

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993
(rekstur líkhúsa).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Á eftir 1. mgr. 20. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Kirkjugarði sem starfrækir líkhús skv. 1. mgr. er heimilt að innheimta gjald vegna geymslu líka. Við ákvörðun gjalds skal í gjaldskrá leggja til grundvallar kostnað vegna reksturs líkhússins, m.a. kostnað vegna launatengdra gjalda, húsnæðis, rafmagns, viðhalds, ræstinga, tækja, áhalda, öryggiskerfis og trygginga. Gjaldskráin skal staðfest af ráðherra.

2. gr.

Við 1. mgr. 25. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ef eftir því er leitað og sérstakar aðstæður eru fyrir hendi er kirkjugarðastjórn heimilt að taka frá grafarstæði til lengri tíma.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, og að lögfest verði heimild fyrir kirkjugarða til að innheimta gjald fyrir geymslu líka í líkhúsi. Er með því leitast við að bregðast við erfiðri rekstrarstöðu sem skapast hefur hjá þeim kirkjugörðum sem reka líkhús hér á landi á grundvelli laganna. Jafnframt er lagt til að kirkjugarðsstjórn sé heimilt þegar eftir því er leitað og sérstakar aðstæður eru fyrir hendi að taka frá grafarstæði lengur en til 50 ára.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Dómsmálaráðherra hefur verið gert viðvart um alvarlega stöðu í rekstri líkhúsa hér á landi. Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum mun rýmum í líkhúsum landsins hafa farið fækkandi undanfarin ár samhliða fjölgun andláta sem rekja má m.a. til hækkandi aldurssamsetningar þjóðarinnar ásamt aukins mannfjölda. Þá hefur þróunin hér á landi jafnframt verið sú að lík eru oft geymd í líkhúsum lengur en áður tíðkaðist, þ.e. í sumum tilvikum getur liðið talsverður tími milli andláts og útfarar. Lík eru að meðaltali í um 15 til 17 daga í þeim líkhúsum sem rekin eru af kirkjugörðunum. Skv. 1. mgr. 20. gr. laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr.

36/1993, er kirkjugörðum heimilt að láta reisa kapellu og líkhús í eða við kirkjugarð á kostnað hans. Um er að ræða heimildarákvæði en ekki skyldu.

Árið 2005 var gert samkomulag milli ríkisins og kirkjugarðaráðs um framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða. Samkvæmt samkomulaginu skal við undirbúning fjárlaga byggt á þrenns konar viðmiðum þegar reiknað er framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða. Í fyrsta lagi skal gera ráð fyrir ákveðnu einingarverði fyrir hverja grafartöku og jarðsetningu á næstliðnu ári. Í öðru lagi skal gera ráð fyrir ákveðnu einingarverði fyrir hverja líkbrennslu og grafartöku í duftgarði á næstliðnu ári og í þriðja lagi skal gera ráð fyrir ákveðnu einingarverði fyrir hvern fermetra grafarsvæða í umhirðu á næstliðnu ári. Fyrir liggur að framlög ríkisins til kirkjugarða hafa skerst frá því sem um var samið árið 2005 en í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008 var gripið til mikilla hagræðingaraðgerða í ríkisrekstri. Var dregið úr framlögum til fjölmargra stofnana og verkefna ríkisins, þ.m.t. kirkjugarðanna. Í samkomulagi ríkisins og kirkjugarðaráðs var gert ráð fyrir að fjárveitingar til kirkjugarða gætu tekið breytingum vegna aðstæðna í ríkisfjármálum á hverjum tíma. Kirkjugarðaráð sér um að úthluta framlagi úr ríkissjóði til einstakra kirkjugarða og tekur reiknilíkan kirkjugarðaráðs skv. 2. mgr. 39. gr. laganna ekki mið af rekstri líkhúsa við útteilingu framlaga ríkissjóðs.

Síðustu áratugi hafa nokkrir kirkjugarðar í fjölmennustu sveitarfélögum landsins komið sér upp líkhúsi. Haustið 2024 ráku þó einungis tveir kirkjugarðar á landinu fullbúin líkhús, þ.e. Kirkjugarðar Reykjavíkur og Kirkjugarðar Akureyrar. Til að komast hjá því að loka líkhúsi sínu hafa Kirkjugarðar Akureyrar nýverið brugðið á það ráð að leigja út rekstur sinn til Útfararþjónustu Akureyrar. Á höfuðborgarsvæðinu háttar þannig til að allar útfararþjónustur hafa aðgang að líkhúsi Kirkjugarða Reykjavíkur í Fossvogi. Líkhús Kirkjugarða Reykjavíkur tók við 68% allra látinna einstaklinga á landinu árið 2024. Vegna erfiðs rekstrarumhverfis er sú staða nú komin upp að Kirkjugarðar Reykjavíkur munu ekki geta haldið áfram rekstri líkhússins án fjármagns til rekstursins.

Rekstrarvandi kirkjugarða vegna líkhúsa er ekki nýtilkominn en 1. maí árið 2004 hófu Kirkjugarðar Reykjavíkur og Kirkjugarðar Akureyrar að innheimta gjald fyrir geymslu líka. Umboðsmanni Alþingis barst kvörtun vegna gjaldtöku Kirkjugarða Reykjavíkur og í álitni umboðsmanns nr. 4417/2005, dags. 11. júlí 2006, var það niðurstaða umboðsmanns að Kirkjugarðar Reykjavíkur hafi ekki haft heimild í lögum til að innheimta svokallað líkhúsgjald fyrir geymslu á líkum í líkhúsi kirkjugarðanna í Fossvogi. Umboðsmaður rakti m.a. að þegar litið væri til þess að starfsemi kirkjugarðanna væri lögmælt og þeim væri sem stofnunum komið á fót með lögum og væru reknir fyrir fjármuni sem greiddir væru úr ríkissjóði samkvæmt fjárveitingu í fjárlögum, sbr. 39. gr. laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, teldust þeir til opinberrar stjórnarsýslu þrátt fyrir að þeir væru sjálfseignarstofnanir. Af því leiddi að starfsemi þeirra þyrfti að vera í samræmi við þær meginreglur sem gilda um stjórnarsýsluna, svo sem um ráðstöfun fjármuna og töku gjalda fyrir veitta þjónustu. Í ljósi álits umboðsmanns hættu Kirkjugarðar Reykjavíkur og Kirkjugarðar Akureyrar að innheimta gjald fyrir geymslu líka.

Um þó nokkurn tíma hefur verið rætt um nauðsyn þess að lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, verði endurskoðuð. Jafnframt hefur kirkjugarðaráð óskað eftir því að fyrrnefnt samkomulag frá árinu 2005 verði endurskoðað. Sú endurskoðun mun taka einhvern tíma en sú staða sem uppi er varðandi rekstur líkhúsa kirkjugarða er mjög aðkallandi og þolir ekki frekari bið. Samfélagslegir hagsmunir af rekstri líkhúsa eru miklir þar sem um afar mikilvæga innviði er að ræða. Verði ekki brugðist við stöðunni er hætt við að kirkjugarðar hætti alfarið rekstri líkhúsa. Er því nauðsynlegt að búa svo um í lagaumgjörð kirkjugarðanna að þeim verði heimilt að innheimta gjald til að standa undir þeim kostnaði sem hlýst af rekstri

líkhúsa. Verður ekki séð að önnur leið sé fær til þess að leysa með skjótum hætti þann vanda sem upp er kominn varðandi rekstur líkhúsa kirkjugarðanna en við endurskoðun laganna og samkomulagsins verður hægt að skoða aðrar leiðir sem kunna að þykja ákjósanlegri þegar til framtíðar er litið.

Umrætt gjald bætist við útfararkostnað sem greiðist almennt af dánarbúi hins látna. Þegar skiptum á dánarbúi er lokið á grundvelli 25. gr. laga um skipti á dánarbúum o.fl., nr. 20/1991, fellur útfararkostnaður undir þann kostnað sem tilkynnandi tekur að sér að greiða gegn því að fá framseldar eignir hins látna. Í einhverjum tilvikum getur reynst aðstandendum erfitt að standa undir útfararkostnaði ef bú hins látna er eignalaust. Gert er ráð fyrir að í slíkum tilvikum verði hægt að nýta þau úrræði sem þegar eru til staðar vegna dánarbúa þar sem eignir nægja ekki fyrir útfararkostnaði. Er þar einkum horft til þess að aðstandandi getur sótt um útfararstyrk í því sveitarfélagi sem hann býr í að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þá veita jafnframt margir sjúkra- og styrktarsjóðir stéttarfélaga styrki við andlát félagsmanna í samræmi við reglur þeirra þar um. Þó er fyrir séð að í einhverjum tilvikum muni þetta vera gjald sem ekki muni innheimtast.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að kirkjugörðum verði heimilt að innheimta gjald vegna geymslu líka. Jafnframt er lagt til að hægt verði þegar eftir því er leitað og sérstakar aðstæður eru fyrir hendi að taka frá grafarstæði við hlið fjölskyldumeðlims lengur en til 50 ára eins og gildandi lög gera ráð fyrir.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um heimild kirkjugarða til innheimtu gjalds vegna geymslu líka. Í 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, segir að skattamálum skuli skipað með lögum. Ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Það er munur á sköttum sem kveðið er á um í stjórnarskrá og þjónustugjöldum. Með frumvarpinu er lögð til heimild fyrir kirkjugarða til þess að innheimta þjónustugjald fyrir geymslu líka. Ef innheimta skal skatt verður að liggja fyrir gild skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, en svo heimilt sé að taka þjónustugjald nægir einföld lagaheimild. Jafnframt eru þjónustugjöld ólík sköttum að því leyti að þeim er ætlað að standa undir kostnaði við tiltekna þjónustu sem er veitt gjaldanda en skattar eru lagðir á vegna almennrar tekjuöflunar ríkisins. Þjónustugjald er greiðsla sem tilteknir hópar einstaklinga og lögaðila verða að greiða hinu opinbera eða öðrum, sem hefur heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið. Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalds verður almennt að byggjast á traustum útreikningi eða skynsamlegri áætlun á þeim kostnaði sem hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Þó svo að kirkjugarðar séu ekki stjórnvald heldur sjálfseignarstofnanir þá er starfsemi þeirra lögum og fá þeir fjármuni úr ríkissjóði samkvæmt fjárveitingu í fjárlögum.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við Kirkjugarða Reykjavíkur, Kirkjugarða Akureyrar og kirkjugarðaráð.

Drög að frumvarpinu voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 18. febrúar 2025, mál nr. S-33/2025, og var veittur frestur til að koma umsögnum á framfæri til 2. mars 2025.

Alls bárust fjórar umsagnir um frumvarpið, þ.e. frá kirkjugarðaráði, Sorgarmiðstöðinni, Minjastofnun Íslands og frá einstaklingi.

Í umsögn kirkjugarðaráðs kemur fram að ráðið fagni því að nú sé verið að bregðast við alvarlegri rekstrarstöðu líkhúsa og tryggja þannig bæði almannahagsmuni og mikilvæga innviði landsins. Samhliða því að fagna þessari breytingu bendir kirkjugarðaráð á að brýn þörf sé á heildarendurskoðun laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993. Þar þurfi að gera breytingar í takt við tímann og þróun bæði samfélagsins og stjórnsýslunnar á Íslandi undanfarna áratugi.

Í umsögn Sorgarmiðstöðvarinnar kemur m.a. fram að ekki verði annað séð en að kirkjugarðar sem reki líkhús fái lagalega heimild til að reikna inn í væntanlegt líkhúsgjald allan kostnað sem hlýst af rekstri líkhússins. Verði ekki annað ráðið en að í raun sé um skattlagningu á dánarbúum að ræða til reksturs líkhúsa, en ekki þjónustugjald fyrir að geyma lík um tiltekin tíma. Þá skorar Sorgarmiðstöðin á dómsmálaráðherra að falla frá umræddu frumvarpi en tryggja þess í stað tímabundið framlag úr ríkissjóði til þeirra kirkjugarða sem reka fullbúin líkhús. Jafnframt áréttar Sorgarmiðstöðin að kostnaður vegna útfarar reynist mörgum aðstandendum svo þungur að ekki sé á bætandi og skattlagning þar á ofan vegna reksturs líkhúsa komi ekki til greina.

Í umsögn Minjastofnunar Íslands kemur m.a. fram að stofnunin hafi engar athugasemdir við efni frumvarpsins sjálfs og styður þær breytingar sem þar eru lagðar til. Hins vegar vilji stofnunin benda á tækifæri til að lagfæra orðalag í núgildandi lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993. Er bent á að í 1. mgr. 11. gr. og 2. mgr. 26. gr. laganna sé nú vísað til „Fornleifaverndar ríkisins“ sem nú er úrelt heiti. Er lagt til að greinarnar verði uppfærðar þannig að „Minjastofnun Íslands“ komi í stað „Fornleifaverndar ríkisins“. Þá sé í 2. mgr. 31. gr. laganna vísað til þjóðminjalaga en þau lög eru ekki lengur í gildi og leggur stofnunin til að heiti laganna verði uppfært í lög um menningarminjar nr. 80/2012. Þessar breytingar muni tryggja að lögin séu í samræmi við núverandi skipulag og heiti stofnana.

Þá barst ein umsögn frá einstaklingi þar sem fram koma athugasemdir við 7. og 25. gr. laganna. Í umsögninni kemur m.a. fram að 25. gr. sem heimilar að taka frá grafarstæði til 50 ára geri ekki ráð fyrir foreldrum sem missa börn sín ung. Lagt er til að sett verði undanþága í lögin svo tryggt sé að foreldrar haldi rétti til grafarstæðis við hlið barna sinna. Þá er jafnframt lagt til að 7. gr. verði breytt svo heimilt sé að afhenda fjölskyldumeðlimum hluta af ösku látins einstaklings.

Var ákveðið að bæta ákvæði í frumvarpið er varðar tímalengd frátekens grafarstæðis með hagsmuni foreldra sem missa börn sín ung í huga. Var ákveðið að leggja til að kirkjugarðastjórnum yrði gert heimilt að taka frá grafarstæði til lengri tíma þegar eftir því er leitað og sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, svo sem þegar foreldrar missa börn sín ungir að aldri. Í kjölfar umsagnar Sorgarmiðstöðvarinnar og umræðu hjá allsherjar- og menntamálanefnd varðandi útfararkostnað var bætt við skýringum í almenna hluta greinargerðarinnar. Þá var einnig bætt við skýringum varðandi muninn á þjónustugjaldi og skatti, en þjónustugjald er greiðsla sem tilteknir hópar einstaklinga og lögaðila verða að greiða hinu opinbera eða öðrum, sem hefur heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið. Í þessu tilviki er þjónustugjaldinu ætlað að standa undir kostnaði við það að geyma lík en til þess þarf ákveðin aðstaða að vera fyrir hendi.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpinu er ætlað að bæta við heimild í lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, fyrir kirkjugarða til að innheimta gjald fyrir geymslu líka sem nauðsynlegt þykir til að mæta þeim kostnaði sem hlýst af rekstri líkhúsa, ásamt því að hægt verði í ákveðnum undantekningartilvikum að taka frá grafarstæði við hlið fjölskyldumeðlims lengur en til 50 ára.

Verði frumvarpið að lögum er hvorki gert ráð fyrir að það muni hafa í för með sér fjárhagsáhrif á ríkissjóð né sveitarfélögin. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi mismunandi áhrif á stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að þeim kirkjugörðum sem starfrækja líkhús verði heimilt að innheimta gjald sem leggst á dánarbú eða aðstandendur látinna fyrir geymslu líka til að standa undir kostnaði sem hlýst af geymslu þeirra. Kirkjugörðum er ekki skylt samkvæmt lögum að hafa yfir líkhúsi að ráða og er því rekstur líkhúsa ekki hluti af lögbundinni starfsemi kirkjugarða.

Kirkjugarðar sem koma sér upp líkhúsi þurfa eðlilega að hafa eftirlit og umsjón með rekstrinum. Ákveðin aðstaða, tæki og áhöld þurfa jafnframt að vera til staðar. Þykir rétt að kirkjugörðum sé heimilt að taka gjald fyrir þann kostnað sem hlýst af rekstri líkhúsa og umsjón og eftirliti með þeim. Þjónustugjald sem kirkjugarður innheimtir fyrir geymslu líka mun renna óskipt til reksturs líkhússins.

Auglýsing um gjaldskrá skal birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Um 2. gr.

Lagt er til að kirkjugarðastjórn verði heimilt að taka frá grafarstæði til lengri tíma en 50 ára ef eftir því er leitað og sérstakar aðstæður eru fyrir hendi. Í einhverjum tilvikum getur réttur til grafarstæða í 50 ár ekki verið nægjanlegur. Geta það verið tilvik þar sem fjölskyldumeðlimur fellur frá ungur, svo sem ef foreldrar missa barn sitt ungt að aldri.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.