

Stjórnsýsla án hliðstæðu

Valdsvið biskupssembættisins 2011 til 2021

Inngangur

Með lögnum nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar öðlaðist þjóðkirkjan aukið sjálfstæði frá ríkinu.¹ Lögin voru rammalöggjöf þar sem kirkjuþing gat sett starfsreglur um þá þætti sem ekki var fjallað um í þessari löggjöf. Fram að því hafði Alþingi hlutast til um innri mál kirkjunnar með lögum og reglugerðum. Þar með var undirstrikað að kirkja og ríki væru tveir sjálfstæðir aðilar sem áttu í nánun samstarfi í samræmi við 62. grein stjórnarskrárinnar.² Eins og heiti laganna gefur þó til kynna tóku þau til helstu atriða í starfsemi þjóðkirkjunnar svo að þetta svigrúm kirkjuþings var í sjálfu sér takmarkað. Þar að auki voru vígðir þjónar hennar enn embættismenn ríkisins. Sjá má af umræðum á kirkjuþingi að gert var ráð fyrir því að lögin yrðu endurskoðuð með það að marki að fleiri málaflokkar kæmu síðar til með að falla undir valdsvið kirkjunnar.³

Árið 2011 sendi Ríkisendurskoðun frá sér skýrslu þar sem bent var á alvarlega annmarka sem fylgdu því fyrirkomulagi sem komst á í kjölfar laganna. Meginagagnrýnin fólst í stöðu biskups. Hann var andlegur leiðtogi en sem forseti kirkjuráðs hafði hann fjárhags- og framkvæmdavald innan kirkjunnar. Sem slíkur hefði hann of víðtækt valdsvið og sinnti fleiri verkefnum en eðlilegt gæti talist.⁴ Vissulega hafði biskup verið forseti kirkjuráðs allt frá því að það var sett á fót árið 1932. Þá var fyrirkomulagið þó eðlisólíkt því sem varð eftir gildistöku laganna frá 1997 en fyrir þann tíma hafði kirkjan sömu stöðu og opinberar stofnanir sem féllu undir tiltekið ráðuneyti.⁵ Biskup var þar í hlutverki forstöðumanns undir beinni stjórn ráðherra. Alþingi kaus um reglur og breytingar á skipulagi kirkjunnar, eins og við á um aðra opinbera starfsemi.⁶ Í kjölfar breytinganna 1997 varð kirkjan aftur á móti sjálfstæð og þar með var eftirlits-

¹ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997, *Alþingi*, sótt 8. nóvember 2023 af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1997078.html>.

² Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, *Alþingi*, sótt 8. nóvember 2023 af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html>.

³ „Gerðir kirkjuþings 2008“, bls. 62–63, *Tímarit.is*, sótt 25. september 2023 af https://timarit.is/page/6680140?iabr=on#page/n61/mode/2up_þann_21/9/2023. Sjá einnig: Hulda Guðmundsdóttir, „Er „kerfið“ lýðræðislegt?“, *Þjóðkirkjan og lýðræðið: Erindi flutt á málþingi í Skálbolti 23.–24. ágúst 2009*, ritstj. Gunnar Kristjánsson og Skúli S. Ólafsson, Mosfellsbæ: Kjalarnessprófastsdæmi, 2010, bls. 78–90.

⁴ Ríkisendurskoðun, *Biskupsstofa, sóknir og sjóðir kirkjunnar: Skýrsla til Alþingis*, Reykjavík: Ríkisendurskoðun, 2011, sótt 14. ágúst 2023 af <https://www.ríkisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2011-thjodkirkjan-biskupsst.pdf>.

⁵ Magnús Guðjónsson, *Saga kirkjuráðs og kirkjuþings*, Reykjavík: Skálholtsútgáfan, 1996, bls. 61.

⁶ Einar Sigurbjörnsson, *Embættisgjörð: Guðfræði þjónustunnar í sögu og samíð*, Reykjavík: Skálholtsútgáfan, 1996, bls. 44.

hlutverk ráðuneytisins ekki lengur til staðar. Það gat ekki lengur skilyrt starfsemi kirkjunnar, til dæmis út frá fjárlögum. Þá gerðu kirkja og ríki með sér samkomulag árið 1997 um að kirkjan fengi fastar tekjur. Þetta var hið svo nefnda kirkjujarðasamkomulag. Með því gat biskup stýrt því hvernig tekjum kirkjunnar var ráðstafað og bjó ekki lengur við eftirlit ráðuneytisins.⁷

Hér verður fjallað um ábendingar Ríkisendurskoðunar. Sjálfur sat höfundur þessarar greinar á kirkjuþingi 2010–2014 og 2018–2022. Hann sat einnig í framkvæmdanefnd kirkjuþings á árinu 2022. Höfundur er því hluti þeirrar sögu sem hér er sögð. Meginviðfang þessarar rannsóknar er að spyrja hvort Ríkisendurskoðun hafi í skýrslu sinni frá árinu 2011 komist að kjarna þess stjórnskipulega vanda sem steðjaði að þjóðkirkjunni. Í framhaldi af því verður leitast við að greina þá andstöðu sem ríkti gagnvart því að breyta skipulaginu í anda þess sem lagt var til í niðurstöðum Ríkisendurskoðunar árið 2011.

Til þess að fá gleggri sýn á þann vanda verður saga þessi sett í samhengi við kenningar á sviði guðfræði og stjórnsýslufræði. Hvað hið fyrra varðar verður einkum litið til Friedrichs Schleiermachers (1768–1834) sem almennt er talinn hafa mótað hugmyndina um þjóðkirkju. Schleiermacher hélt því fram að vald sitt ættu þjóðkirkjur að sækja til almennings og fulltrúar hans skyldu mynda öflugt kirkjuþing.⁸ Einnig verður sjónum beint að kenningum guðfræðinganna Gunnars Kristjánssonar, Hjalta Hugasonar og Sigurjóns Árna Eyjólfssonar en þeir hafa allir fjallað um málefni er varða stöðu þjóðkirkjunnar.⁹ Hvað stjórnsýsluhliðina varðar, getur umboðskenningin (e. *principal-agent theory*) varpað ljósi á þann vanda sem skýrsluhöfundar Ríkisendurskoðunar lýsa. Samkvæmt henni geta skapast vandamál í skipulagsheildum ef umboðsaðili lætur hjá líða að sinna hagsmunum umbjóðenda sinna. Þess í stað er hætta á að hann gæti fyrst og fremst eigin valda og þeirra sem næstir honum standa.¹⁰

Gerð verður grein fyrir því hvernig endurteknar tilraunir kirkjuþingsfulltrúa til að ná fram breytingum á skipulagi kirkjunnar strönduðu á eindreginni andstöðu biskups allt frá því að formlegar tillögur komu fram um slíkar breytingar árið 2013.¹¹ Til að skoða þau viðbrögð verður horft til kenninga um sögulega stofnanahyggju (e. *institutionalism*) þar sem því er lýst hversu torvelt það getur verið að breyta stofnunum þegar fólk heldur tryggð við hefðir og ríkjandi skipulag. Íhaldssemi og jafnvel afturhald kemur þá í veg fyrir að tekist sé á við

⁷ „Íslenska ríkið og þjóðkirkjan gera með sér eftirfarandi samkomulag um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar“, *Kirkjan.is*, 1997, sótt 31. október 2023 af [https://kirkjan.is/library/Files/Adrarheimildir/Samkomulag%20um%20kirkjujarðir%20og%20launagreiðslu%201997%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://kirkjan.is/library/Files/Adrarheimildir/Samkomulag%20um%20kirkjujarðir%20og%20launagreiðslu%201997%20-%20Copy%20(1).pdf).

⁸ Friedrich Schleiermacher, *Um trúarbrögðin: Ræður banda menntamönnum sem fyrirlita þau*, þýð. Jón Árni Jónsson, Lærdómsrit Bókmenntafélagsins, Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2007, bls. 234–254.

⁹ Gunnar Kristjánsson, „Á grýttri leið til lýðræðis: Um þjóðkirkjulögin 1997 og tilurð þeirra“, *Gliman* 6/2009, bls. 191–220; Hjalti Hugason, „Á hverfanda hveli: Um breytta stöðu þjóðkirkjunnar í ljósi sögunnar“, *Ritid: Tímarit Hugvísindastofnunar*, 2/2021, bls. 205–238; Sigurjón Árni Eyjólfsson, *Ríki og kirkja: Uppruni og þróun þjóðkirkjubugtaksins*, Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2006.

¹⁰ Úlfar Hauksson, „Lýðræði eða lögmæti: Samanburður á tveimur sjónarhornum“, *Rannsóknir í félagsvísindum* 7: *Erindi flutt á ráðstefnu í október 2006*, ritstj. Úlfar Hauksson, Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2006, bls. 717–727, hér 719–722.

¹¹ Sjá t.d. Stefán Ó. Jónsson, „Biskupi sagt til syndanna: Segja tvíhöfða þursinn hafa stungið kirkjuna í bakið“, *Vísir.is* 14. nóvember 2017, sótt 26. september 2023 af <https://www.visir.is/g/2017171119473/biskupi-sagt-til-syndanna--segja-tvihofda-thursinn-hafa-stungid-kirkjuna-i-bakid>.

áskoranir sem ella myndu ná sem hagkvæmastri niðurstöðu. Umræðan verður fyrir vikið föst í ákveðnu ferli. Þetta kallast „vegatryggð“ (e. *path dependence*).¹²

Rannsóknartímabilið hefst því með skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2011. Endimörk þessa skeiðs miðast við lok árs 2021 en í ársbyrjun 2022 tók endurskipulagning á stjórnkerfi þjóðkirkjunnar gildi að undangengnum nýjum lögum nr. 77/2021 um þjóðkirkjuna.¹³

Mat á þessu tímabili fellur undir svið kirkjusögu en varðar einnig greiningu á stjórnsýslu kirkjunnar. Má færa fyrir því rök að greining þessi eigi einnig erindi við aðrar fræðigreinar, svo sem á sviði stjórnfræði, forystufræða og hagfræði.

Önnur lögmál?

Í hirðisbréfi sínu frá árinu 2022 segir Agnes M. Sigurðardóttir biskup þjóðkirkjuna vera einstaka samanborið við aðrar skipulagsheildir og að hún lúti öðrum lögmálum en skipulagsheildir í almennum rekstri. Sú staða feli, að hennar mati, í sér talsverða áskorun fyrir þau sem sinna forystu á kirkjulegum vettvangi. Agnes kemst svo að orði: „Það er að sönnu vandasamt verkefni að viðhafa virkt skipulag í fyrirbæri sem er hvorki stofnun né fyrirtæki. Þjóðkirkjan er trúfélag og erfitt getur reynst á stundum að lúta hefðbundnu regluverki fyrirtækja og stofnana.“¹⁴

Hér vísar biskup að því hversu flókið skipulag þjóðkirkjunnar er. Færa má fyrir því rök að kirkjan falli í flokk óhagnaðardrífna félagsamtaka.¹⁵ Fortíð kirkjunnar, sem stofnunar, mótar þó enn menningu hennar og ásýnd.¹⁶ Árið 1999, ári eftir að lög nr. 78/1997 tóku gildi, leitaði kirkjuþing lögfræðilegs álits á því „hvert væri valdsvið og verkefni kirkjuþings íslensku þjóðkirkjunnar annars vegar og kirkjuráðs hins vegar.“¹⁷ Höfundar þess álits komust að þeirri niðurstöðu „að staða æðstu valda-stofnana þjóðkirkjunnar er ekki nægilega skýrt skilgreind í lögnum. Sömu sögu er að segja um valdmörk á milli þeirra innbyrðis, svo og um valdmörk á milli þeirra og kirkjumálaráðherra...“¹⁸ Í því

¹² Walter J. M. Kickert og Frans-Bauke van der Meer, „Small, Slow, and Gradual Reform: What Can Historical Institutionalism Teach Us?“, *International Journal of Public Administration* 34:8/2011, bls. 475–485, DOI:10.1080/01900692.2011.583768; Henry Farell, „The Shared Challenges of Institutional Theories: Rational Choice, Historical Institutionalism and Sociological Institutionalism“, *Knowledge and Institutions*, Knowledge and Space 13, ritstj. Johannes Glückler o.fl., án útg. staðar: Springer Cham, 2018, bls. 23–44, hér 28–44, DOI:10.1007/978-3-319-75328-7.

¹³ Lög um þjóðkirkjuna nr. 77/2021, *Alþingi*, sótt 4. desember 2023 af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2021077.html>; „Starfsreglur um Þjónustumiðstöð þjóðkirkjunnar: Nr. 56/2021–2022“, *kirkjan.is*, sótt 14. ágúst 2023 af https://kirkjan.is/library/Files/Malaskra-2021_2022/56.%20mál%202021-2022%20Strl.%20um%20Þjónustumiðstöð%20þjóðkirkjunnar.pdf.

¹⁴ Agnes M. Sigurðardóttir, *Í orði og verki: Hirðisbréf til fólksins í kirkjunni og annarra fróðleiksfráa*, Reykjavík: Skálholtsútgáfan, 2022, bls. 100. Sjá einnig: Ögmundur Jónasson, „Telur sérstöðu þjóðkirkjunnar ekki slæma“, *Morgunblaðið* 25. júní 2012, bls. 2.

¹⁵ Frjáls félagsamtök geta verið í nánnum tengslum við hið opinbera, til dæmis í formi reglulegra fjárveitinga. Ómar H. Kristmundsson, „Stjórnskipulag félagsamtaka“, *Stjórnun og rekstur félagsamtaka*, ritstj. Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir, Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2008, bls. 79–99, hér bls. 84.

¹⁶ Hjalti Hugason, „Á hverfanda hveli“, bls. 235.

¹⁷ Eiríkur Tómasson og Þorgeir Örlygsson, „Álitsgerð um vald- og verksvið kirkjuþings og kirkjuráðs 20.8.1999“, 1999, bls. 1, sótt 2. nóvember 2023 af

<https://kirkjan.is/library/Files/Adrar-heimildir/Alitsgerð%20um%20vald-%20og%20verksvið%20kirkjuþings%20og%20kirkjuráðs%2020.8.1999.pdf>.

¹⁸ Sama heimild, bls. 14. Sjá einnig: Ríkisendurskoðun, *Biskupsstofa, sjóðir og sóknir kirkjunnar*, bls. 19.

sambandi má benda á að samkvæmt þágildandi lögum frá 1997 skipaði ráðherra enn sóknarpresta, eða allt til ársins 2007.¹⁹

Þá ber að líta til þess að grunnþjónusta kirkjunnar fer fram í sóknum og rekstur þeirra er á höndum sóknarnefnda. Þær lúta forystu sóknarfólks sem getur boðið sig fram til sætis í sóknarnefndum á aðalsafnaðarfundum. Að því leyti eru sóknirnar ekki bundnar beinum fyrirmælum biskups.²⁰ Vígðir þjónar kirkjunnar búa við sama frelsi í boðun sinni og þjónustu. Starfsáherslur þeirra taka mið af vígslubréfi. Einar Sigurbjörnsson lýsir þessu svo í ritinu *Embættisgjörð*: „Stöðu prestsins verður því að ræða út frá því sjónarmiði að hann er þjónn innan samfélagsins, kallaður til þjónustu við fólkið, söfnuðinn, með fagnaðarerindinu. Það er fagnaðarerindið sem gefur prestinum vald [...]“.²¹ Þetta er á sinn hátt ólíkt því sem viðgengst innan skipulagsheilda þar sem boðleiðir og skipurit ganga út frá því að fólk lúti beinu boðvaldi yfirboðara sinna.

Í nútímarekstri má þó greina margvísleg skipulagsform. Fræðimenn á borð við Henry Minzberg og Frédéric Laloux hafa sýnt fram á, að eftir því sem starfsemi krefst meiri sérfræðiþekkingar og felur í sér meiri nýsköpun og frumkvæði, hafi yfirmenn minni afskipti af því hvernig undirmenn hagi störfum sínum.²² Þær hugmyndir samræmast að vissu leyti lýsingu Einars Sigurbjörnssonar sem hér var vitnað til þar sem gengið er út frá því að njóti mannauðurinn frelsis og sjálfstæðis, þá leiði það til aukinnar nýsköpunar og hagræðis.

Það flækir enn málin að þrátt fyrir að þjóðkirkjan hefði stöðu sjálfstæðs félags var biskup Íslands áfram embættismaður í skilningi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1966. Hann var skipaður af forseta Íslands. Þessi skilningur var áréttaður í „Álitsgerð...“ þriggja lögfræðinga frá árinu 2016 sem átti rætur að rekja til ágreinings milli kjörinna fulltrúa í kirkjuráði og biskups. Þar segir enn fremur „að embættisskrifstofa [biskups], biskupsstofa, telst til þeirra opinberra [svo] stofnana sem taldar eru stjórnvöld að íslenskum lögum.“²³

Má af öllum þeim atriðum sem hér hefur verið dregið á sjá hversu margt var óljóst hvað varðaði skipulag þjóðkirkjunnar. Þetta var það kerfi sem Ríkisendurskoðun hafði gert athugasemdir við í mati sínu á biskupsstofu árið 2011. Valdmörk og ábyrgð voru óskýr, auk þess sem skortur var á skýrum verkferlum. Allt þetta leiddi svo til þess að völdin söfnuðust á embætti biskups. Eftir stóð að kirkjuráð skorti það aðhald og eftirlit sem á að vera til staðar í öllum rekstri. Segja má að biskup hafi ekki haft neinn skilgreindan yfirmann.

¹⁹ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997, 37. gr., sbr. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78. 26. maí 1997. (Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.), *Alþingi*, sótt 8. desember 2023 af <https://www.althingi.is/altext/pdf/133/s/0645.pdf>.

²⁰ „Um sóknarnefndir“, *Kirkjan.is*, sótt 4. september 2023 af <https://kirkjan.is/thjonusta/soknarnefnd/um-soknarnefndir/>.

²¹ Einar Sigurbjörnsson, *Embættisgjörð*, bls. 45.

²² Henry Minzberg, *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, New Jersey: Prentice/Hall International, 1983, bls. 189–214; Frédéric Laloux, *Reinventing Organizations: A Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage of Human Consciousness*, Brussel: Nelson Parker, 2014; Skúli S. Ólafsson, „Hvernig er kirkjan á litinn?“ *Kirkjublaðið.is*, 2023, sótt 7. september 2023 af <https://www.kirkjubladid.is/gestaglugginn/hvernig-er-kirkjan-a-litinn/>.

²³ Pétur Kr. Hafstein, Gestur Jónsson og Trausti Fannar Valsson, „Álitsgerð um valdmörk biskups Íslands og kirkjuráðs þjóðkirkjunnar, leist á erindisbréfi kirkjuráðs 20. nóvember 2015“, 2016, bls. 40, sótt 30. október 2023 af <https://kirkjan.is/library/Files/Adr-ar-heimildir/Alitsgerd-um-valdsmork-biskups-Islands-og-kirkjurads-12.2.2016.pdf>.

Þetta hefði ekki þurft að vera með þessum hætti. Með því að kirkjan hafði sjálf tekið yfir mikilvægustu svið starfsemi sinnar frá ríkinu, hnigu öll rök að því að endurmeta hlutverk kirkjuráðs svo að það væri óháð biskupi. Ráðið hefði með því haft alla burði til að veita það aðhald sem ráðuneytið hafði áður með framkvæmdastjórn þjóðkirkjunnar. Biskup, sem hafði umsjón með daglegum rekstri, hefði átt að lúta valdi slíkrar eftirlitsnefndar. Samkvæmt 20. grein laganna frá 1997 átti kirkjuþing að hafa „æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar innan lögmæltra marka“.²⁴ Það hefði því verið í samræmi við þetta ákvæði að kirkjuráð sinnti slíku eftirliti í umboði kirkjuþings. Ráðið hefði þá verið framkvæmda- og eftirlitsarmur kirkjuþings en ekki liður í sjálfri stjórnarsýslu kirkjunnar, sem skorti fyrir vikið nauðsynlegt aðhald.

Með því að biskup veitti ráðinu forystu, brustu forsendur fyrir slíku eftirliti. Kirkjuþing gat ekki axlað þá ábyrgð, án stuðnings kirkjuráðs. Til þess voru fundir þess of stopulir, auk þess sem fjárveitingarvaldið var lengst af á þessu tímabili í höndum kirkjuráðs.²⁵

Hvers vegna fóru málin í þennan farveg og hvers vegna voru ekki gerðar þær breytingar sem lagðar voru til í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2011? Hjalti Hugason heldur því fram að „fastheldni við gamlan söguskilning torveldi kirkjufólki að skilja og skýra þá þróun sem uppi er varðandi breytta stöðu þjóðkirkjunnar [...]“.²⁶ Hann telur að stjórnskipulag kirkjunnar hafi ekki fylgt eftir þeirri þróun sem hefur einkennt síðustu áratugi á sviði trúararfstöðu fólks. Ráðandi aðilar á vettvangi kirkjunnar ríghaldi fyrir vikið í opinbera stöðu þjóðkirkjunnar þegar ljóst megi vera að eðlilegt væri að hún lagaði sig að breyttum aðstæðum í samfélagi og menningu og byggi sjálfsmynd sína og skipulag upp sem frjálst trúfélag.²⁷

Þessa gagnrýni Hjalta má skoða í ljósi þeirrar sjálfsmyndar sem Agnes biskup Sigurðardóttir hefur viðrað í umræðum og fjallað verður nánar um hér síðar í greininni. Þar hefur hún haldið fast við þá hugmynd að biskup sé opinber embættismaður og jafnframt beitti hún sér gegn því að kirkjuþing fengi aukið svigrúm til setningar starfsreglna fyrir kirkjuna, á kostnað Alþingis.²⁸ Með sama hætti má skoða tregðu ýmissa stofnana til breytinga og tímabærrar endurskoðunar á skipulagi sínu, þetta sem fræðimenn kalla „vegartryggð“.²⁹

Sigurjón Árni Eyjólfsson skoðar með sama hætti hinn sögulega bakgrunn þjóðkirkjunnar. Hann horfir aftur til uppruna þjóðkirkjunnar og hugmynda síðaskiptamanna. Hann færir fyrir því rök að það sé í anda þjóðkirkju að þar sé dreifraði, byggt á víðtækri þátttöku óvígðra. Þjóðkirkjan lagi sig að hefðum og síðum innan þess þjóðríkis þar sem hún starfi. Hluti þess eru þær stjórnskipulegu venjur sem gilda, til dæmis lýðræði. Þjóðkirkjan eigi að þjóna allri þjóðinni en ekki aðeins þeim hluta hennar sem tilheyrir kirkjunni. Loks eigi hún að vera öllum aðgengileg. Hið síðastnefnda kallar annars vegar á fjöl-

²⁴ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997, 20. gr.

²⁵ Fundir kirkjuþings standa jafnan yfir í 3–4 daga að hausti og vori. Sjá: „Um kirkjuþing“, *kirkjan.is*, sótt 30. október 2023 af <https://kirkjan.is/kirkjan/kirkjuthing/um-kirkjuthing/>.

²⁶ Hjalti Hugason, „Á hverfanda hveli“, bls. 209.

²⁷ Sama heimild, bls. 235.

²⁸ Sjá t.d. Stefán Ó. Jónsson, „Biskupi sagt til syndanna“.

²⁹ Henry Farell rekur ólíkar kenningar fræðimanna á þessu sviði, sbr. Farell, „The Shared Challenges of Institutional Theories“, bls. 23 og áfram.

breytni í anda fjölhyggju og hins vegar greiðan aðgang fólks að ákvarðanatöku og stefnu kirkjunnar.³⁰

Þetta kemur heim og saman við það umboð sem biskup hafði samkvæmt þágildandi lögum frá 1997 þar sem kirkjuþing átti að vera æðsta valdið í kirkjunni samkvæmt 20. greininni. Í ljósi þess að raunin varð ekki sú verður að líta svo á að ákveðinn umboðsvandi hafi myndast í skipulagi kirkjunnar. Til þess að fyrirkomulag geti talist lýðræðislegt þarf hið pólitíska vald að vera í höndum almennings. Í nútímasamfélögum hefur sú hugmynd þróast yfir í fulltrúa-lýðræði sem byggist á því að kjósendur framselja vald sitt til fulltrúa sinna sem fá umboð til að fara með það. Um leið skiptir máli að ákvarðanir endurspegli vilja fólksins (lýðsins).³¹ Í þessu samhengi hafa fræðimenn sett fram umboðskenninguna sem lýsir þeim vanda sem getur skapast á milli þessara tveggja aðila, annars vegar þess sem fer með umboðið (fulltrúa/e. *agent*) og hins vegar til þeirra sem veita það (umbjóðendur/e. *principals*). Í þeim efnum þurfa umbjóðendur að geta haft eftirlit með fulltrúum sínum.³²

Skýrsla Ríkisendurskoðunar

Eftir aldamótin 2000 efndi kirkjuþing til viðamikillar stefnumótunarvinnu. Átti ný stefna að koma til framkvæmdar árið 2004 og standa fram til 2010.³³ Að því tímabili loknu óskaði kirkjuráð eftir því að Ríkisendurskoðun greindi árangur stefnunnar og gæfi einnig álit sitt á eftirtöldum þáttum: (1) skipulagi biskupsstofu, (2) fyrirkomulagi á sjóðum kirkjunnar og (3) því hversu margar og fjölmennar sóknir landsins ættu að vera.³⁴ Athygli vekur að ekki var óskað eftir álitum á því hvernig kirkjuráð væri skipað eða þá að sérstaklega yrði fjallað um stöðu biskups í stjórnarsýslu þjóðkirkjunnar. Áður höfðu þó guðfræðingar sett fram gagnrýni sem beindist að þeim þáttum.³⁵

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011 kemur fram að höfundar hennar litu svo á að þegar talað væri um „Biskupsstofu“ væri átt við yfirstjórn þjóðkirkjunnar, þar á meðal það hvernig kirkjuráð ætti að vera sett saman. Með því opnuðu þeir á víðtækari úttekt en fram kom í sjálfri fyrirspurninni. Þeir gerðu í framhaldinu afdráttarlausar tillögur að nýju skipulagi á starfsemi þjóðkirkjunnar. Sú fyrsta hafði yfirskriftina: „Breyta þarf skipan kirkjuráðs“. Þar segir:

³⁰ Sigurjón Árni Eyjólfsson, *Ríki og kirkja*, bls. 152–153.

³¹ Úlfar Hauksson, „Lýðræði eða lögmæti“, bls. 717–718.

³² Sama rit, bls. 719–722.

³³ „Stefna og starfsáherslur þjóðkirkjunnar 2004–2010“, *Kirkjan.is*, sótt 15. ágúst 2023 af <https://kirkjan.is/library/Files/Stefnur/Stefna%20og%20starfsáherslur%20þjóðkirkjunnar%202004-2010.pdf>.

³⁴ Ríkisendurskoðun, *Biskupsstofa, sóknir og sjóðir kirkjunnar*, bls. 2.

³⁵ Gunnar Kristjánsson, „Á grýttri leið til lýðræðis“, bls. 191–212.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að breyta þurfi lögum á þann veg að dregið verði sem mest úr skyldum biskups til að sinna fjármálaumsýslu kirkjunnar. Endurskoða þarf ákvæði í 10. gr. laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997 þess efnis að biskup sé forseti kirkjuráðs í þá veru að hann sitji í ráðinu með málfrelsi og tillögurétt en án atkvæðisréttar.³⁶

Þetta er fyrsta atriðið sem skýrsluhöfundar gagnrýna og fer ekki á milli mála að þeir líta svo á að þarna sé lykilþáttur í skipulagi kirkjunnar. Þeir ræða sérstaklega 10. greinina í þágildandi lögum en þar stendur:

Biskup Íslands hefur tilsjón með kristnihaldi, kenningu kirkjunnar og starfi hennar í landinu. Hann er forseti kirkjuráðs. Hann fylgir eftir reglum er kirkjuþing setur, samþykktum kirkjuþings og markaðri stefnu þess og prestastefnu og hefur ákvörðunarvald um einstök mál, nema þau heyrir undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar samkvæmt lögum þessum.³⁷

Sú skipan að biskup sæti áfram sem forseti kirkjuráðs fól í sér veigamikla ágalla að mati skýrsluhöfunda. Þeir leggja til að fjármál og rekstur verði í umsjón sérstakrar deildar sem einbeiti sér að þeim þáttum en biskup hafi þar ekki beina aðkomu. Þeir leggja þess vegna til að farið verði í „heildarstefnumótun um málefni Biskupsstofu“.³⁸ Ólíkt þeirri stefnu sem þá hafði nýverið runnið sitt skeið verði unnið með lykilmarkmið og árangursmælikvarða við mótun nýrrar stefnu. Forgangsröðun verði skýr og aðgerðir verði tímasettar til að framfylgja stefnunni. Hér er með öðrum orðum hvatt til þess að starfshættir þjóðkirkjunnar verði endurskoðaðir í grunninn og að sú stefnumótun verði markviss og skilvirk. Í því má jafnframt lesa gagnrýni á fyrirkomulag þeirrar stefnumótunar sem áður hafði verið gerð.³⁹

Að lokum segja höfundar: „Liður í slíkri stefnumótun er að meta hvort kirkjan á að sinna öllum þeim verkefnum sem nú er sinnt á Biskupsstofu.“⁴⁰ Ekki er vandalaust að ráða í þessa ályktun. Sennilega er hér sett fram gagnrýni á þá miðstýringu sem hafði einkennt tímabilið frá 1998 þar sem verkefni söfnuðust saman í höndum yfirstjórnar kirkjunnar í stað þess að vera unnin í héraði. Starfseiningar á borð við prófastsdæmi og sóknir gætu samkvæmt þessu axlað víðtækari ábyrgð. Aðrir meginþættir í ábendingum Ríkisendurskoðunar lúta að auknu gagnsæi í fjármálum sjóða þjóðkirkjunnar. Loks setja höfundar fram tillögur að því að efla sóknirnar, grunneiningar kirkjunnar.⁴¹ Það kemur þá heim og saman við þá túlkun að í skýrslunni felist gagnrýni á miðstýringu innan kirkjunnar. Hér er með öðrum orðum lögð fram heildstæð tillaga að róttækri endurskoðun á rekstri og starfsemi þjóðkirkjunnar.

Skipurit yfirstjórnar þjóðkirkjunnar frá árinu 2001 var í gildi þegar skýrslan var unnin árið 2011:

³⁶ Ríkisendurskoðun, *Biskupsstofa, sóknir og sjóðir kirkjunnar*, bls. 4.

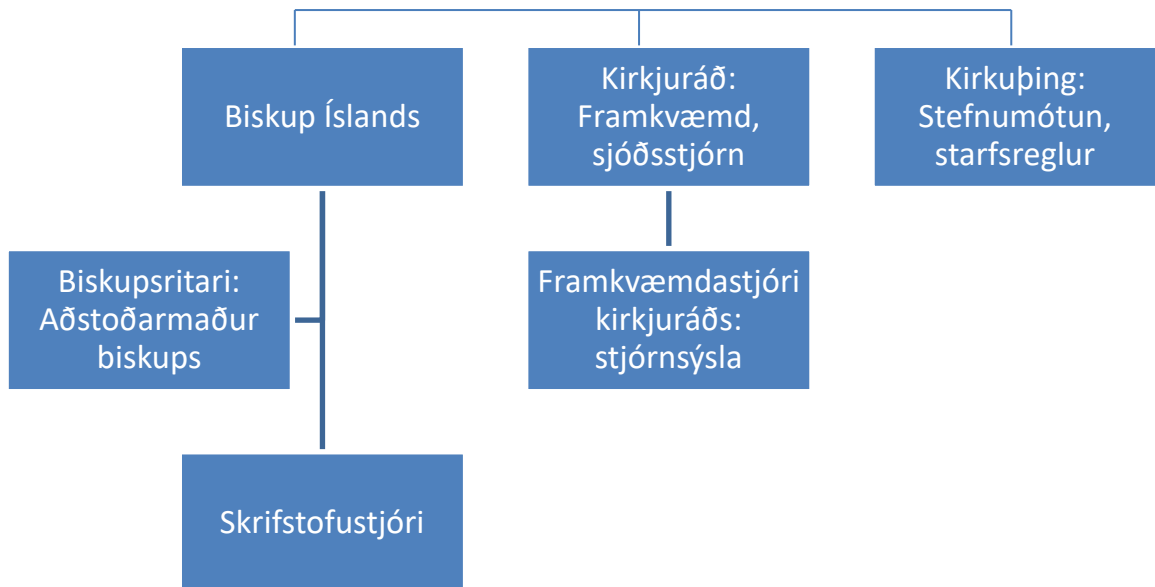
³⁷ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997, 10. gr.

³⁸ Ríkisendurskoðun, *Biskupsstofa, sóknir og sjóðir kirkjunnar*, bls. 4.

³⁹ Sama rit, bls. 3.

⁴⁰ Sama rit, bls. 4.

⁴¹ Sama stað.



Mynd 1: Skipurit biskupsstofu eins og það leit út árið 2011.

Hér eru stöður verkefnastjóra ekki hafðar með en í skýrslunni voru gerðar athugasemdir við að deildir höfðu verið færðar til án þess að sjálfu skipuritinu væri breytt í samræmi við það. Alvarlegri er þó gagnrýnin á það sem viðkemur efsta laginu á myndinni. Þar segir í skýrslunni: „Biskup Íslands, kirkjuráð og kirkjuþing eru sýnd sem hliðsettar einingar þó að sú sé ekki raunin. Kirkjuþing hefur æðsta vald í málefnum kirkjunnar og kirkjuráð framkvæmir ákvarðanir þess. Biskup er forseti ráðsins og heyrir sem slíkur undir kirkjuþing en gerir það ekki í hlutverki sínu sem biskup Íslands.“⁴² Hér skortir í raun það yfirvald sem biskup á að sækja umboð sitt til. Samkvæmt 20. gr. þágildandi laga um þjóðkirkjuna frá 1997 hefði kirkjuþing átt að vera efst í skipuritinu.⁴³ Svo er þó ekki og fyrir vikið varð staða biskups jafn óeðlileg og raun bar vitni.

Ekki fer á milli mála að höfundar skýrslunnar sjá í þessu mikilvægasta þáttinn í starfsemi kirkjunnar sem þarf að þeirra mati að breyta. Þar segir í beinu framhaldi:

Biskup er höfuðtalsmaður þjóðkirkjunnar og hefur eftirlit með kenningum hennar og kristnihaldi í landinu. Hann er allt í senn prestur prestanna, andlegur leiðtogi þeirra, sáttasemjari og sálusorgari. En hann er jafnframt æðsti yfirmaður hins veraldlega hluta kirkjustarfsins sem forseti kirkjuráðs. Þessi hlutverk fara ekki vel saman. Starfinu fylgir mikil umsýsla og ákvarðanataka henni tengd hvílir óhjákvæmilega á herðum biskups. Það takmarkar möguleika hans til að sinna helsta hlutverki sínu sem er að vera hinn trúarlegi leiðtogi þjóðkirkjunnar.⁴⁴

Þá segja höfundar frá því að þeir hafi unnið viðhorfskönnun meðal þjónandi presta þar sem „kom fram að meirihluti svarenda taldi handleiðslu biskups ábótavant.“ Af þessu draga höfundar þá ályktun „að umfangsmikil störf

⁴² Sama rit, bls. 19.

⁴³ Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997, 20. gr.

⁴⁴ Ríkisendurskoðun, *Biskupsstofa, sóknir og sjóðir kirkjunnar*, bls. 19.

biskups á sviði rekstrar komi í veg fyrir nægileg samskipti við presta.⁴⁵ Þessi greining Ríkisendurskoðunar dregur fram þá veikleika sem voru í þágildandi skipulagi. Þarna er öðru fremur horft til þess hversu mörg verkefni hafi safnast á hendur biskupsembættinu en við þetta má bæta þeirri gagnrýni sem hér er sett fram: að æðsti handhafi framkvæmdavalds kirkjunnar hafi ekki lotið eftirliti í störfum sínum.

Hver fylgist með valdhöfum?

Hvers vegna skiptir svo miklu máli að skilja kennimannlega þjónustu kirkjunnar frá rekstri hennar? Af hverju mega þessi mál ekki vera á sömu hendi? Gagnrýni Ríkisendurskoðunar gekk út á að of mörg verkefni hefðu safnast á hendur biskupi. Við það faglega mat sem þar lá til grundvallar má einnig horfa til huglægra þátta. Biskupsembættið nær aftur til elleftu aldar og í kirkjulegu samhengi ætti það að njóta sömu virðingar og til dæmis forsetaembættið í hinu pólitíska samhengi. Einstaklingar sem gegna slíkum stöðum eiga að njóta ákveðinnar friðhelgi en hún hvílir jafnframt á þeirri forsendu að ákvarðanir þeirra feli ekki í sér beina íhlutun í stjórnkerfi landsins. Öðru máli gegnir um ráðherra, sem hafa meiri ábyrgð sem fylgir völdum þeirra. Það er mikilvægur þáttur í lýðræðisskipulagi að valdhafar sitji undir gagnrýni og að sama skapi er það hluti tjáningarfrelsis að sjálfsagt sé talið að skopast sé að þeim í máli og myndum. Slíkt er ekki síður liður í því eftirliti sem á að vera með þeim sem fara með ráð samfélagsins.

Það biskupsembætti sem varð til í ársbyrjun 1998 fól í sér sambland þessara tveggja aðskildu hlutverka. Biskup á að geta hafið sig yfir átök og tryggt einingu innan kirkjunnar. Jafnframt var meðferð takmarkaðra gæða innan kirkjunnar (fjár) á höndum embættisins. Það þarf mikið að koma til svo að fólk taki að gagnrýna ákvarðanir biskups og það er hamlandi fyrir alla hreinskilna umræðu. Biskupsembættið fékk með þessu fyrirkomulagi tvær ásjónur. Önnur er hið kennimannlega hlutverk. Hin ásjónan, sem bættist nú við, var svo stjórnanda-hlutverkið, að leggja fram áætlanir, forgangsraða útgjöldum og hafa umsjón með mannauði kirkjunnar. Í samanburði við hið opinbera má segja að biskup hafi í senn verið í hlutverki valdalítis forseta, sem á að njóta ákveðins skjóls í umræðunni, og valdamikils ráðherra sem lýtur ströngu formlegu og óformlegu eftirliti. Þarna mættust því völdin og virðingin, nokkuð sem fer illa saman.

Gunnar Kristjánsson lýsir því í grein sinni „Á grýtttri leið til lýðræðis“ hvaða hugmyndir höfðu verið efstar á baugi í aðdraganda laga nr. 78/1997. Þar ber hæst lýðræði sem grundvallast á öflugum kirkjuþingi sem hefur æðsta vald í mál-efnum kirkjunnar. Þá ber að nefna sjálfstæði sem styðst við opinbera rammalöggjöf. Loks er það sjálft biskupsembættið sem stendur utan við sjálft framkvæmdavald kirkjunnar. Einnig má nefna valddreifingu og öflugt grasrótastarf í grunneiningum kirkjunnar. Gunnar lýsir þeirri atburðarás sem tók við eftir setningu laganna. Þá lá það fyrir kirkjuþingi að móta starfsreglur þar sem nánar væri fjallað um verkaskiptingu og skipulag þjóðkirkjunnar. Þar telur hann að

⁴⁵ Sama rit, bls. 20.

mikil mistök hafi verið gerð. Þegar verkefni voru flutt frá ráðuneyti til kirkjunnar, hafi þau endað á borði biskups fremur en kirkjupings. Hann lýsir því svo að í umræðum hafi kirkjupingsfulltrúar talað um að ekki væri „tími til kominn“ að innleiða lýðræðislega starfshætti í kirkjuna. Meginagrnýni Gunnars beinist að því öflugra biskupsembætti sem mótaðist í kjölfar þessara breytinga.⁴⁶ Gunnar spyr:

Hvað er rangt við sterkt biskupsembætti? Það felur í sér miðstýringu og um ókosti hennar þarf ekki að fjölyrða, í reynd er starf kirkjunnar dreift um allar byggðir landsins í sóknum, prestaköllum og prófastsdæmum, eigi að síður liggja allir þræðir valdsins í eina hendi. Vald-dreifing eflir frumkvæði einstakra stofnana kirkjunnar, ekki hvað síst prófastsdæmanna, en til þess þyrfti að gera talsverðar breytingar líkt og gerðar hafa verið á ýmsum öðrum stofnunum samfélagsins.⁴⁷

Gunnar talar um „miðstýringu“ í þessum orðum en mætti í raun tala um einræði þar sem hinar lýðræðislegu einingar nýtast ekki til að hafa eftirlit og stjórn með þeim sem hafa völdin í hendi sér.

Sé farið enn dýpra í hina guðfræðilegu og kirkjusögulegu þætti, má færa fyrir því rök að skipulag þetta hafi brotið í bága við þær grunnhugmyndir sem Marteinn Lúther setti fram þegar hann gagnrýndi stjórnkerfi Rómakirkjunnar á sextánda öld. Þar var byggt á þeirri meginhugsun að valdhafar þurfi að lúta takmörkunum og að ekki megi sniðganga vilja almennings í þessum efnum. Þótt takmörk séu fyrir því hversu langt eigi að seilast í skrif Marteins Lúthers þegar kemur að kirkjulegri stjórnsýslu á hverjum tíma má þó benda á orð hans sjálfs í „Babýlonsherleiðingu kirkjunnar“ frá 1520 þar sem hann gagnrýnir sakramentisskilning miðaldakirkjunnar sem var samofinn embættisguðfræðinni. Þar talar Lúther um þá viðleitni að „þenja út embætti biskupa til þess að þeir séu ekki alveg verklausir í kirkjunni.“ Og litlu síðar: „En biskup, sem hefur hvorki prédikun né sálgæslu með höndum, hvað er hann annað en skurðgod í veröld sem hefur heitið eitt og ytri umgjörð biskupsembættisins?“⁴⁸ Af þessum orðum Lúthers má greina hversu mikinn varhug hann galt við því að kirkjuleg embætti væru með of mikil afskipti af veraldlegum málum. Þótt kirkjan starfi vissulega í öðru umhverfi á tuttugustu og fyrstu öld en á dögum Lúthers er engu að síður ástæða til að hafa í huga þær forsendur sem evangelísk-lúthersk kirkja starfar eftir.

Enn fremur má benda á ákvæði Ágsborgarjátningarinnar frá 1530, þar sem segir í 28. gr. um biskupsvaldið: „Lyklavaldið eða biskupsvaldið er samkvæmt fagnaðarerindinu vald eða boð frá Guði um að predika fagnaðarerindið, leysa og binda syndina og þjóna sakramentunum.“⁴⁹ Einar Sigurbjörnsson skýrir þessi orð með þeim hætti að ekki megi „blanda saman hinu kirkjulega og veraldlega valdi. Kirkjuvaldið hefur sitt umboð til að kenna fagnaðarerindið og útdeila sakramentunum.“⁵⁰ Áhugavert er hversu samhljóða þessi gagnrýni er

⁴⁶ Gunnar Kristjánsson: „Á grýttri leið til lýðræðis“, bls. 191 og víðar.

⁴⁷ Sama rit, bls. 209.

⁴⁸ Marteinn Lúther, „Um Babýlonsherleiðingu kirkjunnar“, *Marteinn Lúther: Úrval rita 1, 1517–1523*, þýð. Gunnar Kristjánsson, Reykjavík: Nefnd um fimm alda minningu síðbótarinnar og Skálholtsútgáfan, 2017, bls. 201–260, hér 249–250.

⁴⁹ Einar Sigurbjörnsson, *Kirkjan játar: Saga og mótun kristinna trúarjátninga og yfirlit yfir helstu kirkjudeildir kristinnar — Játningarrit íslensku þjóðkirkjunnar með skýringum*, Reykjavík: Skálholt 1991, bls. 244–250.

⁵⁰ Sama rit, bls. 244.

þeim ábendingum sem Ríkisendurskoðun setti fram og hér hafa verið ræddar. Í báðum tilvikum er fjallað um hlutverk biskups og hvatt til þess að það sé afmarkað við hin trúarlegu málefni.⁵¹ Hugmyndir Lúthers um almennan prestsdóm fléttast inn í þessa afstöðu. Þar er gengið út frá því að óvígðir hafi mótandi áhrif á starfsemi og stefnu kirkjunnar á hverjum stað.⁵²

Í framhaldi þeirrar umræðu er rétt að vísa til kenninga Friedrichs Schleiermachers sem er jafnan talinn hafa komið fyrstur með hugmyndina um þjóðkirkju á fyrri hluta níttjándu aldar. Hann lifði það ekki sjálfur að sjá hugmyndir sínar verða að veruleika. Þetta var nýstárleg sýn sem hefur í grunninn staðist tímans tönn. Hann sá fyrir sér kirkju sem leitaðist við að mæta þörfum fólks. Þær aðstæður sem ríktu á þeim tíma þegar Schleiermacher setti fram kenningar sínar minna um margt á núverandi stöðu mála í hinu kirkjulega samhengi. Segja má að Schleiermacher hafi talað inn í aðstæður kreppu sem kölluðu á brýna endurskoðun.

Árið 1799 sendi hann frá sér ritið *Um trúarbrögðin* og telja fræðimenn að þar hafi hann viljað bregðast við gagnrýni upplýsingarinnar á kristna trú en um leið kalla á brýna siðbót innan kirkjunnar.⁵³ Schleiermacher sneri hinni gömlu kirkjuskipan við og boðaði að kirkjan ætti að lúta stjórn fólksins eða þjóðarinnar. Af því er hugtakið þjóðkirkja (þ. *Volkskirche*) dregið. Starf hennar skyldi byggjast á vilja og þörfum almennings. Slíkar kirkjur komu sér upp öflugu kirkjuþingi sem hafði löggjafarvald og sótti vald sitt til fólksins. Hann kallaði þess vegna eftir því að opna kirkjuna fyrir óvígðum einstaklingum sem skipuðu kirkjuþing þjóðkirkna. Í stað þess að valdið kæmi að ofan eins og áður var boðað og að konungurinn hefði í þeim efnum æðsta vald yfir kirkjunni, þá kynnti Schleiermacher til leiks hugmyndina um að valdið komi frá grasrótinni, því fólki sem kirkjunni er ætlað að þjóna.⁵⁴

Áhugavert er að bera þessa hugmynd saman við þau sjónarmið sem eru ríkjandi innan stjórnsýslufræða. Á þeim vettvangi kemur það skýrt fram að eftirlit með valdhöfum sé grundvallarþáttur í lýðræðislegu skipulagi. Til staðar þarf að vera stjórn eða stofnun sem metur störf yfirmanna og annars starfsfólks viðkomandi félags og getur gripið til aðgerða ef starfsemin þykir ekki samræmast settum viðmiðum.⁵⁵

Til áréttingar skal nefna helstu gerðir rekstrareininga og hvernig skipulagi þeirra er háttað í ljósi téðs eftirlits:

1. Allar opinberar stofnanir eru undir stjórn ráðuneytis sem hefur umsjón með fjárveitingum til þeirra, skilyrðir þær og fylgist með því að starfsemin sé með þeim hætti sem gert er ráð fyrir.⁵⁶

⁵¹ Ríkisendurskoðun, *Biskupsstofa, sjóðir og sóknir kirkjunnar*, bls. 14.

⁵² Sigurjón Árni Eyjólfsson, *Ríki og kirkja*, bls. 21.

⁵³ Sigurjón Árni Eyjólfsson, „Inngangur“, Friedrich Schleiermacher, *Um trúarbrögðin: Ræður banda menntamönnum sem fyrirliða þau*, Lærdómsrit Bókmenntafélagsins, Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2007, bls. 9–57.

⁵⁴ Friedrich Schleiermacher, *Um trúarbrögðin*, bls. 234–254.

⁵⁵ Úlfar Hauksson, „Lýðræði eða lögmæti“, bls. 719 og víðar.

⁵⁶ Sjá t.d. „Ríkislögreglustjóri“, *Lögreglan.is*, 2022, sótt 21. september 2023 af <https://www.logreglan.is/logreglan/rikislogreglustjori/>. Þar segir, svo að dæmi sé tekið: „Ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglu í umboði ráðherra.“

2. Stjórnendur hlutafélaga eru undir eftirliti stjórnar sem kosin er á hluthafafundi og fulltrúar hluthafa skipa.⁵⁷
3. Óhagnaðardrifið félög (eins og t.d. sóknir) lúta að sama skapi stjórn sem sinnir slíku eftirliti (í tilviki sókna er það aðalsafnaðarfundur).⁵⁸

Hlutverk slíkra stjórnna er að bera ábyrgð á stjórnun félags, taka stærri ákvarðanir milli aðalfunda, móta stefnu, stýra verkefnavali og hafa eftirlit með fjármálum. Framkvæmdastjóri ber á hinn bóginn ábyrgð á hinum daglega rekstri.⁵⁹ Sé litið nánar á eftirlitshlutverkið þá lýsir Ómar H. Kristmundsson, sérfræðingur í opinberri stjórnsýslu, því svo: „Stjórn hafi fjárhagslegt eftirlit með starfsemi félags, samþykki fjárhagsáætlanir og fylgist með því að farið sé að almennum reglum um fjárreiður. Þá sinni hún eftirliti með árangri félagsins í heild, vinnubrögðum almennt og því að þau séu í samræmi við reglur.“⁶⁰

Eftirlitsaðilar þurfa sjálfir að lúta lýðræðislegu aðhaldi sem getur til dæmis komið frá þjóðkjörnu þingi eða samtökum þeirra sem eiga starfsemina eða bera ábyrgð á henni. Ráðuneyti lýtur valdi ráðherra sem Alþingi getur svo vikið frá völdum með vantrausti, hluthafafundur velur stjórn og á aðalfundum eru nefndir og ráð kjörin til ákveðins tíma í senn. Lykilatriðið í þessu sambandi er að sístætt mat sé lagt á störf þeirra sem hafa þetta eftirlit.

Eðlilegast hefði því verið að kirkjuráð sinnti eftirlitshlutverkinu í umboði kirkjuþings, enda lá fjárveitingarvaldið hjá ráðinu. Kirkjuráð hafði enda allar forsendur til að sinna því hlutverki. Kirkjuþing valdi fulltrúa í ráðið úr sínum röðum og lagði mat á störf þess, til að mynda með því að fara yfir fjárhagsáætlun og ársreikninga. Kirkjuráð var valið á fjögurra ára fresti en vel hefði mátt breyta því fyrirkomulagi, til dæmis þannig að fulltrúar þyrftu að endurnýja umboð sitt árlega. Að öllu eðlilegu hefði kirkjuráð því uppfyllt þau skilyrði að geta haft slíkt eftirlit með höndum. Það sem kom í veg fyrir slíkt var sú ákvörðun að gera biskup að forseta ráðsins. Með því var endanlega gert út um þann möguleika. Forysta biskups yfir ráðinu var nokkuð sem kalla má „innri mót-sögn“. Það væri sambærilegt því að forstöðumaður stofnunar væri á sama tíma ráðuneytisstjóri eða ráðherra, eða að forstjóri eða framkvæmdastjóri fyrirtækis væri á sama tíma stjórnarformaður. Með þessu voru grundvallarreglur brotnar.

Stjórnarhættir kirkjunnar draga fyrir vikið dóm af einræði þar sem skortir eðlilega dreifingu valds og hagsmunir valdhafa bera hag heildarinnar ofurliði. James Laub er fræðimaður á sviði forystufræða og hann hefur einkum fjallað um þjónandi forystu (e. *servant leadership*) í því sambandi. Hann greinir á milli þess sem hann kallar einræði, foreldraræði og þjónandi forystu, út frá þeim tengslum sem eru á milli leiðtoga og fylgjenda. Einkennist þau samskipti af viðleitni til að gæta að hagsmunum leiðtogans á kostnað heildarinnar, kallast

⁵⁷ Sjá t.d. 80. grein laga um hlutafélög nr. 2/1995, *Alþingi* sótt 23. september 2023 af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1995002.html>; Ómar H. Kristmundsson, „Stjórnir félaga“, *Stjórnun og rekstur félagasamtaka*, ritstj. Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir, Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2008, bls. 100–120, hér bls. 100.

⁵⁸ Sjá t.d. „Kirkjuþingstíðindi: Starfsreglur um söfnuði og sóknarnefndir“, *Kirkjan.is*, sótt 23. september 2023 af <https://kirkjan.is/library/Files/Starfsreglur/16.%20mál%202021-2022%20Strl.%20um%20söfnuði%20og%20sóknarnefndir.pdf>. Sjá einnig: Ómar H. Kristmundsson, „Stjórnir félaga“, bls. 100.

⁵⁹ Ómar H. Kristmundsson, „Stjórnskipulag félagasamtaka“, bls. 89.

⁶⁰ Ómar H. Kristmundsson, „Stjórnir félaga“, bls. 102.

það einræði.⁶¹ Sterk rök hníga til þess að fyrirkomulag þjóðkirkjunnar með biskup í þessum tveimur hlutverkum hafi sterkt svipmót einræðis.

Hér síðar í greininni verður svo rakið hvernig tilraunir til þess að breyta þessu kerfi og færa til nútímalegra horfs strönduðu jafnan á andófi biskups. Slík viðbrögð eru ekki einsdæmi, hvort heldur litið er til sögunnar eða gripið í stjórnsýslufræðin. Í því samhengi hafa fræðimenn rætt hugtakið „vegartryggð“ þar sem fólk rígheldur í gamalt fyrirkomulag og berst gegn framþróun, jafnvel þótt hagsmunir kalli á breytingar. Söguleg stofnanahyggja er einnig nefnd í þessu samhengi þar sem leiðtogar standa í veginum fyrir breytingum en vísa til einhvers fyrirkomulags úr fortíðinni sem ekki megi haggja. Þar má greina orðræðu þar sem varað er við ringulreið og óstöðugleika ef einhverju verður breytt og sífellt er krafist frekari undirbúnings ef ekki eigi illa að fara. Markmiðin eru þó jafnan þau að halda í óbreytt ástand.⁶²

Hallarekstur og minnkandi höfuðstóll

Á kirkjuþingi haustið 2022 lýsti kirkjuþingsfulltrúinn Krístrún Heimisdóttir stöðu kirkjunnar síðasta áratuginn á undan sem „stjórnlausu undanhaldi“. Þau orð vöktu athygli og var Krístrún í framhaldinu kjörin varaforseti þingsins.⁶³ Þótt ekki sé leitast við að leggja henni til orð eða hugsanir þá má taka undir lýsingu hennar á þeirri þróun sem hefur átt sér stað innan þjóðkirkjunnar á þessu tímabili. Þar höfðu ytri aðstæður vissulega áhrif og víðtækar samfélagsbreytingar hafa einnig haft áhrif á stöðu systurkirkna þeirrar íslensku.⁶⁴

Vandann má þó einnig rekja til innri þátta og þá einkum þess hvernig kirkjuyfirvöld hafa haldið um stjórnartaumana. Togstreita hefur ríkt milli biskups og kirkjuþings og raunar einnig um tíma innan sjálfs kirkjuráðsins eins og álitsgerðin frá 2015 ber vitni um.⁶⁵

Agnes M. Sigurðardóttir vekur máls á slíkri gagnrýni í hirðisbréfi sínu og telur að meiri og víðtækari umræða hefði þurft að fara fram um tillögur að breyttri kirkjuskipan sem tók gildi í ársbyrjun 2022.⁶⁶ Í lok þeirrar umfjöllunar segir hún: „Skortur hefur verið á því að ábyrgð og völd fari saman í þjóðkirkjunni. Kirkjuþing setur reglur sem biskup fer eftir en sumar þeirra virka illa í raunveruleikanum og stangast jafnvel á við landslög.“⁶⁷

Hér dregur biskup saman sjónarmið sem fram komu í máli hennar og í yfirlýsingum sem hún las upp úr þegar umræða fór fram á kirkjuþingi um breytingar á þeim málum sem hér um ræðir. Eins og fram kemur í svari kirkjuráðs við ábendingum Ríkisendurskoðunar var slík umræða þegar í gangi á þeim tíma

⁶¹ James Laub, *Leveraging the Power of Servant Leadership: Building High Performance Organizations*, New York: Springer International Publishing AG, 2018, bls. 165–167.

⁶² Kickert og Meer, „Small, Slow and Gradual Reform“, bls. 476–477.

⁶³ „Nýr varaforseti kirkjuþings segir lög um trúfélög vera bastarð: „Búið að banna öllum börnum á Íslandi að hafa aðgang að Jesú Kristi““, *Hringbraut* 25. október 2022, sótt 14. ágúst 2023 af <https://www.hringbraut.is/frettipistlar/nyr-varaforseti-kirkjuþings-segir-log-um-trufelog-vera-bastard-buid-ad-banna-ollum-bornum-a-islandi-ad-hafa-adgang-ad-jesu-kristi/>; lög um þjóðkirkjuna nr. 77/2021, *Alþingi*, sótt 21. september 2023 af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2021077.html>.

⁶⁴ Hjalti Hugason, „Á hverfanda hveli“, bls. 209.

⁶⁵ Pétur Kr. Hafstein, Gestur Jónsson og Trausti Fannar Valsson, „Álitsgerð...“, bls. 3.

⁶⁶ Agnes M. Sigurðardóttir, *I orði og verki*, bls. 106–108.

⁶⁷ Sama heimild, bls. 108.

sem skýrslan var lögð fram árið 2011.⁶⁸ Þá var umræða um þessi mál jafnframt virk á tíunda áratugnum og gagnrýni á hlutverk biskups kom fram fljótlega eftir að lögin frá 1997 tóku gildi.⁶⁹

Þegar talað er um „undanhald“ í þessu sambandi má skoða það frá ýmsum sjónarhornum. Hér verður leitast við að benda á mælanlega þætti sem sýna þær ógöngur sem kirkjan hefur ratað í og ætti að vera unnt að rekja til þessa fyrirkomulags. Þar ber einkum að nefna meðferð fjármuna en hluti af þeim ágreiningi sem hefur einkennt þetta tímabil lýtur að því hvort fjárveitingarvaldið eigi að liggja hjá kirkjuþingi fremur en kirkjuráði undir forsæti biskups. Vissulega er engin leið að segja til um hvort og þá hvernig rekstur kirkjunnar hefði verið við annað fyrirkomulag. Ef tilgáta höfundar er á rökum reist, að skipulag kirkjunnar standist enga skoðun, verður að horfa til þess þegar litið er til rekstrarins og hvernig haldið var á málum.

Á meðfylgjandi töflu sjást rekstrartölur þjóðkirkjunnar samkvæmt ársreikningum á tímabilinu 2011–2021.

ár	þávirði	vísitala	vísit 7/2023	raunvirði
2011	- 10.595.245	365,6	595,6	- 17.260.744
2012	- 11.834.306	384,6	595,6	- 18.326.866
2013	8.134.762	402	595,6	12.052.399
2014	- 25.285.550	416,7	595,6	- 36.141.285
2015	260.705.783	421	595,6	368.827.469
2016	112.717.446	429,4	595,6	156.344.925
2017	161.834.942	438,4	595,6	219.865.172
2018	- 284.474.126	446	595,6	- 379.894.147
2019	157.331.905	460,5	595,6	203.489.430
2020	- 685.773.568	472,8	595,6	- 863.889.038
2021	- 290.573.984	489,3	595,6	- 353.700.930
Samtals				- 708.633.614

Tafla 1: Afkoma þjóðkirkjunnar á tímabilinu 2011 til 2021.

Eins og sjá má í töflunni, nemur samanlagður hallarekstur kirkjunnar yfir sjö hundruð milljónum að núvirði á þessum áratug. Stór hluti tapsins tengist flutningi biskupsstofu sumarið 2019.⁷⁰ Tveimur árum áður, eða árið 2017, hafði húsnæðið að Laugavegi 31 verið sett á sölu og bærust nokkur tilboð sem meirihluti kirkjuráðs hafnaði. Fimm fulltrúar skipuðu kirkjuráð, biskup var þar í forystu og svo fjórir kirkjuþingsfulltrúar, tveir vígðir og tveir óvígðir. Annar fulltrúi vígðra í kirkjuráði sat hjá í þeirri atkvæðagreiðslu og annar leikmannanna greiddi atkvæði með sölu.⁷¹ Ekki liggja fyrir upplýsingar upp á hvaða fjárhæð

⁶⁸ Ríkisendurskoðun, *Biskupsstofa, sóknir og sjóðir kirkjunnar*, bls. 2.

⁶⁹ Gunnar Kristjánsson, „Á grýttri leið til lýðræðis“, bls. 192–199.

⁷⁰ „Biskupsstofa flytur“, *Kirkjan.is*, 2019, sótt 27. september 2023 af https://kirkjan.is/frettir/frett/2019/06/21/Biskupsstofa-flytur/?fbclid=IwAR2euKmiKpM9zJJZS7MA2D7IIA3xt2Rb_UB-wTkN_shCxjz81xFvTIKLZ_c.

⁷¹ Benedikt Bóas, „Boðin staðgreiðsla fyrir Laugaveg 31“, *Vísir.is*, 2017, sótt 28. september 2023 af

tilboðin hljóðuðu en kirkjuráð klofnaði í þessu máli. Eftirfarandi bókun, sem Stefán Magnússon sendi frá sér, bendir til þess að ákjósanlegt hefði verið að ganga að þessu tilboði: „Ég harma þá afstöðu meirihluta kirkjuráðs að greiða atkvæði með tillögu forseta kirkjuráðs og hafna þar með fyrirleggjandi og mjög ásættanlegu kauptilboði.“⁷² Það hafði og komið fram í öðrum fréttum að mikill áhugi væri á eigninni.⁷³

Þegar húsnæðið loks fór á sölu var búið að tæma það. Í slíkum tilvikum má vænta þess að staða seljenda sé veikari en ella væri þar sem greiða þarf kostnað af fasteign sem engin not eru lengur fyrir. Greiðslan sem kirkjan fékk árið 2020 fyrir Laugaveg 31 reyndist svo vera langt undir fasteignamatsverði. Samkvæmt ársreikningum það árið var tap af sölu eigna kr. 207.489.237.⁷⁴

Samningurinn sem biskup undirritaði í júní 2019 við fasteignafélagið Íþöku um leigu á 1.314 m² hæð að Katrínartúni 4 hefur reynst kirkjunni kostnaðarsamur. Samið var til sjö ára, eða til ársins 2026. Eftir það má segja honum upp með árs fyrirvara svo að kirkjan losnar ekki undan leigunni fyrr en árið 2027. Heimilt er þó að framleigja húsnæðið, að hluta eða í heild. Upphæðin er vísi-tölutryggð og árið 2022 reyndist árlegur leigukostnaður vera kr. 67 milljónir. Við það bættust 7,2 milljónir króna í hússjóð. Þá var kostnaður við þrif og annan rekstur á þessu húsnæði kr. 5,5 milljónir. Samtals gerðu þetta tæplega kr. 80 milljónir á ári á verðlagi ársins 2022. Þegar framkvæmdanefnd kirkjuþings tók til starfa í upphafi árs 2022 var gengið í það að losa kirkjuna undan þessum klafa. Framkvæmdanefnd og nýráðinn framkvæmdastjóri komu því loks til leiðar að húsnæðið var framleigt og gengu þau skipti í gegn 15. nóvember það ár. Tókst að koma starfseminni fyrir á tveimur stöðum, sem fól í sér árlegan kostnað upp á 10 milljónir króna, eða einn áttunda af því verði sem ella hefði þurft að greiða.⁷⁵

Hér er þó eingöngu tekið mið af rekstrarreikningum. Efnahagsreikningar sýna meðal annars fastar eignir kirkjunnar. Á hverju ári á þessu tímabili hafa jarðir og fasteignir verði seldar úr eigu kirkjunnar og hafa eignir hennar því fyrir vikið minnkað jafnt og þétt. Sé litið á liðinn „varanlegir rekstrarfjármunir“, sem eru þá einkum fasteignir og jarðir, má sjá hvernig þeir hafa rýrnað á tímabilinu.

<https://www.visir.is/g/20171622044d>.

⁷² „261. kirkjuráðsfundur: Aukafundur – Föstudagur 24. febrúar 2017 kl. 9:30“, *Kirkjan.is*, 2017, sótt 28. september 2023, af <https://kirkjan.is/library/Files/Fundargerdir/2017/261.%20kirkjuráðsfundur%2024.2%202017.pdf>.

⁷³ Garðar Örn Úlfarsson, „Stór fasteignafélög bitast um Kirkjuhúsið á Laugavegi 31“, *Visir.is*, 2017, sótt 28. september 2023 af

<https://www.visir.is/g/2017170219085/stor-fasteignafelog-bitast-um-kirkjuhusid-a-laugavegi-31>.

⁷⁴ „Þjóðkirkjan – Biskupsstofa: Ársreikningur 2020“, *Kirkjan.is*, 2020, bls. 7, sótt 27. september 2023 af

[https://kirkjan.is/library/Files/Ársreikningur%20Þjóðkirkjunnar%20-%20Biskupsstofu%2020%20\(1\)%20\(2\)%20-%20kirkjan.is.pdf](https://kirkjan.is/library/Files/Ársreikningur%20Þjóðkirkjunnar%20-%20Biskupsstofu%2020%20(1)%20(2)%20-%20kirkjan.is.pdf).

⁷⁵ Skúli S. Ólafsson, „Hafa skal það sem sannara reynist“, *Kirkjublaðið.is*, 2023, sótt 27. september 2023 af

<https://www.kirkjubladid.is/gestaglugginn/hafa-skal-thad-sem-sannara-reynist/>.

Varanlegir rekstrarfjármunir			
	Þávirði	Vísitala	Á verðgildi 2021
ár 2011	2.824.783.027	333	6.871.093.849
ár 2021	3.451.436.586	810	3.451.436.586
breyting			- 3.419.657.263

Tafla 2: Þróun varanlegra rekstrarfjármuna 2011 til 2021.

Vissulega rýrna eignir vegna afskrifta að jafnaði um 1–3% á ári. Það útskýrir þó ekki þá staðreynd að eignasafn kirkjunnar árið 2021 var aðeins helmingur af því sem það var árið 2011.

Ómar H. Kristmundsson, sérfræðingur í opinberri stjórnsýslu, lýsir því hvernig ábyrgð fylgir öllu boðvaldi í skipulagsheildum: „Ábyrgð getur falið í sér skyldur stjórnanda til að upplýsa um og skýra ákvarðanir sínar og til að taka afleiðingum mistaka og vanrækslu. Auknu valdi skal ávallt fylgja aukin ábyrgð.“⁷⁶ Slík meðferð verðmæta sem hér er lýst hafði þó ekki önnur áhrif en þau að mannbreytingar urðu á biskupsstofu. Biskup, sem forseti kirkjuráðs og æðsti yfirmaður stjórnsýslu kirkjunnar, þurfti ekki að axla ábyrgð í þessum efnum.⁷⁷

Sú afstaða að kirkjunni sé best borgið í því ólýðræðislega kerfi sem hefur verið við lýði síðastliðinn áratug stenst ekki skoðun, sé litið til þess hvernig rekstrinum hefur verið háttað á þessu tímabili. Þjóðkirkjan býr við þá öfundsverðu stöðu að geta áætlað tekjur sínar fram í tímann. Slíkt þekkist ekki í einka-geiranum. Opinberar stofnanir eru undir stöðugu eftirliti og þurfa að réttlæta það fjármagn sem þær fá frá ríkinu. Þjóðkirkjan getur á hinn bóginn áætlað tekjur sínar með lágmarksskekkjumörkum. Ætti því að vera unnt að gera þá kröfu að jafnvægi ríki á milli útgjalda og tekna og að búið sé svo um hnútana að fjárhagsleg framtíð kirkjunnar sé trygg. Í þessu tilviki verður ytri þáttum ekki kennt um. Þar ber að líta í eigin barm og skoða það hvernig þjóðkirkjunni var stjórnað. Nú í framhaldinu verður sagt frá þeim tilraunum sem gerðar voru til að breyta því fyrirkomulagi sem var einkum andlag gagnrýni Ríkisendurskoðunar.

Endurteknar tilraunir til breytinga

Í svari kirkjuráðs við ábendingum Ríkisendurskoðunar úr skýrslunni frá 2011 kemur meðal annars fram að tilmæli Ríkisendurskoðunar um að breyta skipan kirkjuráðs séu „álitamál á vettvangi kirkjunnar“ og verði til umfjöllunar á næstkomandi kirkjuþingi „í tengslum við umræðu um nýtt lagafrumvarp um mál-

⁷⁶ Ómar H. Kristmundsson, „Stjórnskipulag félagasamtaka“, bls. 80.

⁷⁷ Uppsagnir starfsfólks drógu þó dilk á eftir sér, sjá: Héraðsdómur Reykjavíkur, dómur 18. nóvember 2021, sótt 2. nóvember 2023 af <https://www.heradsdomstolar.is/Cache/Verdicts/d1876561-8c9c-4ed4-ac3d-d6c462a10b70.pdf?fbclid=IwAR0XzTLaj6lO4mmwPxNuUecSngJVGQnNHvheW9m6h9d8wa3XGnfQOwvnYpQ>.

efni kirkjunnar sem verið er að vinna að.⁷⁸ Svar þetta vísar til þeirrar vinnu sem hófst áratug eftir gildistöku laga nr. 78/1997 þegar undirbúningur að nýjum þjóðkirkjulögum var settur af stað. Farið er yfir þá sögu, ásamt síðari tillögum, í greinargerð með frumvarpi til laga um þjóðkirkjuna í þingskjali 996 á löggjafarþinginu 2020–2021.⁷⁹ Hið nákvæma regluverk sem Alþingi hafði samið með lögum nr. 78/1997 var ekki í samræmi við það sjálfstæða trúfélag sem þjóðkirkjan átti að vera.⁸⁰ Í rauninni tóku lögin á öllum helstu þáttum í skipulagi kirkjunnar og embættum hennar. Því var tilefni til að þróa áfram kirkjulega stjórnarsýslu og gera drög að frumvarpi til nýrrar löggjafar sem skapaði aukið svigrúm fyrir kirkjuþing til að ráðstafa málum með starfsreglum.

Samkvæmt yfirlýsingu sem gerð var árið 1998, í kjölfar kirkjujarðasamningsins milli ríkis og kirkju, áttu fulltrúar hvors aðila að fara yfir lögin um þjóðkirkjuna „með það að markmiði að einfalda regluverk hennar.“⁸¹ Sú vinna hófst um miðjan fyrsta áratuginn.

Fyrstu drög að frumvarpi til nýrra þjóðkirkjulaga

Á kirkjuþingi 2007 lagði kirkjuráð fram frumvarp að nýjum þjóðkirkjulögum „í ljósi tíu ára reynslu og aukins sjálfstæðis kirkjunnar.“⁸² Frumvarpið fól þó ekki í sér breytingu á þeim þáttum sem höfundar skýrslu Ríkisendurskoðunar áttu eftir að gera athugasemdir við árið 2011. Í þessu frumvarpi er kirkjuþingi vissulega „fengið ákvörðunarvald um skipan Kirkjuráðs og umboð kirkjuráðsmanna, að öðru leyti en því er varðar setu biskups Íslands í ráðinu og forsæti hans.“ Frumvarp þetta fór þó ekki fyrir Alþingi.⁸³ Skýringa mun vera að leita í þeirri ólgu sem var í samfélaginu í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008.⁸⁴

Viðleitni til að vinna drög að nýjum þjóðkirkjulögum er þó einkennandi fyrir annan áratug tuttugustu og fyrstu aldar, sem er sá áratugur sem hér liggur til grundvallar. Nefndir voru sífellt að störfum og viðamikil umræða fór fram víðs vegar á vettvangi kirkjunnar. Því fer fjarri að hún hafi einskórðast við kirkjuþing, eins og fram kemur hér að neðan.

Árið 2010 var samþykkt að halda áfram með vinnu að nýjum þjóðkirkjulögum. Það ár var lagt fyrir kirkjuþing að stofnuð skyldi nefnd er myndi endurskoða samsetningu kirkjuráðs. Var málið sameinað hinu fyrra frá 2007.⁸⁵ Kirkjuþing kaus fimm manna nefnd sem átti að fara yfir téð frumvarp og leggja fram breytingar fyrir kirkjuþing 2011. Nefndina skipuðu þau Pétur Kr. Hafstein, fyrrum hæstaréttardómari og forseti kirkjuþings, og var hann formaður,

⁷⁸ Ríkisendurskoðun, *Biskupsstofa, sóknir og sjóðir kirkjunnar*, bls. 6.

⁷⁹ Frumvarp til laga um þjóðkirkjuna, 151. löggjafarþing 2020–2021 þskj. 996, *Alþingi*, sótt 21. september 2023 af <https://www.althingi.is/altext/151/s/0996.html>.

⁸⁰ Hjalti Hugason, „Þorum við, getum við, viljum við vera sjálfstæð þjóðkirkja?“ *Kirkjan.is*, 2011, sótt 21. september 2023 af <https://kirkjan.is/kirkjan/tru.is/grein/?itemid=bdfbd5c9-2a11-ea11-810a-005056bc594d>.

⁸¹ Drög að frumvarpi til laga um þjóðkirkjuna (heildarlög), *Samráðsgátt Ísland.is*, 2021, sótt 21. september 2023 af <https://samradsgatt.island.is/oll-mal/SCases/Details/?id=2795>.

⁸² „Gerðir kirkjuþings 2007“, *Timarit.is*, sótt 25. september 2023 af <https://timarit.is/page/6492871?iabr=on#page/n53/mode/2up>.

⁸³ „Gerðir kirkjuþings 2009“, *Timarit.is*, bls. 123–124, sótt 21. september 2023 af <https://timarit.is/page/6680298?iabr=on#page/n123/mode/2up>.

⁸⁴ Frumvarp til laga um þjóðkirkjuna, 151. löggjafarþing 2020–2021, þskj. 996.

⁸⁵ „Gerðir kirkjuþings 2010“, *Timarit.is*, bls. 186, sótt 21. september 2023 af <https://timarit.is/page/6680358#page/n59/mode/2up>.

Hjalti Hugason, prófessor, Hjördís Hákonardóttir, fyrrum hæstaréttardómari, Ingileif Malmberg, sjúkrahússprestur, og Kristján Valur Ingólfsson, sóknarprestur og verkefnisstjóri á biskupsstofu.⁸⁶ Á næsta kirkjuþingi var nefndinni falið að halda áfram með verkið „og leitast við að ná sem víðtækastri samstöðu um málið með umræðum og samráði við stofnanir og samtök innan þjóðkirkjunnar.“ Átti nefndin að skila af sér tillögum á næsta þingi, árið 2012.⁸⁷ Nefndin lagði fram frumvarpsdrög til nýrra þjóðkirkjulaga á því kirkjuþingi.

Ný nefnd var þá skipuð til að meta þau drög sem sú fyrri hafði sent frá sér. Starfaði hún undir stjórn Ásbjörns Jónssonar (1959–2019) sem þá sat í kirkjuráði. Auk hans sátu í nefndinni Egill Heiðar Gíslason, framkvæmdastjóri, Inga Rún Ólafsdóttir, forstöðumaður, og prestarnir Ingileif Malmberg og Skúli S. Ólafsson. Nefndarmenn unnu úr því efni sem fyrri nefndir höfðu lagt fram. Jafnframt efndu þeir til ráðstefnu í Skálholti 13. september 2013 undir yfirskriftinni: „Endurskoðun þjóðkirkjulaga: Forsendur og markmið“.⁸⁸ Meðal framsögumanna voru danski kirkjuréttarfræðingurinn Lisbet Christoffersen og norski félags- og guðfræðingurinn Harald Askeland. Þau eru hvort um sig leiðandi í umræðu um kirkjurétt og skipulagsmál kirknanna á sínum heimaslóðum. Drög nefndarinnar að þjóðkirkjulögum voru enn fremur kynnt á prestastefnu 2014.⁸⁹ Í þeim var lagaumgjörðin knappari en áður og við það jókst svigrúm fyrir kirkjuþing að móta starf kirkjunnar. Í drögunum voru jafnframt lagðar fram sambærilegar hugmyndir og fram höfðu komið í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Var auk þess byggt á umræðum í kjölfar ráðstefnunnar í Skálholti.

Á þessum tíma var hart tekist á um þau málefni er vörðuðu valdmörk embætta og ráða kirkjunnar. Sem fyrr getur, tókust kirkjuráðsfulltrúar árið 2014 á um valdmörk biskups og kjörinna fulltrúa í ráðinu og átti álitserð lögfræðinganna þriggja frá árinu 2016, sem áður er getið, að skýra þær línur.⁹⁰

Nýtt kirkjuþing, sem kom saman það haustið, hafnaði þessum tillögum og fól löggjafarnefnd að vinna að nýju drög að þjóðkirkjulögum.⁹¹ Við setningu kirkjuþings 2016 kom í ljós að biskupi hugnaðist ekki sú vinna. Biskup hvatti til þess að ekki yrði farið í endurskoðun á þjóðkirkjulögum nema að undan-gengnu samtali, sem gæti tekið mörg ár. Í ávarpi sínu við setningu þessa kirkjuþings sagði biskup:

⁸⁶ „Gerðir kirkjuþings 2010“, *Tímarit.is*, bls. 92, sótt 25. september 2023 af [https://timarit.is/page/6680390?iabr=on#page/n91/mode/2up/search/"Gerðir%20kirkjuþings%202010](https://timarit.is/page/6680390?iabr=on#page/n91/mode/2up/search/).

⁸⁷ „Gerðir kirkjuþings 2011“, *Tímarit.is*, bls. 92, sótt 25. september 2023 af <https://timarit.is/page/6680579#page/n85/mode/2up>.

⁸⁸ „Endurskoðun þjóðkirkjulaga“, *Morgunblaðið* 13. september 2013, bls. 14, sótt 21. september 2023 af <https://timarit.is/page/6057217#page/n13/mode/2up>.

⁸⁹ „Ný þjóðkirkjulög og val presta til umræðu“, *Morgunblaðið* 11. júní 2014, bls. 2, sótt 21. september 2023 af <https://timarit.is/page/6082040#page/n1/mode/2up>.

⁹⁰ Pétur Kr. Hafstein, Gestur Jónsson og Trausti Fannar Valsson, „Álitserð...“, 22.

⁹¹ „Gerðir kirkjuþings 2014“, *Tímarit.is*, bls. 140, sótt 21. september 2023 af <https://kirkjan.is/library/Files/KirkjuThing/Gerdir-kirkjuThings/Gerdir%20kirkjuþings%202014.pdf>.

Fyrir kirkjuþingi liggur frumvarp til nýrra þjóðkirkjulaga. Það er engin nýlunda, svo hefur verið á kirkjuþingum undanfarinna ára. Í mínum huga er ljóst að vinna við slíkt frumvarp verður að byggja á grunnvinnu sem felst í því að gæta hins lúterska trúararfs, efna til samtals meðal þjóðkirkjufólks um kirkjuna og koma sér saman um framtíðarsýn. Slík vinna getur tekið mörg ár [...]⁹²

Þann 31. október 2016 ritaði biskup auk þess minnisblað „við málsmeðferð við breytingar á skipulagi þjóðkirkjunnar. Lagt fram á kirkjuþingi 2016“. Í þessu minnisblaði segir undir liðnum „Lögförmleg staða biskupsembættanna“:

Frumvarpsdrögin gera ráð fyrir því að í stað þess að biskupsembættin sækir umboð sitt og stöðu til löggjafarvalds íslenska ríkisins eins og nú er, verður kirkjuþing í raun umbjóðandi biskupsembættanna og kemur þannig að langmestu leyti í stað alþingis. Kirkjuþing hefur þannig yfirráð yfir biskupsembættunum ef svo má að orði komast. Kirkjuráð er yfirleitt skipað kirkjuþingsmönnum og vakna ýmsar spurningar um myndugleika og sjálfstæði biskupsembættanna gagnvart þingi og ráði ef biskup sækir eftirleiðis umboð sitt og stöðu til þessara aðila. Orðalag frumvarpsins gefur tilefni til að ætla að eftirleiðis sé stefnt að því að minnka ábyrgðarsvið biskups Íslands.⁹³

Bréf þetta var lagt fram á kirkjuþingi þegar átti að ljúka afgreiðslu málsins. Ógerlegt þótti að halda áfram með málið þrátt fyrir langan aðdraganda og mikla kynningu í héraði í ljósi eindreginna andmæla biskups. Þá hefði þjóðkirkjan komið fram fyrir löggjafarþingið sem sundraður hópur.

Endurskoðun á kirkjujarðarsamkomulaginu

Á kirkjuþingi 2017 samþykktu þingfulltrúar ályktun um að hafnar yrðu viðræður við ríkisvaldið um endurskoðun kirkjujarðarsamkomulagsins frá árinu 1997.⁹⁴ Fulltrúar höfðu árið 2015 valið þrjá úr sínum hópi, Magnús E. Kristjánsson, fyrrum forseta kirkjuþings, Jónínu Bjartmarz og Óskar Magnússon, til að leiða þær samningaviðræður fyrir hönd þjóðkirkjunnar. Meðan á þeirri vinnu stóð mættu nefndarmenn reglulega á fund biskups og kirkjuþings og upplýstu um framgang viðræðna. Þann 4. september 2019 var viðbótarsamningurinn, eins og hann var kallaður, borinn undir kirkjuþing til samþykktar.⁹⁵

Sú breyting var nú gerð að í stað þess að hið opinbera skilyrti greiðslur til kirkjunnar við ákveðinn fjölda prestsembætta var kirkjuþing óbundið af því hvernig upphæðinni skyldi ráðstafað. Þá var framlagið ekki lengur tengt við fjölda meðlima í þjóðkirkjunni. Samkvæmt kirkjujarðarsamkomulaginu hafði verið gengið út frá því að fyrir hverja 5000 sem fækkaði í kirkjunni myndi eitt prestsembætti falla út og svo yrði einu bætt við ef meðlimum fjölgaði sem því næmi.⁹⁶ Nú var upphæðin tengd vísitölu og átti samkomulagið að gilda í 15 ár

⁹² Agnes M. Sigurðardóttir, „Ávarp við setningu kirkjuþings 5. nóvember 2016“, *Kirkjan.is*, sótt 23. september 2023 af <https://kirkjan.is/kirkjan/tru.is/grein/?itemid=de84e8b1-2a11-ea11-810a-005056bc594d>.

⁹³ Stefán Ó. Jónsson, „Biskupi sagt til syndanna“.

⁹⁴ „Viðbótarsamningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar“, *Stjórnarráðið.is*, 2019, bls. 1, sótt 25. september 2023 af <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmalaraduneytid/VIÐBÓTARSAMNINGUR%20ÍSLENSKA%20RÍKISINS%20OG%20ÞJÓÐKIRKJUNNAR.pdf>.

⁹⁵ „Gerðir aukakirkjuþings 2019“, *Kirkjan.is*, 2019, sótt 28. september 2023 af <https://kirkjan.is/library/Files/KirkjuThing/Gerdir-kirkjuThings/Gerdir%20aukakirkjuþings%202019.pdf>.

⁹⁶ Sama heimild: Þingsályktun um viðbótarsamning íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar [um fjárframlög]; „Viðbótarsamningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar“, *Stjórnarráðið.is*, 2019, sótt 9. nóvember 2023 af

frá undirritun. Að þeim tíma loknum yrði unnt að segja samningnum upp en hann héldi áfram gildi sínu í tvö ár til viðbótar meðan viðræður færu fram um nýtt samkomulag. Ef samkomulag myndi ekki nást á þeim tíma tæki hið eldra fyrirkomulag aftur gildi.⁹⁷ Hér var með öðrum orðum stigið stórt skref til aukins sjálfstæðis þjóðkirkjunnar sem gat nú ráðstafað sjálf þeim fjármunum sem henni féllu árlega í skaut. Þá markaði samningurinn önnur tímamót. Þar segir í 3. grein: „Kirkjuþing setur nánari starfsreglur um nýtingu greiðslna samkvæmt samningi þessum innan þjóðkirkjunnar.“⁹⁸ Með þessu hafði kirkjuþing öðlast fjárveitingarvald í málefnum kirkjunnar.

Biskup hafði frá upphafi lýst andstöðu sinni við það verklag sem þarna var gert ráð fyrir og áður en kom til atkvæðagreiðslu lagði biskup fram minnisblað með þeim tilmælum að fulltrúar á kirkjuþingi myndu fella samkomulag þetta. Enn fremur ritaði Þorvaldur Víðisson, sem þá var biskupsritari, pistil þar sem hann gagnrýndi harðlega vinnubrögðin sem stunduð höfðu verið við samningsgerðina og niðurstöður hennar. Þar segir:

Verði viðbótarsamningurinn samþykktur á kirkjuþingi 4. september nk. er um að ræða stærstu skipulagsbreytingar í kirkjunni í áratugi. Ekkert samráð hefur hins vegar verið haft innan kirkjunnar um þær skipulagsbreytingar. Viðbótarsamningurinn var kynntur biskupi Íslands, kirkjuráði og kirkjuþingsfulltrúum, tveimur dögum áður en kirkjuþing skyldi taka afstöðu til hans, þann 28. ágúst sl. Biskup óskaði á þinginu eftir því að aukinn tími yrði veittur til skoðunar, til 2. nóvember, áður en viðbótarsamningurinn yrði borinn upp til samþykktar. Að tillögu forseta kirkjuþings var hins vegar veittur viku frestur, en þingið er boðað á ný nk. miðvikudag. Biskupsembættið, kirkjuþingsfulltrúar og starfsfólk biskupsstofu hefur nú nýtt nótt og dag til að leita svara við fjölda spurninga sem viðbótarsamningurinn vekur og hefur ekki verið svarað.⁹⁹

Þorvaldur lýsti þeirri skoðun sinni að hér væri miklum hagsmunum stefnt í voða. Margt væri á huldu, þar á meðal væri orðalag óljóst, staða kirkjujarðasamkomulagsins ef samningi yrði sagt upp, staða presta væri að sama skapi óljós og að ákvæði stjórnarskrár um að kirkjan væri evangelísk-lúthersk væru í uppnámi. Viðbótarsamningur þessi myndi leiða af sér ringulreið. Og áfram gagnrýnir Þorvaldur verklagið:

Með leyndarhyggju, miklum hraða og þrýsting er verið að þvinga í gegn skipulagsbreytingar sem enginn veit hvert muni leiða. Kirkjuþingsfulltrúum er stillt upp við vegg og þeir krafðir um að taka afstöðu, án fullnægjandi upplýsinga og á mjög veikum grundvelli í stærsta hagsmunamáli kirkjunnar í áratugi.¹⁰⁰

Loks segir hann óttastjórn ráða hér för sem myndi leiða til óviðunandi niðurstöðu fyrir þjóðkirkjuna.¹⁰¹

Þessar yfirlýsingar nánasta samstarfsmanns biskups reyndust þó ekki hafa meiri áhrif en svo að samningurinn var samþykktur einróma í leynilegum kosningum á kirkjuþingi 4. september 2019. Einn kirkjuþingsfulltrúi sat hjá.¹⁰² Með

<https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmalaraduneytid/VIÐBÓTARSAMNINGUR%20ÍSLENSKA%20RÍKISINS%20OG%20ÞJÓÐKIRKJUNNAR.pdf>, bls. 1–5.

⁹⁷ „Viðbótarsamningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar“, bls. 1.

⁹⁸ „Viðbótarsamningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar“, bls. 2.

⁹⁹ Þorvaldur Víðisson, „Viðbótarsamningur, sjálfstæði eða fjötrar?“, *Kirkjan.is*, sótt 25. september 2023 af <https://kirkjan.is/kirkjan/tru.is/grein/?itemid=b681e8b1-2a11-ea11-810a-005056bc594d>.

¹⁰⁰ Sama stað.

¹⁰¹ Sama stað.

¹⁰² „Gerðir aukakirkjuþings 2019“, bls. 5–9.

Þessum orðum, til viðbótar minnisblaði biskups, lagði kirkjustjórnin allt undir til að koma í veg fyrir að kirkjuþing samþykkti samninginn. Fulltrúar þingsins höfnuðu aftur á móti varnaðarorðum kirkjustjórnarinnar með afgerandi hætti. Engin leið er að túlka þessar lyktir nema sem vantraust á biskup. Í öðrum félögum hefðu leiðtogar stigið til hliðar í kjölfar slíkrar niðurstöðu. Sú staðreynd að ekki skyldi fara fram umræða um stöðu biskups í framhaldi þessara atburða er enn og aftur til marks um ófullburða lýðræði innan þjóðkirkjunnar.

Ný stefnumótun: Skipulagsbreytingar

Í kjölfar þessa samkomulags samþykkti kirkjuþing að efna til stefnumótunarvinnu. Kirkjuráði var falin framkvæmdin og í nóvember 2020 samþykkti kirkjuráð að leita til Bjarna Snæbjörns Jónssonar sérfræðings á þessu sviði. Í febrúar 2021 var efnt til fundar með breiðum hópi þátttakenda í kirkjulegu starfi. Niðurstöður hans voru að brýnast þætti að efla æskulýðsstarf en næst þar á eftir lýstu álitsgjafar því að brýnt væri að „endurskoða stjórnskipulag kirkjunnar“.¹⁰³

Kirkjuráð vann tillögur með Bjarna Snæbirni að því að útfæra nánar þá endurskoðun. Á sama tíma undirbjuggu þrír kirkjuþingsfulltrúar, þeir Skúli S. Ólafsson, Stefán Magnússon (sem einnig sat í kirkjuráði) og Steindór Runiberg Haraldsson, tillögur fyrir kirkjuþing. Þær gengu út á að greint yrði á milli rekstrar kirkjunnar og þeirrar kennimannlegu forystu sem biskup ætti að sinna. Kirkjuráð boðaði þessa þrjá fulltrúa til fundar og sýndi þeim þær tillögur sem fulltrúar þess hygðust leggja fram. Í þessum tillögum var gengið út frá sama fyrirkomulagi og áður hafði verið við lýði þar sem biskup sat í forystu kirkjuráðs og hafði þá framkvæmdastjórn með höndum sem áður hafði verið gagnrýnd. Niðurstaða fundarins var á þá leið að þremmenningarnir myndu tefla fram sínum hugmyndum sem valkosti fyrir kirkjuþingsfulltrúa ef kirkjuráð legði sínar tillögur fram.

Úr varð að ný nefnd var skipuð og átti hún að leggja fram tillögur að nýju skipulagi. Í henni sátu Guðmundur Þór Guðmundsson, skrifstofustjóri biskupsstofu, Hjalti Hugason, prófessor, Ragnhildur Benediktsdóttir, skrifstofustjóri, og Ásdís Clausen, aðalbókari þjóðkirkjunnar, auk Bjarna Snæbjarnar Jónssonar, ráðgjafa. Niðurstöður nefndarinnar voru í samræmi við meginhugmyndir þremmenninganna. Á aukakirkjuþingi, sem fram fór 27. ágúst árið 2021, voru tillögur nefndarinnar kynntar. Í þeim var gengið út frá því að yfirstjórn kirkjunnar skyldi skipt upp „í tvö ábyrgðarsvið sem munu starfa náið saman.“ Hér var því loks stigið það skref sem Ríkisendurskoðun hafði lagt til að yrði tekið áratug áður. Þar kemur fram að verksvið biskups sé á sviði kennimannlegrar forystu og er þar fyrst nefnt að biskup eigi að gæta „einingar kirkjunnar“. Tilsjón biskups lýtur að guðfræðilegum þáttum og því sem nefndarmenn kalla „grunnþjónustu þjóðkirkjunnar ásamt viðeigandi miðlægri starfsemi og stoðþjónustu sem tengist þeirri þjónustu.“ Rekstrarstofa ætti að starfa í umboði

¹⁰³ „Gerðir kirkjuþings 2020–2021“, bls. 52, *kirkjan.is*, 2021, sótt 25. september 2023 af <https://kirkjan.is/library/Files/KirkjuThing/Gerdir-kirkjuThings/Gerdir%20kirkjuþings%202021-2022%20.pdf>.

kirkjuþings og verði ráðinn framkvæmdastjóri hennar. Enn fremur kjósi kirkjuþing framkvæmdanefnd sem hafi „eftirlit með fjárhag og rekstri þjóðkirkjunnar“. Nefndin fylgi enn fremur eftir samþykktum kirkjuþings.¹⁰⁴

Eftir að tillagan var kynnt tók biskup til máls og rakti þá erfiðleika sem hefðu fylgt því að biskup væri í forsvari kirkjunnar í erfiðum málum og mætti rekja sum ágreiningsmál til samþykktu kirkjuþings, þar á meðal um val á prestum. „Annað dæmi er viðbótarsamkomulag ríkis og kirkju sem hefur skapað biskupi og starfsfólki embættisins mikla vinnu og oft á tíðum mikinn ama.“ Sagði biskup þó „verst af öllu“ vera það „baktjaldamakk“ sem hefði viðgengist á kirkjuþingi „og víðar í kirkjunni, þó ekki sé talað um öll loforðin sem engin innistæða er fyrir.“ Fyrir þetta hefði biskup þurft að svara. Varaði biskup jafnframt við því að hinn mikli fjöldi sem þjónar á vettvangi kirkjunnar um allt land fyndi fyrir því ef stöðu biskups yrði breytt eins og lagt var til. Biskup taldi kirkjuþing ekki vera á réttri leið í þessum efnum. Þá kom fram í máli biskups að ekki væri „boðlegt að koma fram með mál með svo litlum fyrirvara.“ Biskup hefði fengið umboð frá fólkinu í kirkjunni til að leiða hana áfram á sömu forsendum og giltu þegar hún var kjörin og því hefði þurft að fara fram samtal við þann stóra hóp áður en svo veigamikil breyting yrði gerð sem fælist í að skipta yfirstjórn kirkjunnar í tvö ábyrgðarsvið. Fólkið í kirkjunni hefði sett önnur mál en það að endurskoða skipulag stjórnsýslunnar í forgang. Þetta væri „aðför að virðingu og heilindum kirkjunnar, lýðræði fólksins í kirkjunni og einnig aðför að biskupi Íslands.“ Sagði biskup tillöguna vera „þeim sem að henni unnu til minnkunar. Nú þarf hver sá að hugsa hvar sómi hans og bjartur hugur dvelur“. Tillögurnar væru þar að auki ekki unnar á lýðræðislegan hátt. Loks sagði biskup: „Ég bið kirkjuþing að vera vandara að virðingu sinni en það að ætla enn og aftur að leggjast svo lágt að þvinga fram samþykktir og þar með breytingar sem eru illa ígrundaðar og geta skaðað kirkjustarfið í landinu. Virðing og sómi þingsins er í húfi“. Biskup skoraði á flutningsmenn tillögunnar að draga málið til baka og vinna nýja tillögu í samráði við fjölda aðila á vettvangi kirkjunnar, þar á meðal biskupsembættið.¹⁰⁵

Í pistli frá því í ágúst 2021 tekur Þorvaldur Víðisson í sama streng. Hann segir skipulagsbreytingarnar ekki hafa fengið þá kynningu sem vera skyldi. Í framhaldinu lýsir hann þeim á þennan hátt: „Í grófum dráttum gengur tillagan út á að skáka biskupi út úr öllum þeim málefnum sem snúa að fjármálum og rekstri, og fela forseta kirkjuþings þá ábyrgð, sem formanni nýrrar framkvæmdastjórnar.“ Hann gagnrýnir að ekki skyldi fara fram meiri umræða um þessar tillögur áður en þær voru bornar til atkvæða á aukakirkjuþingi. Auk þess dregur hann í efa að tillögurnar hvíli á hinum nýju þjóðkirkjulögum. Svo segir hann: „...skipuritsdrögin eru verulega gölluð og í mörgu tilliti röng.“¹⁰⁶ Pistillinn birtist degi áður en kirkjuþingið var sett.

¹⁰⁴ „Gerðir aukakirkjuþings 2021“, bls. 11, *kirkjan.is*, sótt 25. september 2023 af <https://kirkjan.is/library/Files/KirkjuThing/Gerdir-kirkjuThings/Gerdir%20aukakirkjuþings%202021.pdf>.

¹⁰⁵ „Aukakirkjuþing ágúst 2021“, upptökur (3:22), sótt 25. september 2023 af https://www.youtube.com/watch?v=Ft4_JDMaLhE&list=PLCet9XUwQBPP8-k6Pv_d6Q6oSRAoQHSii&index=2.

¹⁰⁶ Þorvaldur Víðisson, „Samráðsleysi, aftur í boði stjórnenda kirkjuþings“, 26. ágúst 2021, *kirkjan.is*, sótt 24. september 2023 af <https://kirkjan.is/kirkjan/tru.is/grein/?itemid=81f66a12-8a06-ec11-9b94-005056bc238c>.

Sé vikið aftur að aukakirkjuþinginu í ágúst 2021 voru umræður snarpar. Einn nefndarmannanna sem unnu tillöguna, Hjalti Hugason, gerði orð biskups að umtalsefni. Sagði hann hópinn hafa unnið fyrir opnum tjöldum að verkefninu sem honum hefði verið falið. Hjalti kvað biskupi hafa verið kynntar hugmyndirnar og að hann hafi ekki orðið þess áskynja að hún væri þeim mótfallin. Ekkert hefði bent til þess að niðurstöður hópsins væru andstæðar óskum og vilja biskups. Hjalti lýsti því að vinnan hefði verið unnin „af heilum hug fyrir þjóðkirkju Íslands.“ Athugasemdir biskups sagðist hann líta mjög alvarlegum augum. Hann benti jafnframt á að hugmyndirnar væru ekki nýjar af nálinni, þær ættu sér langan aðdraganda og væru afleiðing af langri þróun. „Fyrr eða síðar verður að taka einhverja grundvallarafstöðu til þess hvernig vinnunni eigi að ljúka.“ Enn fremur hafnaði Hjalti því að biskupsembættið setti niður með hinu nýja skipulagi. Allt hið kirkjulega starf heyrði undir biskup, „þetta er þjónusta kirkjunnar og hún heyrir öll undir biskup.“¹⁰⁷

Þessar umræður endurspeгла þá spennu sem ríkti á milli kirkjuþingsfulltrúa og biskups þegar þetta mál var tekið til afgreiðslu. Hér má vísa til téðra kenninga um vegartryggð, þar sem ráðandi öfl vilja viðhalda því ástandi sem áður ríkti þrátt fyrir skýrar vísbendingar um að tími sé kominn til breytinga. Það hefur oft komið fram í máli biskups hversu mjög hún vildi halda í það fyrirkomulag sem áður var þegar kirkjan var stofnun innan ríkisins.

Það orkar til að mynda tvímælis að tala um að ekki hafi nægur tími verið gefinn til undirbúnings frumvarpinu. Eins og hér hefur verið rakið var sú vinna þegar hafin um miðjan fyrsta áratug aldarinnar og afrakstur hennar var frumvarpið sem lagt var fyrir kirkjuþingið 2007 en varð ekki að lögum. Sleitulaust höfðu nefndir á vegum kirkjuþings unnið að endurskoðun þjóðkirkjulaga og drögum að nýrri löggjöf. Hugmyndir höfðu verið ræddar á kirkjuþingi, kynntar um allt land, málstofur verið haldnar og ráðstefnur. Ekki verður því hægt að taka undir ámæli biskups og biskupsritara fyrir að mál þetta hafi borið brátt að og að engin umræða hafi átt sér stað. Þá samþykktu allar nefndir kirkjuþings 2020–2021 þjóðkirkjufrumvarpið og þingið beindi þeim tilmælum til dómsmálaráðherra að frumvarp til nýrra þjóðkirkjulaga yrði lagt fyrir Alþingi.¹⁰⁸

Tillagan var send í allar nefndir kirkjuþings sem fengu það verkefni að fara í gegnum hana, auk þess sem málið var lagt fram í samráðsgátt þjóðkirkjunnar þar sem sóknarnefndir höfðu tækifæri til að kynna sér það. Var hún svo lögð fram til samþykktar á kirkjuþingi í október 2021 að undangengnum fundum í aðdragandanum. Þar voru samþykktar tillögur að starfsreglum um skipan framkvæmdanefndar kirkjuþings (36. mál) og rekstrarstofu þjóðkirkjunnar (38. mál). Með því hafði loks tekist að bregðast við þeirri gagnrýni sem Ríkisendurskoðun hafði sett fram í skýrslu sinni árið 2011 og koma á því fyrirkomulagi sem höfundar hennar höfðu lagt til. Þetta var jafnframt sú skipan sem átti upphaflega að liggja til grundvallar þegar ný þjóðkirkjulög voru undirbúin á tíunda

¹⁰⁷ „Aukakirkjuþing ágúst 2021“, upptökur (5:15).

¹⁰⁸ „Stjórnarfrumvarp lagt fram“, *Kirkjan.is* 2021, sótt 30. september 2023 af <http://kosning.kirkjan.is/frettir/frett/2021/03/10/Stjornarfrumvarp-lagt-fram/>.

áratug tuttugustu aldar.¹⁰⁹ Enn og aftur verður að líta svo á að með þessari afgreiðslu hafi kirkjuþing lýst vantrausti í garð biskups.

Að öllu þessu sögðu, ættu þessar viðamiklu breytingar að teljast tilefni til að endurskoða fyrirkomulag bæði biskupsþjónustunnar og kirkjuþings. Eðlilegt mætti teljast að fjölga mjög í hópi kjörmanna í hvoru tveggja tilvika, víkja frá þeirri reglu að vígðir eigi föst sæti á kirkjuþingi og spyrja hvort þörf sé á tveimur vígslubiskupum, nú þegar stjórnsýslan hefur verið tekin úr hendi biskupi.

Lokaorð

Hér hefur verið fjallað um þá ágalla á skipulagi þjóðkirkjunnar eins og þeim er lýst í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2011. Þeir birtast fyrst og fremst í því hversu mikil völd og ólík verkefni höfðu safnast á hendur biskupi. Þessi óeðlilega staða er hefur leitt til sundrunar og deilna. Til að setja þessi mál í fræðilegt samhengi var stuðst við umboðskenninguna (e. *principal-agent theory*) þar sem leitast er við að skýra það þegar umboðsaðili (biskup) gætir ekki að hagsmunum umbjóðenda sinna (kirkjuþings fyrir hönd þjóðkirkjunnar). Jafnframt var rakið hversu ítrekað kirkjuþingsfulltrúar leituðust við að breyta þessu fyrirkomulagi. Sú viðspyrna sem biskup sýndi var greind út frá kenningunni um „vegartryggð“ þar sem fólk leitar viðmiða í fortíðinni og streitist gegn breytingum þótt rök séu fyrir því að þær séu tímabærar og nauðsynlegar. Viðvörunarorð biskups um ringulreið og óstjórn í kjölfar breytinga eru í samræmi við það sem fræðimenn hafa lýst sem sögulegri stofnanahyggju (e. *historical institutionalism*).

Til að koma í veg fyrir þessa „ringulreið“ var í því sambandi þrúfaldlega haldið á lofti þeirri skoðun að kirkjuþing mætti ekki ganga til atkvæða um breytingar á stjórnsýslu kirkjunnar í ljósi þess að þær hefðu ekki verið kynntar sem skyldi og ónóg umræða hefði farið fram. Veruleikinn er þvert á móti sá að allt þetta skeið hefur stöðugt verið rætt um þessi mál á vettvangi kirkjunnar. Árið 2013 og 2014 voru drög að frumvarpi til nýrra þjóðkirkjulaga kynnt í héraði, á prestastefnu og á ráðstefnu í Skálholti, svo að eitthvað sé nefnt, áður en þau voru svo borin undir nýtt kirkjuþing sem kom saman haustið 2014. Lögjafarnefnd kirkjuþings tók þá við verkefninu og hélt fundi víða um land til undirbúnings tillögum sem litu svo dagsins ljós árið 2016. Þessum drögum að frumvarpi til þjóðkirkjulaga var vísað frá árið 2017 vegna minnisblaðs biskups. Meðan unnið var að viðbótarsamningi kirkju og ríkis um fjármögnun kirkjunnar árið 2018 fóru fram kynningarfundir með biskupi og kirkjuþingi. Þrátt fyrir andmæli biskups var samningurinn samþykktur nánast einróma á kirkjuþingi 2019. Fjölmennur fundur í aðdraganda stefnumótunar í febrúar 2021 ályktaði að skipulagsbreytingar á yfirstjórn kirkjunnar væru annað mikilvægasta viðfangsefnið sem fram undan væri, á eftir átaki í æskulýðsmálum. Svipaðar tillögur um skipulagsbreytingar og vísað var frá árið 20217 í kjölfar þess að biskup lagði fram minnisblað sitt voru að sama skapi samþykktar um haustið í trássi við eindregna andstöðu biskups.

¹⁰⁹ Gunnar Kristjánsson, „Á grýtttri leið til lýðræðis“, bls. 192.

Verjendur hins gamla skipulags hafa enn fremur borið því við að vegsemd biskupsembættisins sé í húfi verði breytingar gerðar í þeim anda sem Ríkisendurskoðun lagði til. Það sé jafnvel líttlækkandi fyrir æðsta yfirmann þjóðkirkjunnar að þurfa samþykki kirkjupings fyrir ákvörðunum sem fela í sér fjárhagslegar skuldbindingar. Slík sjónarmið taka ekki inn í myndina þá reglu sem gildir í rekstri og hér að ofan hefur verið rakin. Þjóðkirkjan á að hvíla á lýðræðislegum grunni og þar á að vera til staðar eftirlit í sama anda og gildir með annan rekstur. Slíkt leiðir til skynsamlegrar meðferðar á verðmætum. Lýðræði snýst að miklu leyti um þá grundvallarspurningu hver hafi eftirlit með þeim sem fara með völdin. Ef kirkjuping hefði frá upphafi haft það hlutverk, úrræði og bjargir, tæki og ráð til að fylgjast með útgjöldum yfirstjórnar og getað gripið inn í ef þörf þætti, þá hefði það verið í anda slíks lýðræðis. Jafnframt hefði ábyrgð kirkjupingsfulltrúa verið meiri og hlutverkið skýrara. Unnt hefði verið að móta lýðræðislega kirkju sem byggðist á þátttöku grasrótarinnar og það hefði verið eftirsóknarvert að taka að sér slíkt hlutverk. Allt eftirlit hefði líka verið greiðara og skilvirkara. Á það hefur verið bent að embætti biskups hefur yfir sér ákveðna friðhelgi sem gerir markvissa umræðu um þessi mál torveldari en þyrfti. Ef til að mynda rekstrarstjóri gerist sekur um að vanrækja hlutverk sitt, verða viðbrögð skilvirk og auðvelt er að grípa í taumana.

Þá verður að taka undir þau sjónarmið sem komu fram í umræðum á kirkjupingi um nýtt skipulag þjóðkirkjunnar árið 2021 að það er síst til minnkunar biskupi að halda utan um þá málaflokka sem falla undir embættið eftir breytingarnar. Þar er að finna sjálfa kjarnastarfsemi þjóðkirkjunnar. Sjaldan hefur þörf kirkjunnar fyrir leiðtoga verið brýnni en um þessar mundir, á tímum örra breytinga í menningu og samfélagi. Rödd kirkjunnar þarf að heyrast skýrar í umræðunni og þar á biskup að standa fremstur meðal jafningja.

Við breytingarnar sem urðu árið 1998 með lögum nr. 78/1997 varð sá skilningur ofan á að biskup ætti að vera í senn stjórnandi og leiðtogi. Stjórnandi hefur umsjón með rekstri en leiðtogi horfir til framtíðar og eflir samfélagið til dáða með breytingar að leiðarljósi. Hvorttveggja eru þetta afar viðamikil verkefni. Ríkisendurskoðun benti á þetta og í könnun sem höfundar skýrslu Ríkisendurskoðunar unnu meðal presta kom í ljós að prestum fannst skorta þá hvatningu og stuðning sem þeir væntu frá biskupi. Þessu fyrirkomulagi til varnar má þó benda á að löggin frá 1997 voru aðeins hugsuð sem ákveðin brú yfir í nýja tíma. Stefnt var að því að áhrif ráðuneytisins á málefni kirkjunnar yrðu hverfandi. Enn voru þó ítök hins opinbera mikil í starfsemi kirkjunnar. Allt fram til ársins 2007 var það til að mynda ráðherra sem skipaði presta. Það sýnir hversu langt var í land þrátt fyrir þau skref sem stigin höfðu verið.

Jafnt og þétt hefur sjálfstæði kirkjunnar gagnvart ríkisvaldinu aukist og þróunin á tuttugustu og fyrstu öldinni hefur verið á þá leið að dregið hefur úr eftirliti hins opinbera með kirkjunni, sem sést best á þeim dræmu viðbrögðum sem urðu við skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011 innan kirkjunnar. Engin ríkisstofnun hefði komist upp með að sniðganga tilmæli Ríkisendurskoðunar með þeim hætti sem kirkjuyfirvöld gerðu. Látið var eins og ekki þyrfti að taka tillit til eindreginna tilmæla sem þar komu fram um aðskilnað á milli kennimannlegrar þjónustu og rekstrar.

Með fyrirkomulaginu sem tók gildi í ársbyrjun 2022 hefur biskup nú tækifæri til að helga sig kjarnaþjónustu kirkjunnar. Hann getur orðið hirðir hirðanna, fremstur meðal jafningja. Til þess þarf þjónusta hans að hvíla á sama grunni og vígð þjónusta almennt. Það eru þeir þættir sem frá árinu 1998 hafa verið orðaðir með einkunnarorðum þjóðkirkjunnar: „Biðjandi, boðandi, þjónandi“. Önnur starfsemi, á borð við umsjón fjármuna, fasteigna og annarra þátta er varða rekstur þessarar skipulagsheildar, er í höndum sérmenntaðs fagfólks á því sviði undir eftirliti kirkjubings.

Hér hefur verið fjallað um sérstöðu stjórnskipulags þjóðkirkjunnar og því haldið fram að það hafi á tímabilinu ekki átt sér hliðstæðu í lýðræðislegum rekstri. Hvorki er hægt að benda á hagkvæmar skýringar á því né guðfræðilegar. Þessa sérstöðu má rekja til mistaka sem augljóslega urðu við lagasetninguna árið 1997 og Ríkisendurskoðun benti á í rökstuddu áliti sínu og til þeirrar staðreyndar að yfirstjórn kirkjunnar beitti sér á tímabilinu 2011 til 2021 af fullum þunga gegn því að þær breytingar sem lagðar voru til árið 2007 í skýrslu Ríkisendurskoðunar yrðu gerðar.