

Kirkjuþing 2024-2025

34. mál – Þskj. 34a

Skýrsla um kosti þess og galla  
að rýmka ákvæði starfsreglna um kosningarrétt  
við kjör til kirkjuþings og kosningu biskups  
Flm. **Magnús Erlingsson**, Auður Thorberg og Einar Örn Björgvinsson

HIN EVANGELÍSKA LÚTERSKA ÞJÓÐKIRKJA

SKÝRSLA UM KOSTI ÞESS OG GALLA  
AÐ RÝMKA ÁKVÆÐI STARFSREGLNA UM KOSNINGARRÉTT  
VIÐ KJÖR TIL KIRKJUÞINGS OG KOSNINGU BISKUPS

Febrúar 2025

## Efnisyfirlit

Nefndarálit .....	4
I. Inngangur.....	4
1. Aðdragandi að skipan nefndar og verkefni.....	4
2. Störf nefndarinnar og tilkvaddir álitsgjafar.....	4
II. Samantekt og helstu niðurstöður .....	5
1. Kostir rýmkunar kosningarréttar.....	5
a. Þjóðkirkjulög og kosningareglur kirkjunnar verða samræmd. ....	5
b. Umboð og trúverðugleiki kjörinna trúnaðarmanna styrkist til muna. ....	5
c. Sterkara samband skapast milli kirkju og þjóðar.....	5
d. Bætt viðhorf til kirkjunnar.....	5
e. Kynning á þjóðkirkjunni og málefnum hennar eykst.....	6
2. Gallar rýmkunar kosningarréttar.....	6
a. Orðsporsáhætta. ....	6
b. Neikvæð fjölmiðlun og umræða. ....	6
c. Aukinn kostnaður samhliða stærri kjörskrá. ....	6
3. Niðurstöður.....	7
a. Kirkjuþingskjör.....	7
b. Biskupskosningar.....	7
c. Vígslubiskupskosningar.....	7
III. Niðurlagsorð.....	8
Greinargerð .....	9
I. Grundvallarforsendur.....	9
1. Grunnþættir kosningakerfisins.....	10
a. Kjör til kirkjuþings.....	10
b. Kosning biskups og vígslubiskupa.....	11
2. Hugtakið jafnræði.....	11
3. Hugtakið lýðræði.....	12
4. Guðfræðileg rök lýðræðis í kirkjunni.....	12
5. Rafrænar kosningar.....	13
II. Kosningakerfi Íslands og hinna Norðurlandanna.....	14
1. Ísland.....	14
a. Biskupskjör.....	14
b. Kirkjuþingskjör.....	14

2. Finnland.....	15
a. Biskupskjör .....	15
b. Kirkjuþingskjör .....	15
3. Noregur.....	16
a) Biskupskjör.....	16
b) Kirkjuþingskjör .....	16
Greining á kosningunum 2023 .....	17
4. Svíþjóð.....	17
a) Biskupskjör.....	17
b) Kirkjuþingskjör .....	17
III. Lagagrundvöllur .....	17
IV. Rýmkun kosningarréttar .....	18
1. Jafnræði, lýðræði og umboð .....	18
a) Kjördæmaskipan.....	18
b) Kjördeildir.....	19
c) Vægi atkvæða milli kjördæma .....	19
d) Skipting þingsæta milli leikmanna og vígðra.....	20
e) Málsvarar hópa.....	20
f) Lýðræði og jafnræði .....	20
g) Forskráning á kjörskrá .....	20
h) Að skírn og fering sé forsenda kosningarréttar .....	21
i) Að kjörgengi og kosningarréttur fari saman.....	21
j) Að landið verði eitt kjördæmi við kirkjuþingskjör .....	22
V. Lokaorð .....	22
Heimildaskrá:.....	24
VI. Viðauki.....	25

# Nefndarálit

## I. Inngangur

### 1. Aðdragandi að skipan nefndar og verkefni

Kirkjuþing 2023-2024, hið 65., ályktaði í 11. máli „...að kjósa þriggja manna nefnd til kanna kosti þess og galla að rýmka ákvæði starfsreglna um kosningarrétt við kjör til kirkjuþings og kosningu biskups Íslands og vígslubiskupa. Nefndin skili áfangaskýrslu til reglulegs kirkjuþings 2024-2025.“

### 2. Störf nefndarinnar og tilkvaddir álitsgjafar

Kirkjuþing kaus kirkjuþingsfulltrúana Auði Thorberg Jónasdóttur (allsherjarnefnd) og sr. Magnús Erlingsson (lögjafarnefnd) á fundi 65. kirkjuþings þann 7. mars 2024, auk sr. Þorvaldar Karls Helgasonar, fyrrverandi biskupsritara. Þorvaldur baðst þann 20. mars 2024 undan setu í nefndinni. Þar sem 65. kirkjuþingi hafði þá verið slitið ákvað forsætisnefnd kirkjuþings að skipa Guðmund Þór Guðmundsson, lögfræðing kirkjuþings í nefndina í hans stað. Á fyrsta fundi nefndarinnar varð úr að Guðmundur myndi að svo stöddu gegna formennsku í nefndinni. Sr. Magnús tók síðan við formennsku þann 1. október 2024 og Guðmundur Þór varð þá ritari og starfsmaður nefndarinnar.

Nefndin lagði fram áfangaskýrslu á 66. kirkjuþingi í samræmi við ofangreinda þingsályktun. Fram fóru umræður á þinginu um skýrsluna sem hafa reynst gott veganesti við gerð lokaskýrslu nefndarinnar. Þingið ákvað að kjósa í nefndina kirkjuþingsfulltrúann Einar Örn Björgvinsson (fjárhagsnefnd). Þannig er nefndin skipuð fulltrúum frá hverri fastanefnd kirkjuþings. Nefndin hefur haldið 20. fundi. Fundargerðir eru vistaðar í Örk, skjalavistunarkerfi Þjóðkirkjunnar. Á fund nefndarinnar komu:

Drífa Hjartardóttir, forseti kirkjuþings

Stefán Magnússon, kirkjuþingsfulltrúi og flutningsmaður 11. máls

Sr. Guðrún Karls Helgudóttir, biskup Íslands

Sr. Kristján Björnsson, vígslubiskup Skálholtsumdæmis

Sr. Gísli Gunnarsson, vígslubiskup Hólaumdæmis

Sr. Axel Árnason Njarðvík, kirkjuþingsfulltrúi og varaformaður allsherjarnefndar kirkjuþings

Sr. Bryndís Malla Elíadóttir, kirkjuþingsfulltrúi og formaður lögjafarnefndar kirkjuþings

Margrét Eggertsdóttir, kirkjuþingsfulltrúi og, formaður fjárhagsnefndar kirkjuþings

Anna Mjöll Karlsdóttir, lögfræðingur og formaður kjörstjórnar Þjóðkirkjunnar

Ragnhildur Benediktsdóttir, lögfræðingur, ritari kjörstjórnar og skrifstofustjóri kirkjuþings

Dr. Davíð Þór Björgvinsson, prófessor og forseti lagadeildar Háskólans á Akureyri

Trausti Fannar Valsson, dósent við lagadeild Háskóla Íslands og deildarforseti

Gunnar Sverrir Ásgeirsson, upplýsingatæknistjóri og ráðgjafi hjá Sessor  
Dr. Hjalti Hugason, prófessor emeritus  
Sr. Þorvaldur Karl Helgason, fyrrv. biskupsritari.

## II. Samantekt og helstu niðurstöður

### 1. Kostir rýmkunar kosningarréttar

Kostir þeir sem nefndin telur fylgja því að rýmka kosningarréttinn eru þessir helstir:

*a. Þjóðkirkjulög og kosningareglur kirkjunnar verða samræmd.*

Þjóðkirkjulögin (þjkl.) leggja þær skyldur á herðar þjóðkirkjunnar að starfsemi hennar og stjórnunarhættir mótist af grundvallarreglum jafnræðis og lýðræðis. Rýmkun kosningarréttar er bein afleiðing þessara ákvæða. Slíkt fyrirkomulag er í góðu samræmi við Nýja Testamentið og skoðanir Marteins Lúters. Almennur kosningarréttur sóknarfólks í þjóðkirkjunni er lýðræðislegt fyrirkomulag. Eðlilegt er að æðstu leiðtogar og trúnaðarmenn sæki umboð sitt beint til sóknarfólks þjóðkirkjunnar með reglulegum hætti. Sjá þó niðurlag.

*b. Umboð og trúverðugleiki kjörinna trúnaðarmanna styrkist til muna.*

Bakland trúnaðarmanna sem fá umboð í almennum kosningum þjóðkirkjufólks í stað kosninga fátta eins og nú er, verður styrkara.

Það að fleiri kjósi getur falið í sér meiri breidd í umræðu við val á leiðtoga eða trúnaðarmönnum. Fleiri málefni kunna að verða sett á oddinn og víðara sjónarhorn á þau verður líklegra, sem og aukin gagnrýni. Lýðræðisleg umræða getur styrkst og orðið fjölbreytilegri.

*c. Sterkara samband skapast milli kirkju og þjóðar.*

Söfnuðir og einstaklingar fá tilfinningu fyrir því að vera hluti af kirkjunni og geta með atkvæði sínu haft áhrif á hver gegnir embætti biskups og hverjir veljast inn á kirkjuþing og hvaða málefni verða þar fram borin.

Rýmkun kosningarréttar og rafrænar kosningar ættu að auðvelda þjóðkirkjunni að fá fleira yngra fólk til taka þátt í málefnum kirkjunnar og auðvelda aðkomu þess.

*d. Bætt viðhorf til kirkjunnar.*

Með auknu lýðræði gæti ásýnd kirkjunnar orðið nútímalegri. Lýðræði og kosningar ásamt opinni umræðu og umfjöllun í fjölmiðlum gætu virkað eins og opnar dyr að kirkjunni. Skráning í þjóðkirkjuna gæfi fólki færi á að kjósa og meira máli skipti að tilheyra kirkjunni. Þetta gæti styrkt þá ímynd kirkjunnar að hún sé söfnuður trúaðra með opinn kærleiksríkan faðm. Þetta gæti unnið gegn þeim fordómum að kirkjan sé lokað samfélag, sem stýrt er af vígðum embættismönnum.

*e. Kynning á þjóðkirkjunni og málefnum hennar eykst.*

Umræður, kynningarstarf og auglýsingar í tengslum við kosningar gætu vakið athygli og viðbrögð ef vel tekst til. Aukin athygli kann að fást á því sem kirkjan boðar og stendur fyrir.

## 2. Gallar rýmkunar kosningarréttar

Gallar þeir sem nefndin telur fylgja því að rýmka kosningarréttinn eru þessir helstir:

### *a. Orðsporsáhætta.*

Dræm þátttaka hlutfallslega er að mati nefndarinnar fremur líkleg verði kosningarréttur rýmkaður þannig að hann verði almennur. Ýmis dæmi sjást um að kosningaþátttaka sé almennt að dragast saman t.d. hjá stéttarfélögum. Nefndin tekur undir það sem fram kemur í greinargerð með 11. máli þar sem segir: *Líklegt er að kosningaþátta í almennum kirkjuþings- og jafnvel biskupskosningum yrði takmörkuð og jafnvel mjög lág a.m.k. í upphafi. Er þar m.a. tekið mið af kosningum til sóknarnefnda.* Nefndin telur þó líklegt að þátttaka í biskupskjöri yrði talsvert meiri en í kirkjuþingskjöri þar sem einungis er um að ræða einn leiðtoga og kennimann sem er kosinn í stað 29 fulltrúa á kirkjuþing. Biskupsembættið er þar að auki meira áberandi og sýnilegra heldur en kirkjuþing. Nefndin byggir mat sitt einnig á þeirri reynslu sem fékkst af kosningum til embættis biskups Íslands vorið 2024. Umræðan bæði fyrir og eftir kosningar var almennt jákvæð að mati nefndarinnar og kosningaþátttaka mjög góð.

### *b. Neikvæð fjölmiðlun og umræða.*

Telja má að ýmsir neikvæðir þættir geti fylgt almennum kosningum sem geta verið skaðlegir kirkjunni. Má t.d. benda á reynslu af almennum prestskosningum á árum áður. Umræða í aðdraganda prestskosninga gat verið neikvæð og jafnvel illskeytt. Var það ein af ástæðum þess að tekið var upp veitingakerfi prestsembætta árið 1987 og horfið frá prestskosningum sem hinni almennu reglu. Því eru hugsanlegar auknar líkur á átökum á meðal frambjóðenda sem geta verið neikvæðar í þessu sambandi. Samskiptatækni nútímans auðveldar mjög hvers konar miðlun og samskipti, sem auðvelt er að láta ná til stórs hóps fólks. Það getur þó verið þrautin þyngri að fá athygli, enda margt sem keppir um hana. Borið hefur á því að settar eru fram svo kallaðar falsfréttir í ýmsum miðlum og upplýsingaóreiða er töluverð. Nefndin telur að tæknilega sé ekkert því til fyrirstöðu að slíkt geti gerst í kosningum hjá þjóðkirkjunni í framtíðinni einkum ef þær verða almennar. Bent skal á að framsetning slíkra fréttar eða óreiða á upplýsingum getur komið frá hverjum sem er í rauninni og þarf ekki endilega að tengjast framboði eða kosningum á neinn hátt. Þá er heldur ekki hægt að útiloka að lýðskrumi og óraunhæfum kosningaloforðum verði beitt til að fanga athygli kjósenda.

### *c. Aukinn kostnaður samhliða stærri kjörskrá.*

Kostnaður frambjóðenda kann að aukast, einkum hvað varðar kynningarstarf. Líklegt er að kynna þurfi framboð víðar en ella til að ná athygli kjósenda og þá eftir atvikum að kaupa

auglýsingar eða kynningarefni í hinum ýmsu fjölmiðlum. Það getur verið hindrun fyrir framboð. Hugsanlega þyrfti að setja viðmið um kostnað við framboð.

Kostnaður Þjóðkirkjunnar vegna kosninga verður að líkindum meiri eftir því sem fjölgar á kjörskrá. Kosningar með stórrri kjörskrá verða kostnaðarsamari. Kostnaður við þá vinnu sem fylgir kosningum eykst að líkindum. Við þetta má svo bæta að ef skylda til skráningar á kjörskrá fyrirfram kæmi til, gæti slík skráning kostað svipað og ein kosning.

### 3. Niðurstöður

Eftir að hafa greint kosti og galla við rýmkun kosningarréttar, svo sem nánar greinir í skýrslu þessari, telur nefndin að ákvæði laga um þjóðkirkjuna nr. 77/2021 (þjkl.) um jafnræði og lýðræði leiði til þess að rýmka beri kosningarrétt þannig að hann verði almennur. Enn fremur að sömu reglur gildi fyrir alla kjósendur hvað varðar kjördeildir og kjördæmi.

Nefndin telur að eftirfarandi breytingar séu nauðsynlegar:

#### *a. Kirkjuþingskjör*

Þjóðkirkjufólk, sem greiði sóknargjald, hafi kosningarrétt. Kjördeildir og kjördæmi séu hin sömu fyrir alla. Kosningarréttur miðist við 16 ára aldur því þá byrja einstaklingar að greiða sóknargjald en kjörgengi við 18 ár því þá verða einstaklingar lögráða (þ.e. sjálfráða og fjárráða).

#### *b. Biskupskosningar*

Þjóðkirkjufólk, sem greiðir sóknargjald, hafi kosningarrétt. Áskilja megi að kosið sé um tiltekna, kjörgenga frambjóðendur að undangengnu forvali, sem væri þá nokkurs konar faglegt val. Þá mætti velta því fyrir sér hvort nauðsynlegt sé að kjósa alltaf á sex ára fresti. Sé kosið á sex ára fresti um embætti biskups og vígslubiskupa þá er að meðaltali kosið um biskup annað hvort ár með tilheyrandi kostnaði og hugsanlegum óróa.

#### *c. Vígslubiskupskosningar*

Sama á við um vígslubiskupskosningar og segir í b lið hér að framan, þó þannig að þær kosningar eru bundnar við vígslubiskupsumdæmi.

Kirkjuþing hefur æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar samkvæmt 7. gr. laga um þjóðkirkjuna. Samkvæmt 10. gr. sömu laga fer biskup Íslands fer með yfirstjórn þjóðkirkjunnar eftir því sem kirkjuþing mælir nánar fyrir um. Yfirstjórn kirkjunnar er þannig í höndum kirkjuþings og biskups. Bæði kirkjuþingsmenn og biskup eru á kjörtíma samkvæmt starfsreglum (str.). Það er hins vegar erfiðara að benda á rökin fyrir því að vígslubiskupar séu á kjörtíma. Prófastar og sóknarprestar eru til dæmis ekki á kjörtíma.



### III. Niðurlagsorð

Í greinargerðinni, sem hér fer á eftir, er nánar fjallað um einstök atriði varðandi kosningar til kirkjuþings og biskups. Nauðsynlegt var og að fjalla um kjördæmi og kjördeildir því það er hluti af kosningaumhverfinu og fellur einnig undir lagaákvæðin um jafnræði og lýðræðislega stjórnunarhætti. Þá er umfjöllun um lagaumhverfi og guðfræðilegar forsendur. Í greinargerðinni er að finna meginrökin fyrir þeim niðurstöðum, sem raktar hafa verið hér að ofan. Það er svo verkefni kirkjuþings að vinna nánar úr þessari skýrslu og ákveða næstu skref í málinu. Kosningar til kirkjuþings fara fram vorið 2026. Þess vegna þarf að endurskoða str. um kjör til kirkjuþings á yfirstandandi ári. Í framhaldi mætti svo fela nýrri nefnd að yfirfara str. um biskup og vígslubiskupa.

*Auður Thorberg Jónasdóttir.*

*Einar Örn Björgvinsson.*

*Magnús Erlingsson, form.*

*Guðmundur Þór Guðmundsson, nefndarritari.*

## Greinargerð

### I. Grundvallarforsendur

Við mat á kosningareglum kirkjunnar þarf að hafa í huga að kirkjuþing og embætti biskups Íslands fara með æðstu stjórn þjóðkirkjunnar.

Kirkjuþing fer samkvæmt lögum um þjóðkirkjuna með æðsta vald í málefnum kirkjunnar, þ.m.t. fjárstjórnarvald, nema lög kveði á um annað. Í valdi kirkjuþings felst m.a. að móta stefnu kirkjunnar í ýmsum grundvallaratriðum, setja kirkjunni starfsreglur, þar sem m.a. er mælt fyrir um stjórnskipulag kirkjunnar og helstu starfshætti, tilvist og verkefni skipulagsheilda, verkferla og margvísleg almenn viðmið í starfseminni. Í fjárstjórnarvaldinu felst m.a. að ákvarða ráðstöfun fjármuna vegna greiðslna ríkisins til kirkjunnar samkvæmt kirkjujarðasamkomulagi frá 1997 og tekjuöflun á móti þeim útgjöldum. Eftirlit með starfi og fjárreiðum kirkjunnar er einnig á ábyrgð kirkjuþings. Á kirkjuþingi getur enn fremur farið fram samtal um tiltekin málefni. Kirkjuþing er löggjafarsamkoma kirkjunnar og má líkja því við starfsemi Alþingis að mörgu leyti og einnig svipar kirkjuþinginu um margt til aðalfundar félags eða félagasamtaka. Með hliðsjón af stöðu og ábyrgð kirkjuþings verður að tryggja að yfir allan vafa sé hafið að kosningareglur samræmist þeim kröfum sem þjkl. gera um starfshætti hennar.

Skv. 10 gr. þjkl. fer biskup Íslands með yfirstjórn þjóðkirkjunnar eftir því sem kirkjuþing mælir nánar fyrir um. Biskup gætir að einingu kirkjunnar og hefur tilsjón með kristnihaldi, kenningu kirkjunnar og þjónustu. Í sömu málsgrein segir að Ísland sé eitt biskupsdæmi. Í str. um biskup Íslands segir í 2. gr. að biskup skuli tryggja þjónustu orðs og sakramenta og gæta postullegrar trúar samkvæmt orði Guðs og játningu og kirkjuskipan evangelísk lúterskrar kirkju. Af framansögðu er ljóst að biskup þarf að hafa góða guðfræðilega þekkingu og þekkja vel til kirkjulegrar starfsemi í landinu. Þetta styður við núverandi skipan um faglegt forval áður en kemur að almennri kosningu.

Í Porvoo-yfirlýsingunni 32. gr. k segir svo um þjónustu biskups: „Við trúum að þjónusta hirðis og tilsjónarmanns (episkope) sem starfar á persónulegan, samábyrgan og félagslegan hátt, sé nauðsynleg til að vitna um og varðveita einingu og postullegt einkenni kirkjunnar. Enn fremur er biskupsþjónustunni viðhaldið og hún notuð sem tákni um þá ætlun okkar að tryggja undir stjórn Guðs samfellt líf kirkjunnar í postullegu lífi og vitnisburði. Af þessum ástæðum hafa kirkjur okkar kosið að viðhalda þeim sið að velja einstakling til biskupsembættis.“

Vígslubiskupar sitja í Skálholti og á Hólum. Þeirra hlutverk er að leysa af biskup Íslands. Vígslubiskupar eru biskupi til aðstoðar um kirkjuleg málefni og annast þau biskupsverk er biskup felur þeim.

Í 41. gr. Porvoo-yfirlýsingarinnar segir: „Sá siður að vígja einstakling til ævilangrar þjónustu með bæn, ákalli Heilags anda og yfirlagningu handa minnir kirkjuna á að hlutverk sitt fær hún frá Kristi sjálfum. Þessi siður tjáir líka þann staðfasta ásetning kirkjunnar að sýna trúnað og þakklæti frammi fyrir því verkefni og gjöf. Hin mismunandi hlutverk hinnar einu þjónustu sjást

best í uppbyggingu hennar. Hin þrefalda þjónusta biskups, öldungs (prests) og djákna var viðtekið skipulag í frumkirkjunni, enda þótt það breyttist síðar töluvert í tímans rás og er reyndar að þróast enn.“ Samkvæmt þessum orðum þá kann það að orka tvímælis að hafa vígslubiskupa á kjörtíma því að í Porvoo-yfirlýsingunni, sem Hin evangelíska lúterska þjóðkirkja er aðili að, er talað um ævilanga þjónustu. Hjá engri þeirri kirkju, sem undirritað hefur Porvoo-samkomulagið, nema þeirri íslensku þekkest það að biskupar séu á kjörtíma. Athuga þarf betur hvort breyta þurfi þeirri skipan hérlendis til samræmis við Porvoo samkomulagið.

Líklega er réttast að líta á kjörtíma biskups sem nokkurs konar varnagla, sem hægt væri að grípa til þegar aðstæður krefjast þess. Þegar leggja skal mat á hverjir ættu að geta kallað fram biskupskosningu sýnist eðlilegt út frá núgildandi str. og sögu síðustu áratuga að það verði falið vígðum þjónum kirkjunnar, sem koma að forvali biskupsefna.

## 1. Grunnþættir kosningakerfisins

### *a. Kjör til kirkjuþings*

Samkvæmt str. nr. 8/2021-2022 um kjör til kirkjuþings sitja á kirkjuþingi 29 fulltrúar. 12 þeirra koma úr hópi vígðra þjóna kirkjunnar en hinir 17 eru úr hópi leikmanna.

Auk þess sitja á kirkjuþingi með málfrelsi og tillögurétt biskup Íslands, vígslubiskupar, framkvæmdastjóri Þjóðkirkjunnar, fulltrúi guðfræði- og trúarbragðafræðideildar Háskóla Íslands og einn fulltrúi frá kirkjuþingi unga fólksins. Þeir hafa hvorki atkvæðisrétt né taka þátt í störfum fastanefnda þingsins.

Samkvæmt 2. gr. str. um kjör til kirkjuþings er landinu skipt í þrjú kjördæmi vígðra þjóna og níu kjördæmi leikmanna. Prófastsdæmin eru kjördæmi leikmanna. En vegna þess að í sumum prófastsdæmum eru svo fáir vígðir þjónar að störfum var gripið til þess ráðs að skipta landinu upp í þrjú kjördæmi svo atkvæðafjöldi á bak við kjör einstakra kirkjuþingsfulltrúa úr hópi vígðra þjóna yrði ekki talinn á fingrum annarrar handar.

Kosningar eru rafrænar og þeim er þannig hagað að vígðir þjónar kjósa þingfulltrúa úr sínum hópi en aðal- og varamenn í sóknarnefndum kjósa leikmennina. Í 4. gr. kemur einnig fram að í þremur kjördæmum leikmanna skuli allt að 15 fulltrúar úr hverju prestakalli, valdir af sóknarnefndum, hafa kosningarrétt.

Í 7. gr. er fjallað um kjörgengi og þar kemur fram að til að leikmaður sé kjörgengur þá þurfi hann að vera skírður og hafa meðmæli sinnar sóknarnefndar. Vígðir kirkjunnar þjónar þurfa engin meðmæli til að geta boðið sig fram.

Af framansögðu má ljóst vera að kosningar til kirkjuþings einkennast af því, sem nefnt hefur verið elítu-lýðræði. Kosningarrétturinn er fyrst og fremst bundinn við þau, sem gegna vígðri prests- eða djáknaþjónustu innan kirkjunnar eða sitja í sóknarnefnd. Aðrar mikilvægar starfsstéttir innan kirkjunnar svo sem kirkjuþjónar, meðhjálparar, organistar eða æskulýðsfulltrúar hafa ekki kosningarrétt.

### *b. Kosning biskups og vígslubiskupa*

Í str. um kosningu biskups Íslands og vígslubiskupa, nr. 9/2021-2022 kemur fram að kjörtímabil biskups Íslands og vígslubiskupa skuli vera sex ár í senn. Ekki eru nein takmörk á því í str. hversu mörg kjörtímabil biskup eða vígslubiskup megi sitja. Hugsanlega mætti þó líta til str. um presta en þar segir í 3. gr. að fastráðning presta falli úr gildi, án uppsagnar, frá og með næstu mánaðamótum eftir að 70 ára aldri er náð.

Í 11. gr. str. er fjallað um tilnefningar. Hver vígður maður, sem kosningarréttar nýtur, hefur rétt á að tilnefna allt að þrjá einstaklinga sem uppfylla skilyrði 1. gr. til kjörs biskups Íslands. Sambærilegt ákvæði gildir um kjör vígslubiskupa. Með þessum tilnefningum er leitast við að tryggja að frambjóðendur til biskups og vígslubiskups njóti trausts og virðingar innan hinna vígðu stétta.

Kveðið er á um kosningarrétt í 4. gr. Þar kemur fram að kosningarrétt hafa vígðir þjónar kirkjunnar, aðal- og varamenn í sóknarnefndum auk sjö kjörfulltrúa úr hverju prestakalli, sem valdir eru af sóknarnefndum. Þeir leikmenn, sem eiga sæti á kirkjuþingi en eru hvorki aðal- né varamenn í sóknarnefnd og ekki heldur útnefndir kjörfulltrúar, mega einnig kjósa biskup. Einnig er tekið fram að vígðir starfsmenn á þjónustumiðstöð Þjóðkirkjunnar í föstu starfi megi kjósa biskup.

Kosningarréttur er með svipuðum hætti við vígslubiskupskjör nema hvað að þar er landið ekki eitt kjördæmi heldur miðast kjördæmið við umdæmi viðkomandi vígslubiskups.

Kosið var til embættis biskups Íslands samkvæmt ofangreindum str. á fyrri hluta ársins 2024. Þrátt fyrir svolítil rafræn vandræði við framkvæmd tilnefninga tókust sjálfar kosningarnar vel. Lífleg umfjöllun var um frambjóðendur bæði í fjölmiðlum og eins á fundum. Áhugi almennings á kosningunum virtist vera til staðar.

## 2. Hugtakið jafnræði

Í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 segir um jafnræði í 65. gr: „Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.“

Í stjórnsýslulögum nr. 37/1993 er jafnræðisreglan í 11. gr. svohljóðandi: „Við úrlausn mála skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Óheimilt er að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum.“

### 3. Hugtakið lýðræði

Lýðræði er almennt skilgreint svo að almenningur eigi þátt í ákvörðunum er varða hann sjálfan. Greina má lýðræði í beint lýðræði annars vegar og umboðslýðræði (fulltrúalýðræði) hins vegar.

Beint lýðræði felur í sér að almenningur kys á tiltekinn hátt um tiltekið málefni. Er þar gjarnan um að ræða tjáningu vilja kjósenda um tiltekið úrlausnarefni, t.d. um sameiningu sveitarfélaga.

Fulltrúalýðræði felur í sér að tilteknum einstaklingum, er veitt umboð af meiri hluta almennings (kjósenda) t.d. til lagasetningar, stjórn sveitarfélags eða annarra ábyrgðarstarfa f.h. kjósendanna. Umboðið þarf að vera tímabundið. Kjósendur veita að nýju tímabundið umboð.

Efni þessara reglna um jafnræði og lýðræði er talið fela í sér hinar almennu reglur íslensks réttar. Ákvæði laga um þjóðkirkjuna hvað jafnræði og lýðræði varðar verður því að skýra á grundvelli tilvitnaðra réttarheimilda. Nánar er fjallað um þetta í meðfylgjandi lögfræðiáliti.

### 4. Guðfræðileg rök lýðræðis í kirkjunni

Biblíuleg og guðfræðileg rök styðja við það sjónarmið að kosningar innan kirkjunnar ættu að vera lýðræðislegar.

Í 20. kafla Matteusarguðspjalls segir Jesús við lærisveina sína: Þið vitið að þeir sem ráða fyrir þjóðum drottna yfir þeim og höfðingjar láta menn kenna á valdi sínu. En eigi sé svo meðal ykkar heldur sé sá sem mikill vill verða meðal ykkar þjónn ykkar. Og sá sem vill fremstur vera meðal ykkar sé þræll ykkar. Jesús boðaði lærisveinum sínum ákveðið jafningjalýðræði, þeir ættu ekki að drottna yfir öðrum heldur þjóna hver öðrum. Jesús sýndi þetta sjálfur í verki þegar hann þvoði fætur lærisveina sinna.

Páll postuli var einnig ötull talsmaður jafningjalýðræðis í kirkjunni. Í fyrra Kórintubræfi líkir Páll postuli kirkjunni við líkama þar sem höfuðið er Kristur. Páli var mikið í mun að allir limir líkamans ynnu saman og mynduðu eina heild. Innan frumkirkjunnar virðist hafa verið litið svo á að söfnuðurinn ætti vera eins og ein stór fjölskylda, þar sem allir væru bræður og systur. Í Galatabréfinu skrifar Páll (Gal 3.26-28): *Þér eruð öll Guðs börn fyrir trúna á Krist Jesú. Öll þér, sem eruð skírð til samfélags við Krist, þér hafið íklæðst Kristi. Hér er enginn Gyðingur né grískur, þræll né frjáls maður, karl né kona. Þér eruð öll eitt í Kristi Jesú.* Þessi tilvitnuðu orð, sem eru hugsanlega hluti af fornri skírnarjátningu, endurspeglar sjálfsskilning kirkjunnar á því að hún sé samfélag jafningja.

Íslenska þjóðkirkjan er evangelísk Lútersk kirkja líkt og kemur fram í 1. gr. þjkl. Marteinn Lúter setti fram kenninguna um hinn almenna prestsdóm og er hún ein af meginhugmyndum siðbótarinnar. Aðrir siðbótarmenn eins og Kalvín gengu þó enn lengra en Lúter í útfærslu þessara hugmynda. Lúter sótti þessar hugmyndir í Biblíuna og til Páls postula. Lúter sjálfur orðaði þetta svo: *Vér öll, sem skírð erum, erum prestar með sama hætti. En þeir, sem vér köllum presta, eru þjónar, sem vér höfum valið til að gera allt í voru nafni og prestsdómur þeirra er ekkert nema þjónusta.* Kirkja, sem kennir sig við Lúter, ætti að vera kirkja hins almenna prestsdóms og samfélag jafningja og lýðræðis.

Í þessu samhengi verður einnig að horfa til játninga kirkjunnar. Í þriðju málsgrein postullegu trúarjåtningarinnar stendur: „Ég trúi á heilagan anda, heilaga, almenna kirkju, samfélag heilagra, fyrirgefningu syndanna, upprisu mannsins og eilíft líf.“ Heilög almenn kirkja og samfélag heilagra er söfnuðurinn, þ.e. fólkið sem sækir kirkjuna, þau sem syngja í kirkjunni, konurnar í kvenfélaginu og annað kirkjufólk. Í Þorvoo-yfirlýsingunni í gr. 32.i stendur: „Við trúum því að allir sem tilheyra kirkjunni séu kallaðir til að taka þátt í hinu postullega hlutverki. Sérhver skírður maður hefur þess vegna þegið margvíslegar gjafir og þjónustu af Heilögum anda. Hann er kallaður til að bjóða sjálfan sig að „lifandi fórn“ og að biðja fyrir kirkjunni og frelsun heimsins. Þetta er hinn almenni prestdómur alls lýðs Guðs og köllun til hlutverks og þjónustu (I.Pét.2:5).“

## 5. Rafrænar kosningar

Kirkjubings-, biskups- og vígslubiskupskosningar eru rafrænar og almennar prests- kosningar einnig, sé það ákveðið.

Rafrænar kosningar hafa rutt sér mjög til rúms á síðustu árum. Þjóðkirkjan hefur viðhaft þær um nokkurra ára skeið og reynslan er almennt góð. Kostnaður er lægri en við póstkosningar sem áður voru. Töluvert framboð er af rafrænum kosningakerfum hérlendis frá traustum og öflugum birgjum. Ávallt verður að gera kröfur til rafræns kosningakerfis um öryggi, áreiðanleika og gott notendaviðmót. Kostnaður má ekki verða of mikill. Ljóst er að rafrænar kosningar styrkja lýðræði í sessi þar sem þátttaka á að vera mun auðveldari og aðgengilegri fyrir flesta kjósendur.

Kostir rafrænna kosninga	
<b>Skilvirkni</b>	<i>Ferðatími sparast og þátttaka getur aukist. Úrslit verða kunn fljótt eftir að kosningu lýkur og ekki þarf að bíða eftir talningu.</i>
<b>Aukið aðgengi</b>	<i>Hægt er að kjósa hvar sem er óháð staðsetningu með farsíma eða tölvu.</i>
<b>Minnka villur</b>	<i>Minni hættu er á mistökum við talningu atkvæða og ólíklegt að atkvæði tapist. Rafræn kosningakerfi dulkóðuð til að tryggja öryggi kosninga</i>
<b>Sparnaður</b>	<i>Rafrænar kosningar spara prentun kjörseðla og kjörgagna, húsnæði, starfsmannakostnað, talningu atkvæða og umsýslu á kjörstað, póstburðagjöld ofl.</i>

Gallar rafrænna kosninga	
<b>Öryggisáhætta</b>	<i>Hætta á að netárásam, innbrotum eða gagnaleka sem og röskun á persónuverndarmálum geta haft neikvæðar afleiðingar.</i>
<b>Tæknilíkanir</b>	<i>Hugbúnaðarvillur, bilanir í vélbúnaði, hönnunargalli í kosningakerfi eða truflun á netsambandi geta haft áhrif á kosningar.</i>
<b>Gagnsæi</b>	<i>Erfiðara er að sannreyna niðurstöður rafrænna kosninga þar sem engin áþreifanleg kjörgögn eru til staðar og ekki er hægt að telja atkvæði aftur.</i>
<b>Aðgengi tækniheftra</b>	<i>Tölvulæsi eða aðgangur að nauðsynlegum búnaði er forsenda þátttöku í rafrænum kosningum og mögulegt er að tækniheftir einstaklingar geti ekki tekið þátt.</i>

## II. Kosningakerfi Íslands og hinna Norðurlandanna

Nefndin kynnti sér kosningakerfi hinna Norðurlandanna, þ.e. Finnlands, Noregs og Svíþjóðar. Danska þjóðkirkjan er ríkiskirkja, án kirkjuþings og verður hún því ekki með í þessari umfjöllun. Slá verður þann varnagla að verkaskipti og skipulag eru ekki sambærileg og samanburður því síður en svo auðveldur. Norrænu þjóðkirkjurnar eru margfalt fjölmennari en sú íslenska og samanburðarlöndin miklu stærri landfræðilega. Segja má að íslenska þjóðkirkjan sé í raun eins og eitt biskupsdæmi hjá hinum Norðurlandþjóðunum. Hér er eingöngu gerð grein fyrir meginatriðum kosningareglanna. Í öllum tilvikum fara kirkjuþingin með æðsta vald í málefnum kirknanna, þ.m.t. reglusetningar- og fjárstjórnarvald. Kjörtímabil kjörinna kirkjuþingsfulltrúa þeirra eru alls staðar fjögur ár.

Land	Biskupskjör	Kirkjuþingskjör	Kjörgengi til kirkjuþings	Kosningaaldur v. kirkjuþing	% vígðra á þingi
Ísland	umboð	umboð	18 ára	16 ára	46%
Finnland	umboð	beint	18 ára	16 ára	39%
Noregur	umboð	beint	18 ára	15 ára	34%
Svíþjóð	umboð	beint	18 ára	16 ára	5-10%

### 1. Ísland

Grundvallarþáttur núgildandi kosningareglna er að einungis lítill hluti félagsmanna í þjóðkirkjunni hefur kosningarrétt við kirkjuþings- og biskupskjör. Kjörgengi og kosningarréttur fer ekki saman.

#### a. Biskupskjör

##### i) Tilnefning biskupsefna

Hver vígður þjónn sem hefur kosningarrétt við biskupskjör má tilnefna allt að þrjá kjörgenga einstaklinga til kjörs. Þeir þrír sem flestar tilnefningar fá eru eingöngu í kjöri.

##### ii) Kosning biskups

Leikmenn, þ.e. aðal- og varamenn í sóknarnefndum og allt að sjö kjörfulltrúar úr hverju prestakalli eiga kosningarrétt. Einnig kjósa leikmenn á kirkjuþingi sem ekki njóta kosningarréttar samkvæmt framangreindu. Skilyrði er að hafa náð sextán ára aldri.

Vígðir starfsmenn þjóðkirkjunnar og aðrir vígðir sem eru í starfi á vegum stofnunar eða félagasamtaka og sem lúta tilsjón biskups Íslands eiga kosningarrétt.

Um kosningu vígslubiskupa gilda sömu reglur um tilnefningu en kosningarréttur er bundinn við umdæmi hvors vígslubiskups um sig.

#### b. Kirkjuþingskjör

Fulltrúar á kirkjuþingi eru 29 talsins, 17 leikmenn og 12 vígðir.

Auk þess eiga seturétt á kirkjuþingi með málfrelsi og tillögurétt sex manns til viðbótar, þ.e. biskup Íslands, vígslubiskupar, framkvæmdastjóri Þjóðkirkjunnar, fulltrúi kirkjuþings unga fólksins og fulltrúi Guðfræði- og trúarbragðfræðideildar Háskóla Íslands.

Samtals eru því 35 manns á kirkjuþingi.

Leikmenn, þ.e. aðal- og varamenn í sóknarnefndum og allt að 15 kjörfulltrúar úr hverju prestakalli eiga kosningarrétt í prófastsdæmi sínu. Skilyrði er að hafa náð sextán ára aldri.

Leikmenn eru kosnir í níu kjördæmum, þ.e. prófastsdæmunum. Fjöldi fulltrúa hvers kjördæmis er mismunandi, frá einum í fámennustu prófastsdæmunum upp í þrjá í þeim fjölmennustu. Kjörgengi leikmanna er háð því að hafa hlotið skírni, vera skráður í þjóðkirkjuna, hafa náð 18 ára aldri og hafa meðmæli sóknarnefndar sinnar.

Vígðir starfsmenn þjóðkirkjunnar og aðrir vígðir sem eru í starfi á vegum stofnunar eða félagasamtaka og sem lúta tilsjón biskups Íslands eiga kosningarrétt og njóta kjörgengis. Kjördæmi vígðra eru þrjú talsins þ.e. fjölmennustu prófastsdæmin þrjú á suðvesturhorninu mynda eitt kjördæmi, hin þrjú prófastsdæmi Skálholtsumdæmis eitt og prófastsdæmin þrjú í Hólaumdæmi eitt.

Hlutfall vígðra þjóna á kirkjuþingi er mun hærra hér á landi en gengur og gerist á hinum Norðurlöndunum.

## 2. Finnland

Landið skiptist í níu biskupsdæmi.

### *a. Biskupskjör*

#### *i) Forval biskupsefna*

Biskupsefni þarf tilnefningu tíu kosningabærra manna og samþykki biskupsdæmisráðs í viðkomandi biskupsdæmi, sem starfar sem valnefnd og metur hæfni frambjóðenda.

#### *ii) Kosning biskups biskupsdæmis*

Kosningarrétt hafa prestar í biskupsdæminu og jafnmargir kjörmenn úr hópi leikmanna, sem sóknarnefndir kjósa. Einnig hafa kosningarrétt leikmenn á kirkjuþingi úr viðkomandi biskupsdæmi, einn löglærður ráðgjafi umdæmisins (assessor) og ráðgjafi í starfsmannamálum. Fáir enginn frambjóðandi hreinan meirihluta atkvæða er kosið aftur á milli tveggja efstu.

### *b. Kirkjuþingskjör*

Fulltrúar á kirkjuþingi eru 96 talsins. Þar af eru kjörnir 64 leikmenn, kosnir af leikmönnum í hverju biskupsdæmi og 32 vígðir sem einnig eru kosnir í biskupsdæmunum.

Einnig sitja kirkjuþingið níu biskupar biskupsdæma landsins og einn erkibiskup landsins (annar af tveimur í Åbo biskupsdæmi)

1 tilnefndur fulltrúi ríkisins

1 fulltrúi presta finnska hersins



1 tilnefndur fulltrúi Sama

109 samtals

Að auki mega fulltrúar guðfræðideilda háskólanna sitja þingið

Kosningarréttur miðast við skírt þjóðkirkjufólk 16 ára og eldra á kosningaári

Kjörgengi miðast við kosningarrétt skv. framanskráðu og 18 ára aldur á kosningaári.

### 3. Noregur

#### a) Biskupskjör

##### i) Tilnefning (forval) biskupsefna

Þegar nýr biskup er valinn er auglýst eftir tillögum bæði frá vígðum þjónum sem og leikmönnum. Biskupsdæmisráð í viðkomandi biskupsdæmi tilnefnir allt að fimm einstaklinga sem ráðið telur hæfa til biskupsþjónustu. Nánari reglur um þá tilnefningu eru í norska kirkjuréttinum.

##### ii) Kosning biskups biskupsdæmis

Kosningarrétt hafa sóknarnefndir í biskupsdæminu, vígðir þjónar og kantorar, prófastar í öðrum biskupsdæmum, fulltrúar í æskulýðsnefnd biskupsdæmisins, fulltrúar guðfræði- og trúarbragðafræðideilda háskóla og frá kirkjuþingi unga fólksins, sem eiga sæti á kirkjuþingi með málfrelsi og tillögurétt.

#### b) Kirkjuþingskjör

Fulltrúar á kirkjuþingi eru 117 talsins.

Fulltrúar í hinum 11 biskupsdæmaráðum norsku kirkjunnar sitja á kirkjuþingi.

Biskupsdæmaráð eru hvert um sig skipuð sem hér greinir:

77 leikmenn kjörnir af atkvæðisbærum þjóðkirkjumönnum (að lágmarki 15 ára á kosningaári) í hinum 11 biskupsdæmum Noregs til fjögurra ára, 7 úr hverju.

22 leikir starfsmenn og prestar í biskupsdæmunum þ.e. úr hverju biskupsdæmi einn leikur starfsmaður, kosinn úr þeirra röðum og einn prestur, kosinn úr þeirra röðum

12 biskupar (tveir frá Niðarósbiskupsdæmi)

3 fulltrúar Sama úr þremur nyrstu biskupsdæmunum

1 fulltrúi kirkju heyrnarlausra

1 forseti kirkjuráðs Sama

1 fulltrúi unga fólksins (formaður æskulýðsnefndar Norsku kirkjunnar)

**117** samtals.

Auk þess sitja kirkjuþingið með málfrelsi og tillögurétt

1 forseti Samkirkjuráðsins

3 fulltrúar kirkjuþings unga fólksins

Fulltrúi frá hverjum háskóla sem veitir Cand. theol prófgráðu

Kosningarréttur miðast við skírt þjóðkirkjufólk 15 ára og eldra á kosningaári  
Kjörgengi miðast við kosningarétt skv. framanskráðu og 18 ára aldur á kosningaári.

#### *Greining á kosningunum 2023*

Árið 2023 var kosið til kirkjuþings eftir nýjum lögum í Noregi. Almenn óánægja var hjá kirkjuráði með þátttökuna í kosningunum. 81% meðlima í norsku kirkjunni höfðu vitneskju um kosningar en kosningaþátttakan var þrátt fyrir það einungis 9,06%. Kjörsóknin í þessum kosningum var minni en áður þó svo að þetta væri í fyrsta sinn sem líka var hægt að kjósa rafrænt.

#### 4. Svíþjóð

##### *a) Biskupskjör*

Sænska kirkjan skiptist í þrettán biskupsdæmi.

Kosningabærir í hverju biskupsdæmi tilnefna/kjósa biskupsefni. Hvert biskupsefni skal hljóta 5% atkvæða að lágmarki. Fimm eða fleiri skulu vera tilnefndir til kjörs.

Kosningarrétt hafa:

-fulltrúar í framkvæmdastjórn biskupsdæmisins

-vígðir starfsmenn sókna biskupsdæmisins og í prestaköllum

-tilnefndir leikir kjörfulltrúar biskupsdæmisins jafnmargir og vígðir þjónar. Þeir þurfa að vera skírðir, í þjóðkirkjunni og 18 ára, búsettir í sókn eða prófastsdæmi.

##### *b) Kirkjuþingskjör*

Fulltrúar á kirkjuþingi eru 251 talsins. Auk þess sitja þingið 14 biskupar með málfrelsi og tillögurétt.

Kosningarréttur miðast við þjóðkirkjufólk 16 ára og eldra.

Kjörgengi miðast við skírt þjóðkirkjufólk 18 ára og eldra.

Biskupsdæmin eru kjördæmi. Stærstu biskupsdæmunum er skipt upp í tvö kjördæmi.

Kosnir eru listar sem boðnir eru fram í kjördæmum. Heimilt er að kjósa þrjá frambjóðendur til viðbótar. Þegar niðurstöður kosninga liggja fyrir er þingsætum úthlutað til kjördæmanna í samræmi við þær en einnig eru til staðar jöfnunarsæti.

Kosningaþátttaka í síðustu kirkjuþingskosningum var um 18,4%. Kjósendur voru um fimm millj.

### III. Lagagrundvöllur

Í 62. gr. stjórnarskrá lýðveldisins nr. 33/1944 segir að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi og skuli ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda. Segir jafnframt að þessu

megi breyta með lögum. Ákvæði um þjóðkirkjuna hafa verið í stjórnarskránni frá upphafi, þ.e. 1874. Þá eru í gildi lög um þjóðkirkjuna nr. 77/2021, sem m.a. veita henni mikið sjálfstæði. Þar segir í 4. gr. að kirkjan skuli hafa í heiðri grundvallarreglur jafnræðis og lýðræðis. Kirkjan kemur víðar fyrir í löggjöf landsins. Þessi ákvæði öll skipta máli því þau vitna um nán tengsl ríkis og kirkju og þá staðreynd að löggjafarvaldið setur þjóðkirkjunni ramma og markar henni stöðu sem samfélagslegri stofnun. Yfirlýsing í 1. gr. þjkl. um að þjóðkirkjan sé trúfélag getur ekki breytt þeirri sérstöðu sem þjóðkirkjan hefur í samanburði við önnur trúfélög.

Í þjkl. segir enn fremur að kosið skuli til kirkjuþings leynilegri kosningu á fjögurra ára fresti. Leikmenn á kirkjuþingi skuli vera fleiri en vígðir. Þá segir að um biskupskjör fari samkvæmt str. kirkjuþings. Þegar þessum lagaákvæðum sleppir gilda að öðru leyti str. kirkjuþings um kosningarnar. Starfsreglur kirkjuþings verða að samræmast löggjöf um þjóðkirkjuna. Lögin ganga fram á milli skilur. Mikilvægt er að hafa í huga að regluverk kirkjunnar verður einnig að samræmast því sem stjórnarskráin og þjkl. mæla fyrir um, að þjóðkirkjan sé evangelísk - lútersk. Guðfræði hefur því einnig grundvallarþýðingu við setningu str. og takmörk þeirra.

Allt framangreint skiptir miklu máli þegar rætt er um þær skyldur sem leiða kunna af 4. gr. þjkl. og sem hafa grundvallarþýðingu varðandi greiningu á kostum og göllum rýmkunar kosningarréttar.

Vísað er til viðauka með skýrslu þessari hvað varðar frekari umfjöllun um þetta.

## IV. Rýmkun kosningarréttar

### 1. Jafnræði, lýðræði og umboð

Starfsreglur þjóðkirkjunnar um kosningar til kirkjuþings og til embætta biskupa þurfa að vera í samræmi við þjkl., þ.e. framangreindar grundvallarreglur jafnræðis og lýðræðis og almennt viðurkenndar skilgreiningar á þeim hugtökum.

#### *a) Kjördæmaskipan*

Samsetning kirkjuþings þarf að endurspeglar grunnskipulag þjóðkirkjunnar. Sóknin eða söfnuðurinn er félagsleg og fjárhagsleg grunneining þjóðkirkjunnar líkt og kemur fram í þjkl. Ein eða fleiri sóknir mynda prestakall. Prestakallið er starfssvæði prestanna. Nokkur prestaköll á tilteknu landsvæði mynda svo prófastsdæmi. Í str. um héraðsfundi nr. 43/2021-2022 kemur fram að halda skuli héraðsfundi í hverju prófastsdæmi ár hvert og héraðsfundur sé vettvangur til að ræða sameiginleg málefni kirkjunnar í héraðinu. Á héraðsfundi mæta þjónandi prestar og djáknar í prófastsdæminu ásamt safnaðarfulltrúum og formönnum sóknamefnda. Þá er tekið fram að kirkjuþingsmenn viðkomandi kjördæmis skuli einnig sitja héraðsfundi. Samkvæmt þessu ættu prestar á kirkjuþingi að mæta á þrjá héraðsfundi árlega. Þá kemur fram í 6. gr. str. um dagskrá héraðsfunda að þar skuli tekin til umfjöllunar og afgreiðslu mál er varða

kirkjuþing. Af þessu má ljóst vera að mikilvægt er að öll prófastsdæmi eigi fulltrúa á þinginu bæði úr hópi vígðra þjóna og leikmanna. Þess vegna væri skynsamlegt að kjördæmaskipan fyrir vígða og óvígða væri hin sama og tæki mið af prófastsdæminu.

#### *b) Kjördeildir*

Eins og áður hefur komið fram kýs sóknarnefndarfolk og valdir kjörfulltrúar prestakalla 17 kirkjuþingsfulltrúa úr hópi leikmanna en prestar og djáknar kjósa 12 úr hópi vígðra þjóna í kjördæminu. Til að gæta jafnræðis væri rétt að afnema skiptingu kosningarréttar milli leikmanna og vígðra. Þannig myndu kjósendur hvers kjördæmis kjósa jafnt leikmenn og vígða þjóna til setu á kirkjuþingi. Kjördeildir leikmanna og vígðra yrðu því að vera hinar sömu. Þetta myndi líka þýða að fjöldi atkvæða á bak við vígða fulltrúa á kirkjuþingi yrði ekki minni en fjöldi atkvæða á bak við óvígða fulltrúa. Umboð þeirra væri jafngilt.

#### *c) Vægi atkvæða milli kjördæma*

Hvað varðar kosningar til kirkjuþings þarf að huga að vægi atkvæða milli einstakra kjördæma. Samanburður sýnir að misvægi atkvæða er umtalsvert líkt og sést á töflunni hér fyrir neðan. Laga mætti þetta misræmi með því að fjölga fulltrúum á kirkjuþingi frá fjölmennustu tveimur kjördæmunum. Það hefði þó í för með sér aukinn kostnað við þinghaldið. Annar möguleiki er sá að gera tvö fámennustu prófastsdæmin að einu kjördæmi með tvo fulltrúa á kirkjuþingi, annan vígðan en hinn óvígðan. Þá myndi kirkjuþingsfulltrúum fækka um tvo með tilheyrandi sparnaði.

	Alls 16 ára og eldri í Þjóðkirkjunni	hlutfall af Þjóðkirkju meðlimum	Þingmenn alls	Þingmaður: kjósanda
<b>0 Alls</b>	184,500	184,500	29	1:6362
<b>01 Reykjavíkprófastsdæmi vestra</b>	31,630	17.14%	5	1:6326
<b>02 Reykjavíkprófastsdæmi eystra</b>	47,580	25.79%	5	1:9516
<b>03 Kjalarnessprófastsdæmi</b>	43,609	23.64%	5	1:8722
<b>04 Vesturlandsprófastsdæmi</b>	9,700	5.26%	1	1:9700
<b>05 Vestfjarðaprófastsdæmi</b>	3,776	2.05%	3	1:1259
<b>06 Húnavatns- og Skagafjarðarprófastsdæmi</b>	4,664	2.53%	2	1:2332
<b>07 Eyjafjarðar- og Þingeyjarprófastsdæmi</b>	19,316	10.47%	3	1:6439
<b>08 Austurlandsprófastsdæmi</b>	6,082	3.30%	2	1:3041
<b>09 Suðurprófastsdæmi</b>	18,143	9.83%	3	1:6048

*d) Skipting þingsæta milli leikmanna og vígðra*

Vígðir þjónar njóta þeirra réttinda að hafa 12 sæti á kirkjuþingi. Það getur vakið m.a. spurningar um jafnræði. Benda má þó á í þessu sambandi að vígðir þjónar á kirkjuþingi hafa þekkingu á lúterskri guðfræði og túlka lútersk sjónarmið. Auk þess hafa þeir í þjónustu sinni öðlast þekkingu á starfi kirkjunnar í landinu. Þá sitja biskup, vígslubiskupar og fulltrúi Háskólans þingið með málfrelsi og tillögurétt sem tryggir enn fremur þekkingu á framangreindum þáttum. Þess vegna ætti það að vera nægjanlegt að einn vígður þjónn sé kosinn í hverju kjördæmi til að tryggja þetta. Ef vígðum þjónum yrði fækkað um þrjá, mætti fjölga leikmönnum um einn í þremur fjölmennustu kjördæmunum, það er Reykjavíkprófastsdæmi eystra, Reykjavíkprófastsdæmi vestra og Kjalarnesprófastsdæmi. Yrði sú breyting gerð þá myndu þessi þrjú prófastsdæmi hvert um sig geta valið fjóra leikmenn á kirkjuþing. Þarna gæti opnast möguleiki á því að kjósa ungt fólk á kirkjuþing en samkvæmt skilgreiningu Lúterska heimssambandsins er ungt fólk á aldrinum 16 til 35 ára.

*e) Málsvarar hópa*

Æskilegt er að sem flestir hópar í kirkjunni eigi sér málsvara eða fulltrúa á þinginu. Við núverandi skipan er stærstur hluti þingfulltrúa annað hvort sóknarnefndarfólk eða prestar. Hlutfall ungs fólks á aldrinum 16 til 35 er heldur ekki í samræmi við viðmiðunarreglur Lúterska heimssambandsins, sem hefur sett aðildarkirkjum sínum það markmið að 20% fulltrúa séu ungt fólk. Núverandi samsetning kirkjuþingsfulltrúa endurspeglar ekki kirkjuna nægjanlega vel.

*f) Lýðræði og jafnræði*

Hvað varðar kröfur þjkl. um lýðræði og jafnræði skal bent á að almennt þjóðkirkjufólk, þ.m.t. flestir starfsmenn sóknanna, launaðir jafnt sem ólaunaðir njóta ekki kosningarréttar. Í umfjöllun um guðfræðileg rök lýðræðis framar í skýrslu þessari segir m.a. að heilög almenn kirkja og samfélag heilagra sé söfnuðurinn. Þótt safnaðarmanneskja sé samkvæmt því hluti af kirkjunni, eigi hlutdeild í hinum almenna prestsdómi og greiði mánaðarlega til sóknarinnar nýttur hún ekki hins mikilvæga réttar að geta kosið til kirkjuþings eða embætta biskupa. Þetta er verulegur annmarki.

Hér á undan var minnst á misvægi atkvæða eftir landshlutum. Slíkt misvægi getur brotið gegn jafnræðisreglu. Hins vegar er það enn meira misvægi að hinum vígðu stéttum kirkjunnar séu tryggð svona mörg þingsæti. Með því að skilyrða að 12 þingsæti séu frátekin fyrir vígða þá er verið að skylda kjósendur til að velja úr einni stétt kirkjunnar tiltekinn fjölda. Það þarf að vera meira jafnræði milli einstakra hópa innan kirkjunnar þegar kemur að kjöri til kirkjuþings.

*g) Forskráning á kjörskrá*

Nefndin ræddi þá hugmynd að skilyrða kosningarrétt þannig að forsenda hans sé fyrirfram skráning kosningabærra á kjörskrá í aðdraganda kirkjuþings- eða biskupskjörs. Á kjörskrá yrðu þá eingöngu forskráðir. Þannig væri tryggt að á kjörskrá væru aðeins þeir sem sýnt hefðu

raunverulegan áhuga á þátttöku í kosningum. Með því móti yrði nokkuð tryggt að kosningaþátttaka miðað við kjörskrá yrði meiri en ef allt þjóðkirkjufólk 16 ára og eldra væri á kjörskrá. Með skráningu gætu enn fremur skapast möguleikar á að afla upplýsts samþykkis kjósanda á opinberri birtingu kjörskrár. Á móti þessu kann hins vegar að mæla að þátttaka í kjöri getur orðið viðameiri og jafnvel flóknari fyrir kjósendur og kostnaður eykst. Áskilnaður um skráningu netfangs kann enn fremur að vera of strangt skilyrði gagnvart kröfum þjkl. um lýðræði og jafnræði, til að njóta kosningarréttar.

Telja verður á margan hátt lýðræðislegt að kjörskrá sé aðgengileg öllum. Áskilið er í kosningareglum kirkjunnar að prentuð kjörskrá liggi frammi á pappír, kjósendum til sýnis á Biskupsstofu og á skrifstofum prófasta. Athuga þyrfti hvort rafræn kjörskrá gæti verið aðgengileg á vefnum. Kjósendum yrði þá gert auðveldara um vik að fá aðgang að henni. Kostur við það er að þá aukast möguleikar fólks á að gæta að réttindum sínum, sem og að fá ábendingar um hugsanlega þörf leiðréttinga á kjörskrá eða, eftir atvikum, kæra fólk inn á kjörskrá eða út af henni. Samskipti frambjóðenda við kjósendur geta orðið einfaldari og skilvirkari og kynningarstarf sömuleiðis. Mikilvægt er að gæta í hvívetna ákvæða laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018, með síðari breytingum, þ. á m. hvort slík birting teldist yfirleitt heimil og þá hvar og hvernig.

#### *h) Að skírn og ferming sé forsenda kosningarréttar*

Í greinargerð með 11. máli 65. kirkjuþings segir: Eðlilegt virðist að verði það fyrirkomulag tekið upp væri þess krafist að fólk hefði náð kosningaaldri í almennum kosningum hér á landi og væri auk þess fermt til að öðlast kosningarrétt en löng hefð er fyrir að líta svo á að þannig verði einstaklingurinn „kirkjulega fullveðja“.

Skírn, sem er m.a. upptaka í samfélag trúaðra er eitt at tveimur sakramentum Lúterskra kirkna og þar með þjóðkirkjunnar. Ferming er staðfesting á skírnarheiti hins fermda. Hvorki skírn né ferming er forsenda aðildar að þjóðkirkjunni, né til að njóta kosningarréttar innan hennar. Nefndin telur eðlilegt að rætt sé um það sérstaklega hvort áskilja eigi að fólk sé fermt eða a.m.k. skírt til að njóta kosningarréttar.

#### *i) Að kjörgengi og kosningarréttur fari saman*

Samkvæmt lögum um sóknargjöld o.fl. nr. 91/1987, með síðari breytingum, greiða þeir sem eru sextán ára og eldri 1. desember sóknargjald til þess trúfélags sem þeir þá tilheyra, frá og með næsta ári. Samkvæmt 3. gr. str. um söfnuði og sóknarnefndir nr. 16/2021-2022, með síðari breytingum, njóta sóknarbörn kosningarréttar og kjörgengis á safnaðarfundum þegar þau eru fullra sextán ára. Hins vegar verður einstaklingur ekki lögráða fyrr en við 18 ára aldur. Samkvæmt þjkl. fer kirkjuþing með fjárstjórnarvald. Það mælir gegn því að ólögráða einstaklingur hafi kjörgengi. Hjá systurkirkjum okkar á Norðurlöndunum miðast kjörgengi við 18 ár. Þess vegna hefur nefndin ákveðið að fylgja þeirra fordæmi.

*j) Að landið verði eitt kjördæmi við kirkjuþingskjör*

Við biskupskjör er landið eitt kjördæmi. Enda þótt lítið hafi hingað til verið rætt um það að gera landið að einu kjördæmi við kirkjuþingskosningar þá er eðlilegt að velta þeirri hugmynd fyrir sér. Kosturinn við að hafa landið eitt kjördæmi er að þá er vægi atkvæða jafnt. Það myndi líka opna á þann möguleika að bjóða fram lista. Gallarnir við þessa hugmynd eru samt líklega mun fleiri en kostirnir. Hætt er við að meirihluti kirkjuþingsmanna kæmi af suðvesturhorninu líkt og raunin varð þegar kosið var til stjórnlagapings. Þá væru tengslin við prestaköll landsins og prófastsdæmi mun minni en er við núverandi skipan. Einnig væri bakland kirkjuþingsmanna mun óljósara og tengsl þeirra við kjósendur með allt öðrum hætti en nú er. Listakosningar með landið sem eitt kjördæmi gætu opnað á þann möguleika að hagsmunasamtök og pólitískir flokkar með lítil sem engin tengsl við kirkjuna gætu náð miklum árangri í kirkjuþingskosningum.

Í þjkl. er kveðið á um að þjóðkirkjunni beri að halda úti vígðri þjónustu á landinu öllu og tryggja að allir landsmenn geti átt kost á henni. Til að ná þessu markmiði hefur landinu verið skipt upp í prófastsdæmi og prestaköll. Sóknin er grunneining kirkjunnar. Með því að gera landið að einu kjördæmi við kjör til kirkjuþings þá væri verið að líta fram hjá þessu grunnskipulagi kirkjunnar.

## V. Lokaorð

Þjóðkirkjufólk, sem greiðir sóknargjöld, er 184.500, miðað við 1. desember 2024.

Við biskupskjör vorið 2024 voru 2.286 á kjörskrá, eða um 1,2% greiðenda. Atkvæði greiddu 1.825 eða tæplega 1% greiðenda.

Kjósendur við kirkjuþingskosningar gætu samkvæmt núgildandi str. verið um 2.300 talsins, eða u.þ.b. 1,2% greiðenda sóknargjalda.

Af framansögðu er nokkuð ljóst að núverandi str. samræmast ekki nútíma hugmyndum um lýðræði og jafnræði eins og kveðið er á um í þjkl. Þess vegna álitur nefndin brýnt að efla lýðræði við kirkjuþingskosningar og biskupskosningar. Forysta þjóðkirkjunnar er að lögum falin kirkjuþingi og biskupsembættinu. Tryggja verður að sú forysta hafi fullnægjandi og trúverðugt umboð.

Á kirkjuþingi árið 2021- 2022 var í 23. máli samþykkt ályktun um hlutdeild ungs fólks í kirkjustarfi og stjórn Þjóðkirkjunnar á Íslandi. Þar ályktaði þingið að fylgja skyldi eftir hvað íslensku þjóðkirkjuna varðaði, ályktun tólfta þings Lúterska heimssambandsins frá 2017 um þátttöku ungs fólks í stjórn aðildarkirkna sambandsins. Í ályktun kirkjuþingsins segir m.a.: *Miða skal við að ungt fólk, þ.e. sem er á aldrinum sextán til þrjátíu og fimm ára, sé að jafnaði minnst tuttugu hundraðshlutar þeirra innan hvernar skipulagsheildar þjóðkirkjunnar sem hverju sinni taka bindandi ákvarðanir, semja áætlanir, skipuleggja starfsemi og hafa kosningarétt.* Mikilvægt er að huga að því

hvernig megi auka hlut ungs fólks í störfum kirkjuþings. Að sitja þingfundi með málfrelsi og tillögurétt er vissulega skref í þá átt en æskilegra væri að ungt fólk yrði hreinlega kjörið inn á kirkjuþing og starfaði þá í nefndum kirkjuþings og hefði atkvæðisrétt. Þannig yrðu þau fullgildir kirkjuþingsfulltrúar.

Hér lýkur skýrslu nefndarinnar en í viðauka er greinargerð, sem dr. Davíð Þór Björgvinsson tók saman um lagalegar skilgreiningar og túlkun þeirra.



## Heimildaskrá:

Lög um þjóðkirkjuna nr. 77 25. júní 2021 [77/2021: Lög um þjóðkirkjuna | Lög | Alþingi \(althingi.is\)](#)

Lög um sóknargjöld o. fl. nr. 91/1987 [91/1987: Lög um sóknargjöld o.fl. | Lög | Alþingi \(althingi.is\)](#)

Vefur íslensku þjóðkirkjunnar: [Þjóðkirkjan | biðjandi boðandi þjónandi](#)

Starfsreglur um kjör til kirkjuþings nr. 8/2021-2022, sjá gerðir kirkjuþings [Eldri málaskrár \(kirkjan.is\)](#)

Starfsreglur um kosningu biskups Íslands og vígslubiskupa nr. 9/2021-2022, sjá gerðir kirkjuþings [Eldri málaskrár \(kirkjan.is\)](#)

Starfsreglur um söfnuði og sóknamefndir nr. 16/2021-2022, með síðari breytingum, [Starfsreglur um söfnuði og sóknamefndir nr. 16 - 2021-2022 nr. 16 - 2022-2023 og nr. 9 - 2023-2024.pdf \(kirkjan.is\)](#)

Starfsreglur um héraðsfundi og héraðsnefndir nr. 43/2021-2022 [Starfsreglur um héraðsfundi og héraðsnefndir - Copy \(1\).pdf \(kirkjan.is\)](#)

Vefur Hagstofunnar [hagstofa.is](#)

Tenglar á vefsíður norrænna kirkna

*Finnska kirkjan:*

<https://evl.fi/en/the-church/organisation/>

*Norska kirkjan:*

<https://www.kirken.no/nb-NO/>

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-03-30-2307>

*Sænska kirkjan:*

[www..svenska kyrkan.se](http://www.svenska kyrkan.se)

[www..svenska kyrkan.se/organisation](http://www.svenska kyrkan.se/organisation)

[Lag \(1998:1591\) om Svenska kyrkan | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

[Lag \(1998:1593\) om trossamfund | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

[Kyrkoordningen - Svenska kyrkan](#)

Stjórnskipunarréttur 1997 Gunnar G. Schram

## VI. Viðauki

### Greinargerð um 4. gr. laga um þjóðkirkjuna nr. 77/2021

#### 1. Inngangur

Greinargerð þessi er samin að beiðni nefndar sem kosin var á kirkjuþingi 2023-2024. Hlutverk hennar er að kanna kosti þess og galla þess að rýmka ákvæði starfsreglna um kosningarrétt við kjör til kirkjuþings og embætta biskupa. Nefndin hefur óskað eftir greinargerð undirritaðs um þetta málefni og einkum út frá því hvaða þýðingu 4. gr. laga nr. 77/2021 um þjóðkirkjuna (hér eftir þkl.) hefur í þessu sambandi.

Undirritaður fundaði með séra Magnúsi Erlingssyni formanni nefndarinnar og Guðmundi Þór Guðmundssyni, lögfræðingi kirkjuþings, þann 20. desember 2024 þar sem rætt var um verkefnið. Í framhaldi af þeim fundi sendi formaðurinn undirrituðum frekari skriflega útlistun á þeim atriðum sem greinargerðinni væri ætlað að taka til. Verður þetta rakið hér á eftir. Þá hitti undirritaður nefndarmenn í safnaðarheimili Háteigskirkju 17. janúar sl. Á fundinum var rætt frekar um verkefnið og ýmsar hliðar þess.

#### 2. Nánar um hlutverk nefndar kirkjuþings

Til nánari glöggvunar á verkefni undirritaðs þykir rétt að rekja tillögu til kirkjuþings um skipan nefndar um endurskoðun reglna um kosningar til kirkjuþings og biskupa. Tillagan fól í sér, sem fyrr segir, að kirkjuþing kysi nefnd til að kanna kosti þess og galla þess að rýmka ákvæði starfsreglna um kosningarrétt við kjör til kirkjuþings og kosningu biskups Íslands og vígslubiskupa. Í tillögunni er gert er ráð fyrir að nefndin skili áfangaskýrslu til reglulegs kirkjuþings 2024-2025.

Í greinargerð sem fylgdi tillögunni til kirkjuþings er í upphafi vísað til 4. gr. þkl. Í ákvæðinu segir að þjóðkirkjunni beri í starfsháttum sínum að hafa grundvallarreglur jafnræðis og lýðræðis í heiðri. Segir nánar í greinargerðinni að þetta gildi eftir því sem við getur átt um allt starf kirkjunnar en sérstaklega við kosningar til kirkjuþings og embættis biskups Íslands. Rakið er að álitamál sé hvort fyrirkomulag það sem nú gildi um kosningar til kirkjuþings og biskupskjör uppfylli þau skilyrði um jafnræði og lýðræði sem 4. gr. þkl. mæli fyrir um. Þá er rakið að fram hafi komið áhugi bæði á kirkjuþingi og utan þess á að rýmka kosningarréttinn og þróa hann þannig áfram á grundvelli þjóðkirkjulaganna.

#### 3. Verkefni greinargerðarinnar

Í skriflegu erindi sem beint var að undirrituðum þann 2. janúar 2025 kemur fram að í tengslum við 4. gr. þkl. vakni sú spurning hvort núverandi fyrirkomulag við kosningar til biskups Íslands og kirkjuþings, sbr. starfsreglur nr. 8/2021-2022 og nr. 9/2021-2022, standist viðteknar hugmyndir um lýðræði og jafnræði. Nánar eru einstök atriði sett fram á eftirfarandi hátt:

Í upphafi er velt upp þeirri spurningu hvort núverandi fyrirkomulag á kjöri til kirkjuþings og við biskupskjör fái staðist þær kröfur sem ætla má að felist í 4. gr. þkl. Nánar kemur fram að einungis vígðir og sóknarnefndarfólk hafi kosningarrétt til kirkjuþings og við biskupskjör.

Í framhaldi af því er spurt hvort ekki væri eðlilegra með hliðsjón af 4. gr. þkl. að allir félagar í þjóðkirkjunni sem náð hefðu tilteknum aldri hefðu kosningarrétt til kirkjuþings og við biskupskjör. Nánar er spurt hvort ekki væri rétt með hliðsjón af tilvitnuðu ákvæði 4. gr. þkl. að allir skráðir félagar í þjóðkirkjunni í hverju kjördæmi hefðu rétt til að kjósa bæði leikmenn og vígða þjóna til að taka sæti á kirkjuþingi og vera fulltrúar þeirra. Fram kemur að hér beri einnig að horfa til lúterskrar guðfræði, sem geri ráð fyrir að það sé söfnuðurinn, sem kalli prestinn til starfa, sbr. almennar prestskosningar. Ætti þá ekki söfnuðurinn einnig að velja prest til að taka sæti á kirkjuþingi.

Síðan er í erindinu til undirritaðs vísað til 7. gr. þkl. þar sem fram komi að kirkjuþing hafi æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar og marki stefnu hennar, öðrum en þeim sem lúta að kenningu kirkjunnar. Þar komi einnig fram að kosið skuli til kirkjuþings í leynilegri kosningu til fjögurra ára í senn og á kirkjuþingi skuli leikmenn vera fleiri en vígðir.

Með hliðsjón af þessu ákvæði, og eins ákvæðinu um jafnræði, er spurt hvort hlutfall vígðra á kirkjuþingi sé of hátt. Fram kemur, eins og reglurnar eru nú, séu 12 sæti af 29 frátekin fyrir vígða. Síðan bætist við 6 fulltrúar,<sup>1</sup> sem hafi málfrelsi og tillögurétt en ekki atkvæðisrétt, en af þessum séu jafnan hluti þeirra vígðir. Þegar þetta er skrifað er 58,62% fulltrúa á kirkjuþingi leikmenn og vígðir 41,38%.

Þá er spurt hvort einhver takmörk séu á hversu mikill munur megi vera á vægi atkvæða kjósenda við kjör til kirkjuþings milli kjördæma þ.e. hversu mörg atkvæði geta verið bak við hvern kjörinn fulltrúa.

Enn er spurt hvernig þessu víki við a) annars vegar samkvæmt núverandi kerfi og b) hins vegar ef reglum yrði breytt á þann veg að allir þjóðkirkjumenn 16 ára og eldri myndu öðlast kosningarrétt við kjör til kirkjuþings.

Loks er spurt hvað beri að varast verði breytingar samþykktar í átt að auknu lýðræði. Gætu við það komið upp möguleg ágreiningsmál sem kynni að verða skotið til úrlausnar kjörstjórnar eða yfirkjörstjórnar.

Í framhaldinu verður þess freistað í greinargerðinni að veita svör við framangreindum spurningum. Fyrst verður gerð grein fyrir almennum atriðum sem varða stöðu þjóðkirkjunnar samkvæmt stjórnarskrá og almennum lögum, sem og samkvæmt þeim starfsreglum sem kirkjuþing hefur samþykkt. Þetta skiptir máli því þessar reglur marka stöðu þjóðkirkjunnar gagnvart ríkisvaldinu, en telja verður að þessi staða og tengsl hennar við ríkisvaldið hafi þýðingu þegar metið er hvaða kröfur ætla má að felist í 4. gr. þkl.

---

<sup>1</sup> Síðla árs 2024 var reglum um fjölda fulltrúa með málfrelsi og tillögurétt fjölgað úr fimm í sex, sbr. 66. kirkjuþing, 21. mál 2024-2025.

um að hafa skuli í heiðri jafnræði og lýðræði í starfsháttum þjóðkirkjunnar. Er áherslan einkum lögð á atriði sem telja má að skipti máli fyrir meginefni greinargerðar þessarar.

Þá verður fjallað um þær kröfur sem ætla má að felist í 4. gr. þkl. Í framhaldi af því verða sett fram ýmis lagaleg og eftir atvikum réttarheimspekileg eða lagakennileg sjónarmið sem varða hugtökin jafnræði og lýðræði sem undirritaður telur að skipti máli þegar þess er freistað að svara framangreindum spurningum.

## 4. Lagaumgjörð um þjóðkirkjuna

### 4.1 Stjórnarskrá

Í 62. gr. stjórnarskrá lýðveldisins nr. 33/1944 segir að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi og skuli ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda. Segir jafnframt að þessu megi breyta með lögum. Ákvæði þetta, sem tengir saman með nánnum hætti hið veraldlega ríki og kirkjuna, er byggt á Konungalögum frá 1665, Norsku lögum, 1687, II. bók, 1. kafla og Kirkjurítúalinu frá 1685. Ákvæðið er einnig að finna í 45. gr. stjórnarskrár um hin sjerstaklegu málefni Íslands 1874. Samtenging veraldlegs valds og kirkjuvalds sem stjórnarskráin vitnar um hvílir þannig á gömlum merg.

Þá er að geta 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar þar sem fram kemur að samþykki Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins samkvæmt 62. gr. skuli leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar og skuli atkvæðagreiðslan vera leynileg. Ákvæði þessi saman setja þar með vissar hömlur á þær breytingar sem gera má á skipan málefna þjóðkirkjunnar með lögum án þjóðaratkvæðagreiðslu enda gert ráð fyrir að feli þær í sér breytingu á þeirri skipan sem 62. gr. stjórnarskrárinnar mælir fyrir um þurfi að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um hana.

Álitamál kann að vera hvenær breytingar eru gerðar á „kirkjuskipan“ í skilningi 62. gr. stjórnarskrárinnar og hversu miklar breytingar er unnt að gera áður en talið er að ákvæði 2. mgr. 79. gr. um þjóðaratkvæði eigi við. Þau skipta þó ekki máli fyrir efni þessarar greinargerðar.<sup>2</sup>

### 4.2 Lög nr. 77/2021 um þjóðkirkjuna

#### 4.2.1 Almenn ákvæði

Í gildi eru lög um þjóðkirkjuna, nr. 77 frá 25. júní 2021, sem fyrr er getið. Í 1. gr. þeirra segir að þjóðkirkjan á Íslandi sé evangelískt lúterskt trúfélag. Þar eru í 2. gr. ákvæði sem bera yfirskriftina „réttarstaða“ og þar fyrst í 1. mgr. áréttuð staða kirkjunnar samkvæmt 62. gr. stjórnarskrárinnar sem fyrr er rakin. Í 2. mgr. 2. gr. laganna er síðan nánar kveðið á um tengsl ríkis og kirkju. Þar er vísað almennt til þeirra laga og samninga sem í gildi eru milli þessara

---

<sup>2</sup> Gunnar G. Scharm, *Stjórnskipunarréttur* (1999), bls. 466-467. Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur og handahafar ríkisvalds* (2015), bls. 223-225.

aðila hverju sinni. Hér ber fyrst að nefna samkomulagið um kirkjujarðir frá 10. janúar 1997. Þessir samningar eru að hluta grundvöllur þeirra gagngreiðslna sem árlega renna úr ríkissjóði til þjóðkirkjunnar, sbr. og viðbótarsamning milli ríkis og kirkju frá 6. september 2019.<sup>3</sup> Um þessar greiðslur og skuldbindingar skal kveða á um í fjárlögum hvers árs. Þá kveða lög um sóknargjöld o.fl., nr. 91/1987, á um greiðslur sóknargjalda til sókna þjóðkirkjunnar. Enn fremur gerir þjóðkirkjan ýmsa samninga við stofnanir ríkisins vegna sérþjónustu presta. Þá segir í 3. mgr. 2. gr. laganna að þjóðkirkjan ráði starfi sínu og skipulagi innan lögmaeltra marka. Í 3. gr. þeirra laga segir að þjóðkirkjunni beri að halda úti vígðri þjónustu á landinu öllu og tryggja að allir landsmenn geti átt kost á henni. Í 4. gr. þeirra laga segir síðan að þjóðkirkjan skuli í starfsháttum sínum hafa í heiðri grundvallarreglur jafnræðis og lýðræðis. Um þetta ákvæði verður fjallað nánar hér á eftir.

Kirkjan er víða annars staðar nefnd í lögum og vitna þau um stuðning ríkisins við kirkjuna svo sem ákvæði 62. gr. stjórnarskrárinnar gerir ráð fyrir. Má þar nefna lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993, lög um Kristnisjóð nr. 35/1970, lög um kirkjuúttök og sölu þeirra nr. 13/1956 og lög um sóknargjöld nr. 91/1987 og loks má nefna lög um helgidagafrið nr. 32/1997. Ekki skiptir máli fyrir efni þessarar greinargerðar að rekja efni þessara laga frekar.

Þessi ákvæði öll skipta máli því þau vitna um nán tengsl ríkis og kirkju og vitna um þá staðreynd að löggjafarvaldið setur þjóðkirkjunni ramma og markar henni stöðu sem samfélagslegri stofnun sem skiptir máli þegar rætt er um þær skyldur sem leiða kunna af 4. gr. þkl. Getur yfirlýsing í 1. gr. laganna um að þjóðkirkjan sé trúfélag ekki breytt þeirri miklu sérstöðu sem þjóðkirkjan hefur í samanburði við önnur trúfélög þegar kemur að tengslum hennar við ríkisvaldið.

Í 5. gr. þkl. er að finna ákvæði um inngöngu í þjóðkirkjuna og úrsögn úr henni og vísað til 8. og 9. gr. laga um skráð trúfélög nr. 108/1999 eftir því sem við getur átt. Þessi ákvæði skipta ekki beint máli fyrir efni þessarar greinargerðar. Þó ber að geta þess að um mitt ár 2024 munu tæp 56% landsmanna hafa verið skráð í þjóðkirkjuna en af þeirri staðreynd má leiða líkur að því að meirihluti barna sem fæðist á Íslandi verði enn „sjálfkrafa“ meðlimir í þjóðkirkjunni. Einnig ber að hafa í huga að um einstök skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög gilda reglur sem þau hafa sjálf sett sér og gera verður ráð fyrir að þær gangi framur fyrrgreindum ákvæðum laganna þar sem við á. Þetta kemur meðal annars fram í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 108/1999, en þar er fjallað úrsögn úr trúfélögum, þar með talið þjóðkirkjunni.

---

<sup>3</sup> Frumvarp til laga um þjóðkirkjuna þskj. 996, 151 löggjafarþingi 2020-2021, sbr. athugasemdir í greinargerð með frumvarpinu við 11. gr. þess.

#### 4.2.2 Söfnuðir og sóknir

Í 6. gr. þkl. er fjallað um söfnuði og sóknir, en nokkru varðar þegar rætt er um jafnræði og lýðræði í starfsháttum þjóðkirkjunnar að glöggva sig á þeim ákvæðum. Í 1. mgr. 6. gr. segir að söfnuðir séu félagsleg og fjárhagsleg grunneining þjóðkirkjunnar. Þá segir í 2. mgr. að söfnuður á tilteknu *landsvæði* myndi sókn. Ein eða fleiri sóknir myndi prestakall. Þá segir í 3. mgr. að *sóknarbörn* séu allir þeir sem lögheimili eiga í sókn og eru skráðir í þjóðkirkjuna. Loks segir í 4. mgr. að þjóðskrá Íslands skuli árlega, miðað við 1. desember, standa þjóðkirkjunni skil á skrá yfir nöfn, kennitölur og fjölda sóknarbarna sem lögheimili eiga í hverri sókn fyrir sig. Þessar upplýsingar eru grunnur að innheimtu sóknargjalda.

Í lúterskum skilningi er hinn staðbundni söfnuður (sókn) grunneining kirkjunnar. Söfnuðurinn kemur saman til sameiginlegrar guðsþjónustu og ástundar saman trúfræðslu, kærleiksþjónustu og annað kirkjulegt starf á starfssvæði sínu og í samvinnu við aðra söfnuði, samtök og stofnanir utan þess, sbr. samþykktir um innri málefni þjóðkirkjunnar, sem aðgengilegar eru á vef hennar.<sup>4</sup> Samkvæmt upplýsingum á vef kirkjunnar eru sóknir í landinu 254 talsins þann 1. desember 2024.

Sóknarmörk eru ákveðin með starfsreglum kirkjuþings. Samkvæmt starfsreglum um biskupafund, sem biskup og vígslubiskupar sitja, endurskoða þeir árlega skipan sókna. Við setningu gildandi laga um þjóðkirkjuna þótti rétt að ganga út frá sókninni sem félagslegri og fjárhagslegri grunneiningu kirkjunnar eins og í eldri lögum nr. 78/1997, en þær eru einnig grunnur að innheimtu sóknargjalda svo sem fyrr greinir.

Í trúarlegum skilningi er kirkjusókn samfélag þess fólks innan þjóðkirkjunnar sem býr innan sóknarmarka. Á *sókn* og *söfnuði* er þó sá munur að sókn er *landfræðileg* eining en söfnuðir vísa til *sóknarbarna* á tilteknum landsvæðum. Sóknarbörn eiga rétt á kirkjulegri þjónustu í sókn sinni eftir því sem nánar er kveðið á um í starfsreglum og ákvörðunum kirkjuþings. Sóknarbörnin eru þannig í grunninn borgarar (þegnar) þjóðkirkjunnar, þ.e. sá hluti landsmanna sem er skráður í þjóðkirkjuna og myndar hana í raun með áþekktum hætti og fólkið í landinu er grundvöllur ríkisins.

Heitið sóknarbörn í 3. mgr. 6. gr. þkl. nær yfir alla í söfnuði, óháð aldri. Aðgreining sókna hefur enn fremur ýmsa þýðingu í starfi þjóðkirkjunnar. Hún getur til dæmis haft áhrif á fjölda presta og samstarf milli sókna og á sóknarskiptingu getur reynt í ýmsum kosningum í kirkjunni og í ýmiss konar tölfræði kirkjunnar.

Fyrir greinargerð þessa skiptir máli að grunnskipan kirkjunnar um söfnuði og sóknir er bundin í lög og verður ekki breytt nema með atbeina Alþingis. Ekki er á valdi kirkjuþings að raska þessari grunnskipan í starfi og skipulagi þjóðkirkjunnar. Viðtækari kosningarréttur meðlima þjóðkirkjunnar fellur vel að þessari skipan þjóðkirkjunnar.

---

<sup>4</sup> Samþykktir um innri málefni þjóðkirkjunnar. Tengill: <https://kirkjan.is/library/Files/Adrar-heimildir/Sam%C3%BEykktir%20um%20innri%20m%C3%A1lefni%20kirkjunnar.pdf>

#### 4.2.3 Skipulag og hlutverk kirkjuþings

Ákvæði um kirkjuþing eru í 7. gr. þkl. Þar segir í 1. mgr. að kirkjuþing hafi æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar, þar með talið fjárstjórnarvald, nema lög kveði á um annað. Þá segir að kirkjuþing marki stefnu þjóðkirkjunnar í sameiginlegum málefnum hennar, öðrum en þeim sem lúta að kenningu hennar. Þetta má orða svo að kirkjuþing fari með æðsta vald í veraldlegum málefnum þjóðkirkjunnar sem starfar samkvæmt lögum og í samræmi við ákvæði 62. gr. stjórnarskrárinnar, til aðgreiningar frá kennilegum málefnum.

Meðal hlutverka kirkjuþings er að setja starfsreglur um starf og starfshætti kirkjunnar. Með sameiginlegum málefnum þjóðkirkjunnar er vísað til þeirra málefna sem varða kirkjuna í heild. Af því leiðir að sérhvert málefni og ákvarðanir sókna eða safnaðarfunda sem er á þeirra valdi falla utan valdsviðs kirkjuþings. Þá heyra málefni er lúta að kenningu kirkjunnar undir biskup, en í 3. mgr. 10. gr. laganna segir að biskup Íslands gæti einingar kirkjunnar og hafi tilsjón með kristnihaldi, kenningu kirkjunnar og þjónustu.

Sérstaklega er áréttað í 1. mgr. 7. gr. þkl. að kirkjuþing fari með fjárstjórnarvald þjóðkirkjunnar. Þetta ákvæði miðar að því að styrkja stöðu og vald kirkjuþings innan þjóðkirkjunnar. Svo sem fram kemur í greinargerð með frumvarpi því sem varð að gildandi lögum um þjóðkirkjuna getur fjárstjórnarvaldi kirkjuþings verið sett takmörk og fjárstjórnin geti verið í höndum og á ábyrgð annarra innan þjóðkirkjunnar. Fram kemur að kirkjuþing hafi haft aðkomu að fjármálum þjóðkirkjunnar, svo sem með ákvörðunum sínum um skipan sókna, prestakalla og prófastsdæma og með ákvörðunum um kaup og sölu fasteigna og um eftirlit með fjárfrekum verkefnum, sbr. viðeigandi starfsreglur. Þá er þess getið að í samræmi við viðbótarsamning íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar, frá 6. september 2019, hafi þjóðkirkjan fengið aukið sjálfstæði í fjármálum og starfsmannamálum sínum. Meðal annars hafi hún tekið yfir öll sín launamál, þar á meðal launamál presta og tiltekinna starfsmanna biskupsstofu, sem áður voru á hendi ríkisins. Fram kemur í greinargerðinni að mikilvægt sé að höfð sé hliðsjón af þessu nýja verkefni við ákvarðanir kirkjuþings er snúa að fjárstjórnarvaldi þjóðkirkjunnar, svo sem við ákvarðanir um launamál tiltekinna starfsmanna hennar, sem geta valdið vanhæfi þeirra séu þeir fulltrúar á kirkjuþingi, sbr. nánar um 3. mgr. Samkvæmt 2. gr. laga um sóknargjöld o.fl., nr. 91/1987, renna sóknargjöld til þess safnaðar þjóðkirkjunnar þar sem sóknarbarn á lögheimili. Í þessu felast ákveðin takmörk á fjárstjórnarvaldi kirkjuþings, þar sem söfnuðir hafa fjárstjórn þeirra fjármuna sem til þeirra renna samkvæmt þessu ákvæði.

Um kosningu til kirkjuþings segir í 2. mgr. 7. gr. þkl. að hún skuli vera leynileg og til fjögurra ára í senn. Þá segir í ákvæðinu að á kirkjuþingi skuli leikmenn vera fleiri en vígðir. Enn segir að kirkjuþing kjósi þingforseta úr röðum leikmanna þingsins og tvo varaforseta með sama hætti. Saman myndi þeir forsætisnefnd kirkjuþings. Loks segir að forseti kirkjuþings boði til þingsins.

Í 3. mgr. 7. gr. kemur fram að við afgreiðslu mála á kirkjuþingi er varði fjárstjórnarvald skuli þeir þingfulltrúar sem hagsmuna hafa að gæta í tilteknu máli vika sæti. Um sérstakt hæfi þingfulltrúa fari eftir starfsreglum kirkjuþings, sbr. 1. mgr. 8. gr. Segir

einnig að í þeim reglum megi kveða svo á að þingið sé ályktunarhæft, óháð fjölda fulltrúa, við afgreiðslu þeirra. Rísi ágreiningur um túlkun þessarar málsgreinar skeri forseti þingsins úr.

Frekari ákvæði um kirkjuþing er að finna í 8. gr. þkl. Þar segir í 1. mgr. að kirkjuþing setji *starfsreglur* um málefni þjóðkirkjunnar, þar á meðal um *skipulag kirkjuþings*, svo sem kjör til þess, kjördæmaskipan, fjölda kirkjuþingsmanna, þingsköp og verkefni þingsins. Enn fremur samþykki kirkjuþing ályktanir og samþykktir um málefni þjóðkirkjunnar. Þá kemur fram í 2. mgr. að forseti kirkjuþings skuli birta starfsreglur, samþykktir og ályktanir kirkjuþings á opnum vef kirkjunnar innan fjögurra vikna frá samþykkt þeirra.

Í samræmi við fyrirmæli laganna hefur kirkjuþing sett sér starfsreglur um kirkjuþing nr. 9/2021. Kirkjuþing hefur einnig sett starfsreglur um kjör til kirkjuþings nr. 8/2021-2022 annars vegar og um kosningu biskups Íslands og vígslubiskupa nr. 9/2021-2022 hins vegar. Í reglum 8/2021-2022 er að finna ákvæði um kjördæmi og skiptingu fulltrúa. Verður nú efni þeirra dregið saman í stuttu máli.

Samkvæmt reglunum sem kirkjuþing hefur sjálf sett sér sitja 29 þingfulltrúar á kirkjuþingi kosnir til fjögurra ára, þar af eru 17 leikmenn og vígðir þjóðar 12. Þá eiga seturétt á kirkjuþingi með málfrelsi og tillögurétt; biskup Íslands, vígslubiskupar Hóla- og Skálholtsumdæma, framkvæmdastjóri Þjóðkirkjunnar og fulltrúi guðfræði- og trúarbragðafræðideildar Háskóla Íslands. Forseti kirkjuþings er kosinn til fjögurra ára úr röðum leikmanna á fyrsta kirkjuþingsfundi eftir kjör og tveir varaforsetar einnig, en til árs í senn. Forseti stýrir störfum kirkjuþings og hefur æðsta vald í stjórnslu þess.

Fyrir greinargerð þessa skiptir máli að meginatriði um skipan kirkjuþings og kosningar til þess, eru bundin í lögum og verður ekki breytt nema með atbeina Alþingis. Ekki er á valdi stofnana þjóðkirkjunnar að raska þessari grunnskipan kirkjuþings.

#### 4.2.4 Kosning til kirkjuþings

Reglur um kjör til kirkjuþings eru ólíkar eftir því hvort rætt er um kjör leikmanna eða vígðra, en lög um þjóðkirkjuna gera ráð fyrir að gerður sé greinarmunur á þessum hópum, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna. Jafnframt er gert ráð fyrir því í lögum að leikmenn séu fleiri en vígðir, án þess að það sé frekar útlistað hvernig þessu hlutfalli skuli háttað. Um þetta segir í athugasemdum í greinargerð við 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins til laganna að lagt sé til, eins og sé í gildandi lögum, að á kirkjuþingi skuli leikmenn vera fleiri en vígðir, en sambærilegt ákvæði væri í 3. mgr. 21. gr. laga nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Þar sem frumvarpið snúi meðal annars að auknu sjálfstæði þjóðkirkjunnar hafi ekki verið talin ástæða til að lögfesta fjölda kjörinna fulltrúa á kirkjuþingi að því undanskildu að leikmenn skuli vera fleiri en vígðir. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að kirkjuþing setji starfsreglur um skipan þingsins.

Í grófum dráttum er landinu skipt í kjördæmi sem eru ólík eftir því hvort verið er að kjósa vígða þjóða kirkjunnar til kirkjuþings eða hvort um ræðir kosningu leikmanna. Þá



eru reglur um kosningarrétt og kjörgengi ólíkar. Skal þetta nú rakið að nokkru, einkum með áherslu á atriði sem telja verður að hafi þýðingu fyrir efni þessarar greinargerðar.

**a) Kjördæmi við kosningu vígðra**

Við kosningu vígðra er landinu skipt í þrjú kjördæmi, þ.e.: 1. Reykjavíkurborgkjördæmi, sem samanstendur af Reykjavíkurborgskjördæmi vestra og eystra- og Kjalarnes prófastsdæmi. Í Reykjavíkurborgskjördæmi eru kosnir 6 þingmenn og 3 til vara. 2. Skálholtskjördæmi, sem samanstendur af Suður-, Vesturlands- og Vestfjarðaprófastsdæmi. Í Skálholtskjördæmi eru kosnir 3 fulltrúar vígðra á þingið og 2 til vara. 3. Hólakjördæmi, sem samanstendur af Húnavatns- og Skagafjarðar-, Eyjafjarðar- og Þingeyjar- og Austurlandsprófastsdæmi. Í Hólakjördæmi eru kosnir 3 fulltrúar og 2 til vara. (Sjá 1. mgr. 2. gr. starfsreglnanna)

**b) Kjördæmi við kosningu leikmanna**

Fyrir kosningu leikmanna er landinu skipt í 9 kjördæmi og falla þau saman við prófastsdæmi í landinu. Þau eru eftirfarandi: Fyrst kjördæmi er Reykjavíkurborgskjördæmi vestra sem hefur 3 fulltrúa og 3 til vara. Annað kjördæmi er Reykjavíkurborgskjördæmi eystra, sem hefur 3 fulltrúa og 3 til vara. Þriðja kjördæmi er Kjalarnesprófastsdæmi sem hefur 3 fulltrúa og 3 til vara. Fjórða kjördæmi er Vesturlandsprófastsdæmi, sem hefur einn fulltrúa og 2 til vara. Fimmta kjördæmi Vestfjarðaprófastsdæmi, sem hefur einn fulltrúa og 2 til vara. Sjötta kjördæmi er Húnavatns- og Skagafjarðarprófastsdæmi, sem hefur einn fulltrúa og 2 til vara. Sjöunda kjördæmi er Eyjafjarðar- og Þingeyjarprófastsdæmi, sem hefur 2 fulltrúa og 2 til vara. Áttunda kjördæmi er Austurlandsprófastsdæmi, sem hefur einn fulltrúa og 2 til vara. Loks er níunda kjördæmi, Suðurprófastsdæmi, sem hefur 2 fulltrúa og 2 til vara.

**c) Kosningarréttur vígðra**

Í 3. gr. reglnanna er fjallað um kosningarrétt vígðra. Samkvæmt þessum reglum á kosningarrétt í aðalatriðum hver sá sem vígslu hefur hlotið og er: a) þjónandi *prestur* eða *djákni* íslensku þjóðkirkjunnar eða hjá íslenskum söfnuði þjóðkirkjunnar erlendis og er í föstu og launuðu starfi sem slíkur, eða b) þjónandi *prestur* eða *djákni* sem lýtur tilsjónar biskups Íslands og er í föstu og launuðu starfi á vegum stofnunar og/eða félagasamtaka hér á landi. Prestur eða djákni í tímabundnu leyfi, allt að tveimur árum, nýtur kosningarréttar.

**d) Kosningarréttur leikmanna**

Í 4. gr. starfsreglnanna er kveðið á um kosningarrétt leikmanna. Þar kemur fram að kosningarrétt sem leikmaður, eigi hver sá sem er: (a) aðal- og varamaður í sóknarnefndum í 1., 2. og 3. kjördæmi, sbr. 2. gr., (b) aðal- og varamaður í sóknarnefndum í 4., 5., 6., 7., 8. og 9. kjördæmi, sbr. 2. gr. Þá skulu hafa kosningarrétt allt að 15 fulltrúar úr hverju prestakalli í

1., 2. og 3. kjördæmi, valdir af sóknarnefnd eða sóknarnefndum, til viðbótar öðrum kjörfulltrúum, sbr. 1. mgr.

e) **Kjörgengi til kirkjuþings**

Í 7. gr. starfsreglna kirkjuþings nr. 8/2021-2022 segir að kjörgengir til kirkjuþings séu: a) hver vígður maður sem á kosningarrétt skv. 3. gr. b) hver leikmaður sem hefur hlotið skírni í nafni heilagrar þrenningar, skráður er í íslensku þjóðkirkjuna, og hefur náð 18 ára aldri og hefur meðmæli sinnar sóknarnefndar. Síðan koma skilyrði um óflekkað mannorð og við hvaða dag skuli miða kjörgengi sem ekki skipta hér máli.

**4.2.5 Hlutverk biskups**

Í 10. gr. þkl. er fjallað um *biskupsdæmi*. Þar segir í 1. mgr. að Ísland sé eitt biskupsdæmi og að um biskupskjör fari samkvæmt starfsreglum kirkjuþings, sbr. 1. mgr. 8. gr. Í 2. mgr. 10. gr. segir að biskup Íslands fari með yfirstjórn þjóðkirkjunnar eftir því sem kirkjuþing mælir nánar fyrir um og í 3. mgr. að hann gæti einingar kirkjunnar og hafi tilsjón með kristnihaldi, kenningu kirkjunnar og þjónustu.

Samkvæmt þessu er eitt biskupsdæmi í landinu og hefur verið svo frá því er Hólastóll var lagður niður með konungsbréfi frá 1801. Með konungsúrskurði og svo konungsbréfi árið 1785 var ákveðið að flytja biskupssetrið í Skálholti til Reykjavíkur og með konungsbréfi 1801 var Hólastóll lagður niður. Á þennan hátt varð landið eitt biskupsdæmi og hefur svo verið síðan.

Frá ofanverðri 19. öld og nær alla 20. öld hafa verið uppi hugmyndir á Alþingi og innan kirkjunnar sjálfar um breytingar á biskupsembættinu, sem ýmist hafa lotið að því að leggja biskupsembættið niður eða fjölga biskupum í allt að þrjá, stofna embætti varabiskups o.fl. Fór svo að með lögum, sbr. lög nr. 38/1909, voru stofnuð embætti tveggja vígslubiskupa.

Samkvæmt lögnum frá 1997 skipaði forseti Íslands biskup Íslands og vígslubiskupa og voru þeir því embættismenn ríkisins. Vegna viðbótarsamkomulagsins og lagabreytinga í kjölfar þess eru biskuparnir ekki lengur embættismenn ríkisins og þar af leiðandi getur forseti Íslands ekki skipað þá samkvæmt lögum, sbr. 20. gr. laga nr. 153/2019 og 1. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar.

Meginmarkmið þess frumvarps sem varð að gildandi lögum var að draga sem mest úr afskiptum ríkisvaldsins af málefnum þjóðkirkjunnar. Með lögnum var ákveðið að biskupsdæmið yrði áfram eitt og að biskup Íslands væri getið í lögnum og að um kjör hans færi samkvæmt starfsreglum kirkjuþings um það efni. Að því er varðar vígslubiskupa var litið svo á að störf þeirra heyrðu til innri málefna kirkjunnar og yrði þeirra ekki getið í ákvæðum laganna, sbr. nánar athugasemdir við 3. gr. laganna. Þar kemur fram að þar sem frumvarpið geri ráð fyrir að draga úr lagaákvæðum sem lúta að stjórn kirkjunnar, en þess í stað verði lögð enn meiri áhersla á að kirkjuþing setji starfsreglur um helstu þætti í starfsemi

Þjóðkirkjunnar, séu störf prófaste ekki tilgreind í frumvarpsgreinum. Áþekk sjónarmið voru þannig talin eiga við um vígslubiskupa.

Í 2. mgr. 10. gr. þkl. er kveðið á um að biskup Íslands fari með yfirstjórn þjóðkirkjunnar eftir því sem kirkjuþing mælir nánar fyrir um. Biskup hefur í starfi sínu sér til fulltingis við framkvæmd stjórnunar þjóðkirkjunnar, fyrir utan kirkjuþing, meðal annars forstöðumenn kirkjulegrar starfsemi, stjórnir kirkjumiðstöðva, sóknamefndir, kirkjugarðsstjórnir, Kirkjugarðaráð og stjórnir ýmissa sjóða. Biskup Íslands er þannig æðsti yfirmaður stærsta trúfélags þjóðarinnar (stjórnarskrá) sem hefur margháttað verkefni með höndum. Reglur um hlutverk hans eru þó fáorðar í lögnum sjálfum sem er í samræmi við þá megin stefnu að lögð er áhersla á að regluverk kirkjunnar verði mótað af kirkjuþingi í stað Alþingis.

Í 3. mgr. 10. gr. þkl. er tiltekið að eitt af hlutverkum biskups Íslands sé að gæta einingar kirkjunnar, auk þess að hafa tilsjón með kristnihaldi, kenningu kirkjunnar og þjónustu hennar í landinu. Í greinargerð er tekið fram að með „einingu kirkjunnar“ sé átt við að biskup gæti kenningarinnar og boðskapar fagnaðarerindisins. Um einingu þjóðkirkjunnar er fjallað í samþykktum um innri málefni hennar. Hér vísar greinargerðin til Porvoo-samþykktarinnar, en þar segir m.a.: „Við trúum að þjónusta hirðis og tilsjónarmanns (episkope) sem starfar á persónulegan, samábyrgan og félagslegan hátt, sé nauðsynleg til að vitna um og varðveita einingu og postullegt einkenni kirkjunnar ... tryggja undir stjórn Guðs samfellt líf kirkjunnar í postullegu lífi og vitnisburði.“ (Porvoo-yfirlýsingin, bls. 21). Af þessum orðum má ráða að hlutverk biskups er samkvæmt lögnum að stórum hluta af kennilegum toga meðan kirkjuþingi eru falin þau málefni sem veraldlegri má telja.

#### 4.2.6 Kosning biskups

Um kosningu biskups Íslands og vígslubiskupa er fjallað í 4. gr. starfsreglna nr. 9/2021-2022, sbr. einnig 11. gr. um tilnefningu biskupsefna.

Í 11. gr. kemur fram að hver vígður maður sem kosningarréttar nýtur samkvæmt 4. gr. hafi rétt á að tilnefna allt að þrjá einstaklinga sem uppfylla skilyrði 1. gr. til kjörs biskups Íslands. Hver vígður maður sem kosningarréttar nýtur samkvæmt 5. gr. hefur rétt á að tilnefna allt að þrjá einstaklinga sem uppfylla skilyrði 1. gr. til kjörs vígslubiskups. Tilnefning skv. 1. og 2. mgr. skal hefjast a.m.k. fimm vikum áður en kjör til biskups Íslands eða vígslubiskups hefst.

Í 4. gr. kemur fram að *kosningarréttur* við kjör biskups Íslands sé með hliðstæðum hætti og ofan greinir og greinarmunur gerður á kosningarrétti vígðra annars vegar og kosningarrétti leikamanna hins vegar. Að því er varðar kosningarrétt vígðra hafa hann eftirtaldir: Biskup Íslands og vígslubiskupar, en auk þeirra á hver sá kosningarrétt sem hlotið hefur vígslu, en þeir séu: (a) þjónandi prestar eða djáknar íslensku þjóðkirkjunnar eða hjá íslenskum söfnuði þjóðkirkjunnar erlendis og er í föstu og launuðu starfi sem slíkur, eða (b) þjónandi prestur eða djákni sem lýtur tilsjónar biskups Íslands og er í föstu og launuðu

starfi á vegum stofnunar og/eða félagasamtaka hér á landi. Þá er tekið fram að prestur eða djákni í tímabundnu leyfi, allt að tveimur árum, njóti kosningarréttar. Þá segir að prestur sem settur er til þjónustu tímabundið njóti ekki kosningarréttar nema í þeim tilfellum þar sem ekki er skipaður prestur fyrir.

Um kosningarrétt leikmanna segir að eftirtaldir eigi kosningarrétt (a) aðal- og varamenn í sóknarnefndum og (b) allt að sjö kjörfulltrúar úr hverju prestakalli valdir af sóknarnefnd eða sóknarnefndum til viðbótar öðrum kjörfulltrúum, sbr. a-lið. og loks (c) þeir leikmenn sem eiga sæti á kirkjuþingi og ekki eiga atkvæðisrétt skv. a eða b-liðum.

Samkvæmt 1. gr. starfsreglna nr. 9/2021-2022 segir að *kjörgengur* til embættis *biskups* og *vígslubiskupa* sé hver guðfræðikandidat sem fullnægir skilyrðum til þess að gegna prestsembætti í íslensku þjóðkirkjunni.

#### 4.2.7 Kosning vígslubiskupa

Um *kjörgengi* við kosningu vígslubiskups gilda ákvæði 1. gr. reglnanna eins og rakið er að framan. Um *kosningarrétt* við *vígslubiskupskjör* gilda aftur á móti ákvæði í 5. gr. reglnanna. Þar segir að eftirtaldir eigi kosningarrétt: a) þeir sömu og eiga kosningarrétt samkvæmt 4. gr. og tilheyra prófastsdæmi sem er í því umdæmi vígslubiskups sem kosið er í. b) Þjónandi prestur eða djákni hjá íslenskum söfnuði þjóðkirkjunnar erlendis, sbr. a) lið 1. mgr. 4. gr., nýtur kosningarréttar í umdæmi vígslubiskups í Skálholti. c) Þjónandi prestur eða djákni, sbr. b) lið 1. mgr. 4. gr., nýtur kosningarréttar í því umdæmi vígslubiskups sem viðkomandi starfar í. Kosningarrétt eiga einnig kirkjuþingsmenn, vígðir kennarar í föstu starfi við guðfræði- og trúarbragðafraeðideild Háskóla Íslands og vígðir starfsmenn á biskupsstofu sem eru í föstu starfi.

Einkenni þessara reglna eru að þær eru takmarkaðar við ákveðinn hóp, þ.e. nánar við vígða. Fyrst og fremst þjónandi presta og djákna, en einnig þá sem tekið hafa vígslu, þótt þeir séu ekki þjónandi prestar, ef þeir eru í fullu starfi í guðfræði- eða trúarbragðadeild HÍ eða starfa á biskupsstofu í föstu starfi. Síðan hafa fulltrúar á kirkjuþingi kosningarrétt og óháð því hvort þeir hafi hlotið vígslu og raunar óháð því hvort þeir eru fullnægja skilyrðum til að taka vígslu.

#### 5. Ákvæði 4. gr. laga nr. 77/2021 um þjóðkirkjuna

Ákvæði 4. gr. þkl. ber yfirskriftina *jafnræði og lýðræði*. Þar segir að þjóðkirkjan skuli í starfsháttum sínum hafa í heiðri grundvallarreglur jafnræðis og lýðræðis. Ákvæði þetta var nýmæli í löggjöf um þjóðkirkjuna og ekki var að finna sambærilegt ákvæði í eldri lögum um þjóðkirkjuna. Það þýðir þó ekki að grunnreglur um jafnræði og lýðræði hafi ekki átt við um kirkjuna eins og aðrar stofnanir í samfélaginu, enda má segja að ákvæðið geri ekki eftir orðum sínum annað og meira en að hnykkja á reglum sem þegar voru fyrir í stjórnarskrá og áttu þar af leiðandi við um þjóðkirkjuna eins og aðrar stofnanir samfélagsins.

Skýringar á tilurð þessa ákvæðis og tilgangi eru óglöggar í greinargerð með frumvarpi því sem varð að gildandi þjóðkirkjulögum og ekki að marki skýrt hvers vegna

talin var ástæða til að setja það í lög. Vakin er athygli að í greinargerð með tillögu til kirkjuþings um kjör nefndar til að fjalla um reglur um kosningu til kirkjuþings og biskups er reglan skilin þannig að hún eigi fyrst og fremst um kosningar til kirkjuþings og biskupa. Skilja verður þetta svo að flutningsmenn þeirrar tillögu hafi talið að lagaákvæðið mæli fyrir um að þessar kosningar skuli byggðar á jafnræði og séu lýðræðislegar.

Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til gildandi laga kemur meðal annars fram að frumvarpið stefni að því að einfalda regluverk frá því sem eldri lög um þjóðkirkjuna nr. 78/1997 gerðu ráð fyrir og auka sjálfstæði þjóðkirkjunnar stórlega og ákvörðunarvald hennar um eigin málefni með því að fela kirkjuþingi ákvörðunarvald í mun meira mæli með setningu starfsreglna um helstu málefni hennar.<sup>5</sup> Segja má að þetta eitt og sér sé til þess fallið að efla lýðræðislega starfshætti þjóðkirkjunnar, enda sé þá forsendan sú að kirkjuþing sé lýðræðisleg stofnun og val fulltrúa á kirkjuþingi uppfylla lýðræðislegar kröfur og þeir hafi þannig lýðræðislegt umboð.

Ákvæði 4. gr. er nánar útlistað í greinargerðinni í athugasemdum við þá grein. Er þar lögð áhersla á að þjóðkirkjunni, líkt og öðrum, beri að fara að jafnréttislögum og persónuverndarlögum í starfsháttum sínum. Undirstrikað er mikilvægi þess að starfsfólk þjóðkirkjunnar skuli í öllum sínum störfum leggja veigamikla áherslu á að halda í heiðri grundvallarreglur jafnræðis og lýðræðis. Þannig skuli meðal annars hafa hliðsjón af meginreglum almennrar stjórnarsýslu þótt málsmeðferð á kirkjulegum vettvangi lúti ekki lengur reglum stjórnarsýslulaga, þar sem hvorki prestar né starfsfólk biskupsstofu væru lengur starfsmenn ríkisins eftir breytingu sem gerð var á lögum um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997, sbr. ákvæði til bráðabirgða XII, sbr. 19. gr. laga nr. 153/2019. Þá var með 1. gr. laga nr. 95/2020 jafnframt felld brott ákvæði 4. mgr. 26. gr. laga nr. 78/1997, þar sem kveðið var á um að stjórnarsýslulög giltu um málsmeðferð á kirkjulegum vettvangi eftir því sem við gæti átt, sbr. nefndarálit meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar um að það samrýmist ekki markmiðum viðbótarsamnings ríkis og kirkju frá 6. september 2019, að málsmeðferð á kirkjulegum vettvangi lúti reglum stjórnarsýslulaga.<sup>6</sup>

Þessar athugasemdir um stjórnarsýslulögin sýna, þótt þau eftir efni sínu taki strangt til tekið ekki til þjóðkirkjunnar, að henni beri virða þau sjónarmið sem þau lög eru reist á, en í 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga kemur fram að lög gildi þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnarsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Þau gildi þó ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Þá gildi ákvæði X. kafla um tjáningarfrelsi, þagnarskyldu o.fl. um alla stjórnarsýslu sem fram fer á vegum ríkis og sveitarfélaga.

---

<sup>5</sup> Greinargerð með frumvarp til laga um þjóðkirkjuna, sbr. neðanmálsgrein 4, sjá nánar almennar athugasemdir við frumvarpið.

<sup>6</sup> Sama heimild, nánar athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins.

Í athugasemdum við 4. gr. er einnig áréttað að þjóðkirkjan hafi sett sér jafnréttisstefnu sem hafi síðast verið samþykkt á kirkjuþingi 6. nóvember 2019 og taki hún mið af lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008. Þessi lög hafa nú verið leyst af hólmi með lögum nr. 150/2020 um jafnan rétt og jafna stöðu kynjanna. Á sama kirkjuþingi var persónuverndarstefna þjóðkirkjunnar enn fremur samþykkt til samræmis við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Þá setti kirkjan sér stefnu og starfsreglur árið 2019 (nr. 330/2019) um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni, ofbeldi og um meðferð kynferðisbrota innan þjóðkirkjunnar, ásamt verklagsreglum um úrvinnslu mála. Er hún í samræmi við lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, og reglugerð um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum, nr. 1009/2015. Þá segir að þjóðkirkjunni beri í störfum sínum að halda í heiðri jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir: „Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.“ Bent er á að þetta ákvæði hafi verið skrifað í stjórnarskrána árið 1995, en hafa beri í huga að skilgreiningar á kyni hafa tekið breytingum síðan þá.

Skýringar á ákvæðinu og markmiðum þess eru sem fyrr segir óglöggar og nefnd eru lagatriði sem höfundar frumvarpsins augljóslega tengja við hugmyndir þeirra um jafnræði og lýðræði. Nefnd eru stjórnarsýslulög og jafnræðisreglan í 11. gr. þeirra laga um að við úrlausn mála samkvæmt lögnum skuli stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Þá eru nefnd persónuverndarlög sem gefur vísbendingar um að höfundar hafi í huga grunnreglur um friðhelgi einkalífs í stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu, sem og öðrum alþjóðasamningum. Þá er vikið að skyldum fyrirtækja og stofnana þegar kemur að einelti og áreiti á vinnustöðum. Nokkuð er ljóst að í huga höfunda frumvarpsins tengjast þessi atriði, sem nefnd eru, kröfum um jafnræði og lýðræðislega stjórnarhætti innan þjóðkirkjunnar. Ekki er þó í athugasemdum rætt hver þýðing ákvæðisins ætti að vera að því er varðar fyrirkomulag kosninga til kirkjuþings eða við biskupskjör.

### 5.1 Jafnræðisreglan

Grundvallarreglan um jafnrétti eða jafnræði er sett fram í 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnskipunarlega nr. 97/1995, sem mælir fyrir um jafnræðisregluna sem svo er nefnd. Þar segir í 1. mgr. að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Þá segir í 2. mgr. að konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.

Í stjórnskipunarfræðum hefur verið litið svo á að í jafnræðisreglunni séu ekki fólgin bein efnisréttindi, heldur sé fremur um stefnumið eða leiðbeiningarreglu að ræða sem feli í sér bann við mismunun. Þetta á við um lagasetningu sem og við skýringu og beitingu

reglna.<sup>7</sup> Þýðing reglunnar birtist í samræmi við þetta í lagasetningu á ólíkum sviðum. Má þar nefna 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sem fyrr er vísað til, þar sem er mælt fyrir um bann við að mismuna aðilum við úrlausn mála í stjórnsýslunni vegna sambærilegra atriða og eru talin í tilvitnuðu stjórnarskrárákvæði. Þá má hér nefna lög nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, sbr. og lög nr. 151/2020 um stjórnsýslu jafnréttismála. Vísað er til jafnréttis eða jafnræðis í fjölda annarra lagabálka en þeir eru í raun svo margir að ekki þykir ástæða til að rekja það nánar hér.

Hér má loks nefna að 33. gr. stjórnarskrárinnar er byggð á jafnræði eða jafnri stöðu íslenskra ríkisborgara en þar segir að kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafi allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Ákvæði um kosningarrétt til sveitarstjórna eru byggð á áþekktum hugmyndum um jafnan rétt, en ganga þó lengra þar sem þau gera ráð fyrir kosningarrétti erlendra ríkisborgara sem búsettir eru á Íslandi. Um þetta er fyrir mælt í 4. gr. kosningalaga nr. 112/2021. Þar kemur fram að kosningarrétt til sveitarstjórna eigi: a) hver íslenskur ríkisborgari sem náð hefur 18 ára aldri þegar kosning fer fram og á skráð lögheimili í sveitarfélaginu, b) hver danskur, finnskur, norskur og sænskur ríkisborgari, enda fullnægi hann að öðru leyti skilyrðum a-liðar, c) hver erlendur ríkisborgari, annar en greinir í b-lið, sem átt hefur skráð lögheimili hér á landi í þrjú ár samfellt fyrir kjördag, enda fullnægi hann að öðru leyti skilyrðum a-liðar.

Í lögum er víða að finna ákvæði sem varða jafnræði, sem og í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að. Nefna má Alþjóðasamning um afnám alls kynþáttamisréttis frá 1968, félagsmálasáttmála Evrópu frá 1976, mannréttindasáttmála Evrópu (sbr. lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994, sbr. einkum 14. gr.) Þá má nefna lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, nr. 19/2013 og loks samning um afnám allrar mismununar gagnvart konum frá 1985. Þá er reglan afdráttarlaust orðuð í 26. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi frá 1966.

Ákvæði stjórnarskrárinnar er rúmt orðað. Upptalningin í ákvæðinu er ekki tæm-andi, enda lýkur 65. gr. stjórnarskrárinnar með því að lagt er bann við að mismuna mönnum *eftir stöðu þeirra að öðru leyti*. Geta fallið undir þessi niðurlagsorð fjölbreytileg atriði sem ekki er getið sérstaklega um í reglunni, svo sem heilsufar manna eða líkamlegt ástand sem óheimilt væri að láta varða mismunun.

Aftur á móti verður að hafa í huga að reglan er öðrum þræði stefnuyfirlýsing sem varasamt er að skilja of bókstaflegum skilningi án tillits til aðstæðna sem geta réttlætt eðlileg frávik frá þessu jafnræði fyrir lögnum. Þannig má t.d. nefna að skilyrðið um að allir skuli vera jafnir fyrir lögnum án tillits til efnahags kemur ekki í veg fyrir að til séu skattleysismörk fyrir þá sem eru lakast settir fjárhagslega og skattar geti síðan verið stighækkandi eftir því sem efnahagur manna er betri. Þá felst ekki í reglunni að ríkið þurfi

---

<sup>7</sup> Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sem varð að lögum nr. 97//1995, 119. löggjafarþing 1995 (þingskjal 142), einkum athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins.

að tryggja öllum sömu aðstöðu án tillits til efnahags því nauðsynlegt er að þeir sem búa við rýran hag fái frekar efnahagslegan stuðning frá ríkinu en hinir sem hafa aðstæðna sinna vegna ekki þörf fyrir slíkan stuðning. Dæmum eins og þessum er ætlað að sýna fram á að réttlætanlegt getur verið að gera ákveðnum hópum hærra undir höfði í löggjöf í viðleitni til að rétta skertan hlut þeirra til jafnvægis við aðra þjóðfélagshópa. Markmið jafnræðisreglunnar er framar öllu að koma í veg fyrir manngreinarálit á grundvelli atriðanna sem talin eru í henni.

Þess ber að gæta að 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar bannar ólíka meðferð sem slíka heldur bannar hún ólík meðferð á grundvelli *ómálefnalegra sjónarmiða*, þ.e. mismunun. Gott dæmi um þetta er álagning sérstaks tekjuskatts, svonefnds hátekjuskatts, á grundvelli VI. liðs bráðabirgðaákvæða laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt. Þar er um skýra mismunun að ræða því þeim sem hafa hærra tekjur en aðrir er gert að greiða hærra hlutfall tekna sinna í skatt. Þessi skattlagning hefur aftur á móti verið talin byggð á málefnalegum grunni enda er aðeins þeim efnameiri gert að þola hana. Ólík meðferð getur þannig átt við innan kirkjunnar, en hún þarf alltaf að styðjast við málefnaleg sjónarmið.

Svo sem vikið er að hér að framan birtist jafnræðisreglan eða reglan um jafnrétti í lögum um kosningar hér á landi, bæði að því er varðar kjörgengi og svo um kosningarrétt. Reglur um kjörgengi til Alþingis og embættis forseta taka í aðalatriðum eingöngu mið af ríkisborgarrétti og aldri. Þær vísa ekki til stöðu viðkomandi að öðru leyti, svo sem menntunar, starfsreynslu eða annarra sambærilegra atriði, svo sem hvort einstaklingur hefur hlotið prestsvígslu eða ekki. Þaðan af síður er gert ráð fyrir að kjörgengi geti ráðist af atriðum sem talið er óheimilt að taka tillit til og talin eru í jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Sama á í aðalatriðum við um reglur um kosningarrétt. Að vísu eru í gildi reglur sem geta takmarkað þennan rétt svo sem um óflekkað mannorð, en einstaklingum verður hvorki neitað um kjörgengi né kosningarrétt af öðrum ástæðum en stjórnskráin heimilar.

Þetta skiptir máli fyrir greinargerð þessa því í reglum um kjör til kirkjuþings annars vegar og reglum um biskupskjör hins vegar eru ýmsar takmarkandi reglur séu þær bornar saman við Alþingiskosningar og kosningar til sveitarstjórna. Verða slíkar takmarkandi reglur ávallt að styðjast við málefnaleg sjónarmið. Er þetta rakið nánar hér á eftir.

## 5.2 Lýðræði

Ekki er vísað til lýðræðis í stjórnarskrá Íslands og skilgreining hugtaksins í lagaskilningi ekki ljós. Af því leiðir að óljóst má heita hvaða sértæku kröfur verða leiddar af þeirri reglu 4. gr. að þjóðkirkjan skuli í störfum sínum hafa í heiðri grundvallarreglur lýðræðis. Þó getur ekki farið á milli mála að stjórnarskráin er byggð á að Ísland sé lýðræðisríki, eða eftir atvikum, sé grundvöllur þess að við getum haldið því fram að Ísland sé lýðræðisríki. Það er einkum tvennt sem ræður úrslitum um þetta. Annars vegar reglur um kosningar til Alþingis og forseta og svo hins vegar mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, þar með talin



jafnræðisreglan. Þetta skiptir miklu máli við mat á þeim kröfum sem ætla má að felist í 4. gr. þkl.

Þótt ekki sé vísað til lýðræðis berum orðum í stjórnarskrá er til þess vísað í fjölmörgum lagabálkum. Vitna þau ákvæði öll saman um að telja verður að reglan eða stefnumiðið um lýðræði er grundvallarregla í íslensku samfélagi. Nefna má nokkur dæmi. Í inngangi samningsins um evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993, kemur fram að samningsaðilar séu sannfærðir um að evrópskt efnahagssvæði muni stuðla að uppbyggingu Evrópu á grundvelli friðar, lýðræðis og mannréttinda. Í kosningalögum nr. 112/2021 kemur fram í 1. gr. að markmið laganna sé að styrkja lýðræðið með öruggri framkvæmd kosninga og tryggja að beinar, frjálsar kosningar séu haldnar reglulega, en af þessu má ráða að meginreglan er fyrst og fremst talin birtast í fyrirkomulagi kosninga. Þetta er mikilvægt að hafa í huga þegar lagt er mat á hvort kosningar til kirkjuþings eða biskups séu lýðræðislegar. Þá skal nefnt að í löggjöf sem varðar skólamálefni er gjarnan vísað til þess að skólastarf skuli byggjast á lýðræðislegum gildum og því að undirbúa nemendur undir þátttöku í lýðræðisþjóðfélagi, sbr. t.d. lög um grunnskóla nr. 91/2008. Enn má nefna lög um starfsemi stjórnmalasamtaka nr. 162/2006, en í 1. gr. þeirra kemur meðal annars fram að markmiðið sé að efla lýðræði og gagnsæi stjórn mála. Þá má nefna lög um fjölmiðla nr. 38/2011, sbr. einkum ákvæði X. kafla B (62. gr. d – 62. gr. i) þar sem finna er ákvæði um ríkisstuðning við einkarekna fjölmiðla, en markmið þeirra er að styrkja lýðræðishlutverk fjölmiðla. Þá kemur fram í lögum um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013 að markmið laganna sé að stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni í íslensku samfélagi. Loks skal nefna lög um mannréttinasáttmála Evrópu nr. 62/1994 en í inngangi kemur fram að samningsaðilar séu sammála um að mannfrelsi sé undirstaða réttlætis og friðar í heiminum og sé best tryggt, annars vegar með virku lýðræðislegu stjórnaritari og hins vegar, almennum skilningi og varðveislu þeirra mannréttinda, sem eru grundvöllur frelsisins. Þá kemur meðal annars fram í 9. gr. sáttmálans að samvisku og trúfrelsi verði aðeins skert samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi.

Verður nú fjallað um hvað ætla megi að felist í hugtakinu lýðræði eins og það er notað í íslenskum lögum.

## 6. Fræðileg umræða um lýðræði<sup>8</sup>

Hér verða rakin ýmis viðhorf heimspekinga, lögfræðinga og annarra fræðimanna, meðal annars á sviði réttarheimspeki, til lýðræðis. Þessi sjónarmið skipta mörg máli þegar metið er hvaða kröfur má ætla að leiði af 4. gr. þkl. um stjórnunarhætti þjóðkirkjunnar.

---

<sup>8</sup> Fræðiskrif um jafnræði og lýðræði í stjórnskipunarrétti, réttarheimspeki og stjórn málafræði er gríðarmikil að vöxtum og spanna mjög langt tímabil, allt frá Forn Grikkjum til samtímans. Á þessu stigi bendi ég á mjög gagnlegt yfirlit um efnið í Stanford Encyclopedia of Philosophy (Democracy), en þar er að finna afar vandað yfirlit um þessar kenningar og tilvísanir til fjölbreytilegra heimilda sem m.a. stuðst er við hér. <https://plato.stanford.edu/entries/democracy/>.

### 6.1 Formleg afmörkun eða skilgreining

Hugtakið „lýðræði“ (demokratía, lýðurinn ræður) má skoða frá formlegu sjónarmiði (lagalegu) og síðan frá normatífu eða efnislegu sjónarmiði sem reglu (leiðbeiningarreglu) og sem stefnumið. Í formlegum skilningi felst í lýðræði *fjöldaþátttaka* í ákvörðunum og er þá venjulega átt við ákvarðanir sem telja má *mikilvægar* sem varða beint eða óbeint almenning, eða að minnsta kosti umtalsverðan hluta almennings. Tvö atriði ber að hafa í huga við afmörkun hugtaksins. Í fyrsta lagi er um heildarákvörðun margra (fjölda) sem tekin er fyrir hópinn og miðar að því að vera *bindandi* fyrir hann allan. Hugsunin er þá sú að ákvörðun meirihlutans (t.d. val á fulltrúum til þingsetu) sé einnig bindandi fyrir þá sem verða undir í kosningu og hafa ekki greitt atkvæði með ákvörðun. Í öðru lagi getur verið um að ræða ólíka hópa og ólíkar aðferðir við ákvarðanatöku sem geta hver um sig talist lýðræðislegar. Þannig getur verið um að ræða lýðræðislega ákvörðun innan fjölskyldu, sjálfstæðra stofnana eða félaga, fjárhagsleg félög (fyrirtæki, hlutafélög), sem og ríki eða alþjóðastofnanir.

Ætla verður að þjóðkirkjan og skráðir meðlimir hennar falli þarna undir enda þjóðkirkjan skilgreind sem trúfélag í 1. gr. þkl. jafnframt því að vera nátengd ríkisvaldinu samkvæmt stjórnarskrá og lögum. Skráðir meðlimir í þjóðkirkjunni eru hópur í lýðræðislegum skilningi, en einnig afmarkaður hópur einstaklinga innan hennar sem uppfylla nánar tilgreind skilyrði til að mega kjósa, svo sem vera vígðir eða sóknarnefndarmenn. Þá má gera má ráð fyrir að ákvörðun um hverjir skuli sitja kirkjuþing eða vera biskupar sé mikilvæg ákvörðun sem varðar með einum eða öðrum hætti allt þjóðkirkjufólk.

Þessi skilgreining, sem segja má að sé fremur formleg, samræmist einnig mismunandi kosningakerfum eða fyrirkomulagi kosninga, svo beinu lýðræði eða fulltrúalýðræði. Þá hefur þessi skilgreining ekki normatíft gildi þannig að ekki felst í henni krafa um að alltaf skuli ríkja lýðræði í hvers konar samhengi. Þannig getur það samræmst skilgreiningunni að hafa þá skoðun að ekki skuli viðhafa lýðræði í vissum tilvikum eða aðeins upp að ákveðnu marki. Vissulega má þó ætla vegna 4. gr. þkl. að í tilfalli þjóðkirkjunnar þurfi að rökstyðja sérstaklega ef talið er að lýðræði eigi ekki við eða aðeins í takmörkuðum mæli, svo sem síðar verður fjallað um.

Svo þetta sé dregið saman lýtur formleg afmörkun á hugtakinu lýðræði frá breiðara samfélagslegu sjónarmiði að þátttöku fjöldans í ákvarðanatöku beint, eða óbeint með því að kjósa fulltrúa til að taka ákvarðanir. Í þessum skilningi er gert ráð fyrir að ákvörðun sem þannig er tekin sé bindandi fyrir alla hlutaðeigandi, þ.e. fyrir þá sem kusu með ákvörðun, þá sem kusu á móti, sem og fyrir þá sem skiluðu auðu, sátu hjá eða mættu ekki og greiddu þannig ekki atkvæði. Þá gerir þessi skilgreining eða afmörkun jafnan ráð fyrir ákveðnu jafnræði þeirra sem taka þátt, til dæmis einn einstaklingur eitt atkvæði, og um sé að ræða ákvörðun sem sé mikilvægur liður í heildarferlinu svo sem fyrr greinir.

Í þessum formlega skilningi, sem kalla má svo felast ekki sértækar kröfur um tiltekna útfærslu eða að tilteknar reglur gildi sem telja verði nauðsynlegar til að unnt sé að tala um lýðræðislega ákvörðun. Þessi formlega nálgun gerir þannig áskilnað um að uppfylltar séu lágmarkskröfur um það sem með réttu má nefna „fjöldapáttöku“, þótt af því einu og sér sé óljóst hvað í því felst.

## 6.2 Normatífar kenningar um lýðræði

Þegar rætt eru normatífar kenningar um lýðræði lúta þær að því að tala fyrir lýðræði sem siðferðilega æskilegri skipan mála. Segja má að í 4. gr. þkl. sé tekin afstaða til þessa enda segir þar að lýðræðislega stjórnunarhætti *skuli* viðhafa innan kirkjunnar. Löggjafinn hefur þannig sett reglu sem er bindandi fyrir þjóðkirkjuna um að hún skuli í starfsháttum virða *jafnræði og lýðræðislega stjórnunarhætti*. Þetta er ekki hægt að skilja á annan veg en þann að stjórnunarhættir þjóðkirkjunnar verði að minnsta kosti að uppfylla lágmarkskröfur sem ætla má að felist í jafnræði og lýðræði. Þessa reglu má einnig skilja þannig, eftir atvikum, að lýðræði skuli efla innan þjóðkirkjunnar. Hvað sem þessu líður er í öllu falli ljóst að hún rúmar að sjálfsögðu ekki stjórnarhætti sem augljóslega eru ekki á jafnræðisgrundvelli eða eru ólýðræðislegir.

Normatíf kenning um lýðræði lýtur að siðferðilegum grundvelli lýðræðis og lýðræðislegra stofnana sem og siðferðilegum skyldum lýðræðislegra fulltrúa og borgaranna. Hin normatífa kenning miðar að því að gera grein fyrir hvenær og hvers vegna lýðræði er siðferðilega æskilegt og þeim siðferðislögmálum sem skuli móta lýðræðislega stjórnarhætti stofnana og hegðun fulltrúa og borgaranna (kjósenda). Í þessum skilningi er lýðræði eða vöxtur þess eins konar bindandi stefnumið samkvæmt 4. gr. þkl.

Lýðræði sem stefnumið (grunnregla /meginregla) er samkvæmt eðli sínu háð stigbundnu mati enda algengt að talað sé um að eitt sé lýðræðislegra en annað, en þetta gefur til kynna að samkvæmt almennum skilningi þurfi að uppfylla einhver lægri mörk eða einhverskonar lágmarkskröfur til þess að unnt sé að tala um lýðræði yfirhöfuð. Hvort fyrirkomulag kosninga innan þjóðkirkjunnar bæði til kirkjuþings og biskups, eins það er nú, uppfylli lágmarkskröfur er spurning sem svarað verður hér á eftir. Megintilefni þess að spurningin vaknar er sú staðreynd að allur þorri skráðra meðlima þjóðkirkjunnar hefur hvorki kosningarrétt né kjörgengi við nefndar kosningar. Þannig gera núverandi reglur ráð fyrir því að eingöngu ríflega 1% greiðenda sóknargjalda hafi kosningarrétt.

Hvað sem því líður og þótt mögulega telji sumir að fallast megi á að núverandi fyrirkomulag sé að vissu marki lýðræðislegt er augljóslega hægt að gera fyrirkomulagið mun lýðræðislegra en það er nú, ef vilji stendur til þess. Þegar þetta er metið er rétt að skoða ýmsar algengar röksemdir sem mæla fyrir lýðræði eða eftir atvikum með því að það sé aukið.

Almennt má segja að hugmyndin um lýðræði sækir siðferðilegan styrk í hugum margra í hugmyndina um sjálfræði eða sjálfstæði einstaklinga um að þeir vilji ekki lúta ákvörðunum sem snerta þá með einum eða öðrum hætti og þeir hafa ekkert um að segja.

Enn síður séu þeir tilbúnir að lúta valdi sem beitt er einhliða gegn þeim eða valdi sem einhver tekur sér yfir þeim einhliða með ofríki eða ofbeldi. Almennt má ætla að einstaklingar líti svo á að þeir eigi að fá færi á að stjórna sér sjálfir eða hafa áhrif á ákvarðanir sem þá varða, innan skynsamlegra marka, eða að minnsta kosti að hafa eitthvað um það að segja hver tekur þessar ákvarðanir og stjórnar þeim og hvernig það er gert.

Þá er algeng réttlæting fyrir lýðræði að það stuðli að vernd hagsmuna borgaranna. Með lýðræðislegri þátttöku fái einstaklingar tækifæri til að kjósa um mikilvæg atriði eða ákvarðanir sem hafa áhrif á samfélag þeirra eða geta valið fulltrúa til að taka þessar ákvarðanir. Lýðræði eflir þannig jafnræði og jafnrétti, en einn meginþáttur lýðræðis er að allir einstaklingar hafi jafnan rétt til þátttöku. Lýðræði stemmir einnig stigu við misnotkun valds þar sem kjörnir fulltrúar geta þurft að sæta ábyrgð í næstu kosningum.

Þessi gildi sem nefnd hafa verið þykja ef til vill sjálfgefin af mörgum og skýra hvers vegna hugmyndin um lýðræði er aðlaðandi í hugum margra. Margir, kannski flestir, líta á lýðræðið sem sjálfsagt og nánast sem eina viðurkennda skipulagið við stjórn samfélagsins og að varla þurfi að færa rök fyrir því sérstaklega. Miklu frekar þurfi að rökstyðja ef það er ekki talið eiga við eða aðeins í mjög takmörkuðum mæli. Um leið gera flestir sér grein fyrir mögulegum vandkvæðum sem tengjast lýðræði, svo sem hvernig reglum um kosningar verði skipað. Enn fremur að í raun er um að ræða vald meirihlutans sem getur þýtt að hagsmunir minnihlutans séu ekki alltaf tryggðir.

Normatífum lýðræðiskenningum má gróflega skipta í tvennt. Hinar fyrri lúta að því að líta á lýðræði sem aðferð við að taka ákvarðanir sem leiði til betri ákvarðana, ýmist fyrir heildina eða fyrir einstaklinginn sem tekur þátt, en annars myndi vera. Hinar síðari lúta að því að leggja áherslu á innra siðferðilegt gildi lýðræðis sem slíks burtséð frá því hvort ákvarðanir verði betri eða verri.

### 6.2.1 Ávinningur fyrir heildina

Hér ræðir um kenningar sem kenndar hafa verið á enskri tungu við „instrumental approach“. Þær byggja á að líta beri til jákvæðra afleiðinga af lýðræðislegu ferli eða ávinnings af því. Samkvæmt þessum kenningum er um tvenns konar ávinning af lýðræði að ræða. Í fyrsta lagi lýtur hann að því að lýðræðislegar ákvarðanir skili betri ákvörðunum, stefnumiðum eða niðurstöðum fyrir þorra manna og eftir atvikum samfélagið í heild. Í öðru lagi hafi þær mannþætandi áhrif fyrir þátttakendur (borgarana).

Fyrst að kenningunum um að lýðræði skili betri ákvörðunum og stefnumiðum en annars myndi vera. Í þessu samhengi er bent á ýmislegt, svo sem að sneitt er hjá einræði eða fáræði sem almennt ætti að þykja eftirsóknarvert. Þá er gert ráð fyrir að grunnréttindi, almenn frelsisréttindi og sjálfsákvörðunarréttur einstaklinga sé virtur í ríkari mæli en annars myndi vera og ákvarðanataka líklegri til að vera í betra samræmi við dómgreind eða óskir borgaranna en ef önnur stjórnskipunarform ríkja. Enn veiti lýðræði borgurunum hlutdeild í pólitísku valdi, stuðli að því að þeir sem taka ákvörðun taki mið af réttindum og hagsmunum fleiri borgara en vera myndi um önnur form þar sem lýðræði er ekki viðhaft.

Þá tryggi lýðræði best vernd tiltekinna persónulegra hagsmuna, og stuðli að jafnræði, friði, velmegun og persónulegum velfarnaði einstaklinga. Þetta hafi áhrif á lífsgæði þátttakenda til hins betra. Ákvarðanir séu líklegri til að vera í samræmi við það sem telja má lífsgildi flestra og taki tillit til þarfa og forgangsmála sem flestra.

Þá leggja sumir áherslu á að samband sé milli efnahagslegs velfarnaðar, réttindaverndar og lýðræðislegra stjórnarháttá. Til að mynda séu stjórnmalámennt í lýðræðisríkjum mun líklegri til að bregðast við þörfum hinna fátæku en í ríkjum þar sem önnur stjórnarform eru við lýði. Fyrir þessu séu ýmsar ástæður meðal annars að margir komi saman sem eru óháðir og sjálfstæðir gagnvart hver öðrum og taki sína ákvörðun að yfirlögðu ráði og auki þar með líkur á að ákvarðanir sé réttar og skynsamlegar. Enn er bent á að lýðræði sé til þess fallið að auka á umburðarlyndi með því að borgararnir taki allir þátt í pólitísku lífi og þeir umberi þá frekar niðurstöðuna og sætti sig við hana. Þátttakan auki á ábyrgðartilfinningu kjósenda og höfði til skynsemi þeirra. Ákvarðanir verði jafnframt siðferðilega ásættanlegri fyrir flesta og veiti þeim löghelgan (legitimacy). Loks er bent á að ákvarðanir séu teknar á grunni betri upplýsinga og að undangenginni umræðu og rökræðu sem leiðir í ljós mismunandi hugmyndir, stefnumið, þarfir o.s.frv. Í stuttu máli, lýðræði sé pólitísk aðferð til að komast niðurstöðu og taka betri ákvarðanir til hagsbóta fyrir heildina.

### 6.2.2 Ávinningur fyrir einstaklinga

Hugmyndir sem falla hér undir gera ekki aðeins ráð fyrir að lýðræði bæti almannahag, heldur hafi mannbætandi áhrif á þátttakendur og efla siðferðisþroska þeirra. Þetta má orða svo að lýðræði hafi jákvæð uppeldisáhrif. Sú athöfn að velja (kjósa) í lýðræðislegum kosningum hafi þannig gildi í sjálfu sér óháð afleiðingunum. Í þessu sambandi er litið svo á að lýðræðið efla siðferðilegt sjálfstæði einstaklinga. Það stuðli að mannlegum þroska og vitund um það samfélag sem þeir búi í. Þetta „gildi aðferðarinnar“, ef svo má segja er takmark í sjálfu sér óháð því hvort ákvarðanir eru góðar eða vondar. Lýðræðisleg þátttaka einstaklings í kosningum sé athöfn sem hafi sjálfstætt gildi fyrir hann óháð afleiðingum.

Um þetta hafa ýmsir kenningasmiðir rætt sem hafa þannig rökstutt að lýðræði stuðli að því að fólk standi upp fyrir sig sjálft þar sem það geti mögulega haft áhrif, einkum gegnum rökræðuna. Það stuðli þannig að sjálfstæði þess. Fólk verði athafnasamt og skapandi frekar en passíft. Lýðræði stuðlar að því að fólk hugsi af skynsemi um hvert það vill stefna og eflir siðferðisþroska þess og fái það til að hugsa ekki eingöngu um eigin hag. Þetta stuðli aftur að skynsamlegri ákvarðanatöku.

Hin hliðin á þessu er að hafi einstaklingar engin áhrif eða mjög takmarkaða möguleika til að hafa áhrif leiði það til áhuga- eða sinnuleysis. Hafa má þetta í huga að því varðar möguleika hins almenna meðlims þjóðkirkjunnar sem ekki hefur kosningarrétt. Almennur kosningarréttur þeirra hvort heldur er til kirkjupings eða biskups ætti samkvæmt þessum kenningum að vera til þess fallinn að efla áhuga þeirra á þjóðkirkjunni og málefnum hennar og ýta undir að þeir myndi sér skoðun á því hvert hlutverk hennar sé og eigi að vera, hvernig sé hægt að efla hana og hvert hún eigi að stefna til framtíðar.

### 6.3 Lýðræði hefur innra siðferðilegt gildi

Ýmsir kenningarmiðir hafa lagt áherslu að lýðræði hafi sem slíkt innra siðferðilegt gildi, óháð ávinningi sem það kann að hafa í för með sér, hvort heldur er fyrir almenning eða einstaklinga.

Ein þessara röksemda fyrir lýðræði varða grundvallargildi frelsis og sjálfsákvörðunarréttar einstaklings. Samkvæmt þessu sjónarmiði felst í lýðræði að sérhver einstaklingur eigi rétt til að ráða eigin lífi og hafi sína eigin sjálfstæðu rödd. Hið stærra félagslega, lagalega og menningarlega umhverfi hefur margháttuð áhrif á líf einstaklings. Aðeins þegar allir einstaklingar hafa sömu rödd og jafngild atkvæði í sameiginlegri ákvörðun hafa þeir allir sambærilega stjórn á umhverfi sínu. Með því að innleiða lýðræðislega stjórnarhætti fá einstaklingar tækifæri til sjálfsstjórnar, ef svo má segja. Einstaklingar fá með lýðræðislegri þátttöku rétt til að taka rétta eða eftir atvikum ranga ákvörðun. Meginatriðið er að hugmyndin um lýðræði sem slík virðir rétt einstaklings til umráða yfir eigin lífi og til að haga vali sínu í lýðræðislegu ferli í samræmi við óskir sínar og þau mál sem viðkomandi telur að setja þurfi á oddinn. Hugmyndin er að réttur til sjálfstjórnar veitir manni einnig rétt, innan vissra marka, til að taka slæma ákvörðun ef því er að skipta, en að hann ráði því sjálfur og taki ábyrgð á því hafi algjört innra gildi. Sama eigi við um hópa einstaklinga sem hafa rétt til að taka rangar eða óskynsamlegar ákvarðanir um sameiginleg mál þeirra ef svo ber undir.

Í lýðræði felst friðsæl og sanngjörn aðferð til að miðla málum þar sem allir hafa sama tækifæri til að hafa áhrif. Öll sjónarmið hafa sama vægi í ákvörðunarferlinu enda gefur lýðræði jöfn tækifæri til þátttöku í sameiginlegri ákvörðun í umdeilum málefnum og allir fá jafnt tækifæri til að hafa áhrif á hana. Lýðræði sé þannig nauðsynlega forsenda fyrir jafnræði og allir fá jafnt tækifæri til að freista þess að þeirra eigin sjónarmið, óskir eða forgangsmál um réttlæti og almennaheill nái fram að ganga.

### 6.4 Lýðræði löghelgar vald

Í stjórnmalakenningum er því haldið fram að lýðræði sé siðferðilega besta leiðin til að löghelga vald. Kenningar um grundvöll ríkisvalds í sáttmála frjálsra einstaklinga eru byggðar á þessum hugmyndum. Rökrétt afleiðing af þeim er að vald verði löghelgað í almennum kosningum og treysti best siðferðilegar undirstöður þess. Þetta styður jafnframt undanfari lýðræðislegra kosninga sem er umræða og skoðanaskipti. Þessi skoðanaskipti sem og kosningar sem á eftir koma löghelga vald það sem þeir einstaklingar fá í hendur að kosningum loknum. Lýðræði er í þeim skilningi réttlætning fyrir valdinu og valdbeitingu, ef svo ber undir, ef þörf er talin á til að knýja á um hlýðni. Lýðræði veitir einnig almennari réttlætningu með því að lögum og stefnumiðum er veitt löghelgan eða lögmæti með því að hvorutveggja er mótað í lýðræðislegu ferli eftir frjáls skoðanaskipti þar sem ólík rök eru vegin og metin. Hér koma til skoðunar kenningar um rökræðulýðræði þar sem hann talar fyrir kenningu þar sem lög og ákvarðanir hljóta aðeins löghelgan ef þær eru niðurstaða af

frjálsu lýðræðislegu ferli. Með rökræðulyðræði er átt við aðferð sem miðar að því að auka þátttöku borgaranna í ákvarðanatöku innan ramma fulltrúalýðræðisins. Ólík sjónarmið almennings eru þannig tekin með í reikninginn þegar ákvarðanir eru teknar. Almennur kosningarréttur til kirkjuþings og í biskupskjöri er líklega til þess fallinn að styrkja lýðræðislega ásýnd þjóðkirkjunnar frá þessu sjónarmiði.

### 6.5 Getan til lýðræðislegrar þátttöku og kröfur sem lýðræðið gerir til þátttakenda

Þær skoðanir eru þekktar í umræðu um lýðræði að normatífar lýðræðislegar kenningar séu ósamrýmanlegar því sem með góðu móti er hægt að búast við af borgurunum. Í þessu sambandi vakna spurningar um hvort einstakir kjósendur (þátttakendur) hafi í raun getu til lýðræðislegrar þátttöku og þar með til að eiga hlutdeild í valdinu. Spurningin er einfaldlega sú hvort hinum almenna borgara verði treyst fyrir atkvæðinu í stóru og flóknu samfélagi. Efasemdir um þetta koma iðulega fram þegar rætt er um fýsileika þess að auka lýðræði.

Þrjú atriði eru nefnd. Fyrst má nefna Platon í samræðu hans Ríkið.<sup>9</sup> Þar er byggt á að sumir einstaklingar séu betur að sér og betur upplýstari um siðferðileg og pólitísk málefni en aðrir og hafi til að bera meira siðferðisþrek og þroska. Þetta skiptir máli í tengslum við þjóðkirkjuna. Næst má nefna og tengt því fyrstnefnda er að samfélagið verði að byggjast á verkaskiptingu. Ef allir eru uppteknir af stjórnámálum og að því að stjórna sé líttill tími eða orka eftir fyrir annað og fyrir þau störf sem nauðsynlegt sé að vinna og öfugt. Hið þriðja er að einstaklingar í stórum samfélögum hafi í raun lítil, jafnvel ómerkjanleg áhrif. Vitund þeirra um afleiðingar á vali sínu verður því takmörkuð. Við þessar aðstæður hafa nánast allir sem kjósa litla eða enga ástæðu til að setja sig inn í hvernig best sé að greiða atkvæði. Þess vegna sé jafn gott að hafa stjórn fárra sem hafa vit á hlutunum, ef svo má segja.

Út frá slíkum hugmyndum verða til það sem nefna má „elítukenningar“ um lýðræði. Þær tala fyrir kostum þess að fámennur hópur, t.d. vegna auðs eða menntunar, hafi áhrif á pólitíska ákvarðanatöku. Þessar kenningar mæla gegn jafnræði þátttakenda í lýðræðislegum kosningum og rökræðulyðræði vegna ætlaðra vandkvæða sem tengjast lýðræðislegri þátttöku. Þeir halda því fram að mikil eða almenn þátttaka borgaranna sé til þess fallin, þvert á þær hugmyndir sem áður hafa verið ræddar, að ákvarðanir verði slæmar þar sem lýðskrumarar höfða til illa upplýstra og tilfinningasamra kjósenda. Stjórn málaforingjar (og trúarleiðtogar) eigi að forðast sundrung og tilfinningaþrungin málefni og taka ákvarðanir og setja lög (marka siðferðileg stefnumið á grundvelli trúar) án tillits til flóktandi og sundurleitra hugmynda og tilfinninga almennra borgara (sóknarbarna). Þessar hugmyndir leiða af sér útfærslur á lýðræði þar sem þátttökurétturinn er takmarkaður við þá sem uppfylla tiltekin skilyrði um stöðu, menntun, kunnáttu o.s.frv. (þ.e. elítu) til að geta verið þátttakandi.

<sup>9</sup> Platon. Ríkið I og II. Lærdómsrit bókmenntafélagsins 2009. Þýðing Eyjólfur Kjalar Emilsson.

Sum atriði í reglum þjóðkirkjunnar um kosningar til kirkjuþings annars vegar og biskups hins vegar skapa hugrenningartengsl við hugmyndir um elítulýðræði, enda treysta reglurnar völd vígðra embættismanna og sóknarnefndarfólks, en skilja 98-99% skráðra meðlima þjóðkirkjunnar eftir án nokkurrar hlutdeildar í stefnumótun og æðstu stjórn kirkjunnar.

## 7. Þjóðkirkjan, jafnræði og lýðræði

Hér að framan eru settar fram nokkrar spurningar sem beint var til undirritaðs. Verður nú reynt að svara þeim á grundvelli þess efnis sem dregið er saman hér að framan.

Meginforsendan fyrir svörunum er sú að löggjafinn, Alþingi Íslendinga, hefur með 4. gr. þkl. sett reglu eða stefnumið sem er bindandi fyrir þjóðkirkjuna, um að hún skuli í starfsháttum sínum virða jafnræði og lýðræðislega stjórnunarhætti. Þetta er ekki hægt að skilja á annan veg en þann að stjórnunarhætti þjóðkirkjunnar verði að minnsta kosti að uppfylla lágmarkskröfur sem ætla má að felist í jafnræði og lýðræði. Þessa reglu má einnig skilja þannig, eftir atvikum, að lýðræði skuli efla innan þjóðkirkjunnar. Hvað sem þessu líður er í öllu falli ljóst að hún rúmar ekki stjórnunarhætti sem augljóslega eru ólýðræðislegir.

Gerð hefur verið grein fyrir formlegri afmörkun eða skilgreiningu á lýðræði. Þessi afmörkun á hugtakinu, sem tekur ekki afstöðu til þess hvort lýðræði er æskilegt eða ekki, felur í sér eftirtalin atriði. Um er að ræða *fjöldapátttöku í mikilvægum ákvörðunum*. Um er að ræða *heildarákvörðun margra* (fjölda) sem tekin er fyrir *hópinn* og miðar að því að vera bindandi fyrir hann allan. Hugsunin er þá að ákvörðun (t.d. val á fulltrúum til setu á kirkjuþingi) meirihlutans sé þá bindandi fyrir þá sem verða undir í atkvæðagreiðslu. Í öðru lagi getur verið um að ræða ólíka hópa og ólíkar aðferðir við ákvarðanatöku sem getur hver um sig talist lýðræðisleg.

Ætla verður að þjóðkirkjan og þjóðkirkjufolk eigi þarna undir enda þjóðkirkjan skilgreind sem trúfélag í 1. gr. þkl. og er jafnframt um leið nátengd ríkisvaldinu. Skráðir meðlimir í þjóðkirkjunni má þannig líta á sem hóp í lýðræðislegum skilningi, en það getur einnig átt við um afmarkaða hópa einstaklinga innan þjóðkirkjunnar sem uppfylla nánar tilgreind skilyrði til að mega kjósa, svo sem vera vígðir eða sóknarnefndarmenn. Þessi skilgreining getur samræmst mismunandi kosningakerfum eða fyrirkomulagi kosninga, svo sem beinu lýðræði eða fulltrúalýðræði. Þá hefur þessi skilgreining ekkert normatíft gildi sem slík þannig að ekki felst í henni krafa um að alltaf skuli ríkja lýðræði. Þannig getur það samræmst henni að hafa þá skoðun að ekki skuli viðhafa lýðræði í vissum tilvikum eða aðeins upp að vissu marki. Þá gerir þessi skilgreining eða afmörkun ráð fyrir jafnræði þeirra sem taka þátt, þ.e. í aðalatriðum einn einstaklingur hafi eitt atkvæði, og um sé að ræða ákvörðun sem sé mikilvægur liður í heildarferlinu svo sem fyrr greinir.

Varðandi þjóðkirkjuna er bent á hún er skilgreind sem evangelískt lúterskt trúfélag. Um ástæður þessa er rætt í greinargerð með frumvarpi því sem varð að gildandi lögum, en þar segir að haldið hafi verið áfram sömu þróun og hrundið var af stað við gildistöku



gildandi laganna frá 1997.<sup>10</sup> Gengið er út frá þeirri stöðu sem þjóðkirkjunni var þá veitt sem sjálfstæðu trúfélagi í stað þess að líta á hana sem opinbera stofnun eins og talið var eðlilegt að gera fyrir þann tíma. Engu að síður má deila um hvort þjóðkirkjan geti talist algjörlega frjáls félagasamtök enda verður ekki séð að þjóðkirkjan gæti tekið ákvörðun um að leggja sjálfa sig niður án þess að stjórnarskrá verði breytt þar sem stjórnarskráin gerir ráð fyrir tilvist hennar, sem og lög um þjóðkirkjuna, sem og raunar önnur lög einnig, svo sem rakið er að framan.

Þótt lög geri ráð fyrir að þjóðkirkjan njóti umtalsverðs sjálfstæðis þá markar löggjöfin henni ákveðna stöðu í samfélaginu og setur henni tiltekinn ramma, meðal annars þann að stjórnunarhættir hennar skuli vera *lýðræðislegir* og virða *jafnræði*. Þá eru í lögnum ákvæði um grunnskipan þjóðkirkjunnar, svo sem um kirkjuþing og valdsvið þess. Þá er þar gert ráð fyrir að kosið sé til kirkjuþings o.fl. Þessar kröfur verða ekki gerðar í sama mæli til annarra trúfélaga enda má gera ráð fyrir að þetta sé nokkuð sem þau ráða sjálf, sem og hvernig stjórnunarhættir eru nánar útfærðir. Í stuttu máli, löggjafinn hefur með 4. gr. þkl. mælt svo fyrir að þjóðkirkjan skuli starfa í anda jafnræðis og lýðræðis. Hvort heldur litið er á ákvæðið sem reglu eða stefnumið er þjóðkirkjan bundin af því í störfum sínum svo sem fyrr segir.

Hér að framan er lýst gildandi fyrirkomulagi um kjör til kirkjuþings annars vegar og til biskupa hins vegar. Meginatriðið er að um 98-99% allra þeirra sem skráðir eru í þjóðkirkjuna og greiða sóknargjöld eiga ekki hlutdeild í stjórn þjóðkirkjunnar, hvorki beint né óbeint með því að kjósa fulltrúa á kirkjuþing né við biskupskjör.

Þá ber að nefna hinar mismunandi reglur um kjörgengi og kosningarrétt leikamanna annars vegar og vígðra hins vegar, fela skýrlega í sér mismunun sem óljós málefnaleg rök standa til, þótt þessi skipting eigi sér sögulegar og menningarlegar ræður sem kunna að skýra hana.

Þá má nefna reglur um tilnefningu biskupsefna sem felur í sér að vígðir hafa vald til að velja þá fyrirfram sem hægt er að kjósa um, í stað þess að kjósendur geti sjálfir valið milli þeirra sem vilja bjóða sig fram. Þetta má líta á sem takmörkun á rétti til að bjóða sig fram (kjörgengi) sem ekki eru augljós málefnaleg rök fyrir í samtímanum. Þá gefur þetta vígðum í raun tækifæri til að hafa áhrif á biskupskjör sem eru margföld miðað við leikmenn, sem geta aðeins kosið milli þeirra sem vígðir hafa áður tilnefnt, sem vekur spurningar um jafnræði.

Reglurnar fela í sér misvægi atkvæða í tvennum skilningi. Í fyrsta laga misvægi atkvæða að baki vígðum annars vegar og leikum hins vegar, og svo í öðru lagi vegna kjördæmaskiptingar. Fyrri atriðið varðar meiru þar sem munurinn á fjölda atkvæða að baki leikum á kirkjuþingi er margfaldur miðað við vígða sé tekið mið af fjölda þeirra á kirkjuþingi og þeim sem hafa kosningarrétt. Aftur vakna hér spurningar sem varða jafnræði.

---

<sup>10</sup> Frumvarp til laga um þjóðkirkjuna, sjá nánar neðanmálsgrein 4.

Þá er ástæða til að gera athugasemdir við 7. gr. starfsreglna nr. 8/2021-2022 sem bindur *kjörgengi* leikmanna til kirkjuþings við þá sem hlotið hafa skírni í nafni heilagrar þrenningar, skráðir eru í íslensku þjóðkirkjuna, hafa náð 18 ára aldri og hafa meðmæli sóknarnefndar. Þar sem hér ræðir um kosningar til kirkjuþings má telja málefnalegt að binda kjörgengi við að um sé að ræða skráða meðlimi þjóðkirkjunnar. Þá er aldursmarkið 18 ár í samræmi við kosningalög. Að áliti undirritaðs vekur skilyrði um skírni aftur á móti efasemdir sem lagalegt skilyrði út frá 65. gr. stjórnaskrárinnar, enda skírni ekki skilyrði þess að geta verið meðlimur í þjóðkirkjunni. Þá er ótækt frá jafnræðissjónarmiði að kjörgengi leikamanna sé bundið við meðmæli sóknarnefnda og þá sérstaklega í ljósi þess að sóknarnefndir virðast ekki bundnar af neinum reglum eða viðmiðunum sem eiga að vera ákvarðandi um þau atriði sem meðmælin lúta að og hvort mælt er með einstaklingi eða ekki. Hendur meðmælenda eru með öðrum orðum óbundnar við mat á því hvort meðmæli skuli látni í té eða ekki.

Þegar þessar reglur eru metnar í heild, í ljósi þeirra atriða sem nefnd eru að framan, standast þær ekki, að áliti undirritaðs, þær kröfur um jafnræði og lýðræðislega stjórnunarhætti innan þjóðkirkjunnar sem leiða af 4. gr. þkl.

Það breytir ekki þessari niðurstöðu þótt kosningar fari fram reglulega og tiltekinn fjöldi einstaklinga hafi kosningarrétt og kjörgengi. Til þess fela reglurnar í sér of margar takmarkanir án þess að séð verði að nægjanlega málaefnaleg rök standi til þeirra. Er þá tekið tillit til þess að kosningarréttur og kjörgengi er í aðalatriðum bundinn við þá sem eru vígðir til þjónustu þjóðkirkjunnar eða eru sem leikmenn virkir í grunneiningum þjóðkirkjunnar (sóknarnefndum / sóknum) sem aðalmenn eða varamenn, auk nánar tilgreinds fjölda kjörmanna sem þessir sömu aðilar velja. Þetta nægir að mati undirritaðs ekki til að vega upp á móti þeirri staðreynd að um 98-99% af skráðum meðlimum í þjóðkirkjunni, sem eru ríflegur helmingur landsmanna, er með þessu fyrirkomulagi haldið utan við þátttöku í kosningum til kirkjuþings og við biskupskjör.

Að þessu frágengnu verður einnig að telja að fyrirkomulagið verði ekki með góðu móti samrýmt þeim normatífu kenningum um lýðræði sem að framan eru raktar. Fyrirkomulagið horfir framhjá þeim grunnröksemdum sem algengt er að lýðræði sem stefnumið eru byggðar á, nánar tiltekið kenningum sem gera ráð fyrir því að skýrara lýðræðislegt umboð fulltrúa á kirkjuþingi leiði til betri ákvarðana fyrir hinn almennu meðlimi þjóðkirkjunnar. Þá tekur fyrirkomulagið heldur ekkert tillit til þess að ríkari þátttaka þjóðkirkjufólks í slíkum ákvöðunum kunni að vera til þess fallin að gera það að ábyrgari félagsmanni og auka honum áhuga á að setja sig inn í málefni hennar og móta sér skoðun á þeim. Þá er með fyrirkomulaginu horft alveg framhjá því innra siðferðilega gildi sem telja má að í lýðræðinu og lýðræðislegri þátttöku felist og þeirri virðingu fyrir sjálfsákvörðunarrétti meðlima þjóðkirkjunnar sem felst í viðurkenningu á rétti hvers og eins þeirra til hlutdeildar í stjórn hennar, beint eða óbeint, með kosningarrétti sínum.

Sögulegar og menningarlegar röksemdir, sem og röksemdir sem lúta að ætluðum annmörkum lýðræðis, vandkvæðum við framkvæmd, ósvissu um kosningaþátttöku o.fl. af

Því tagi, geta ekki talist málefnaleg sjónarmið sem réttlæti í samtímanum á fullnægjandi hátt núverandi fyrirkomulag.

Í spurningum til undirritaðs er spurt hvort ekki væri eðlilegra með hliðsjón af 4. gr. laga þkl. að allir meðlimir Þjóðkirkjunnar, sem náð hefðu tilteknum aldri hefðu kosningarrétt til kirkjuþings og við biskupskjör. Í ljós niðurstöðunnar hér að framan er að mati undirritaðs skýrlega í betra samræmi við formlega skilning á lýðræði og þau normatífu sjónarmið sem lýðræði eru byggt á að allir meðlimir Þjóðkirkjunnar, sem náð hafi tilteknum aldri, kysu til kirkjuþings og til biskups eða biskupa. Kemur þetta ekki í veg fyrir að kirkjuþing setji aldursmörk, sem og skilyrði um óflekkað mannorð með líkum hætti og gildir um kosningar endranær samkvæmt stjórnarskrá og kosningalögum. Af þessari niðurstöðu leiðir að vel samræmist sjónarmiðum um jafnræði og lýðræði að söfnuðurinn (sóknarbörn) velji vígða fulltrúa til að taka sæti á kirkjuþingi, en um þetta er sérstaklega spurt hér að framan.

Síðan er í erindinu til undirritaðs vísað til 2. mgr. 7. gr. þkl. Með hliðsjón af þessu ákvæði og eins ákvæðinu um jafnræði er spurt hvort hlutfall vígðra á kirkjuþingi sé of hátt.

Vandkvæðum er bundið að svara þessari spurningu þar sem hlutlæg viðmið skortir. Í lögnum segir aðeins að leikmenn skuli vera fleiri en vígðir. Orðalagið sýnist eðlilegt að skilja þannig að þingið skuli skipað bæði leikmönnum og vígðum. Af þessi leiðir að gera verður ráð fyrir að orðalagið rúmi ekki þá lögskýringu að allir kjörnir fulltrúar á kirkjuþingi séu leikmenn. Á hinn bóginn má segja að reglur um kjörgengi og kosningarrétt vígðra séu þrengri í samanburði við kjör leikmanna og taki til mun fámennari hóps. Af því leiðir einnig að fjöldi atkvæða að baki hverjum vígðum er mun minni en á við um hvern fulltrúa leikmanna á þinginu. Í þessu felst að reglur um vígða ólýðræðislegri en á við um leikmenn, ef svo má að orði komast. Af því leiðir að væntanlega má segja, að öðru óbreyttu, að eftir því sem vígðir eru fleiri því ólýðræðislegri er kirkjuþing í heild. Fækkun vígðra og fjölgun leikmanna væri þannig skref í lýðræðisátt. Svárið við spurningunni er því að eðlilegt væri út frá sjónarmiðum um lýðræði og jafnræði að fækka fulltrúum vígðra. Í öllu falli er það á skýrlega valdi kirkjuþings að taka slíka ákvörðun. Að öðru leyti eru ekki forsendur til að nefna tiltekna tölu, en nefna má sem mögulega þá viðmiðun að einn vígður væri kosinn í hverju prófastsdæmi landsins og yrðu vígðir þá 9 á kirkjuþingi á móti 20 leikmönnum, að því gefnu að heildarfjöldi fulltrúa á kirkjuþingi haldist óbreyttur.

Hér má einnig benda á þann kost að Þjóðkirkjan leitaðist eftir breytingum á 2. mgr. 7. gr. laganna þannig að unnt væri leggja af greinarmun leikmanna og vígðra sem vel má færa gild rök fyrir út frá lýðræði sem stefnumiði. Þannig væri unnt að bjóða fram lista í hverju kjördæmi sem á væru bæði leikmenn og vígðir og hinn almenni meðlimur Þjóðkirkjunnar kysi þann/þá sem honum hugnaðist best óháð því hvort um væri að ræða vígða eða leika. Hlutfall vígðra og leikmann, að svo miklu leyti sem talið væri hafa þýðingu, væri þá breytilegt og réðist þannig af úrslitum kosninganna hverju sinni. Vafalaust væri það lýðræðislegast.

Þá vikið að því hvort einhver takmörk sé á því hversu mikill munur megi vera á vægi atkvæða kjósenda við kjör til kirkjubings milli kjördæma þ.e. hversu mörg atkvæði geta verið bak við hvern kjörinn fulltrúa.

Undirritaður hefur ekki nákvæmar tölur um mismunandi vægi ákvæða samkvæmt gildandi skipan. Þessi munur sýnist þó gróft á litið geta verið allt að fjórfaldur sé horft til Vestfjarðaprófastsdæmis annars vegar og Reykjavíkurprófastsdæmis vestra. Ef horft til munar á fjölda atkvæða milli vígðra fulltrúa annars vegar og leikmanna hins vegar getur þessi munur orðið enn meiri.

Ekki er við neina skýra mælivarða að styðjast að því er varðar ásættanlegan mun á vægi atkvæða. Hér á landi hefur þetta málefni verið rætt í áratugi og breytingar á kosningalögum og kjördæmaskipan á Íslandi hafa lengi verið drifnar áfram af viðleitni til að jafna þennan mun, þótt fleiri þættir hafi komið til og þá helst hagsmunir einstakra flokka sem eru á þingi hverju sinni, allt eftir því hvert þeir sækja þingstyrk sinn og hvernig breytingar hafa áhrif fyrir einstaka flokka í því efni. Hefur þetta átt þátt í að viðvalda misvægi atkvæða. Þá eru í kosningalögum ákvæði sem gera ráð fyrir breytingum á fjölda þingmanna í einstökum kjördæmum eftir íbúáþróun sem miða af því að hamla gegn misvægi atkvæða. Þá hafa reglur um úthlutun jöfnunarþingmanna haft þetta að markmiði. Þetta hefur þó tæpast gengið sem skyldi og misvægið haldist nokkuð mikið.

Á 153. löggjafarþingi (2022-2023) var lagt fram frumvarp til breytinga á kosningalögum nr. 112/2021 (jöfnun atkvæða). Í greinargerð með því frumvarpi er rætt um málefni sem varða misvægi atkvæða. Þar er miðað við að munurinn í framkvæmd samkvæmt gildandi kosningalögum gæti orðið allt að 100% þar sem hann var mestur í næstliðnum kosningum. Þetta þýðir að fjöldi atkvæða þar sem voru flestir kjósendur miðað við þingmannafjölda var tvöfaldur á við þar sem fæst atkvæði voru á bak við hvern þingmann. Í greinargerðinni kemur jafnframt fram að Feneyjanefndin hafi gefið út reglur um góða starfshætti í kosningamálum (e. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002). Í þeim reglum komi fram að tryggja skuli sem jafnast vægi atkvæða og að misvægi atkvæða fari almennt ekki yfir 10% og alls ekki yfir 15% nema við sérstakar aðstæður.

Ástæðurnar fyrir hinum mikla mun á Íslandi eru í greinargerðinni sagðar tvær. Annars vegar að í stjórnarskránni sé kveðið á um að kjósendur að baki hverju þingsæti í einu kjördæmi megi ekki vera helmingi færri en að baki þingsæti í öðru kjördæmi. Hins vegar að í kosningalögum, nr. 112/2021, sé kveðið á um að breytingar á fjölda kjördæmissæta megi aldrei vera meiri en til að fullnægja lágmarksskilyrði stjórnarskrárinnar. Bent er á að stjórnarskráin útiloki því ekki að atkvæðavægi geti verið mun jafnara en það er í raun. Hvað sem því líður er ljóst að misvægi atkvæða í kosningum hér á landi til Alþingis er í raun langt umfram það sem Feneyjanefndin telur vera þolmörk

í þessum efnum.<sup>11</sup> Þetta þarf að hafa í huga við endurskoðun reglna um kosningar til kirkjuþings og kjör biskups.

Þá er spurt, hvernig þessu víki við a) annars vegar samkvæmt núverandi kerfi og b) hins vegar ef reglum yrði breytt á þann veg að allir þjóðkirkjumenn 16 ára og eldri myndu öðlast kosningarrétt við kjör til kirkjuþings? Það er talsvert mál að finna út úr þessu og væri eflaust til bóta að skýrsla nefndarinnar innihéldi einhverja tölfræði í þessu sambandi sem reistir væru á mismunandi forsendum.

Undirritaður hefur ekki gert nákvæma útreikninga miðað við ólíkar leiðir sem koma til greina og hvernig þær mögulega hafa áhrif á vægi atkvæða. Hvað sem því líður er ljóst að breytingar þurfa að taka mið af því að ná sem jöfnustu vægi atkvæða. Við kosningar til Alþingis má segja að þolmörkin hafi verið sett við 100%, þ.e. að vægi atkvæða í einu kjördæmi geti orðið allt að tvöfalt miðað við þar sem það er minnst. Þetta er þó vafalaust mjög umdeilt og að marga álitu allt of mikið. Við rýmkun kosningarréttarins, ef af verður, þarf að taka mið af því að vægi atkvæða verði sem jafnast. Besta leiðin til að tryggja það er að landið allt verði eitt kjördæmi. Það er aftur á móti umdeild leið og ekki í verkahring undirritaðs á þessu stigi að gera tillögur í þessu efni.

Loks er spurt hvað beri að varast verði breytingar samþykktar í átt að auknu lýðræði og spurt hvort við það gætu komið upp mögulega ágreiningsmál sem kann að verða skotið til úrlausnar kjörstjórnar eða yfirkjörstjórnar Spurningin er mjög almenn. Svárið við henni verður það einnig. Fyrst er vísað til þeirra sjónarmiða sem að framan eru rakin, en hafa ber þau öll í huga. Huga þarf að reglum um kjörgengi, einkum til kirkjuþings, og virðist nærtækt að allir skráðir meðlimir þjóðkirkjunnar sem náð hafa ákveðnum aldri og hafa óflekkað mannorð séu kjörgengir. Þá skal nefnt að reglur verða að vera tiltölulega einfaldar, auðskyldar og gegnsæjar og stuðla þannig að almennri þátttöku en fæli ekki frá. Þátttaka í kosningum þarf að vera eins fyrirhafnarlítill og hægt er þannig að ekki hindri þátttöku. Gæta þarf að vægi atkvæða sá jafnt sé svo sem kostur er. Þannig þarf að vera sveigjanleiki í reglunum sem geri kleift að gera breytingar á fjölda fulltrúa í einstökum kjördæmum ef svo ber undir til að viðhalda sem jöfnustu vægi atkvæða. Huga þarf að því að til staðar sé vettvangur þar sem frambjóðendur kynna sig og þau mál sem þeir standa fyrir og þjóðkirkjufólk hafi forsendur til að gera upp á milli frambjóðenda o.s.frv. Varðandi seinni spurninguna má reikna með að eftir því sem kjósendum fjölgar og þar með þátttakendum í kosningum fjölgi ágreiningsmálum og fleiri málum verði skotið í kjörstjórnar eða yfirkjörstjórnar. Á því getur tæpast leikið vafi.

Að lokum er rétt að taka fram að aðferðafræði þessarar greinargerðar er fyrst og fremst lögfræðileg. Undirritaður er meðvitaður um að reglur um kosningar til kirkjuþings og um

---

<sup>11</sup> Frumvarp til laga um breytingu á kosningalögum, nr. 112/2021 (jöfnun atkvæðavægis). Pskj. 14 153 löggjafarþing (2022-2023).

biskupskjör og skipulag kirkjunnar og verkaskiptingu innan hennar, eiga sér sögulegar, menningarlegar og trúarlegar rætur og hafa þróast á löngum tíma, sem og að sá greinarmunur sem gerður er vígðum og leikum, tengist meðal annars sjónarmiðum um kennivald og öðrum trú- og guðfræðilegum forsendum sem ekki eru á valdi undirritaðs.

*18. febrúar 2025*

*Davíð Þór Björgvinsson*