

**Nd.**

**190. Frumvarp til laga**

[152. mál]

um biskupskosningu.

Frá menntamálanefnd.

1. gr.

Kjörgengur til embættis biskups Íslands er hver guðfræðikandidat, sem fullnægir skilyrðum til þess að vera skipaður prestur í þjóðkirkjunni.

2. gr.

Kosningarrétt við biskupskjör eiga:

1. Allir þjónandi prestar og prófastar í þjóðkirkjunni, þ. á m. prestar þeir er 6. gr. 2. málsg., 7. gr. 1. málsg., 8. og 9. gr. laga nr. 35/1970 taka til, þjónandi vígslubiskupar og biskup, kennarar guðfræðideildar, sem eru í föstum embættum eða störfum (prófessorar, dósentar, lektorar), enda séu þeir guðfræðikandidatar, og biskupsritari með sama skilorði, svo og prestvígðir menn, sem ráðnir eru til sérstakra starfa innan þjóðkirkju á vegum kirkjuráðs, eftir því sem nánar segir í reglugerð sbr. 7. gr.

2. Kjörnir leikmenn, sem sæti eiga á kirkjuþingi, þegar biskupskosning fer fram, svo og leikmenn, sem sitja í kirkjuráði, en eigi eru jafnframt kjörnir kirkjuþingsmenn.

3. Enn fremur einn leikmaður fyrir hvert prófastsdæmi, þó tveir frá Reykjavíkurprófastsdæmi, kjörnir af leikmönnum, sem sæti eiga á héraðsfundi, til 4 ára í senn, og skulu varamenn einnig kjörnir á sama hátt.

3. gr.

Biskupskosning skal vera skrifleg og leynileg.

Þriggja manna kjörstjórn fer með yfirstjórn, undirbúning og framkvæmd biskupskosningar. Formaður hennar er ráðuneytisstjórinn í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, en varamaður hans skrifstofustjórinn í sama ráðuneyti. Aðalfundur Prestafélags Íslands tilnefndir annan kjörstjórnarmann til 4 ára í senn, svo og varamann. Kirkjumálaráðherra skipar þriðja manninn og varamann hans til 4 ára í senn.

Kjörstjórn semur kjörskrá fyrir biskupskosningu, og skal hún liggja frammi á biskupsstofu eða öðrum stað eða stöðum, sem kjörstjórn ákveður, í 4 vikur, eftir því sem nánar segir í auglýsingu kjörstjórnar.

Kjörstjórn úrskurðar um kosningarrétt samkvæmt lögum þessum, svo og um gildi einstakra atkvæðaseðla, og enn fremur um kjörgengi. Úrskurði kjörstjórnar má, innan viku frá því er hann gekk, skjóta til kirkjumálaráðherra, sem leysir úr málinu til fullnaðar.

4. gr.

Kjörstjórn sendir þeim, sem kosningarrétt eiga, nauðsynleg kjörgögn: auðan kjörseðil, óáritað umslag, eyðublað fyrir yfirlýsingu kjósanda um það, að hann hafi kosið, og umslag með utanáskrift kjörstjórnar. Þá skal fylgja leiðbeining um það, hvernig kosning fari fram. Greina skal glögglega, fyrir hvaða tíma kjörseðill skuli hafa borist kjörstjórn.

Kjósandi ritar á kjörseðil nafn eins biskupsefnis. Eigi skal hann undirrita kjörseðil eða auðkenna hann með öðrum hætti. Setur hann seðilinn síðan í óáritaða umslagið, sbr. 1. málsg., og lokar því, útfyllir eyðublaðið og leggur gögnin í áritaða umslagið og sendir kjörstjórn það í ábyrgðarpósti.

5. gr.

Kæmur út af kosningunni skulu hafa borist kjörstjórn innan viku frá því, er fresti lauk til að skila atkvæðaseðlum, og úrskurðar kjörstjórn þær. Að svo búnu telur kjörstjórn atkvæði og úrskurðar þau, nema kosning sé úrskurðuð ógild. Úrskurði kjörstjórnar má skjóta til kirkjumálaráðherra innan viku frá því að hann gekk, og leysir hann úr málinu til fullnaðar.

6. gr.

Réttkjörinn biskup er sá, sem fær meirihluta greiddra atkvæða. Nú fær enginn þann atkvæðafjölda, og skal þá kosið að nýju milli þeirra þriggja, sem flest fengu atkvæði. Ef atkvæði verða jöfn, skal hlutkesti ráða um þá, sem kosið er um. Sá er réttkjörinn, sem þá fær flest atkvæði. Nú verða atkvæði jöfn, og skal þá veita embættið öðrum hvorum þeirra, sem flest fengu atkvæðin, eða einum af þremur, ef þeir fá allir jöfn atkvæði.

Forseti Íslands skipar biskup.

7. gr.

Í reglugerð, sem kirkjumálaráðherra setur, skal mælt nánar fyrir um biskupskosningu.

8. gr.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 1981, og fer eftir þeim um kosningu biskups á árinu 1981. Frá sama tíma falla úr gildi lög nr. 21 27. júní 1921 um biskupskosningu.

Prófastar gangast fyrir því, þegar eftir gildistöku laga þessara, að leikmenn, sem sæti eiga á héraðsfundum, kjósi kjörmenn, sbr. 2. gr. 3. tölulið. Kirkjumálaráðherra getur heimilað, að stjórn Prestafélags Íslands tilnefni á árinu 1981 aðalmann og varamann í kjörstjórn biskupskosninga til þess tíma, er greinir í 3. gr. 2. málsg.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var samþykkt einróma á nýafstöðnu kirkjuþingi og sent dóms- og kirkjumálaráðherra með beiðni um að það verði lagt fyrir Alþingi er nú situr.

Með bréfi til menntamálanefndar Nd., dags. 25. nóv. s. l., óskaði ráðherra þess, að nefndin flytti frumvarpið, og samþykkti nefndin á fundi sínum 3. des. s. l. að verða við þeirri beiðni.

Einstakir nefndarmenn áskilja sér þó rétt til þess að flytja eða fylgja sérstökum breytingartillögum sem fram kunna að koma við frv.

Frumvarpinu fylgdi svohljóðandi greinargerð:

Frumvarp það, sem hér er flutt, er borið fram að ósk kirkjuþings og biskups Íslands, en frumvarpið var samþykkt á síðasta kirkjuþingi í nóvember 1980. Svo sem frumvarpið ber með sér, er að því stefnt, að ýmsar breytingar verði gerðar á lögum um biskupskosningu og gildi hin nýja tilhögun, ef frv. verður að lögum, um biskupskosningu á árinu 1981. Er þess því vænst, að frv. fái greiða meðferð á Alþingi.

Frumvarpið samdi dr. Ármann Snævarr, svo og greinargerð, er fer hér á eftir.

Lög um biskupskosningar eru frá 1921, og hafa þau eigi sætt breytingum. Atkvæðisrétt í slíkri kosningu eiga þjónandi prestar þjóðkirkjunnar og guðfræðikennarar Háskólans. Tilnefna þeir þrjá menn sem biskupsefni í þeirri röð, sem

þeim finnst best við eiga. Réttkjörinn biskup er sá, sem fær 3/5 hluta atkvæða, og eru úrslit þá bindandi fyrir veitingarvaldið. Ef enginn fær þann atkvæðafjölda, skal embættið veitt einum þeirra þriggja, sem flest fær atkvæðin.

Ýmsar ástæður valda því, að tímabært er og raunar aðkallandi að taka lög þessi til endurskoðunar.

1. Í fyrsta lagi eru ákvæðin eigi skýr um kosningarrétt í biskupskosningum, einkum vegna þess að eftir gildistöku laganna hafa ýmsir starfsmenn þjóðkirkjunnar bætst við, sem eigi störfuðu, þegar löginn voru sett. Getur orkað tvímælis, hvernig fari um kosningarrétt ýmissa þessara manna. Veltur það á skýringu á lögum frá 1921, sem er vandasöm. Í 2. gr. 1. tölulið frv. þessa er ákvæði, sem myndi koma að verulegu haldi, ef lögfest yrði. Þá er heimilað í 7. gr. frv. að setja reglugerðar-ákvæði um einstök atriði, m. a. varðandi kosningarrétt, og er öðrum þræði að því vikið í 1. tölulið 2. gr.

2. Í öðru lagi hafa komið upp hugmyndir um það, að leikmenn fái atkvæðisrétt með nokkrum hætti í biskupskosningum. Sú hugmynd er raunar ekki ný af nálinni, því að í frv., sem séra Þórarinn Böðvarsson flutti á Alþingi 1893, var lagt til, að leikmenn fengju atkvæðisrétt, og það raunar riflegan, við biskupskjör. Á kirkjuþingi 1974 var samþykkt tillaga til þingsályktunar um breytingu á lögum um biskupskosningu þess efnis, að leikmenn, sem sæti eiga á kirkjuþingi, og einn leikmaður, kosinn af safnaðarfulltrúum á héraðsfundum, fengju atkvæðisrétt. Þessi ályktun var áréttuð á kirkjuþingi 1976. Kirkjuþing 1978 samþykkti frv. til laga um biskupsdæmi, sem hefir að geyma ákvæði um biskupskjör. Er þar m. a. gert ráð fyrir þátttöku leikmanna í kosningunni, þótt ekki séu stilaðar ákveðnar reglur um það, og var lagt til, að um þetta væri mælt í reglugerð.

Í Danmörku og Noregi eru lögfestar reglur um þátttöku leikmanna í biskupskosningu, og eiga sóknarnefndir í biskupsdæmi kost á að greiða atkvæði um biskups-efni eða tjá sig með öðrum hætti. Biskupsefni sækja um embætti samkv. dönsku reglunum og skulu hafa tiltekinn fjölda meðmælenda. Er kosning bundin við umsækjendur. Í Noregi er tiltekinn fjöldi biskupsefna nefndur til, en sú tilgreining er ekki bindandi fyrir þá, sem atkvæðisrétt eiga. Í reynd binda úrslit atkvæðagreiðslu hendur veitingavaldsins í Danmörku, en ekki með sama hætti í Noregi, að því er ætla verður.

Í frv. þessu er lagt til, að kjörnir leikmenn, sem sæti eiga á kirkjuþingi, þegar biskupskosning fer fram, fái atkvæðisrétt við kosninguna, svo og leikmenn í kirkjuráði, þótt þeir séu ekki jafnframt kjörnir kirkjuþingsmenn. Ennfremur einn leikmaður úr hverju prófastsdæmi, kjörinn af leikmönnum á héraðsfundum, en þó tveir í Reykjavíkuprófastsdæmi. Vissulega er margra kosta vól í þessu sambandi, en hér ber að gæta þess, að vænta má þess, að á næstunni verði tekin afstaða til stjórnunar- og skipulagsmála þjóðkirkjunnar í heild sinni, þ. á m. um skipun biskupsdæma. Má ætla, að það fyrirkomulag, sem nú er brotið upp á, verði nánast til reynslu og þykir þá rétt að viðtækari hlutdeild leikmanna í þessum kosningum bíði heildarendurskoðunar á stjórnunarmálum þjóðkirkjunnar, ef því er að skipta.

3. Í þriðja lagi er svo þess að gæta, að ákvæði laga 21/1921 eru næsta fáskrúðug um kosninguna sjálfa, og er þörf á ýmsum ákvæðum í því sambandi. Hefir frv. þetta slík ákvæði að geyma, og er reynt að fella þau að þeirri kosningatilhögun, sem mörkuð er í lögum um kosningar til kirkjuþings. Í lögum 21/1921 er mælt svo fyrir, að kjósandi tilnefni þrjú biskupsefni. Þessi tilhögun þykir ekki heppileg og þykir eðlilegra í kosningum sem þessum, að kjósandi nefni eitt biskupsefni. Með því fást yfirleitt skýrari úrslit. Þá þykir rétt að kveða svo á, að sá sé réttkjörinn biskup, sem fái meirihluta atkvæða, og eru ekki áskildir 3/5 hlutar atkvæða, eins og nú er, en sérstök ákvæði eru svo um aðra kosningarumferð ef enginn fær svo mörg atkvæði.

4. Rétt hefir þótt að hefja löginn á því að mæla fyrir um kjörgengi í biskupskosningum, sbr. 1. gr. frv.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Ákvæði þetta um kjörgengi er í samræmi við reglur þær, sem nú gilda, þótt ekki séu þær lögskráðar.

Um 2. gr.

Hér eru samfelld ákvæði um kosningarrétt guðfræðinga og leikmanna í biskupskosningum.

Um 1. tölulið. Það ákvæði laga 21/1921, að þjónandi prestar og prófastar eigi atkvæðisrétt, er endurtekið í frumvarpsgreininni. Bætt er við fyrir öryggis sakir, að þetta gildi einnig um þjónandi vígslubiskup og þjónandi biskup, og er hér átt við vígslubiskup, sem ekki er lengur þjónandi prestur. Þá er haldið þeirri tilhögun, að fastir kennarar guðfræðideildar, sem eru guðfræðikandidatar, eigi kosningarrétt, og á það við um prófessora, dósentna og lektora. Stundakennarar eiga ekki atkvæðisrétt. Enn er bætt við biskupsritara, en hann hefir í reynd notið kosningarréttar. Ekki er lögmælt, að biskupsritari sé guðfræðingur, og er hér því sami fyrirvari gerður sem um guðfræðikennara, að biskupsritari á því aðeins kosningarrétt, að hann sé guðfræðikandidat. Samkvæmt 21. gr. laga 35/1970 er unnt að ráða starfsmenn til sérstakra verkefna í þágu þjóðkirkjunnar. Þykir eðlilegt, að þeir starfsmenn, sem ráðnir eru til allangs tíma, njóti kosningarréttar, en heppilegt þykir, að um kosningarrétt þeirra sé nánar mælt í reglugerð. Upphafsaákvæði 1. töluliðar á jafnt við um skipaða menn sem setta, en ástæða er til að benda á, að þegar manni er veitt leyfi frá prestsstarfi um skamman tíma og annar er settur til að gegna embættinu, þá þarf að skera úr því, hvor þeirra eigi að njóta kosningarréttar. Er gert ráð fyrir, að úr slíku verði leyst með reglugerðarákvæði, enda getur hér verið um talsvert mismunandi tilbrigði að ræða.

Um 2. tölulið. Hér er mælt fyrir um kosningarrétt þeirra kjörnu leikmanna, sem sæti eiga á kirkjuþingi. Eru þeir 7 talsins, sbr. lög 43/1957, 2. gr. Kirkjuþing kýs fjóra menn í kirkjuráð, og skulu tveir þeirra a. m. k. vera guðfræðingar. Kirkjuþing er ekki bundið við að kjósa leikmenn úr hópi kirkjuþingsmanna. Þykir eðlilegt, að kirkjuráðsmaður, sem ekki er jafnframt kjörinn kirkjuþingsmaður, njóti kosningarréttar. Tekið skal fram, að varamaður kirkjuþingsmanns eða kirkjuráðsmanns getur komið í stað aðalmanns í þessu efni, er aðalmaður andast eða getur ekki neytt atkvæðisréttar t. d. sakir alvarlegra veikinda. Er eðlilegt, að kjörstjórn leysi úr slíku máli, en skipa má því einnig með reglugerð.

Um 3. tölulið. Hér er kveðið svo á, að einn leikmaður úr hverju prófastsdæmi, en þó tveir í Reykjavíkuprófastsdæmi, eigi kosningarrétt, alls 16 talsins, og kjósi leikmenn á héraðsfundi þessa kjörmenn og varamenn þeirra. Leikmenn á héraðsfundi eru eigi bundnir við að kjósa menn úr sínum hópi í þessu skyni. Um héraðsfundi og safnaðarfulltrúa vísast til laga 36/1907, 16.—20. gr., sbr. lög 71/1941.

Um 3. gr.

Hér eru m. a. fyrirmæli um kjörstjórn, samningu og framlagningu kjörskrár og um úrskurðun á kosningarrétti og kjörgengi og heimild til að skjóta úrskurðum kjörstjórnar til kirkjumálaráðherra. Um tilnefningu Prestafélags Íslands á manni í kjörstjórn eru bráðabirgðaákvæði í 8. gr. frv., sem taka mið af því, að torvelt er að stofna til aðalfundar í Prestafélagi Íslands á þeim tíma, er tilnefna þarf mann fyrsta sinni í kjörstjórn.

Um 4. gr.

Í þessari grein eru meginákvæðin um fyrirkomulag kosningar. Í 1. málgr. er mælt fyrir um svipaða kosningatilhögun og þá, sem gildir í kosningum til kirkjuþings, sbr. einkum 7. gr. laga 43/1957. Kjörseðill, sem berst eftir auglýstan skilafrest, er ekki talinn með. Í 2. málgr. felst sú breyting frá því, sem er í lögum

21/1921, að kjósandi nefnir aðeins einn mann sem biskupsefni. Kjósandi getur ýmist handskrifað eða vélritað nafn biskupsefnis. Auðkenning á seðli getur valdið því, að hann verði úrskurðaður ógildur. Þrátt fyrir orðalag 2. málsgr. á kjósandi að sjálfsögðu kost á að skila auðum atkvæðaseðli.

Um 5. gr.

Í 1. málsgr. er kveðið á um kærur út af kosningunni. Þykir rétt að gera ráð fyrir slíku og jafnframt að binda kærur við stuttan tímafrest og heimila einnig í þessu tilviki málskot til kirkjumálaráðherra.

Um 6. gr.

Hér eru ákvæði um úrslit kosningar. Er sá réttkjörinn biskup, sem fær meirihluta greiddra atkvæða, en það er breyting frá reglunum, eins og þær eru í lögum 21/1921, og var þess áður getið. Ef enginn nær þeim atkvæðafjölda, er mælt fyrir um aðra kosningaumferð, sem bundin er við nöfn þriggja manna, sem hæsta atkvæðatölu hafa, en hlutkesti ræður meðal þeirra, sem jöfn fá atkvæði, t. d. þegar A fær flest atkvæði, en B, C og D fá jafnmörg atkvæði. Sá er réttkjörinn biskup, sem flest fær atkvæðin í þessari lokaumferð, og þarf hann þá ekki að fá meirihluta greiddra atkvæða. Ef atkvæði verða jöfn, skal veita embættið öðrum hvorum þeirra, sem flest fengu atkvæði, eða einhverjum þeirra, þegar svo vill til, að þeir hljóta allir þrír sömu atkvæðatölu.

Um 7. gr.

Sitthvað, sem kosninguna varðar, er þess eðlis, að réttast er að mæla fyrir um það í reglugerð. Vikið er sérstaklega að reglugerð í 2. gr. 1. tölulið, en einnig er vakin athygli á athugasemdum um 2. gr. hér að framan.

Um 8. gr.

Í þessari grein eru gildistökuákvæði. Er gert ráð fyrir í greininni, að eftir lögum þessum fari um biskupskosningu á árinu 1981. Er próföstum falið að gangast fyrir því, að leikmenn, sem sæti eiga á héraðsfundi, kjósi kjörmenn samkv. 3. tölulið 2. gr. Sérákvæði er um tilnefningu Prestafélags Íslands á aðalmanni og varamanni í kjörstjórn á árinu 1981. Samkv. 2. gr. á aðalfundur Prestafélagsins að nefna til menn þessa. Sýnt er, að kjörstjórn þarf að vera fullskipuð fyrra hluta árs 1981. Torvelt kann að vera að stofna til aðalfundar Prestafélagsins svo snemma árs, og er því kirkjumálaráðherra heimilað að mæla svo fyrir, að stjórn Prestafélags Íslands nefni til þessa tvo menn í þetta skipti.