttum kirkjunnar. Þjóðkirkjan risi þar með undir því að geta kallast sjálfstætt, þ.e. *autonomt*, trúfélag án þess að tengsl hennar við ríkisvaldið yrðu þar með rofin. Sýnt var fram á að sjöunda grein fram komins frumvarps til endurskoðaðra þjóðkirkjulaga er lykilgrein þess. Með þeim viðbótum við hana, sem hér eru lagðar til, yrði valdi kirkjuþings settar nokkrar skorður og vígðum jafnt sem óvígðum trúnaðarmönnum safnaðanna tryggð aðkoma að öllum breytingum er snerta meginþætti (innri) kirkjuskipanarinnar. Þar með yrði bæði tekið tillit til guðfræðilegra og faglegra sjónarmiða (með umfjöllun á prestastefnu). Þar með tryggir tillagan að þjóðkirkjan geti mótað stjórn og starfshætti sína út frá eigin guðfræðilegu forsendum en það er grunnþáttur í stofnunarlegu (*corporative*) trúfrelsi og sjálfstæði (*autonomy*) þjóðkirkjunnar. Tillagan tekur og tillit til lýðræðissjónarmiða (með áskilnaði um umfjöllun í prófastsdæmum og eftir atvikum söfnuðum) og ætti þar með að stuðla að dreifræði í kirkjunni. Áfram hefði löggjafinn óheft löggjafarvald og fullveldi um

ytri kirkjuskipanina sem kveður á um réttarstöðu, skyldur og hlutverk þjóðkirkjunnar, sem og tengsl hennar við ríkisvaldið (innan ramman núverandi stjórnarskrár) og skyldur þess gagnvart henni. Loks væri kirkjuskipan, sem byggðist á ofangreindri tillögu, opin fyrir róttækri breytingu á tengslum ríkis og kirkju, þ.e. aðskilnaði, verði afráðið í náninni framtíð að draga mjög úr þessum tengslum eða fella þau að meira eða minna leyti niður. Slík breyting þyrfti með öðrum orðum ekki að reynast kirkjunni „sársaukafull“ eða kalla á víðtækar breytingar á formlegu regluverki hennar.

Kirkjuskipan sem þannig væri byggð upp héldi áfram þeirri þróun sem barist var fyrir í upphafi 20. aldar, komst að nokkru leyti til framkvæmda með stofnun kirkjuráðs (1931) og kirkjubings (1957) en þó fyrst svo um munar á lokaáratugi aldarinnar. Alla 20. öldina var af þjóðkirkjunnar hálfu stefnt að auknu sjálfstæði og sjálfræði kirkjunnar í takt við trúfrelsis- og mannréttindaþróun í samfélaginu almennt. Vart virðast rök fyrir öðru en að halda þeirri þeirri stefnu áfram í upphafi 21. aldarinnar.