

# **Den gældende ordning for folkekirkens styre**

*Oplæg ved departementschef Henrik Nepper-Christensen*

## **Indledning**

Når man skal drøfte, om noget skal forandres, er det altid nyttigt at begynde med et overblik over, hvordan forholdene rent faktisk er.

## **Grundlovens bestemmelser om folkekirken**

Det juridiske fundament for den gældende ordning for folkekirkens styre er to paragraffer i grundloven.

Den første af de to paragraffer er § 4, der som bekendt lyder:

"Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten."

§ 4 fastslår altså for det første, at den danske folkekirke ikke er hvad som helst.

Det er den *evangelisk-lutherske* kirke, som er den danske folkekirke. Det betyder, at når der lovgives om folkekirken, skal det ske i respekt for denne kirkes bekendelsesgrundlag.

§ 4 fastslår for det andet, at den danske folkekirke understøttes af staten.

Det er ikke nærmere uddybet i grundlovens tekst, hvad det vil sige, at folkekirken understøttes af staten. Det er op til lovgiver at bestemme, hvordan staten skal understøtte folkekirken.

Men i den statsretlige og kirkeretlige teori er det dog den almindelige opfattelse, at der både kan være tale om økonomisk støtte og om anden støtte. Den

økonomiske støtte kan hvert år ses på finansloven. Den anden støtte er det mere vanskeligt at præcisere. Men der er i tidens løb bl.a. peget på, at den er kommet til udtryk i,

- at lovgivningen respekterer de kirkelige helligdage,
- at der i folkeskolen undervises i kristendom og
- at kirkelig vielse og navngivning ved dåb også har almindelig juridisk gyldighed.

Den anden af de to grundlovsparagraffer, som er relevant i forhold til folkekirkens styre, er § 66. Den lyder kort og godt:

"Folkekirkens forfatning ordnes ved lov."

Da den paragraf blev formuleret, skete det med en bestemt intention. Nemlig, at der skulle udarbejdes en kirkelov, som fastsatte, hvordan "folkekirken selv" kunne bestemme eller i det mindste være medbestemmende om folkekirkens forhold.

Der er gjort fire store forsøg på at få denne intention omsat til realitet i form af en overordnet kirkelov eller kirkeforfatning.

Det er sket med

- en kommission i årene 1853-1854
- en kommission i årene 1868-1870
- Det Kirkelige Udvalg i årene 1904-1907 og
- et udvalg i årene 1928-1940.

Det har været karakteristisk for de fire kommissioner eller udvalg, at de nok har fremlagt forslag til en kirkeforfatning. Men der har ikke været enighed i

kommissionerne om forslagene. Og der har ikke været politisk vilje til at gøre nogen af forslagene til lov.

### **Folkekirkens forhold ordnes ved lovgivning**

I den første kommission var der derimod enighed om et forslag til lov om løsning af sognebåndet. Det blev vedtaget af Rigsdagen i 1855.

Det blev begyndelsen til det, som siden har været den praktiske forståelse af grundlovens § 66. Nemlig, at folkekirkens forhold ordnes ved lovgivning, når der viser sig behov for det.

Lovgivningen på det kirkelige område tog dog først for alvor fart efter år 1900. Med lov om menighedsråd i 1903. Men især med et større kompleks af kirkelove, der blev vedtaget i 1922, og som kun blev genstand for mindre ændringer i de følgende ca. 60 år.

Siden midten af 1980'erne er den kirkelige lovgivning blevet gennemarbejdet. Lovgivningen er blevet systematiseret på en anden måde end tidligere, og den er blevet formuleret i et mere nutidigt sprog.

De væsentligste love er i dag:

- lov om medlemskab af folkekirken, kirkelig betjening og sognebåndsløsning
- lov om menighedsråd, hvortil er knyttet lov om valg til menighedsråd
- lov om folkekirkens økonomi
- lov om udnævnelse af biskopper og om stiftsbåndsløsning
- lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde
- lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker samt
- lov om ansættelse i stillinger i folkekirken.

Sammenfattende kan man sige:

Der er ingen tvivl om, hvem der overordnet bestemmer over folkekirkens rammer. Det gør Folketinget gennem lovgivningen.

De love, som vedtages af Folketinget, suppleres så i et vist omfang med bekendtgørelser og cirkulærer. Her er der heller ingen tvivl om, hvem der bestemmer. Det gør kirkeministeren [ministeren for ligestilling og kirke], som i lovene er bemyndiget til at fastsætte disse mere detaljerede bestemmelser.

### **Folkekirkelige stemmer bliver hørt**

Der er altså ikke et internt folkekirkeligt organ, som har medbestemmelse i forhold til lovgivningen om folkekirkens rammer.

Men folkekirkelige stemmer bliver alligevel hørt, før nye love og regler bliver en realitet.

De lovforslag, som ministeren fremsætter i Folketinget, er typisk resultat af et udvalgsarbejde, hvor de forskellige relevante folkekirkelige aktører er med ved bordet.

Biskopperne og Landsforeningen er så godt som altid repræsenteret i udvalgene. Provsteforeningen er også meget ofte med, fordi provsterne og provstiudvalgene har en meget central position i forhold til folkekirken på det lokale niveau. Præsteforeningen er som minimum med, hvis der er noget på dagsordenen, som berører præsternes forhold.

Udvalgenes betænkninger samt udkast til lovforslag, bekendtgørelser og cirkulærer bliver også typisk sendt til en bred høring, som giver alle i

folkekirken mulighed for at sige deres mening, før ændringerne bliver endeligt vedtaget.

Høringerne om de kirkelige betænkninger og lovudkast er formentlig nogle af de bredeste høringer, der gennemføres i forbindelse med lovgivning i Danmark. Og der er fra de senere år flere eksempler på, at ministeriet har modtaget flere hundrede høringssvar.

Og jeg kan tilføje - med min erfaring fra andre ministerområder - at der er en meget stor opmærksomhed både i ministeriet og i Kirkeudvalget over for høringssvarene.

### **De økonomiske forhold - hvem bestemmer?**

Når man skal se nærmere på, hvem der bestemmer over folkekirkens økonomiske forhold, må man først gøre sig klart, at folkekirkens økonomi består af tre niveauer eller led:

1. Statens tilskud til folkekirken
2. Fællesfonden - folkekirkens fælles kasse
3. De lokale kirkelige kasser.

Det er i lovgivningen fastlagt, hvem der har kompetencen til at bestemme på de tre niveauer.

#### Statens tilskud

Når det gælder statens tilskud, er det selvfølgelig Folketinget, som bestemmer, for statens tilskud bliver fastsat med vedtagelsen af finansloven.

Den største del af statens tilskud bliver brugt til at dække 40 procent af lønnen til præster og provster samt den fulde udgift til pension til tidligere præster og

provster. Det bestemmes samtidig på finansloven, hvor mange præstestillinger der kan være i folkekirken, hvor finansieringen er delt mellem staten og fællesfonden.

Tilskuddet til præsteløn bliver udbetalt til fællesfonden.

De øvrige dele af statens tilskud til folkekirken er øremærket til bestemte formål.

### Fællesfonden

Statens tilskud til præsteløn bliver som nævnt udbetalt til fællesfonden, som dækker de øvrige 60 procent af lønnen til præster og provster.

Fællesfonden dækker desuden udgifterne ved

- stiftsadministrationerne,
- folkekirkens uddannelsesinstitutioner
- folkekirkens IT
- udligning mellem forholdsvis rige og forholdsvis fattige dele af folkekirken samt
- en række mindre udgiftsområder.

Det fremgår også klart af loven om folkekirkens økonomi, hvem der bestemmer i forhold til fællesfondens udgifter og i forhold til landskirkeskatten, som er fællesfondens primære indtægtskilde.

I lovens § 15, stk. 2, står der: "Ministeren for ligestilling og kirke fastsætter fællesfondens budget." Og i § 15 stk. 3 står der: "Landskirkeskattens størrelse fastsættes af ministeren for ligestilling og kirke."

Det er altså entydigt *ministeren for ligestilling og kirke*, som har kompetencen til at beslutte, hvordan fællesfondens midler skal anvendes, bortset fra at det med finansloven bliver bestemt, hvor mange penge der skal bruges til præsteløn.

Der er ikke nogen kirkelig myndighed eller et kirkeligt organ, som efter loven har kompetence til at bestemme eller være medbestemmende over fællesfonden.

Og ministeren har ved en bekendtgørelse bestemt, at der skal være en budgetfølgegruppe, som *rådgiver* ministeren om fællesfondens budget og landskirkeskatten. Budgetfølgegruppen består af

- en biskop
- en stiftamtmand
- en stiftskontorchef
- et medlem fra Landsforeningen af Menighedsråd
- et medlem fra Provsteforeningen samt
- en repræsentant for Ministeriet for Ligestilling og Kirke.

Det er i bekendtgørelsen også bestemt, at budgetfølgegruppen en eller to gange årligt skal holde et budgetsamråd med repræsentanter for de 10 stiftsråd.

Stiftsrådene blev etableret som permanente organer i folkekirken ved en lovændring i 2009. Et stiftsråd består af biskoppen, domprovsten, en repræsentant for stiftets provster, tre repræsentanter for stiftets præster og en menighedsrepræsentant for hvert provsti.

Stiftsrådet har ansvar for de kapitaler, der forvaltes af stiftet, selv om de tilhører kirker og præsteembeder. Det drejer sig først og fremmest om gravstedskapitalerne.

Stiftsrådet kan desuden udskrive et stiftsbidrag fra kirkekasserne i stiftet. Dette stiftsbidrag kan anvendes til en række opgaver, der har betydning for det kirkelige liv inden for stiftet.

### De lokale kirkelige kasser

Når det gælder den lokale kirkelige økonomi, er beslutningskompetencen entydigt placeret hos provstiudvalg og menighedsråd.

Der blev i 2003 indsat en bestemmelse i loven om folkekirkens økonomi, som siger, at ministeren *ikke* kan fastsætte regler om størrelsen af kirkekassernes udgifter eller kirkeskatten.

Provstiudvalget fastsætter bevillingsrammer for de enkelte kirkekasser i provstiet. Provstiudvalget fastsætter også det beløb, der skal udskrives i kirkeskat til de lokale kirkelige kasser. Ude i de enkelte sogne er det menighedsrådene, som beslutter over pengene.

Menighedsrådene kan på et budgetsamråd beslutte med kvalificeret flertal, at budgetsamrådet skal overtage kompetencen til at fastsætte bevillingsrammerne til de lokale kasser og fastsætte det beløb, der skal udskrives i kirkeskat.

### Opførelse og lukning af kirker

Hvad med opførelse og eventuel lukning af kirker?

Det er i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde fastsat, at godkendelse og nedbrydning af kirker skal godkendes af ministeren for ligestilling og kirke.



Opførelse af en kirke kan ifølge lovgivningen kun godkendes, når der foreligger et projekt og en finansieringsplan, som er udarbejdet af menighedsrådet og godkendt af provstiudvalget og stiftet.

Der er ikke tilsvarende regler om, hvad der skal til, for at der kan træffes beslutning om nedbrydning eller nedlæggelse af en kirke. Der er indtil nu kun få eksempler på, at kirker er blevet helt nedlagt som kirker. I de tilfælde er det sket efter ønske fra menighedsrådet og med tilslutning fra provstiudvalget og biskoppen.

### **De indholdsmæssige forhold - hvem bestemmer?**

Når det gælder det lokale kirkelige liv, er der ingen tvivl om, hvem der har kompetencen. Det fremgår af § 1 i lov om menighedsråd. Den siger, at det er menighedsrådet, som styrer sognets kirkelige og administrative anliggender.

Det er da heller ikke det lokale kirkelige liv, der normalt tænkes på, når man diskuterer styringen af folkekirkens indholdsmæssige forhold.

Den debat handler om reguleringen af det, der ofte kaldes folkekirkens "indre anliggender". Det vil sige gudstjenesteordning, ritualer, bibeloversættelse og salmebog.

Folketinget har altid afholdt sig fra at lovgive om disse anliggender. Derfor bliver ændringer i gudstjenesteordning og ritualer m.v. efter en sædvane, der rækker tilbage fra før grundloven, gennemført ved en kgl. resolution, der autoriserer de nye ordninger til at blive brugt i folkekirken.

Det er kun en minister, der kan indstille noget til kongelig autorisation. Det betyder, at det formelt set alene er *ministerens* kompetence at afgøre, om en ny liturgi eller et nyt ritual skal indføres i folkekirken.

Og der er ikke lovgivet om, hvordan forslag til ny liturgi eller nye ritualer skal udarbejdes. Der er derfor ikke noget formelt, juridisk fastsat krav om, at f.eks. biskopper eller sagkyndige skal inddrages i arbejdet med ny liturgi og nye ritualer.

I praksis er arbejdet med ny liturgi og nye ritualer i de fleste tilfælde blevet udført af sagkyndige kommissioner eller udvalg, som kirkeministeren har nedsat. Og hvor der bl.a. har deltaget biskopper.

I nogle tilfælde er arbejdet blevet sat i gang efter forslag fra biskopperne.

Og i praksis har ministeren kun indstillet forslagene til kongelig autorisation, hvis biskopperne har anbefalet det.

Som eksempel kan nævnes den nuværende gudstjenesteordning og de nuværende ritualer for kirkelige handlinger. De er baseret på adskillige års arbejde i Kirkeministeriets liturgiske kommission. Kommissionens forslag blev diskuteret og afprøvet bredt. Den endelige udformning af dem, som blev autoriseret i 1992, var resultat af biskoppernes bearbejdning af kommissionens forslag på baggrund af de erfaringer, der var gjort med dem.

## **Afslutning**

Konklusionen på denne gennemgang af den gældende ordning for styring af de økonomiske og indholdsmæssige forhold må være, at den på samme tid kan betegnes som klar og uklar.

Lovgivningen om økonomien rummer nogle klart definerede placeringer af kompetence. F.eks. ministerens klare kompetence i forhold til fællesfonden.

Men samtidig kan der opleves en uklarhed, fordi ministerens formelt klare ene-kompetence som tidligere nævnt udøves i et tæt samspil med forskellige aktører.

I forhold til de indre anliggender er ministerens kompetence til at indstille ændringer i de indre anliggender til kgl. autorisation traditionelt blevet udøvet i et samspil med sagkyndige og kirkelige aktører. Uden at der i øvrigt findes regler om dette samspil.

Så meget om den gældende ordning for folkekirkens styre.

Tak for ordet.