

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 35/1970, um Kristnisjóð o.fl.,
með síðari breytingum (ókeypis lóðir).

Flm.: Helgi Hrafn Gunnarsson, Björn Leví Gunnarsson, Hanna Katrín Friðriksson,
Halldóra Mogensen, Jón Steindór Valdimarsson, Jón Þór Ólafsson,
Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Smári McCarthy, Þorsteinn Víglundsson,
Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Andrés Ingi Jónsson, Inga Sæland.

1. gr.

5. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta hefur áður verið flutt á 148. og 149. löggjafarþingi (441. mál).

Samkvæmt 5. gr. laga um Kristnisjóð o.fl., nr. 35/1970, er sveitarfélögum kaupstaða og kauptúna skylt að leggja til ókeypis lóðir undir kirkjur og undanskilja þær gatnagerðargjaldi. Nú er prestur skylt að hafa aðsetur í kaupstað eða kauptúni og er þá sveitarfélagi skylt að leggja til ókeypis lóð undir íbúðarhúsi hans ef um lögboðið prestssetur er að ræða.

Lög um Kristnisjóð o.fl. byggjast í öllum meginatriðum á tillögum prestakallanefndar sem kirkjumálaráðherra skipaði 23. apríl 1965. Á þeim tíma var trúarlíf þjóðarinnar mun einsleitara en nú auk þess sem meiri sátt ríkti almennt um þátttöku opinberra aðila í rekstri trúfélaga.

Samkvæmt 62. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, nýtur Hin evangelíska lúterska kirkja stöðu þjóðkirkju á Íslandi og skal ríkið að því leyti styðja hana og vernda. Í 65. gr. stjórnarskrárinnar er hins vegar kveðið á um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis eða stöðu að öðru leyti.

Túlkun ákvæðisins í reynd.

Þótt kirkjuráð hinnar íslensku þjóðkirkju hafi á hendi umsjón og stjórn Kristnisjóðs og beri ábyrgð fyrir kirkjuþingi á stjórn hans eru í 5. gr. laga um Kristnisjóð o.fl. ekki nefndar sérstaklega kirkjur þjóðkirkjunnar, heldur kirkjur almennt. Því verður ekki í fljótu bragði séð að 5. gr. laganna grundvallist á 62. gr. stjórnarskrárinnar sem veitir þjóðkirkjunni sérstaka vernd og stuðning. Þetta atriði er þó umdeilt og er það eitt vandamálanna við túlkun ákvæðisins.

Þá eru nýleg dæmi þess að sveitarfélög hafi litið svo á að á grundvelli jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar beri þeim einnig að leggja til ókeypis lóðir undir sambærilegt húsnæði annarra skráðra trúfélaga og undanskilja þær gatnagerðargjaldi, þó svo að lög um Kristnisjóð o.fl. vísi til hinnar íslensku þjóðkirkju.

Frá árinu 1999 hefur til að mynda Reykjavíkurborg túlkað ákvæðið út frá almennum jafnræðissjónarmiðum og þar með haft það sem stefnu að gera ekki upp á milli trúfélaga þegar kemur að úthlutun ókeypis lóða undir tilbeiðsluhús, hvort sem um er að ræða kristnar kirkjur, musteri, moskur eða hof.

Ákvæðið og afleiðingar þess urðu þannig til þónokkurrar umræðu í kosningum til sveitarstjórna árið 2014 vegna fyrirhugaðrar byggingar mosku og þá hvort gildissvið ákvæðisins væri einungis afmarkað við þjóðkirkjuna eða kristna söfnuði. Sú umræða einkenndist ekki síst af trúarlegri tortryggni og andúð í garð ákvörðunarinnar á grundvelli þess að um væri að ræða félag múslima og byggingu mosku en ekki kristinn söfnuð og byggingu kirkju.

Jafnræðissjónarmið í stjórnarskrá og gildandi lögum.

Eins og áður hefur verið rakið er 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands ætlað að tryggja jafnræði fyrir lögum.

Þótt Reykjavíkurborg vísi ekki til 65. gr. stjórnarskrárinnar sérstaklega við túlkun 5. gr. laga um Kristnisjód o.fl. heldur til almennra jafnræðissjónarmiða verður ekki hjá því litið að 65. gr. stjórnarskrárinnar er ætlað að tryggja jafnræði fyrir lögum óháð trúarskoðunum. Þrátt fyrir þá túlkun ákvæðisins, sem stundum hefur verið haldið á lofti, að það myndi einungis skylda sveitarfélaga til að afhenda ókeypis lóðir undir kirkjur þjóðkirkjunnar, en ekki kirkjur eða tilbeiðsluhús annarra söfnuða, stendur eftir að sú takmörkun kemur hvergi fram með berum orðum í lagagreininni sjálfri. Sömuleiðis verður ekki hjá því litið að þegar sveitarfélög hafa litið til almennra jafnræðissjónarmiða, sambærilegra við þau sem 65. gr. stjórnarskrárinnar er ætlað að tryggja, hafa þau einnig veitt öðrum söfnuðum ókeypis lóðir undir sín tilbeiðsluhús.

Ef skylda sveitarfélaga til að leggja til ókeypis lóðir er einvörðungu bundin við kirkjur þjóðkirkjunnar mætti ætla að það væri í samræmi við 62. gr. stjórnarskrárinnar þrátt fyrir 65. gr. um jafnræði fyrir lögum. Hins vegar, ef þessi skylda sveitarfélaga samkvæmt orðanna hljóðan varðar kirkjur almennt, en ekki trú- og lífsskoðunarfélög sem boða aðra trú eða lífskoðun en kristni, mætti ætla að ákvæði 5. gr. laga um Kristnisjód o.fl. væri í ósamræmi við 65. gr. stjórnarskrárinnar. Því virðist sem svo að ákvæðið sé ekki samrýmanlegt stjórnarskránni nema það varði annaðhvort kirkjur þjóðkirkjunnar sérstaklega skv. 62. gr. stjórnarskrárinnar eða að gætt sé jafnræðissjónarmiða skv. 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Í ljósi alls þessa er óhætt að segja að vegna orðalags 5. gr. laga um Kristnisjód o.fl. geti ákvæðið leitt til mismunandi túlkunar eftir því hvort litið sé til 62. eða 65. gr. stjórnarskrárinnar við túlkun þess. Í ljósi þessa telja flutningsmenn þessa frumvarps að breyta þurfi lögum.

Brottfall ákvæðisins.

Tvær leiðir má fara til þess að skýra ákvæðið með hliðsjón af 62. og 65. gr. stjórnarskrárinnar. Önnur er sú að ákvæðið tilgreini kirkjur þjóðkirkjunnar sérstaklega, en þá mætti ætla að ákvæðið væri ótvírætt í samræmi við þá mismunun á grundvelli trúarskoðana sem 62. gr. stjórnarskrárinnar heimilar þrátt fyrir 65. gr. um jafnræði fyrir lögum. Ætla mætti að túlkun sveitarfélaga á ákvæðinu yrði framvegis sú að einungis bæri að úthluta ókeypis lóðum undir kirkjur þjóðkirkjunnar en ekki annarra safnaða, jafnvel þótt kristnir væru. Flutningsmenn frumvarps þessa telja að slík breyting væri skref aftur á bak en ekki í takt við þróun samfélagsins í átt til umburðarlyndis og jafnræðis fyrir lögum óháð trúarskoðunum. Einnig telja flutningsmenn ekki forsvaranlegt að eftir umræðu sem beinist gegn tilteknu trúfélagi á grundvelli trúarskoðunar meðlima þess sé ákvæðið sniðið sérstaklega að öðru, vinsælla trúfélagi,

enda mætti ætla að slíkt yki enn frekar á þá spennu og þann ágreining sem ákvæðið hefur þegar valdið.

Hin leiðin er að fella greinina brott. Flutningsmenn frumvarps þessa telja ákvæðið barn þess tíma þegar trúarskoðanir og fyrirkomulag trúar- og lífsskoðunarfélaga voru talsvert einleitari en nú er raunin. Sú aðgerð að skylda sveitarfélög einhliða til að ráðstafa dýrmætu landi án endurgjalds til trúfélaga sem eftir því sækjast á ekki við í nútímasamfélagi þar sem lóðir eru takmörkuð auðlind. Flutningsmenn telja enn fremur engin gild rök fyrir því að sveitarfélögum sé gert skylt að láta af hendi lóðir án endurgjalds til trú- og lífsskoðunarfélaga frekar en annarra félaga.

Flutningsmenn frumvarps þessa leggja því til að ákvæðið falli brott og trúfélög greiði fyrir lóðir líkt og almennt tíðkast. Eðlilegt hlýtur að vera að sveitarfélögin hafi sjálfsákvörðunarrétt yfir eigin landsvæði.

Lokaorð.

Trú- og lífsskoðunarfélög eru í eðli sínu umdeild og stutt getur verið í hatursfulla orðræðu sem er á skjön við markmið opinnar og upplýstrar umræðu. Það er ótækt að íslensk lög séu þess valdandi að misjafn skilningur á markmiði og túlkun þeirra valdi ágreiningi milli trúarhópa, um hvort í lögunum felist mismunur og jafnvel hvort hún eigi að vera þar. Óhætt er að segja að ætlun löggjafans hafi aldrei verið sú að valda slíkum samfélagsnúningi þegar ákvæðið var fyrst sett í lög en flutningsmenn frumvarps þessa telja einföldustu og skynsamlegustu lausnina á þeim vanda vera þá að fella greinina brott.