

Endurskoðun kirkjugarðasamkomulags

Úttekt á samkomulagi frá 2005 og athugun á ákvæðum laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993

Mars 2016



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Efnisyfirlit

Inngangur	3
1 Samantekt	3
1.1 Gildandi samkomulag og hagræðingarkröfur	3
1.2 Þjónusta kirkjugarða og breytingar á lögum	6
2 Samkomulag ríkis og Kirkjugarðaráðs frá 2005	8
2.1 Samkomulagið um framlög frá árinu 2005	10
3 Um breytingar á lögum nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu	11
3.1 Sameining á rekstri og stjórnun kirkjugarða	11
3.2 Kirkjugarðaráð og kirkjugarðasjóður	12
3.3 Reikningsskil kirkjugarða	12
3.4 Líkhús	12
3.5 Útfararþjónusta og útfararstjórar	13
Heimildaskrá	14
Fylgiskjöl / Viðaukar	15

Inngangur

Hinn 10. júlí 2014 skipaði innanríkisráðherra þriggja manna nefnd til að endurskoða svokallað kirkjugarðasamkomulag. Var hlutverk nefndarinnar nánar skilgreint í erindisbréfi. Þar á meðal skyldi hún kanna þær forsendur sem lágu að baki samkomulagi milli dóms- og kirkjumálaráðuneytis og Kirkjugarðaráðs frá árinu 2005 um árlegt framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða landsins og huga almennt að breytingum á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993 með síðari breytingum, sem til bóta gætu horft. Kirkjugarðasamband Íslands (KGSÍ) hefur lengi haldið því fram að ríkið hafi ekki staðið við ofangreint samkomulag og greitt mun lægra framlag en það segi til um, samkvæmt reiknilíkani sem er hluti af samkomulaginu.

Nefndin hélt fjölmarga fundi. Þá kynnti hún sér m.a. starfsemi Kirkjugarðasambandsins. Nefndin fundaði jafnframt með fulltrúum Kirkjugarðaráðs og þá átti formaður nefndarinnar fundi með formanni Félags útfararstjóra og framkvæmdastjóra útfararþjónustu Kirkjugarða Reykjavíkur.

Nefndin var skipuð Guðrúnu Ögmundsdóttur, sérfræðingi í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Jóhannesi Finni Halldórssyni, sérfræðingi í innanríkisráðuneytinu, sem var formaður nefndarinnar, og Þórsteini Ragnarssyni, forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma og formanni Kirkjugarðasambands Íslands.

Með nefndinni störfuðu Fanney Óskarsdóttir, lögfræðingur, og Oddur Einarsson, stjórnarsýslufræðingur, starfsmenn innanríkisráðuneytisins.

1 Samantekt

Samkomulagið sem er til umfjöllunar gildi til loka ársins 2009 og framlengdist um fimm ár samkvæmt ákvæði þar að lútandi þar sem ekki var óskað eftir endurskoðun þess. Gildi það til ársloka 2014 og framlengdist þá aftur sjálfkrafa um fimm ár og rennur næst út í árslok 2019. Getur það komið til endurskoðunar fyrr ef sammingsaðilar eru sammála um það.

Nefndin telur að endurskoða þurfi lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993. Slík endurskoðun er að mörgu leyti forsenda fyrir nýju samkomulagi um fjárframlög sem sátt gæti orðið um. Þá leggur nefndin til að sérstaklega verði hugað að sameiningu í rekstri núverandi sjálfseignarstofnana sem annast rekstur kirkjugarða.

1.1 Gildandi samkomulag og hagræðingarkröfur

Samkomulag um árlegt framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða var undirritað af fjármálaráðherra, dóms- og kirkjumálaráðherra og formanni Kirkjugarðaráðs í apríl 2005. Nefndinni var falið samkvæmt erindisbréfi „...að kanna þær forsendur sem lágu að baki gildandi samkomulagi um framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða sem undirritað var 15. apríl 2005.“

Í samræmi við ofangreint skoðaði nefndin hvort að magneiningar væru í samræmi við samkomulagið.

Niðurstaða þeirrar skoðunar er sú, að mismunur er á fjölda grafa sem teknar eru á Íslandi og fjölda látinna samkvæmt svonefndri „horfinnaskrá“ sem Þjóðskrár Íslands heldur utan um. Reiknilíkanið miðar við tölur horfinnaskrár sem inniheldur þá látnu einstaklinga sem voru í þjóðskrá og áttu lögheimili á Íslandi en ekki raunfjölda grafa sem teknar eru samkvæmt upplýsingum frá kirkjugörðunum¹. Mismunur í fjöldatölum skýrist af því að margir Íslendingar sem áttu lögheimili í útlöndum eru fluttir til greftrunar á Íslandi og einnig er hluti af þessum mismun jarðsetning andvanafæddra barna sem ekki fengu kennitölu en voru jarðsett með sömu viðhöfn og aðrir Íslendingar. Skrá Þjóðskrár Íslands gefur því ekki upplýsingar um fjölda tekinn grafa. Frávik frá forsendum reiknilíkansins vegna þessa árin 2005-2015 eru 55 líkbrennslur, 160 grafartökur og 12.893 m² vegna umhirðu. Ef reiknilíkanið hefði tekið mið af tölum kirkjugarðanna en ekki Þjóðskrár hefði það leitt til þess að framlag til þeirra hefði verið 28,8 m.kr. hærra á tímabilinu 2005–2015 eða að meðaltali tæpar 3 m.kr. árlega. Til samanburðar var meðalframlag til kirkjugarða á sama tímabili um 880 m.kr. á ári. Er frávik þetta því um 0,3% af árlegum framlögum.

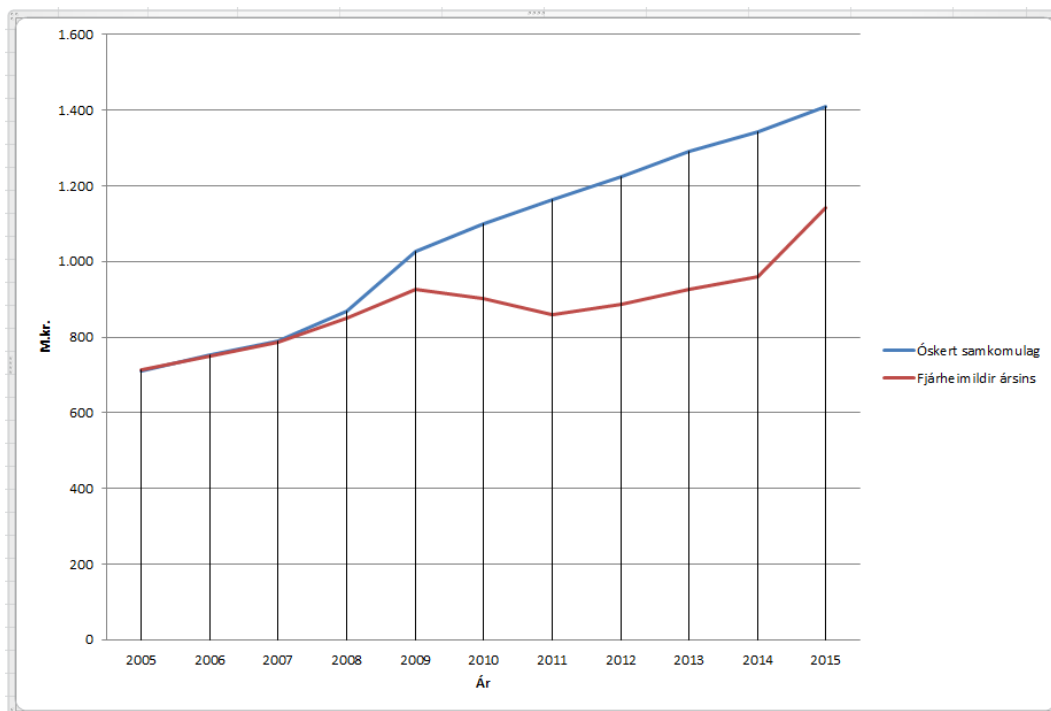
Í öðru lagi kannaði nefndin verðlagsþróun til að reikna út hvort framlög á milli ára væru í samræmi við samkomulag. Launabreytingar eru reiknaðar samkvæmt upplýsingum úr gagnagrunni hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu en talið er að hann mæli þróun á því sviði. Texti samkomulagsins er almennur og væri til bóta ef skýrt kæmi fram í samningnum hvaða forsendur eigi að nota og hvaðan slíkar upplýsingar eigi að koma.

Í 3. mgr. 3. gr. samkomulagsins um framlagið til kirkjugarðanna segir:

Fjárhæðir í samkomulagi þessu eru settar fram með fyrirvara um ákvörðun Alþingis um fjárveitingu í fjárlögum og með fyrirvara um að stjórnvöld kunna að ákveða aðrar viðmiðanir við undirbúning fjárlaga vegna aðstæðna í ríkisfjármálum á hverjum tíma.

Í kjölfar þeirra efnahagslegu áfalla er urðu í kjölfar hruns fjármálakerfisins árið 2008 var gripið til stórfelldra hagræðingaraðgerða í ríkisrekstrinum. Í framhaldi var dregið úr framlögum til stofnana og verkefna ríkisins, þ.m.t. kirkjugarðanna, enda var það hluti samkomulagsins frá árinu 2005 að fjárveitingar til kirkjugarða gætu tekið breytingum vegna aðstæðna í ríkisfjármálum á hverjum tíma. Hafa þessar hagræðingaraðgerðir haft áhrif á starfsemi og rekstrargrundvöll kirkjugarðanna rétt eins og hjá öllum stofnunum ríkisins.

¹ Sjá meðfylgjandi fskj. frá Arnfinni R. Einarssyni, einnig gardur.is



Framlög til kirkjugarðanna voru í samræmi við samkomulagið til ársins 2009. Launakostnaður vegur 40% í samkomulaginu og verðhækkun annarra rekstrargjalda 60%.

Miðað við forsendur samkomulagsins og áhrifa hagræðingaraðgerða nemur áhrif skerðinga tímabilsins 2005–2015, miðað við verðlag hvers árs 1.971 m.kr., eða sem nemur tæpum 17% af samkomulaginu fyrir þetta tímabil.

Ljóst er að heimildarákvæði er í samkomulaginu til að skera niður framlag til kirkjugarðanna og miða umfang við forgangsröðun stjórnvalda á hverjum tíma. Samningsfjárhæðin er fyrst skert á árinu 2009. -Við það myndast nýjar grunnforsendur sem framlag næstu ára er reiknað út frá. Er þessi framkvæmd í samræmi við verklag við fjárlagagerð hjá ríkinu og ákvarðana Alþingis um fjárveitingar og þar af leiðandi á grundvelli áður nefnds ákvæðis í samningnum.

Nefndin fór yfir útreikning á framlagi til kirkjugarðanna. Í ljós kom að mistök höfðu átt sér stað við útreikning á áhrif hagræðingarkröfu fyrir árið 2009 sem hefur haft þær afleiðingar að framlag til kirkjugarða hefur verið 133 m.kr. lægra á tímabilinu 2009–2015 en forsendur samkomulagsins gerðu ráð fyrir. Í ljósi þess var tekin ákvörðun um að bæta kirkjugörðum í fjárukalögum 2015 þessa fjárhæð. Í skýringu í frumvarpi að fjárukalögum kemur eftirfarandi fram: „733 Kirkjugarðar. 1.11 Kirkjugarðar. Lögð er til 133 m.kr. hækkun á framlagi í samræmi við endurútreikning á aðhaldskröfu í reiknilíkani fyrir framlagi til kirkjugarðanna frá og með árinu 2010. Um er að ræða leiðréttingu á skekkju í reikniforsendum við útfærslu á aðhaldskröfu í fjárlögum 2010 þar sem aðhaldskrafa í fjárukalögum ársins 2009 var tvítekin“.

Ofangreind leiðrétting, 133 m.kr. var samþykkt með fjárukalögum 2015 og nemur 6,7% af heildarskerðingunni 2005–2015.

1.2 Þjónusta kirkjugarða og breytingar á lögum

Samkvæmt skipunarbréfi nefndarinnar;

...skal nefndin huga almennt að breytingum sem réttar þykja á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993, með síðari breytingum, en sérstaklega athuga hvort ákvæði laganna séu nægilega skýr um hvaða þjónustu ætlast sé til að kirkjugarðar láti almenningi endurgjaldslaust í té hafandi í huga gildandi samkomulag um að framlagi ríkissjóðs til kirkjugarða er ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni þeirra.

Nokkur atriði í lögum hafa valdið ágreiningi og ýmis ákvæði þurfa að vera skýrari. Endurskoða þarf lögin til að eyða ágreiningi um fjárframlög, skerpa á reglum um viðskiptastöðu og reikningsskil og loks þarf að búa svo um hnúta að ákvæði um sameiningu kirkjugarða og þar með mögulega hagræðingu geti orðið skilvirkari en nú er.

- Ágreiningur hefur verið um rekstur líkhúsa, bæði um heimild til gjaldtöku, um skilyrði húsnæðis, eftirlit með líkhúsum og hverjir teljast skuli til þess bærir að reka þau. Ákvæði skortir að mestu í lög um þessi atriði, en einungis er að finna ákvæði þess efnis að kirkjugarðsstjórnnum sé heimilt að láta reisa líkhús og að gerð þess skuli háð samþykki byggingarnefndar og heilbrigðisnefndar. Nefndin leggur til að sett verði í lög ákvæði um gerð, stærð og annan búnað líkhúsa og líkgeymslna og hverjir megi annast slíkan rekstur, auk heimildar til gjaldtöku.
- Lögin segja ekki til um hvernig skuli fara með hinn látna frá andláti til brennslu og/eða greftrunar. Lagt er til að bundið verði í lög hverjir eigi að sjá um tímabilið frá andláti til greftrunar og hver eigi að kosta þá þjónustu.
- Kirkjugörðum er gert að greiða fyrir þjónustu presta. Nefndin telur að það sé ekki heppilegt. Verði kirkjugörðum áfram gert skylt í lögum að greiða prestum fyrir þjónustu við útfarir verði að tryggja að gjaldalíkanið feli í sér slíkar greiðslur og breytingar á þeim. Nefndin telur eðlilegra að þessi kostnaðarliður sé hluti af starfskjörum presta og ekki greiddur af kirkjugörðum.
- Misjafnt er hvernig unnið er með viðskiptastöðu milli sókna og kirkjugarða. Setja þarf í lög að aðilum sé ekki heimilt að taka lán eða lána hver öðrum nema á grundvelli viðskipta sem gilda á almennum markaði.
- Það þarf að skilyrða greiðslur til kirkjugarða við það að fjárhagslegum upplýsingum hafi verið skilað til Ríkisendurskoðunar. Einnig ættu kirkjugarðar að skila lykiltölum rafrænt til Kirkjugarðaráðs á sama tíma. Þetta er hugsað m.a. til að ráðið sé fyrir og betur meðvitað um stöðu fjármála og til að auka vægi ráðsins. Gert er ráð fyrir að Fjársýsla ríkisins annist greiðslur á framlögum ríkisins árlega í 12 greiðslum eins og til þessa. Síðan myndi Kirkjugarðaráð, eða sá aðili sem það felur, greiða hverjum kirkjugarði samkvæmt niðurstöðum reiknilíkans sem ráðið hefur samþykkt.
- Setja þarf nánari reglur um reikningsskil og endurskoðun reikninga kirkjugarðanna.

- Til umræðu kom að kirkjugarðar eru ekki aðeins fyrir fólk sem er og hefur verið í Þjóðkirkjunni. Því er velt upp hvort ekki sé rétt að minnka stjórnunarleg tengsl kirkjugarðanna og kirkjunnar.
- Þá er því velt upp að stjórnunarlegu heiti kirkjugarða verði breytt og núverandi Kirkjugarðaráð verði að samstarfsráði grafreita í breyttum lögum.
- Heimildarákvæði er í gildandi lögum um sameiningu á rekstri kirkjugarða. Nefndin telur að styrkja þurfi þetta ákvæði og að Kirkjugarðaráði verði falið að koma með tillögur þar að lútandi sem gætu leitt til viðbótarfjárveitinga tímabundið til kirkjugarða sem sameina rekstur sinn.
- Misræmi er í tölum varðandi fjölda grafa hjá Þjóðskrá og kirkjugörðunum. Nefndin telur mikilvægt að það komi skýrt fram í samningnum hvar sækja á upplýsingar í reiknilíkanið sem reiknar út árlegt framlag til kirkjugarðar. Tölur kirkjugarðanna endurspegla framkvæmd verk, eins og samkomulagið kveður á um, en Þjóðskráin heldur um það sem kallað er „horfinna manna skrá“.
- Mikilvægt er að forsendur í samningnum er varða vægi launakostnaðar og annars rekstrarkostnaðar endurspegli kostnaðaruppbyggingu kirkjugarðar. Þá þurfa ákvæði samkomulags að vera skýr hvað þetta varðar, þannig að ekki fari á milli mála, hvernig einingarverð skuli reiknuð.
- Nefndin telur mikilvægt að skoðaðar verðir hvort hægt væri að ná fram frekari hagræðingu við framkvæmdir og í rekstri kirkjugarða:
 - Að sveitarfélög komi sér saman um staðsetningu nýs kirkjugarðs, sem þjóni fleiri en einu sveitarfélagi, t.d. á höfuðborgarsvæðinu.
 - Með aukningu líkbrennslna
 - Með sameiningu kirkjugarða með einni stjórn.
 - Með aukinni aðkomu sveitarfélaga að rekstri garðanna.

Reykjavík, 31. mars 2016

2 Samkomulag ríkis og Kirkjugarðaráðs frá 2005

Samkomulag milli ríkisins og Kirkjugarðaráðs fjallar um með hvaða hætti eigi að reikna út framlag ríkisins til kirkjugarða landsins. Aðdragandi að þessu samkomulagi voru ýmsar athuganir á fjármálum kirkjugarða sem fóru fram á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á árunum 1997 og 1999 og skýrsla sem stjórn Kirkjugarðasambands Íslands tók saman um sama efni og gaf út í mars 2003. Samkomulagið frá árinu 2005 er hér með sem fylgiskjal.

Í samkomulaginu kemur fram að því er ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni kirkjugarða, þ.m.t. rekstur, endurbætur og uppbyggingu, tækjabúnað og húsakost. Óheimilt er að ráðstafa framlaginu til annarra verkefna, sbr. 2. gr. samkomulagsins. Framlagið miðast við að aðrar tekjur kirkjugarða af lögbundnum verkefnum verði óbreyttar frá því sem nú er, að frátöldum verðlagshækkunum.

Ágreiningur hefur verið milli ríkisvaldsins og Kirkjugarðaráðs um útreikning á framlögum á grundvelli samkomulagsins og einnig til hvaða rekstrarþátta framlög skuli ná. Til að mynda eru aðilar ekki sammála um hvort það eigi að ná til rekstrar líkhúsa eða ekki og aðilar samkomulagsins hafa ekki verið sammála um forsendur fjölda greftrana, vægis launa og fleiri atriði. Ágreiningur um rekstur líkhúsa kemur skýrt fram í umsögn fjármálaráðuneytisins með frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi 2005-2006, um breytingar á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu og sjónarmið forráðamanna kirkjugarða þar um koma fram í greinargerðum sem liggja fyrir. Nefndin leggur áherslu á nauðsyn þess að tilgreina þau verkefni sem kirkjugörðum er falið að sinna og eiga að heyra undir framlag ríkisins.

Í skýrslu Haraldar L. Haraldssonar hagfræðings frá árinu 2013 sem hann vann fyrir Kirkjugarðasamband Íslands um fjármál kirkjugarða er gerð grein fyrir kostnaði við umhirðu og grafartöku hjá 70 kirkjugörðum. Meginniðurstaðan er sú að raunkostnaður við grafartöku 2011 og umhirðu væri mun hærri en sá kostnaður sem var greiddur til kirkjugarðanna.

Í skýrslunni kemur fram að ekki hafi verið staðið við samkomulagið af hálfu ríkisvaldsins, sbr. neðangreint:

Árið 2011 var unnin úttekt fyrir kirkjugarðasambandið á því hvernig framlög ríkisins voru samanborið við ákvæði samkomulagsins frá 2005 og reiknilíkan sem lagt var til grundvallar við útreikning á framlög ríkisins.

Eins og þar kemur fram hafa framlögin ekki verið í samræmi við reiknilíkanið frá árinu 2009.

Fjármál kirkjugarða hafa nokkrum sinnum áður verið til skoðunar. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið lét vinna skýrslu þar um á árunum 1997 og 1999. Stjórn Kirkjugarðasambands Íslands gaf út skýrslu um fjármál kirkjugarða 2003 eins og áður hefur komið fram. Árið 2011 fékk KGSÍ Capacent ráðgjöf til að rannsaka fjármál kirkjugarðanna. Aftur var málið kannað og fékk KGSÍ Harald L. Haraldsson hagfræðing til að vinna framangreinda skýrslu fyrir

Kirkjugarðasambandið. Í framhaldi af því var nefnd sú sem hér skilar af sér sett á laggirnar á árinu 2014.

Í öllum þessum skýrslum er niðurstaðan sú að framlag ríkisins til kirkjugarða hafi verið of lágt til að kirkjugarðar gætu staðið undir lögbundnum skyldum sínum.

2.1 Samkomulagið um framlög frá árinu 2005

Með samkomulaginu frá árinu 2005 gildi til ársloka 2009 fylgdi sérstakt fylgiskjal sem inniheldur skýringar við einstakar greinar þess. Þar kemur fram að Fjársýsla ríkisins greiðir mánaðarlega 1/12 af framlaginu til Kirkjugarðaráðs. Kirkjugarðaráð hefur gert þjónustusamning við Kirkjugarðasamband Íslands (KGSÍ) um útreikninga og dreifingu framlagsins. Kirkjugarðaráð ákveður úthlutunarreglur til kirkjugarða samkvæmt ákvæðum í samkomulaginu. Framlag hvers árs til hvers kirkjugarðs er samkvæmt reiknilíkani KGSÍ, þar sem kirkjugörðum er skipt í flokka eftir fjölda greiðenda sem endurspeglar að stórum hluta umfang rekstrarins. Það er á ábyrgð Kirkjugarðaráðs hvernig skiptingu greiðslna til kirkjugarða er háttað, enda segir í 2. mg. 6. gr. samkomulagsins:

Kirkjugarðaráð ákvarðar uppbyggingu og forsendur þessa reiknilíkans og ber fulla ábyrgð á ráðstöfun fjármuna til einstakra garða og Kirkjugarðasjóðs innan þess ramma er lög setja.

3 Um breytingar á lögum nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu

Samkvæmt skipunarbréfi nefndarinnar var henni falið að huga almennt að breytingum sem rétt þykir að gera á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993, með síðari breytingum. Sérstaklega er nefndinni falið að athuga hvort ákvæði laganna séu nægilega skýr um hvaða þjónustu ætlast sé til að kirkjugarðar láti almenningi endurgjaldslaust í té hafandi í huga gildandi samkomulag um að framlagi ríkissjóðs til kirkjugarða er ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni þeirra.

Undanfarin ár hefur staðið yfir í ráðuneytinu endurskoðun á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993. Dóms- og kirkjumálaráðherra lagði fram frumvarp til breytinga á lögnum á 135. löggjafarþingi árið 2006. Frumvarpið var unnið af nefnd sem falið var að gera úttekt á lögnum en það náði ekki fram að ganga. Í innanríkisráðuneytinu hefur síðan farið fram frekari vinna við hugsanlegar breytingar á lögnum. Nefndin telur að þær tillögur að lagabreytingum sem unnar hafa verið séu margar hverjar gagnlegar og nauðsynlegar. Meðal annars er í fyrrgreindu frumvarpi tekið fram, með vísun til heilbrigðissjónarmiða, að nauðsynlegt sé að setja reglur um líkhús og er í frumvarpinu að finna nánari reglur um líkhús og útfararþjónustur.

3.1 Sameining á rekstri og stjórnun kirkjugarða

Í III. kafla laga nr. 36/1993 er fjallað um stjórn, starfslið og yfirumsjón kirkjugarða. Fram kemur að hver kirkjugarður þjóðkirkjunnar er sjálfseignarstofnun með sérstöku fjárhaldi, umsjón og á ábyrgð safnaðar undir yfirstjórn prófests og biskups.

Vinnuhópur sem vann skýrslu um fjármál kirkjugarða árið 2003 fyrir Kirkjugarðasamband Íslands (KGSÍ) fékk til liðs við sig sérfræðinga á ýmsum sviðum til að vinna og reikna út einstaka þætti. Í skýrslunni segir m.a. að ná megi fram mikilli hagræðingu og sparnaði með því að sameina stjórnun þeirra innan prófastsdæmanna. Sú hagræðing byggist t.d. á því að hægt væri með góðu móti að bjóða sameiginlega út hirðingu þeirra og grafartöku og koma þar með í veg fyrir að einstaka kirkjugarður innan héraðs færi í vanhirðu. Hægt væri að samnýta hin ýmsu tæki sem þarf til grafartöku og hirðingu garðanna. Einnig væri hægt að bjóða út endurskoðun reikninga kirkjugarða og ná þar fram hagræðingu og betri reikningskilum til Ríkisendurskoðunar.

Í 3. mgr. 9. gr. laganna kemur fram að ef kirkjugarðsstjórn telur hagræði að því að sameinast annarri eða fleiri kirkjugarðsstjórnnum er það heimilt að fengnu samþykki viðkomandi kirkjugarðsstjórna og prófests.

Nefndin telur að með því að sameina stjórnir og rekstur kirkjugarða og megi nýta fjármagn betur og stjórna rekstri kirkjugarða á árangursríkari hátt. Lagt er til að rekstur kirkjugarða verði sameinaður yfir garða og grafreiti eftir því sem hagkvæmt getur talist, þar sem að litið verði meðal annars til prestakalla og

jafnvel prófastsdæma eða annarra landfræðilegra þátta. Kirkjugarðaráði verði falið að koma með tillögur um sameiningar kirkjugarðsstjórna og þar með sameiningu á rekstri kirkjugarða.

3.2 Kirkjugarðaráð og kirkjugarðasjóður

Tilurð kirkjugarðaráðs má rekja til breytingu á lögum nr. 36/1993, sbr. lög nr. 32/2002, en ráðið kom í stað skipulagsnefndar kirkjugarða og stjórn kirkjugarðasjóðs. Með lögnum var ráðinu falið mun viðameira hlutverk. Hlutverk þess er skilgreint svo að það skuli sjá um faglega og tæknilega hluta kirkjugarðanna. Til að mynda er ákvæði um að framkvæmdastjóri kirkjugarðaráðs skuli vera sérfróður um gerð og skipulag kirkjugarða.

Kirkjugarðaráð hefur yfirumsjón með kirkjugörðum landsins. Starfsmenn þess hafa faglega þekkingu í skipulagsfræðum, framkvæmdum og umhirðu grafreita. Nefndin telur að þessum faglegu málum sé vel fyrir komið. Samkvæmt lögnum fer Kirkjugarðaráð með málefni kirkjugarðasjóðs og myndar stjórn hans. Meginmarkmið kirkjugarðasjóðs er að jafna aðstöðu kirkjugarða. Gert er ráð fyrir því að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um starfsemi sjóðsins að fengnum tillögum kirkjugarðaráðs. Slík reglugerð hefur ekki verið sett. Nefndin leggur til að hugað verði að gerð þeirrar reglugerðar. Jafnframt bendir nefndin á hvort gera eigi breytingu á ákvæðum um skipan sjóðsins þannig að innanríkisráðherra skipi einn fulltrúa í stjórn Kirkjugarðaráðs.

3.3 Reikningsskil kirkjugarða

Samkvæmt 40. gr. laga nr. 36/1993 annast skrifstofa biskups reikningshald kirkjugarðasjóðs, en þar er einnig starfsemi Kirkjugarðaráðs. Biskupsstofa hefur gefið út form fyrir ársreikninga kirkjugarða en samkvæmt því skal m.a. fylla út upplýsingar um eignir og skuldir kirkna. Nefndin telur að gagnlegt væri að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir gjaldkera sókna og kirkjugarða um reikningsskil og fjármál kirkjugarða. Nefndin leggur einnig til að Kirkjugarðaráð útbúi nýtt form um reikningsskil og verði ársreikningum skilað til ráðsins. Þá telur nefndin að aðgreina þurfi betur almenna starfsemi Biskupsstofu frá Kirkjugarðaráði.

3.4 Líkhús

Samkvæmt 20. gr. laga nr. 63/1993 er kirkjugarðsstjórnnum heimilt að láta reisa líkhús í eða við kirkjugarð á kostnað hans. Skal gerð líkhúss háð samþykki byggingarnefndar og heilbrigðisnefndar. Nánari ákvæði um rekstur líkhúsa og hugsanlegt leyfi annarra til að reka þau er ekki að finna í lögum, né ákvæði um eftirlit með þeim. Þá hefur lengi verið ágreiningur um gjaldtöku fyrir rekstur líkhúsa og hver eigi að bera kostnaðinn af þeim. Sett hafa verið á stofn einkarekin líkhús hér á landi án nokkurrar leyfisveitingar né eftirlits með þeim og ekki liggja fyrir reglur um starfsemi þeirra.

Hérlendis eru um 230 kælipláss fyrir lík að langstærstum hluta í umsjá opinberra aðila (kirkjugarða og heilbrigðisstofnana). Nefndin telur mikilvægt að lögfest

verði ákvæði um rekstur líkhúsa, um skilyrði til að reka þau, um gjaldtöku og að komið verði á eftirliti með þeim. Tillögur þessa efnis er m.a. í frumvarpi því sem lagt var fram á alþingi árið 2006.

3.5 Útfararþjónusta og útfararstjórar

Um útfararþjónustu gildir reglugerð nr. 426/2006, en hún var sett í kjölfar breytinga sem gerðar voru á 21. gr. laga nr. 36/1993 með lögum nr. 143/2006. Nefndin telur að ástæða geti verið til að endurskoða reglugerðina að því er varðar skilyrði til að reka útfararþjónustu, eftirlit með starfsemi og menntun starfsmanna. Er í því sambandi vert að líta til annarra landa svo sem Danmerkur en þar eru flestar útfararstofur með svokallaða ISO9001 vottun, en í því felst meðal annars að útfararstjórar hafa hlotið verklega þjálfun og verið á námskeiðum sem haldin eru af Félagi útfararstofnana í Danmörku (sjá má nánar um það á vefnum: <http://www.bedemand.dk/danske-bedemaend/bedemandsuddannelsen/>)

Þá má nefna að hluti útfararstjóra starfar í félagi sem ekki er með virka starfsemi. Leita þarf leiða til þess að sem flestar útfararstofur verði saman í félagi sem starfar á faglegum grunni. Þá er ekki virkt eftirlit með starfi útfararstofa eða útfararstjóra. Starfsemi útfararþjónustu er viðkvæm og hún þarf að starfa af virðingu og tillitssemi. Reglugerð nr. 426/2006 tekur vel á flestum þáttum en ákvæði vantar um eftirlit með starfsemi.

Heimildaskrá

Fjárlög 2009–2015.

Lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993 með síðari breytingum.

Skýrsla Haraldar L. Haraldssonar um fjármál kirkjugarða. 2013.

Skýrsla Kirkjugarðasambands Íslands um fjármál kirkjugarða 2003.

Fylgiskjöl / Viðaukar

Erindisbréf nefndarinnar dags. 10. júlí 2014

Töflur um útreikning á framlagi og magneiningar

Upplýsingar um grafarsetningar og líkbrennslur frá Arnfinni R. Einarssyni, KGSÍ



Jóhannes Finnur Halldórsson
Vesturgötu 141
300 Akranes

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólgötu 7 101 Reykjavík
sími: 545 9000 bréfasími: 552 7340
postur@irr.is
innanrikisraduneyti.is

Reykjavík 10. júlí 2014
Tilv.: IRR13060104/12.12.0

Hér með eru þér skipaðir formaður í nefnd sem hefur það hlutverk að endurskoða svokallað kirkjugarðssamkomulag.

Hlutverk nefndarinnar verður m.a. að kanna þær forsendur sem lágu að baki gildandi samkomulagi um framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða sem undirritað var 15. apríl 2005. Samkomulagið var gert í kjölfar breytingar á 39. gr. ofangreindra laga, sbr. 6. gr. laga nr. 138/2004. Í 1., 2. og 3. gr. þessa samkomulags segir m.a. að dóms- og kirkjumálaráðuneytið og kirkjugarðaráð skuli gera með sér samkomulag um viðmiðanir fyrir árlegu framlagi ríkissjóðs til starfsemi kirkjugarða og að þessu framlagi sé ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni kirkjugarða. Þá skuli framlagið reiknað í sérstöku reiknilíkani miðað við ákveðnar forendur sem fjármálaráðuneytið uppfæri í samráði við dóms- og kirkjumálaráðuneytið og kirkjugarðaráð við undirbúning frumvarps til fjárlaga ár hvert.

Að lokum skal nefndin huga almennt að breytingum sem réttar þykja á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993, með síðari breytingum, en sérstaklega athuga hvort ákvæði laganna séu nægilega skýr um hvaða þjónustu ætlast sé til að kirkjugarðar láti almenningi endurgjaldslaust í té hafandi í huga gildandi samkomulag um að framlagi ríkissjóðs til kirkjugarða er ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni þeirra.

Nefndin er þannig skipuð:

Jóhannes Finnur Halldórsson, sérfræðingur í innanríkisráðuneytinu og jafnframt formaður, tilnefndur af innanríkisráðherra,

Guðrún Ögmundsdóttir, sérfræðingur á skrifstofu stjórnunar og umbóta, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðherra,

Þórsteinn Ragnarsson, formaður Kirkjugarðasambands Íslands, tilnefndur af Kirkjugarðsráði.

Ráðuneytið greiðir ekki sérstaklega fyrir störf í nefndinni.

Með nefndinni mun starfa Fanney Óskarsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu mannréttinda og sveitarfélaga.

Formanni hefur verið falið að kalla nefndina saman til fyrsta fundar.

Hanna Birna Kristjánsdóttir

Ragnhildur Hjaltadóttir

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Reiknað skv. 3. gr. samkomulags um framlag til kirkjugarða frá árinu 2005							
Einingaverð							
Umhirða á hvern m ²	632,10	668,06	699,99	729,91	768,71	797,76	835,00
Grafartaka og jarðsetning	112.805	119.221	124.920	130.259	137.183	142.368	149.013
Líkbrennsla og jarðsetning	71.688	75.765	79.387	82.780	87.181	90.476	94.699
Einingafjöldi							
flatarmál svæða í umhirðu	1.295.255	1.309.000	1.322.812	1.336.627	1.350.312	1.363.837	1.376.738
grafartökur	1.593	1.593	1.590	1.567	1.551	1.466	1.548
líkbrennslur	349	393	412	453	434	489	606
Framlag skv. samningi (m.kr.)							
Framlag vegna umhirðu	818,7	874,5	926,0	975,6	1.038,0	1.088,0	1.149,6
Framlag vegna grafartöku	179,7	189,9	198,6	204,1	212,8	208,7	230,7
Framlag vegna líkbrennslu	25,0	29,8	32,7	37,5	37,8	44,2	57,4
Reiknað framlag alls án hagræðingar	1.023,5	1.094,2	1.157,3	1.217,2	1.288,6	1.341,0	1.437,6
Uppreiknaður samningur							
Einingaverð							
Umhirða á hvern m ²	632,19	668,15	700,09	729,99	768,80	797,86	835,03
Grafartaka og jarðsetning	112.804	119.220	124.919	130.256	137.180	142.365	149.008
Líkbrennsla og jarðsetning	71.688	75.766	79.388	82.779	87.180	90.475	94.697
Einingafjöldi							
M2 til útreikn. framlags umhirðu	1.296.510	1.310.633	1.324.788	1.338.750	1.352.210	1.365.103	1.378.962
Grafartökur til útr. framlags	1.618	1.630	1.631	1.601	1.541	1.465	1.558
Líkbrennslur (útreikn. framlags)	349	396	412	449	446	489	619
Framlag skv. samningi (m.kr.)							
Framlag vegna umhirðu	819,6	875,7	927,5	977,3	1.039,6	1.089,2	1.151,5
Framlag vegna grafartöku	182,5	194,3	203,7	208,5	211,4	208,6	232,2
Framlag vegna líkbrennslu	25,0	30,0	32,7	37,2	38,9	44,2	58,6
Reiknað framlag alls án hagræðingar	1.027,2	1.100,0	1.163,9	1.223,0	1.289,9	1.342,0	1.442,2
Fjárheimild skv. Alþingi							
Hagræðingarkrafa skv. fjárlögum	55,0	90,0	82,5	25,3	10,9	6,9	14,4
Hagræðingarkrafa skv. fjárukalög	20,0	-20,0					
Fjárheimildir (m.kr.) ¹⁾	927,8	901,2	860,5	887,2	924,9	960,6	1.130,6
¹⁾ Leiðrétting á útreikningi á samkomulagi							
Reiknað framlag	929,9	919,8	885,6	904,0	945,4	976,6	1.031,5
Leiðrétt framlag m.v. fjárheimild	-2,1	-18,6	-25,1	-16,8	-20,5	-16,0	-33,9
Leiðrétt í fjárukalögum							133,0
	927,8	901,2	860,5	887,2	924,9	960,6	1.130,6
Samanburður							
Munur v. magnútreiknings	3,7	5,9	6,6	5,8	1,2	1,0	4,6
Munur á framreiknuðum samningi og fjárheimildum	95,7	193,0	296,8	330,0	363,7	380,4	307,0
Uppsöfnuð hagræðingarkrafa	-87,5	-165,4	-248,9	-276,3	-287,7	-295,0	-310,1
Mismunur	11,9	33,5	54,6	59,5	77,2	86,4	1,5

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kistur jarðsettar	1546	1.576	1.525	1.563	1.618	1.630	1.631	1.601	1.541	1.465	1.558
Duftker jarðsett	238	276	334	346	345	363	509	496	446	532	613
Allir jarðsettir	1784	1.852	1.859	1.909	1.963	1.993	2.140	2.097	1.987	1.997	2.171
Líkbrennslur allir	6	185	343	356	349	396	412	449	446	489	619
Líkbrennslur kt úr þjóðskrá	5	183	337	352	345	385	404	438	438	479	606
Látinir úr horfinna skrá	1897	1.827	1.901	1.973	2.027	2.052	2.080	2.133	2.067	2.037	2.221

	274	315	335	333	349	393	412	453	434	489	606
	1552	1.508	1.523	1.527	1.593	1.593	1.590	1.567	1.551	1.466	1.548

Dánir samkvæmt hagstofa.is	1.826	1.824	1.837	1.903	1.943	1.987	2.002	2.020	1.986	1.955	2.154
Látinir úr horfinna skrá - Hagst.	71	3	64	70	84	65	78	113	81	82	67
Allir jarðsettir - Hagstofa	-42	28	22	6	20	6	138	77	1	42	17
	-274	-63	31	16	24	39	41	30	1	-1	23

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kistur jarðsettar	1.546	1.576	1.525	1.563	1.618	1.630	1.631	1.601	1.541	1.465	1.558
Líkbrennslur	238	276	343	356	349	396	412	449	446	489	619
Greiða á fyrir	1.784	1.852	1.859	1.909	1.963	1.993	2.140	2.097	1.987	1.997	2.171

Frá Arnfinni Einarssyni, KGSÍ. Upplýsingar af gardur.is
október 2015.