



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 11. juli 2012
Kontor: Statsretskontoret
Sagsbeh: Maj-Britt Skjoldan
Sagsnr.: 2012-0030-0829
Dok.: 455009

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 837 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 4. juni 2012. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Karsten Lauritzen (V).

Morten Bødskov

/

Jens Teilberg Søndergaard

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 837 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Vil ministeren redegøre for grundlovens § 4 set i forhold til en mulig afskaffelse eller flytning af en eller flere helligdage?”

Svar:

1. Justitsministeriet har indhentet en udtalelse fra Ministeriet for Ligestilling og Kirke, der har oplyst følgende:

”Hvilke dage, der er helligdage, følger af danske lov 2-4-5 og af kgl. reskript af 27. marts 1686, for så vidt angår Store Bededag, samt af kongelig forordning af 26. oktober 1770.

Reglerne om helligdag i folkekirken er senest ændret i 1770. Ved den kongelige forordning af 26. oktober 1770 blev et større antal fest og helligdage enten afskaffet eller henlagt til de næstfølgende søndage. Ændringen betød, at den tredje helligdag i forbindelse med jul, påske og pinse blev afskaffet. Højtideligholdelsen af Hellig tre kongers dag, Mariæ renselsesdag og Marie besøgsdag bortfaldt, mens Maria bebudelsesdag blev henlagt til den femte søndag i fasten. Ligeledes blev helligholdelsen af Skt. Hansdag, Skt. Mikkelssdag og Allehelgensdag afskaffet – dog skulle Allehelgensdags tekster og bønner for reformationen forklares og læses næste søndag efter 1. november.

Siden 1770 har folkekirkens helligdage været følgende:

- Alle almindelige søndag
- Og følgende særlige helligdage:
 - 1. juledag (kan være en søndag)
 - 2. juledag (kan være en søndag)
 - Nytårsdag (kan være en søndag)
 - Skærtorsdag
 - Langfredag
 - 1. påskedag (er en søndag)
 - 2. påskedag
 - Store bededag
 - Kr. Himmelfartsdag
 - 1. pinsedag (er en søndag)
 - 2. pinsedag”

Justitsministeriet kan endvidere oplyse, at det følger af helligdagslovens § 1, at der på folkekirkens helligdage ikke må foretages noget, hvorved gudstjenesten forstyrres.

2. Grundlovens § 4 har følgende ordlyd:

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

Bestemmelsen, der har indgået uændret i grundloven siden 1849, består af to led. Første led angiver, at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke, og andet led pålægger staten at understøtte folkekirken.

3. Som nævnt fremgår det af grundlovens § 4, 1. led, at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke. Det indebærer, at lovgivningsmagten skal respektere den evangelisk-lutherske lære, således at der blandt andet ikke lovgives eller administreres i modstrid hermed, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, red. af Henrik Zahle, 2. udgave (2006), side 137.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det antages, at en eller flere af folkekirkens helligdage kan afskaffes eller flyttes, hvis en sådan afskaffelse eller flytning ikke strider mod den evangelisk-lutherske lære. Det tilkommer ikke Justitsministeriet at vurdere, om en afskaffelse eller flytning af en eller flere helligdage strider mod den evangelisk-lutherske lære. En sådan vurdering henhører under Ministeriet for Ligestilling og Kirke.

4. Grundlovens § 4, 2. led, der som nævnt angår statens pligt til at understøtte folkekirken, er nærmere omtalt i forarbejderne til grundloven. I regeringens udkast til 1849-grundloven var bestemmelsen i grundlovens § 4 angivet som lovens § 2 (men blev vedtaget som § 3). Et udvalg nedsat af den grundlovgivende rigsforsamling anførte i sin betænkning, jf. Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-1849, sp. 1481, bl.a. følgende:

”Udvalget tilføier den Bemærkning, at Paragraphen ved at befale Folkekirkens Understøttelse af Staten, - Bestemmelsen af Understøttelsens Art og Omfang overlades Fremtidens Lovgivning, - naturligviis ikke forbyder, at andre af Staten anerkjendte Religionssamfund ligeledes understøttes af Staten, forsaavidt Saadant maatte findes rigtigt.”

Det synes at være almindeligt antaget ved forhandlingerne på Rigsdagen 1848-1849, at den understøttelse, som staten har pligt til at yde folkekirken, både omfatter økonomisk og ikke-økonomisk støtte. Der kan i den forbindelse henvises til Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-1849, bl.a. sp. 2509, 2515, 2531, 3044 og 3362.

Det kan endvidere fremhæves, at Cultusminister Madvig ifølge Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-1849, sp. 2530 f., bl.a. anførte følgende betragtninger:

”Naar der nu siges, at denne Kirke ifølge det større Antal af Bekjendere skal betragtes som Folkekirke, saa er derved ikke sagt — thi det vilde jo være en reen Tautologi —, at den skulde være de Flestes Kirke, men der er, troer jeg, omtrent meent Følgende: Staten erkjender Religionens Betydning for sit eget Liv, den ønsker altsaa Religionen befordret, men den kan, forsaavidt der ikke finder nogen Overeensstemmelse Sted mellem Befolkningen i denne Henseende, ikke let positivt gribe ind; forsaavidt derimod det lykkelige Forhold finder Sted, at næsten hele Befolkningen bekjender sig til een og samme Kirke, er det naturligt, at Staten befordrer det religiøse Liv, som den i Almindelighed ønsker at maatte komme til Udfoldning og igjen at afprøve sig i hvad der ligger Staten ganske umiddelbar nær, i den hele sædelige Tilstand; det er naturligt, siger jeg, at Staten befordrer dette religiøse Liv i den Kirke, hvortil et saa overveiende Antal af Folket bekjender sig, at Staten ved at befordre just denne Kirkes Liv, uden paa nogen Maade at stræbe at udvide dens Omfang, derved ikke kan udsætte sig for at komme i Modstrid med hvad der er det almindelige Folkeønske. Den vil altsaa ikke stræbe at gjøre denne Kirke almindeligere, end den allerede er, men den ønsker og vil stræbe derhen, at denne kirke, forresten overladt i aandelig Henseende til egne Midler og Kræfter, dog nyder al den ydre Understøttelse, som behøves til at den kan udfolde det meest kraftige Liv. Denne Understøttelse er nu dels en virkelig pecuniar og materiel Understøttelse, som dels ligger i at conservere for Kirken de Eiendomme, der hidtil ere henlagte til den, dels de specielle Tilskud, som Staten overhovedet yder til kirkelige Formaal, blandt hvilke der er nogle, som maaske ikke Alle tænke paa ved dette Spørgsmaals Behandling, og i hvilken Henseende jeg t. Ex. kunde fremhæve, at naar det theologiske Facultet ved Universitetet lønnes af Staten, da er det en Ydelse af Staten til Kirken; men fremdeles bestaaer denne Understøttelse deri, at Staten, uden at tvinge Nogen ind i Kirken, tilveiebringer i det ydre Liv al den Sikkerhed for Kirken, som den behøver, at den freder om Kirken, freder om Gudsdyrkelsen, yder Gudsdyrkelsen Respect og sikkrer den mod enhver Forstyrrelse. Dette gjør den vistnok med Hensyn til alle Troessamfund, men den gjør det med en større og bestemtere Interesse med Hensyn til Landets almindelige Religion, ved hvilken det træder klarere frem for Staten, hvad der i det Hele kan tjene til at rydde de ydre Hindringer afveien, for at Kirken med sine egne Kræfter kan yttre en velgjørende Indflydelse paa hele Folket. Det er dette, jeg troer, at Grundlovsudkastet har tænkt sig ved Begrebet Folkekirke, og det er i denne Betydning, jeg holder paa dette Begreb.”

Det kan endvidere fremhæves, at geheimeconferentsraad A. S. Ørsted ifølge Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-1849, sp. 2528, bl.a. anførte følgende betragtninger:

”Men jeg anseer den som et Supplement til § 2; jeg troer, det hører væsentlig til § 2, at Kirken skal beholde sine Eiendomme. Jeg ønsker ikke, at Bestemmelsen skal indlemmes i en særskilt Paragraph, men at den skal nævnes i § 2, som Noget, der karakteriserer den offentlige Kirke; der gives flere saadanne Bestemmelser, der have Hjemmel i denne Kirkes Charakter, f. Ex. at Kirkens Helligdage have Betydning for det hele Samfund, ikke blot for dem, som høre til Kirken, men ogsaa for alle Andre, det vil sige, de skulle ikke nødes til at tage Deel i nogen Gudstjeneste, men de skulle afholde sig fra Alt, som virker forstyrrende derpaa. I ethvert Land, hvor stor Religionsfrihed der end er, maa den almindelige Folkereligiøns Fest- og Helligdage respecteres af Alle; Ingen maa foretage Handlinger, som det kirkelige Politi finder fornødent at forbyde, fordi

de forstyrre den Stemning, som paa saadanne Dage skal finde Sted;"

Herudover kan der peges på, at biskop Tage Müller ifølge Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-1849, sp. 3037, bl.a. anførte følgende betragtninger:

"... maa jeg ogsaa her være enig med den ærede Ordfører i, at denne Paragraph vilde ikke være af nogen Betydning, naar det ikke deri laa antydning, at den Kirkes Lærebegreb, der i Grundloven erklæres for Folkekirkens, maa ogsaa hævdes i de offentlige Underviisningsanstalter, fra hvilke dog ikke christelig Religionsunderviisning, efter Folkekirkens Lærebegreb, bør udelukkes. Denne Kirke maa ogsaa forsaa vidt respekteres af de andre Troessamfund, at de maa holde sig de Love efterrettelige, der forbyde hvad der ansees upassende i det borgerlige Liv paa Søn- og Helligdage o. dsl."

Grundlovens § 4, 2. led, er endvidere omtalt i den stats- og kirkeretlige litteratur. Carl Georg Holck sonderer ved sin gennemgang af grundlovens § 4 mellem tre typer understøttelse, C.G. Holck, "Den danske Statsforfatningsret", 2. del, ved C. Goos og J. Nellermand (1869), s. 262 f:

"a) Ved Penge eller Penges Værd. Nærmest skulle de til Kirken henlagte eller skjænkede Midler anvendes til at virke for dens Formaal, og kun, hvor disse vise sig utilstrækkelige, skal det Manglende tilskydes Statskassen. Dette tilskud er i Øvrigt ikke betydeligt, s. de aarlige Finanslove.

...

b) Af større Vigtighed end den omhandlede Pengeunderstøttelse er den Understøttelse, som ydes Folkekirken derved, at dens Lærdomme efter Statens Foranstaltning og paa offentlig Bekostning foredrages ikke blot i Kirkerne, men ogsaa i de offentlige Skoler...og at Staten underholder særegne Dannelsesanstalter for dens Geistlige, saasom det theologiske Fakultet og det islandske Pastorseminarium.

c) Endelig beskytter Staten Folkekirkens Helligdage, som derfor ogsaa maa respekteres af Dissenterne, naturligvis ikke ved positiv Deltagelse i Gudsdyrkelsen, men ved afholdelse fra enhver handling, der kan forstyrre Helligdagens Fred og andægtige stemning... Kun undtagelsesvis tager Staten Hensyn til andre Religionssamfunds Helligdage..."

I sin fremstilling af den danske statsforfatningsret fremstiller Matzen indholdet af understøttelsespligten nærmere. Af Henning Matzen, "Den danske Statsforfatningsret", 4. udgave (1909), s. 314, fremgår bl.a. følgende:

"I den først nævnte retning understøttes saaledes Folkekirken ved, at den evangelisk-lutherske Lære foredrages i Kirke og Skole...at Staten har grundlagt særlige Dannelsesanstalter for Folkekirkens Gejstlige, saasom det theologiske Fakultet ved Universitetet og Pastorseminariet, og at der er givet særlige Bestemmelser for at værne om den offentlige Fred paa Folkekirkens Helligdage...Materielt støttes Folkekirken foruden ved en Række

Bevillinger paa Finanslovens § 21; men iøvrigt ved det Indbegreb af Ejendele og Indtægter, der ogsaa efter Reformationen ere forblevne henliggende til de kirkelige Embedsmænds og Anstalters Underhold, hvoriblandt Præstegaarde og Præstetiender samt Kirketienden, for saa vidt som det til Kirkens Vedligeholdelse fornødne Beløb angaar, der ved Kirkers Afhændelse regelmæssig er bleven forbeholdt...og iøvrigt ved Paalæg paa Kirkesamfundets Medlemmer.”

E.F. Larsen omtaler bestemmelsen i grundlovens § 4 i tredje bog af ”Den danske Kirkeret” (1912). Han nævner i den forbindelse understøttelsespligten og anfører følgende s. 33:

”Den Understøttelse, Kirken nyder, er ikke alene af materiel Art, som Tilskud til kirkelige Øjemed af Statens Midler; men ogsaa ad andre Veje understøtter Staten Kirken, saaledes derved at den evangelisk-lutherske Lære danner Grundlaget for Religionsundervisningen i Landets offentlige Skoler og foredrages ved det theologiske Fakultet ved Kjøbenhavns Universitet, Kirkens Vielse anerkjendes som borgerlig gyldig Ægteskabsstiftelse, og Statsmagten freder om Kirkens Helligdage som almindelige borgerlige Hvilidage og knytter dens Gudstjeneste til de betydningsfuldeste Begivenheder i Samfundslivet og Nationens Liv.”

H.J.H. Glædemark beskriver i sin disputats om ”Kirkeforfatningsspørgsmålet i Danmark indtil 1874” (1948), s. 265, understøttelsespligten i grundlovens § 4 på følgende vis:

”Endelig skal omtales Statens forfatningsmæssige Pligt – iflg. Gr.l.s § 3 – til at *understøtte* den evangelisk-lutherske Folkekirke. Da Understøttelsens Karakter og Omfang ikke angives i Grundloven, maatte det efter 5. Juni 1849 blive Lovgivningsmagtens Opgave at træffe Afgørelse herom, hvad Grundlovskomiteen for øvrigt ogsaa udtaler i sin Betænkning. Der kan dog ingen Tvivl være om, at der ved Grundlovens Bestemmelse skal forstaas en Understøttelse af baade materiel og ideel Natur. Dette fremgaar ogsaa af en Række Udtalelser i den grundlovgivende Rigsforsamling, først og fremmest af Kultusminister Madvig, der udtalte, at Understøttelsen dels skulde være pekuniær og materiel, dels skulde bestaae deri, ’at Staten, uden at tvinge Nogen ind i Kirken, tilveiebringer i det ydre Liv al den Sikkerhed for Kirken, som den behøver, at den freder om Kirken, freder om Gudsdyrkelsen, yder Gudsdyrkelsen Respect og sikkrer den mod enhver Forstyrrelse’. Dette har da ogsaa været Tilfældet i Tiden efter Grundlovens Udstedelse. I ideel Henseende er Folkekirken blevet understøttet derved, at Staten har draget Omsorg for, ikke blot at den evangelisk-lutherske Lære er foredraget i selve Kirken, det theologiske Fakultet ved Universitetet, Pastoralseminariet og Skolen, men ogsaa at Helligdagslovgivningen er opretholdt i Overensstemmelse med Kirkens Lære og Krav. I materiel Henseende er Folkekirken blevet understøttet dels ved Bevillinger paa Finansloven, dels ved Indbegrebet af de siden Reformationen til Kirkevæsenet henlagte Ejendomme og Indtægter.”

Hans Gammeltoft-Hansen beskriver i 1999 i en artikel i ”Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum” (1999), s. 447, understøttelsespligten på følgende vis:

”I § 4, 2. led, fastslås det, at Folkekirken skal ’understøttes som sådan af staten’. Hvori statens understøttelse af Folkekirken nærmere skal bestå, om-

tales ikke i grundloven, men er overladt til lovgiver. To bindinger kan dog under alle omstændigheder udledes af grundlovsbestemmelsen og dens forarbejder. Den ene består i, at en fuldstændig adskillelse mellem staten og Folkekirken er udelukket, så længe det nuværende forfatningsgrundlag er gældende. Den anden er, at statens 'understøttelse' af Folkekirken indbefatter såvel økonomisk som anden støtte. Hvori denne ikke-økonomiske understøttelse nærmere består, endsige dens omfang, kan derimod ikke udledes af § 4 og dens forarbejder. Som eksempel på dens nuværende karakter og udformning kan nævnes helligdagsloven, folkeskolens undervisning i kristendomskundskab samt den civilretlige retsvirkning af kirkelig vielse og navngivning ved dåb."

Hans Gammeltoft-Hansen anfører i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, red. af Henrik Zahle, 2. udgave (2006), side 137, bl.a. følgende:

"Den understøttelse, som staten er pligtig at yde Folkekirken, er af såvel økonomisk som anden art.

...

Også den ikke-økonomiske støtte må fastlægges nærmere ved lov; af § 4 og dens forarbejder kan nok udledes en pligt til (også) anden støtte end den økonomiske, men næppe noget om dens nærmere karakter og omfang. Som eksempler på sådan støtte kan nævnes helligdagsloven (lbkg. nr. 279 af 17. juni 1983, ændret ved lov nr. 277 af 8. maj 1991), folkeskolens undervisning i kristendomskundskab (jf. lbkg. nr. 393 af 26. maj 2005, § 5, stk. 2, 1c), driften af de teologiske fakulteter og Pastoralseminariet samt den civilretlige retsvirkning af kirkelig vielse og navngivning ved dåb."

Der er i øvrigt redegjort for indholdet af understøttelsespligten i grundlovens § 4, 2. led, i pkt. 2 i Justitsministeriets notat af 10. august 2009 om forholdet mellem understøttelsespligten i grundlovens § 4 og en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud. Notatet er optaget som bilag til betænkning nr. 1511/2009 om omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud.

5. Som det fremgår af det ovenfor anførte, har grundlovens § 4, 2. led, gennem tiden givet anledning til nogen tvivl, men den gængse opfattelse i statsretlig og kirkeretlig litteratur er dog, at udtrykket "understøttelse" skal forstås i vid forstand, dvs. som en forpligtelse for staten til at yde både økonomisk og moralsk støtte. Bestemmelsen er også blevet forstået sådan i praksis.

Efter Justitsministeriets opfattelse må bestemmelsen i grundlovens § 4, 2. led, antages at indebære en forpligtelse for staten til at yde en vis ikke-økonomisk støtte til folkekirken. Efter Justitsministeriets opfattelse må det samtidig antages, at understøttelsens art og omfang er overladt til lovgiver.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at en mulig afskaffelse eller flytning af en eller flere helligdage ikke i sig selv kan rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 4, 2. led. Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at en ordning, der ikke som sådan indebærer en afskaffelse eller flytning af helligdage, men f.eks. at en eller flere af folkekirkens helligdage medregnes i den almindelige arbejdstid, heller ikke kan antages at rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 4, 2. led.