



Debatoplæg

fra

Udvalget
om en mere sammenhængende
og moderne
styringsstruktur for folkekirken

April 2013

Debatoplæg

fra

Udvalget
om en mere sammenhængende
og moderne
styringsstruktur for folkekirken

April 2013

Debatoplæg

fra

Udvalget om en mere sammenhængende

og moderne

styringsstruktur for folkekirken

Ministeriet for Ligestilling og Kirke

E-mail: km@km.dk

Hjemmeside: www.miliki.dk

ISBN 978-87-996174-0-1

Indhold

Indledning.....	4
Folkekirkens opgave og identitet - og seks pejlemærker.....	6
Folkekirken som evangelisk-luthersk kirke.....	6
Seks pejlemærker.....	8
Nært forhold mellem staten og folkekirken.....	8
Folkekirkens tilstedeværelse overalt.....	8
Præstens uafhængighed.....	10
Rummelighed og frihed.....	11
2200 menigheder - én folkekirke.....	11
Demokratisk legitimitet.....	13
Folkekirkens indre anliggender.....	15
Indre anliggender - hvad er det, og hvem har kompetencen?.....	15
Overvejelser om styring af indre anliggender.....	17
Modeller for anderledes styring af indre anliggender.....	18
Model 1: Lovregulering med udgangspunkt i nuværende ordning.....	19
Model 2: Kirkeråd med begrænset kompetence.....	21
Model 3: Kirkeråd med udvidet kompetence.....	23
Folkekirkens fælles økonomi og fælles anliggender.....	27
Fælles økonomi - hvad er det, og hvem har kompetencen?.....	27
Fælles anliggender - hvad er det, og hvem har kompetencen.....	30
Overvejelser om styring af den fælles økonomi.....	30
Modeller for anderledes styring af fælles økonomi og fælles anliggender.....	33
Model 1: Lovregulering med udgangspunkt i nuværende ordning.....	34
Model 1 a: Lovregulering og forelæggelse for Folketingets Finansudvalg.....	35
Modeller med folkekirkeligt organ med varierende beslutningskompetence.....	38
Model 2 a: Et folkekirkeligt organ med besluttende kompetence.....	38
Model 2 b: Enighedsmodel.....	40
Model 3: Folkekirkens økonomibestyrelse (Et folkekirkeligt organ med mest mulig kompetence).....	41
Delt eller samlet kompetence i forhold til indhold og økonomi.....	45
Argumenter for og imod delt eller samlet kompetence.....	45

Indledning

Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken blev ned-sat af regeringen i september 2012. Det skete med opbakning fra alle partier i Folketinget til udvalgets kommissorium og sammensætning. Og det skete bl.a. efter en konference, hvor en bred kreds af folkekirkelige aktører markerede tilslutning til, at dette spørgsmål skal overvejes.

Udvalget skal komme med forslag til en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken med en klar ansvarsfordeling for økonomiske og indholdsmæssige forhold, her- under indre anliggender. Udvalget skal som led i sit arbejde med dette beskrive den nuværende opgavefordeling og de styringsmæssige kompetencer i folkekirken samt fordele og ulemper ved at bevare disse.

Der er to overordnede temaer for udvalgets arbejde. Det ene tema er reguleringen af folkekir- kens indre anliggender. Det vil sige emner som bl.a. gudstjenesteordning og ritualer m.v. for kir- kelige handlinger, bibeloversættelse og salmebog. Det andet tema er folkekirkens fælles økono- mi. Det vil sige statens tilskud til folkekirken samt fællesfonden og landskirkeskatten.

Udvalget kan foreslå en eller flere modeller for, hvordan disse forhold skal styres i fremtiden.

Det er i øvrigt en forudsætning, at udvalget arbejder ud fra den danske folkekirkens tradition for decentral opbygning på grundlag af de lokale sognemenigheder, rummelighed, frihedslovgiv- ning, mindretalshensyn og demokratisk valgte organer.

Udvalget er blevet bedt om i foråret 2013 at fremlægge foreløbige resultater af sine overvejelser for regeringen. Formålet med dette er, at der skal være mulighed for en bred folkekirkelig og folkelig debat, som kan indgå i udvalgets endelige overvejelser. Udvalget skal aflevere sin ende- lige betænkning til regeringen inden udgangen af marts 2014.

Udvalget lægger sine foreløbige overvejelser og nogle mulige modeller for det fremtidige styre frem i dette debatoplæg.

Debatoplægget består af fire hovedafsnit.

Det første hovedafsnit indeholder en konstatering af, hvad der er folkekirkens grundlæggende opgave, og en beskrivelse af folkekirkens fundament som evangelisk-luthersk kirke. I tilknytning til dette er der beskrevet seks pejlemærker, som efter udvalgets opfattelse må indgå i vurderin- gen af modeller for den fremtidige udformning af folkekirkens styre.

Det andet hovedafsnit handler om folkekirkens indre anliggender. Det indeholder en beskrivelse af, hvad der forstås ved indre anliggender, og hvordan de reguleres i dag. Dernæst præsenteres udvalgets overvejelser, og der beskrives forskellige modeller for, hvordan styring og regulering af de indre anliggender kan tilrettelægges.

Det tredje hovedafsnit handler om folkekirkens fælles økonomi og fælles anliggender. Det inde- holder en beskrivelse af, hvad begrebet folkekirkens fælles økonomi omfatter, og hvordan den fælles økonomi styres i dag. Afsnittet indeholder endvidere en beskrivelse af fælles anliggender. Dernæst præsenteres udvalgets overvejelser, og der beskrives forskellige modeller for, hvordan styring og regulering af den fælles økonomi kan tilrettelægges.

Modellerne præsenteres således, at de mindst vidtgående beskrives først og de mest vidtgående sidst. Der er således ikke tale om nogen prioritering af modellerne.

I det fjerde hovedafsnit beskrives muligheder for at kombinere de beskrevne modeller for sty- ring af indre anliggender med modellerne for styring af den fælles økonomi.

Udvalget skal kun overveje styring af folkekirkelige forhold. Læseren bedes derfor være op- mærksom på, at når der i dette debatoplæg anvendes ord som "kirken" og "kirkelig", så sigtes der udelukkende til folkekirken og folkekirkelige forhold. Andre kristne kirker i Danmark, her-

iblandt andre evangelisk-lutherske menigheder, og andre trossamfund er derfor ikke omfattet af beskrivelserne og synspunkterne i dette debatoplæg.

Desuden skal det bemærkes, at de betegnelser, der er anvendt for de forskellige modeller og for det eller de organer, der indgår i dem, først og fremmest er valgt, for at det skal være muligt at skelne mellem de forskellige modeller. De er således ikke udtryk for, at udvalget har lagt sig fast på, hvad eventuelle organer i en fremtidig styringsstruktur skal hedde.

Yderligere materiale om udvalget og de emner, som udvalget har arbejdet med, er offentliggjort på Ministeriet for Ligestilling og Kirkes hjemmeside på adressen <http://miliki.dk/kirke/folkekirken/folkekirkens-styringsstruktur/>. Der er en oversigt over dette materiale sidst i dette debatoplæg.

Udvalget vil meget gerne deltage i en bred debat, før udvalget gør sig sine endelige overvejelser og udarbejder endelige modeller eller forslag til udformning af folkekirkens fremtidige styre.

Derfor vil der blive arrangeret et antal debatmøder rundt om i landet, som bl.a. medlemmer af menighedsråd vil blive inviteret til at deltage i. Ved hvert møde vil nogle af udvalgets medlemmer deltage.

Udvalget håber naturligvis også, at dette debatoplæg vil blive debatteret på møder i menighedsrådene og i andre fora med interesse for folkekirkens fremtidige styring.

God læse- og debatlyst.

April 2013

Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken

Hans Gammeltoft-Hansen (formand)

Jens Andersen	Paw Kingo Andersen	Per Bucholdt Andreasen	Ulla Morre Bidstrup
Helle Christiansen	Lisbet Christoffersen	Charlotte Dyremose	Sune Stampe Sørensen
Britta Schall Holberg	Jesper Langballe	Kurt E. Larsen	Helga Kolby Kristiansen
Henrik Nepper-Christensen	Kristian Korfits Nielsen		Karsten Nissen
Inge Lise Pedersen	Peter Skov-Jakobsen	Karen Sundbøll	Preben Juul Sørensen

Folkekirkens opgave og identitet - og seks pejlemærker

Folkekirkens opgave eller formål som en kristen kirke er at forkynde evangeliet om Kristus som hele verdens frelser. Dette udgangspunkt er lovgivningsmæssigt bestemt i grundloven, der bestemmer folkekirken som den evangelisk-lutherske kirke.

Forkyndelsen bygger på den grundforudsætning, at mennesker ikke ved egen indsats kan gøre sig fortjent til noget over for Gud, men kun kan modtage alt fra Gud i troen på Jesus Kristus.

Folkekirkens overordnede opgave danner udgangspunkt for de konkrete former, kirkelivet får i sogn, provsti og stift. Alle konkrete målsætninger må dybest set tjene denne opgave.

Den overordnede opgave - at forkynde evangeliet - er i sit indhold den samme, som den har været i 2000 år. Men kirken skal være kirke i sin tid, og ændrede vilkår giver løbende anledning til at spørge, om der kan tænkes ændringer i organiseringen af opgaverne i folkekirken, der kan gøre kirken mere egnet til at varetage sin mission i det samfund, vi lever i i dag.

I de følgende afsnit er der først en nærmere karakteristik af folkekirken som evangelisk-luthersk kirke. Dernæst gøres der rede for seks pejlemærker, som til dels og i en lidt anden form indgik i betænkning 1511/2010 om omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud.

Udvalget mener, at forslag til eventuelle ændringer i folkekirkens styre skal vurderes i lyset af såvel folkekirkens overordnede opgave som karakteristikken af folkekirken som evangelisk-luthersk kirke og de seks pejlemærker.

Folkekirken som evangelisk-luthersk kirke

Folkekirken er, som nævnt i grundloven, en evangelisk-luthersk kirke. Der findes andre evangelisk-lutherske trossamfund i Danmark, ligesom der er grupper af befolkningen, som tilhører andre trossamfund eller ikke er medlemmer af noget trossamfund. Folkekirken er dog med en medlemsprocent på 80 af den samlede befolkning langt det største trossamfund i Danmark.

Folkekirken har et bestemt grundlag i form af en række bekendelsesskrifter ¹. Nogle af disse bekendelsesskrifter har de evangelisk-lutherske kirker fælles med andre kristne kirker. Andre af dem er særegne for de evangelisk-lutherske kirker. Det har betydning for den forkyndelse, som lyder i folkekirken. Det har også betydning for den måde, som folkekirken er organiseret på.

Kirken er ifølge de særlige evangelisk-lutherske bekendelsesskrifter et fællesskab af mennesker, hvor evangeliet bliver forkyndt, og hvor sakramenterne dåb og nadver bliver forvaltet ².

Det betyder, at menigheden, som samles om forkyndelsen af evangeliet og om dåb og nadver, er central i forståelsen af folkekirken.

Denne forståelse af menigheden som central hænger sammen med Luthers tanker om det almindelige præstedømme. Disse tanker blev udformet i et opgør med den katolske kirkes teologi, hvor frelsen formidles gennem kirke*institutionen*, og hvor kirken derfor styres af præster, biskopper og pave.

¹ Folkekirkens bekendelsesskrifter har siden Danske Lov (1683) været fastlagt som: Bibelen, de tre oldkirkelige trosbekendelser, Den Augsburgske Bekendelse og Luthers lille Katekismus.

² I Den Augsburgske Bekendelses artikel 7, hedder det om kirken: "Ligeledes lærer de, at der stadig vil vedblive at være een hellig kirke. Men kirken er de helliges forsamling, i hvilken evangeliet forkyndes rent, og sakramenterne forvaltes rettelig. Og til kirkens sande enhed er det tilstrækkeligt at stemme overens om evangeliets lære og sakramenternes forvaltning, og det er ikke nødvendigt overalt at have de samme menneskelige overleveringer eller kirkeskikke eller ceremonier, som er indstiftet af mennesker. Som Paulus også siger (Ef. 4.5): "Een tro, een dåb, een Gud og alles Fader."

Det almindelige præstedømme betyder - med Luthers ord - at enhver, der er døbt, både er præst, biskop og pave, fordi frelsen ikke formidles igennem en institution eller ved gerninger, men alene ved tro, som er Guds gave, og som formidles igennem ordet, dåben og nadveren.

For Luther er en menighed således et fællesskab af mennesker, der stiller sig under evangeliets ord og lader sig lede af dette i deres liv uden at være bundet til et bestemt sted eller bestemte personer. Da alle i dette fællesskab er både præster, biskopper og pave, har de dybest set også alle en ret og en pligt til at være med til at forkynde evangeliet.

For at der skal være orden i rammerne og synlighed omkring menighedens fællesskab, og for at forkyndelsen også kan ske på et teologisk velfunderet grundlag, er der i den evangelisk-lutherske kirke ved siden af det almindelige præstedømme et særligt præsteembede³. Derfor er det nødvendigt, at menigheden vælger (kalder) en præst til at påtage sig den særlige opgave at forkynde evangeliet og forvalte dåb og nadver i menigheden.

At menigheden kalder et menneske til det særlige præsteembede betyder ikke, at præsten står over menigheden, men det betyder, at præsten står sammen med menigheden og er i menigheden med en særlig tjeneste og et særligt ansvar for evangeliets forkyndelse. Samtidig er der dog i folkekirken udviklet en stærk tradition for, at præsten nok skal stå sammen med og være i menigheden, men også skal have rum og frihed til inden for den ramme, som sættes af folkekirkens bekendelsesgrundlag, at forkynde evangeliet uden at være i et direkte afhængighedsforhold til menigheden.

Dette grundlæggende evangelisk-lutherske syn på kirkeordning og forholdet mellem menighed og præst er afspejlet i den måde, hvorpå forholdet mellem menighed og præst er organiseret i folkekirken i dag.

Præsten forventes at udføre sin særlige tjeneste i et tillidsfuldt vekselvirkningsforhold med menigheden. Og når det gælder folkekirkens styrelse, er der i både menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd etableret et samvirke mellem lægfolk og gejstlige.

Folkekirken forstås som et rummeligt fællesskab, hvor enhver, der er døbt, har ret til at være med, og hvor enhver, der er med, har mulighed for at tage del i et fælles ansvar. Det er formentlig medvirkende til, at et stort flertal af Danmarks befolkning er med i folkekirken. Den er dermed også en kulturbærende faktor, der er med til at skabe folkelig sammenhæng og fortolkning af livsmening ind i det enkelte menneskes liv og det danske samfund.

Udover sit direkte formål - at forkynde evangeliet om Jesus Kristus som verdens frelser - har kirken også til opgave at tilbyde bidrag til fortolkning af livsindhold og livsanskuelse. Det sker med udgangspunkt i kristendommen, og det sker med mange udtryksformer igennem mission, social omsorg via kirkens diakonale arbejde, undervisning, oplysning og kulturel formidling i øvrigt. De frie folkekirkelige organisationer varetager i stor udstrækning en række af disse opgaver.

Desuden tilbyder folkekirken forskellige fællesskaber og en tilstedeværelse i menneskers forskellige livssituationer i glæde og sorg. Dette tilbydes ikke kun i det enkelte sogn, men igennem de seneste årtier også i forskellige sammenhænge, hvor der har været særlig brug for at etablere kirkelige fællesskaber, f.eks. på hospitaler, i fængsler, blandt studerende, for søgende mennesker

³ I Den Augsburgske Bekendelses artikel 5, hedder det om det kirkelige embede: "For at vi kan nå til den tro, er der indstiftet et embede til at lære evangeliet og meddele sakramenterne.

For gennem ordet og sakramenterne som midler skænkes Helligånden, der virker tro, hvor og når det behager Gud, hos dem, som hører evangeliet om, at Gud ikke for vore fortjenesters skyld, men for Kristi skyld retfærdiggør dem, der tror, at de tages til nåde for Kristi skyld. Gal. 3.14:

For at vi kunne få åndens forjættelse ved troen.

De fordømmer gendøberne og andre, som mener, at mennesker kan få Helligånden uden noget ydre ord ved deres egne forberedelser og gerninger."

eller i andre sociale sammenhænge, hvor sognefællesskabet ikke længere alene definerer det kirkelige fællesskab.

Seks pejlemærker

Nært forhold mellem staten og folkekirken

Det første pejlemærke er, at der fortsat skal være et nært forhold mellem staten og folkekirken.

Staten og den evangelisk-lutherske kirke har været tæt forbundne siden reformationen i 1536. I Chr. III's Kirkeordinans af 14. juni 1539 kom det nære forhold bl.a. til udtryk i forhold til kaldelse og udnævnelse af præster. I Kirkeordinansen knæstattes et princip, som fortsat er gældende. Nemlig at forudsætninger for at virke som præst i den evangelisk-lutherske kirke i Danmark er kaldelse (ved menigheden), udnævnelse (ved kongen/staten) samt ordination og kollats (ved biskoppen).

Med grundloven af 1849 blev der indført religionsfrihed, jf. grundlovens § 67, men der blev ikke indført religionslighed eller ligestilling af trossamfund. Traditionen for et nært forhold mellem staten og den evangelisk-lutherske kirke blev videreført, om end på et ændret grundlag.

Det nære forhold i form af en gensidig understøttelse kom først og fremmest til udtryk i den særstilling, som den evangelisk-lutherske kirke blev tillagt med en af de første paragraffer i grundloven, den nuværende § 4, som lyder:

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

Det kom også til udtryk i grundlovens § 66, som lyder:

"§ 66. Folkekirkens forfatning ordnes ved lov."

At bestemmelsen om den evangelisk-lutherske kirke blev placeret i grundlovens første kapitel, understreger den evangelisk-lutherske kirke som folkekirken i Danmark.

§ 4 indebærer, at statens lovgivning vedrørende folkekirken ikke må være i strid med den evangelisk-lutherske bekendelse. Det er den gængse opfattelse i statsretlig og kirkeretlig litteratur, at udtrykket "understøttelse" i § 4 skal forstås i vid forstand, dvs. som en forpligtigelse for staten til at yde både økonomisk og moralsk støtte til folkekirken.

Det nære samvirke mellem staten og folkekirken kommer også til udtryk ved, at folkekirken for staten varetager opgaver, som har bred samfundsmæssig karakter, samt at folkekirken er inddraget i markeringen af officielle begivenheder, som det f.eks. er tilfældet med gudstjenesten forud for Folketingets åbning og med gudstjenester ved mærke- eller mindedage af national betydning.

Hertil kan føjes, at regeringen og de politiske partier, som har tilsluttet sig nedsættelsen af udvalget, har understreget, at udvalgets overvejelser skal ske med respekt af folkekirkens grundlovssikrede særstilling.

Folkekirkens tilstedeværelse overalt

Det andet pejlemærke handler om folkekirkens tilstedeværelse overalt i landet.

Forkyndelsen er som tidligere nævnt folkekirkens grundlæggende opgave og forpligtelse, og alle medlemmer af folkekirken har del i denne opgave og forpligtelse.

Samtidig er der i folkekirken et særligt præsteembede, der har en særlig forpligtelse i forhold til forkyndelsen. Adgang til præstelig betjening er således en central del af spørgsmålet om folkekirkens tilstedeværelse overalt.

Det har i alle de godt 160 år med en folkekirke været en grundholdning, at "der fra Skagen og til den sydlige spids af Bornholm, ikke [skal] kunne fødes eller opvokse noget menneske, uden at han føler sig omgivet af et tilbud - ikke en tvang, men et tilbud - af kristen tro og trøst" ⁴.

Det er primært blevet sikret gennem den præstelige betjening med gudstjenester og kirkelige handlinger i sognemenighederne, som er folkekirkens grundenheder og dermed det organisatoriske fundament. Der er imidlertid, især i løbet af de seneste ca. 40 år, i stigende tal opstået behov for præstelig betjening af menigheder, som er defineret ud fra særlige grupper, f.eks. studerende, eller i forhold til institutioner som f.eks. hospitaler og fængsler. Mange mennesker møder kristen forkyndelse i kraft af de frie kirkelige organisationer. På institutioner og plejehjem, i børne- og ungdomsorganisationer og i socialt arbejde, der definerer sig som folkekirkeligt. Her medvirker ikke blot præster, men arbejdet bæres også af frivillige og ansatte medarbejdere i organisationerne.

I en globaliseret og international verden påtager folkekirken sig ligeledes sammen med Danske Sømands- og Udlandskirker et ansvar for at betjene danskere i udlandet samt dansksindede i Sydslesvig.

Ud over disse eksempler på folkekirkens "tilstedeværelse overalt" kan nævnes, at folkekirkens stærke tradition for rummelighed og frihed også bidrager meget til, at folkekirken er og kan være en inkluderende kirke, som i overført betydning kan være "overalt". Den grundholdning, at mennesker overalt i landet - i sognemenigheder, i særlige grupper eller institutioner og i andre sammenhænge - skal kunne føle sig omgivet af et tilbud om kristen tro og trøst, er så rodfæstet, at det må anses for et ufravigeligt krav, at den også skal kunne imødekommes efter en eventuel omlægning af folkekirkens styre.

Dette er også afspejlet i udvalgets kommissorium, hvor det forudsættes, "at udvalget arbejder ud fra den danske folkekirkens tradition for decentral opbygning på grundlag af de lokale sognemenigheder".

Under den gældende ordning bliver grundholdningen om præstelig betjening overalt bl.a. imødekommet ved, at fællesfonden og staten sammen finansierer et antal præstestillinger. Det fremgår således af økonomilovens § 20, stk. 2, at staten medvirker ved finansiering af 1892,8 præstestillinger. Ministeren kan herudover godkende oprettelse af yderligere præstestillinger, som finansieres enten af fællesfonden eller af lokale ligningsmidler. Fordelingen mellem stifterne af de stillinger, der finansieres af statens tilskud og fællesfonden, sker på grundlag af en såkaldt præstefordelingsmodel, som er aftalt mellem ministeren og biskopperne.

I næste led imødekommes grundholdningen ved, at biskoppen, som har kompetencen til at bestemme præstestillingernes placering inden for stiftet, sørger for, at såvel sognemenigheder som særlige grupper og institutioner, der ikke er afgrænset til bestemte sogne eller provstier, bliver tilgodeset med præstelig betjening. Ønsker fra f.eks. frie kirkelige organisationer om præsters medvirken kan imødekommes ved, at præster, der er villige til at påtage sig dette, af biskoppen kan blive bevilget "forlagt tjeneste" og dermed løse opgaven som en del af deres tjenstlige arbejde.

Under den gældende ordning kan grundholdningen imødekommes uafhængigt af de enkelte områders økonomiske styrke. Det skyldes, at langt de fleste præstestillinger finansieres af statens tilskud og fællesfonden. Fællesfondens primære indtægtskilde, landskirkeskatten, udskrives med samme procentuelle vægt i alle ligningsområder. Det indebærer, at økonomisk stærke områder bidrager til at sikre det økonomiske grundlag for det nødvendige antal præstestillinger i økonomisk svage områder.

Dette solidaritetsprincip har været og vurderes fortsat at være grundlæggende for folkekirken.

Folkekirken skal også efter en eventuel ændring af statens økonomiske støtte have mulighed for at være til stede overalt – og være til stede i tilstrækkeligt omfang.

⁴ Citat af kirkeminister, biskop P. C. Kierkegaard i Folketinget den 16. dec. 1867.

Den demografiske udvikling har medført, at normeringen af præstestillinger ikke i fuldt omfang dækker behovet i befolkningstætte områder. Der er foretaget en vis justering af antallet af præster i befolkningstætte og mere befolkningstynede områder. Den udvikling vil fortsætte, men det er vigtigt, at der både i befolkningstynede og i befolkningstætte områder fortsat findes en forsvarlig præstelig betjening.

Eventuelle modeller for ændring af statens tilskud til folkekirken bør derfor udformes, så det sikres, at der fortsat overalt kan lyde evangelisk-luthersk forkyndelse, uanset om folkekirkens medlemmer lokalt har økonomisk grundlag for selv at finansiere denne forkyndelse, eller om det kun kan lade sig gøre med økonomisk tilskud fra andre dele af folkekirken.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt fortsat at sikre et "fugleperspektiv" i henseende til fordelingen af præstestillinger, således at folkekirkens landsdækkende forpligtelse opretholdes med de tilpasninger, som den demografiske udvikling tilsiger.

Dette kan gøres ved fortsat at anvende en fordelingsmodel, der bygger på faste kriterier. Men det er samtidig et aspekt, som bør indgå i overvejelser om udformning af modeller for den fremtidige styring af folkekirkens fælles økonomi.

Præstens uafhængighed

Det tredje pejlemærke handler om præstens uafhængighed i udøvelsen af den pastorale forpligtelse.

Præsternes forkyndelse skal ske ud fra det fælles grundlag, som udgøres af folkekirkens bekendelsesskrifter. Præsterne har tillige et fælles grundlag i form af den teologiske kandidatuddannelse på universiteterne, den obligatoriske uddannelse på Pastorseminariet og den fælles efteruddannelse i folkekirkens institutioner til efteruddannelse af præster.

At forkyndelsen skal ske ud fra et fælles grundlag, betyder dog ikke, at alle præsters forkyndelse skal være ens. Inden for det fælles grundlag er der, og skal der fortsat være, plads til, at præster er forskellige i deres forkyndelse og i udøvelsen af deres pastorale virksomhed i øvrigt.

Dette har siden 1912 bl.a. været understøttet af, at der i lov om menighedsråd er en bestemmelse om præstens uafhængighed i forhold til menighedsrådet.

Ved en ændring af menighedsrådsloven i 2007 blev det bestemt, at menighedsrådet har ansvar for både kirkelige og administrative anliggender i sognet. Samtidig blev princippet om præstens uafhængighed af menighedsrådet i udøvelsen af den pastorale forpligtelse dog fastholdt. I bemærkningerne til lovforslaget hed det, med henvisning til betænkning 1477/2006 Opgaver i sogn, provsti og stift om dette:

"Menighedsrådslovens § 1 præciseres, så det klart fremgår, at menighedsrådet - valgte medlemmer og præst(er) - har ansvaret for at lede det kirkelige liv i sognet, såvel for så vidt angår rammerne som indholdet: »Sognets eller kirkedistriktets kirkelige og administrative anliggender styres af menighedsrådet, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen.« Hermed tydeliggøres det, at valgte medlemmer og præst(er) er forpligtet til at samvirke om det kirkelige liv i sognet. [...] Samtidig præciseres menighedsrådslovens § 37, så det klart fremgår, at den vedrører præstens forkyndelsesfrihed: »Præsten er i udøvelsen af sin pastorale forpligtelse, herunder sin forkyndelse, sin sjælesorg og sin undervisning, uafhængig af menighedsrådet.«

Eventuelle ændringer af statens støtte, f.eks. således at løn m.v. til præster og provster finansieres fuldt ud af folkekirkelige midler, og en eventuel ændring af folkekirkens styre må derfor udformes på en måde, som gør det muligt at opretholde præstens uafhængighed af menighedsrådet i den pastorale virksomhed.

Præstens uafhængighed anses under den nuværende ordning især for at være sikret i kraft af, at ansættelsesmyndigheden i forhold til præster er placeret hos ministeren for ligestilling og kirke.

Da det ved en lovændring i 2006 blev gjort muligt at oprette præstestillinger, der finansieres af de lokale kirkelige kasser, blev det derfor bestemt, at også disse præster skulle have (kirke)ministeren som ansættelsesmyndighed. Tilsvarende gælder de præstestillinger, der efter en lovændring i 2012 bliver finansieret fuldt ud af fællesfonden.

Det, at ministeren for ligestilling og kirke er ansættelsesmyndighed, indebærer samtidig, at præster har fælles løn- og ansættelsesvilkår, uanset hvor i folkekirken de er ansat.

Rummelighed og frihed

Det fjerde pejlemærke handler om rummelighed og frihed, som er to karakteristiske træk ved folkekirken.

Det afspejler sig bl.a. i, at selv om tanken om det almindelige præstedømme med den enkeltes medansvar for forkyndelsen og dens vilkår er grundlæggende i den evangelisk-lutherske kirkeforståelse, så stilles der i lovgivningen ikke andre krav til folkekirkens enkelte medlemmer, end at de skal være døbt, og at de skal være villige til at betale kirkeskat.

Rummeligheden og friheden afspejles også i, at de rammer, som den kirkelige lovgivning sætter, giver meget store muligheder for, at man lokalt i sognemenighederne selv kan bestemme, hvordan det kirkelige liv skal udformes. Det giver mulighed for, at forskellige kirkesyn kan rummes og udfoldes inden for folkekirken. F.eks. er det muligt i de enkelte sognemenigheder at anvende mindre ændringer i liturgien og at benytte salmer, som ikke indgår i salmebogen, hvis præst og menighed er enige om det, og biskoppen godkender afvigelserne.

Allerede få år efter grundloven blev det fastslået, at folkekirkens medlemmer ikke længere skulle være bundet til bopælssognet. Det skete med loven om sognebåndsløsning i 1855, der gav mulighed for, at medlemmer af folkekirken kunne knytte sig til en præst i et andet sogn, hvis de følte sig mere i overensstemmelse med denne præsts forkyndelse end med forkyndelsen i bopælssognet.

Folkekirkemedlemmernes mulighed for at vælge blev godt 10 år senere markant udbygget med den lov, der gjorde det muligt at oprette valgmenigheder.

Senere er der i lovgivningen indføjet forskellige bestemmelser, som yderligere underbygger tanker om rummelighed og frihed. Det gælder forskellige regler, som sikrer, at der kan tages hensyn til mindretal i en sognemenighed, f.eks. i forbindelse med præsteansættelser, og i form af adgang til at holde gudstjenester med en præst, som tilkaldes udefra. En yderligere frihedsbestemmelse er, at en menighed kan løse stiftsbånd til en biskop i et andet stift.

Det er i udvalgets kommissorium anført som en forudsætning, at udvalget bl.a. skal arbejde ud fra folkekirkens tradition for rummelighed, frihedslovgivning og mindretalshensyn.

2200 menigheder - én folkekirke

Det femte pejlemærke handler om folkekirkens enhed.

De enkelte menigheder i folkekirken kan betragtes som individuelle evangelisk-lutherske menigheder. Det betyder dog ikke, at der i Danmark er ca. 2.200 helt selvstændige folkekirker (svarende til antallet af sogne). Selv om de enkelte menigheder kan være meget forskellige, så er de alligevel bundet sammen på en måde, som gør, at folkekirken kan og må betragtes som én, landsdækkende kirke.

De enkelte menigheder er dele af en større sammenhæng - en fælles kirkeordning, hvis formål er at understøtte, at kirken er folkets, og at der er tale om én folkekirke.

Der vurderes at være meget bred opbakning såvel folkeligt som kirkeligt og politisk til at fastholde folkekirken som en enhed.

Den indbyrdes forbundethed ligger naturligvis i første række i den fælles evangelisk-lutherske bekendelse og i folkekirkens fremtræden som ét trossamfund med fælles, autoriserede gudstjenesteordninger, ritualer og salmebøger. Dertil kommer folkekirkens fælles forbundethed gennem fælles gejstlig retspleje, fælles ansættelsesmyndighed for præster, fælles regler for menighedernes valg af deres repræsentative organer og for disse organers virksomhed, fælles regler for stiftelse og ophør af medlemskab, fælles regler for rettigheder og pligter og i en vis udstrækning desuden fælles økonomi. Hele dette ordningsmæssige fællesskab gennemføres og sikres i praksis gennem den nære forbindelse mellem folkekirken og staten.

Det kan således konstateres, at folkekirken fortsat i meget stor udstrækning er karakteriseret ved et nærhedsprincip, som også fremmer rummelighed og frihed og derigennem mangfoldighed. Det har medvirket til, at folkekirken består af mange små enheder og samtidig er en landsdækkende helhed.

Nærhedsprincippet indebærer i folkekirkens sammenhæng for det første, at det, der kan løses lokalt, fortsat løses lokalt - enten i det enkelte sogn eller i et samarbejde mellem flere sogne. Det enkelte sogn kan frit vælge at løse en opgave selv eller vælge at gå ind i et samarbejde. De frie kirkelige organisationers lokale arbejde foregår ofte på tværs af sognestrukturen.

Det indebærer dernæst, at løsning af opgaver på et fælles (højere) niveau først og fremmest bør ske i situationer, hvor der i den nære sammenhæng er tilslutning til, at en opgave kan løses bedre gennem samarbejde på et højere niveau. Der er dog også opgaver, som efter deres karakter må løses i fællesskab eller på et højere niveau end det enkelte sogn, herunder for folkekirken som helhed.

I de senere år har den demografiske udvikling været med til at fremme samarbejde mellem de enkelte menigheder. Samarbejde indebærer i mange tilfælde, at det er muligt at gennemføre aktiviteter, som menighederne, eller nogle af dem, ikke har økonomiske eller menneskelige ressourcer til at gennemføre alene.

Ændrede økonomiske og strukturelle forhold har således betydet en udfordring i forhold til de enkelte menigheders status som selvstændige forvaltningsmæssige størrelser. Denne status udfordres også i nogen grad af en øget kompleksitet i de almene regler i samfundet, som folkekirken, dens menigheder og menighedsråd også må efterleve. F.eks. regler om ansættelsesforhold og arbejdsmiljø samt åbenhed og transparens i forhold til økonomiske dispositioner.

Derfor samarbejdes der i stadig stigende omfang på tværs af sognegrænser om varetagelse af nogle af disse opgaver.

Der er således en vis udvikling i retning af, at folkekirken på det lokale niveau i stigende grad opfattes som et fælles anliggende med provstiet eller stiftet som ramme. Denne udvikling kan i bedste fald være med til at fastholde og måske endog styrke medlemmernes opbakning til folkekirken på grund af de muligheder, som skabes gennem samarbejdet, dels i forhold til økonomien, dels i forhold til, hvilke opgaver der er menneskelige og økonomiske ressourcer til at tage op.

Enheden eller fællesskabet kommer i forhold til økonomi bl.a. også til udtryk i, at løn m.v. til præster m.v. samt udgifter til nogle stifts- eller landsdækkende institutioner og aktiviteter finansieres på et fælles, centralt niveau.

Afhængigt af hvordan en eventuel ændring af statens økonomiske støtte og dermed også finansiering af løn m.v. til præster udformes, er der imidlertid en risiko for, at denne enhed kan komme under pres.

Jo mere decentralt beslutningskompetence og ansvar for ansættelse af og finansiering af løn m.v. til præster og provster bliver placeret, des større risiko vil der være for, at der bliver markante forskelle mellem forholdene i de forskellige dele af folkekirken. Forskelle mellem forholdene i 10 "stiftsfolkekirker" og/eller forskelle mellem forholdene i 98 "provstifolkekirker" (svarende til antallet af kommuner og dermed ligningsområder) og/eller forskelle mellem forholdene i et langt større antal pastorater og sogne.

Risikoen for en sådan udvikling kan for det første begrundes i, at der er markante forskelle mellem de enkelte stifters og ligningsområders selvstændige økonomiske bæreevne. Det vil, medmindre der sikres en udligning, så økonomisk stærke områder bidrager til de økonomisk svagere, medføre væsentlige forskelle mellem mulighederne for at opretholde gejstlig betjening i det omfang, som vurderes nødvendigt for at sikre folkekirkens tilstedeværelse med forkyndelse overalt.

Desuden kan forskelle mellem kirkelige og kirkepolitiske synspunkter i de enkelte stifter og provstier bidrage til en udvikling i retning af 10 eller 98 eller endnu flere kirker.

En sådan udvikling kan siges at have afsæt på det nationale niveau, idet den i givet fald vil være en følge af beslutninger om i betydeligt omfang at decentralisere kompetence og ansvar.

En sådan udvikling, hvor der med afsæt på det nationale niveau opstår væsentlige forskelle mellem folkekirkens ressourcer og udtryk i de enkelte provstier og/eller stifter, medfører risiko for, at medlemmernes opbakning til folkekirken visse steder kan blive svækket.

Demokratisk legitimitet

Det sjette pejlemærke handler om demokratisk legitimitet.

Folkekirken er karakteriseret ved en høj grad af magtspredning. Indflydelsen i folkekirken er delt mellem forskellige organer, bl.a.: Folketinget, ministeren for ligestilling og kirke, biskopperne, stiftsrådene, provstiudvalgene og menighedsrådene.

Det indebærer, at der er en indbygget afbalancering af magt mellem de forskellige organer. Der er desuden en afbalancering af magt mellem lægfolket og gejstligheden. Det kommer bl.a. til udtryk i den forpligtelse, som de valgte medlemmer af menighedsrådene og præsterne har til at samvirke om det kirkelige liv i sognet. Det kommer også til udtryk i sammensætningen af provstiudvalg og stiftsråd, hvor der også er både læge og gejstlige medlemmer.

Magtspredningen og magtbalancen medvirker til, at der er og kan være stor frihed i folkekirken.

Både forud for indførelsen af menighedsråd i 1903 og siden har der i såvel kirkelige som politiske kredse som regel været en forbeholden holdning over for etablering af nye kompetente organer i folkekirken. Der har politisk og i dele af det kirkelige miljø ikke kun været en forbeholden, men en direkte afvisende holdning i forhold til at tillægge nye eller eksisterende organer kompetence til at udtale sig på hele folkekirkens vegne om teologiske, kirkepolitiske og især om alment politiske spørgsmål.

Disse holdninger i forhold til nye organer prægede både den kirkelige og den politiske drøftelse om lovforslag om etablering af permanente stiftsråd. I lovforslaget, som blev fremsat i Folketinget i november 2008 og vedtaget i maj 2009, var stiftsrådernes beslutningskompetence derfor udtrykkeligt afgrænset til nogle økonomiske og administrative anliggender, for at der kunne opnås den bredest mulige enighed.

De beskrevne tendenser til forbehold over for etablering af kompetente organer i folkekirken har betydning i forbindelse med en eventuel ændring af statens tilskud og i det hele taget i forbindelse med overvejelser om en fremtidig styringsstruktur for såvel den fælles økonomi som folkekirkens indre anliggender.

F.eks. vil en ændring af statens tilskud til et bloktilskud rejse spørgsmålet om, hvem der skal have kompetencen til at beslutte den detaljerede fordeling af et bloktilskud mellem formål og geografiske områder. En ændring af finansiering af løn m.v. til præster og provster vil, uanset hvordan den udformes, rejse spørgsmål om, hvem der skal have kompetencen til at normere antallet af præstestillinger og til at beslutte, hvor stillingerne skal placeres. Afhængigt af hvordan finansieringen udformes, kan der også blive rejst spørgsmål om, hvem der skal have ansættelseskompetencen i forhold til præster og provster.

Problemstillingen kan kort skitseres således: Jo mere detaljeret Folketinget er i lovgivning om normering og finansiering af præstestillinger og i lovgivning om statens tilskud, des mindre vil omfanget være af den beslutningskompetence, som efterfølgende skal udøves af ministeren for ligestilling og kirke og/eller valgte folkekirkelige organer. Og omvendt.

Det har betydning i forhold til vurdering af eventuelle nye folkekirkelige organer samt disses opgaver og kompetence.

Folkekirkens struktur er som nævnt baseret på demokratisk valgte organer med menighedsrådene som det helt centrale organ, der sammen med provstiudvalget har ansvaret for den lokale kirkelige økonomi.

Menighedsrådene henter deres demokratiske legitimitet fra, at alle voksne medlemmer af folkekirken har adgang til at deltage i valget af dem.

Menighedsrådene deltager i samtlige øvrige valg i folkekirken, idet det er menighedsrådenes medlemmer, der vælger de fleste af provstiudvalgets og stiftsrådets medlemmer. Menighedsrådene har også stemmeret ved valg af stiftets biskop. Menighedsrådet har desuden gennem sin indstillingsret afgørende indflydelse på valg af sognets præst(er), og menighedsrådet og provstiudvalget har gennem en udtaleret indflydelse på valg af provst.

Valg til provstiudvalg og stiftsråd sker således ved indirekte valg, hvor de læge medlemmer vælges blandt folkekirkens medlemmer.

Det kan være et demokratisk problem, at valg sker ved indirekte valg, specielt når interessen for at deltage i menighedsrådsvalget – i hvert fald når man ser på antallet af afstemningsvalg og stemmeprocenten ved disse – er forholdsvis beskeden.

Et alternativ til det indirekte valg af provstiudvalg og stiftsråd samt et eventuelt nyt organ for folkekirken på landsplan vil være et direkte valg, f.eks. i hvert provsti. En indvending herimod kan være, at der næppe vil være større interesse blandt folkekirkens medlemmer for at deltage i valg af medlemmer til et eventuelt centralt organ, end der er for at deltage i valg af det lokale menighedsråd.

Det bør således overvejes, hvordan der kan sikres et eventuelt nyt folkekirkeligt organ på landsplan en tilstrækkelig demokratisk legitimitet.

Heroverfor står det forhold, at de nuværende kompetente organer for folkekirken - Folketinget og regeringen repræsenteret ved ministeren for ligestilling og kirke - har en meget høj grad af demokratisk legitimitet, om end ikke nødvendigvis i en folkekirkelig sammenhæng. Folketinget gennem det direkte valg, og regeringen/ministeren ved at stå til ansvar over for Folketinget.

Folkekirken indre anliggender

I det følgende er der først en beskrivelse af, hvad der forstås ved indre anliggender, samt af, hvem der har kompetencen i forhold til styring og regulering af indre anliggender.

Derefter gøres der rede for overvejelser i udvalget, og der beskrives nogle mulige modeller for fremtidig styring i forhold til indre anliggender.

Indre anliggender - hvad er det, og hvem har kompetencen?

Traditionelt anses ritualer, gudstjenesteordningen, bibeloversættelse og salmebog for at høre til det, der ofte betegnes som folkekirken indre anliggender. Til de indre anliggender regnes også tilsynet med de specifikt gejstlige dele af præsternes embedsførelse i form af forkyndelse og forvaltning af sakramenterne.

Siden 1849 har regeringen i kraft af en sædvane ved vedkommende minister stået for reguleringen af de indre kirkelige anliggender i det omfang, det er nødvendigt at regulere dem. Reguleringen sker gennem kongelige anordninger eller resolutioner, der udstedes efter ministerens indstilling og på ministerens ansvar.

Som eksempler på den retlige regulering i medfør af den nævnte retssædvane kan nævnes, at der ved kongelig resolution er autoriseret gudstjenesteordning, bibeloversættelse, salmebog og ritualer for dåb, nadver i hjemmet, vielse og jordpåkastelse samt for bispevielse, kirkeindvielse, præstevielse og provsteindsættelse. Der er også ved kongelig anordning fastsat bestemmelser om dåb, konfirmation og indledende konfirmationsforberedelse (minikonfirmander).

Biskopperne har, som supplement til de ritualer m.v., der er fastsat ved kgl. resolution eller kgl. anordning, udarbejdet vejledende ordninger for nogle andre kirkelige handlinger. Der er bl.a. vejledende ordninger for begravelse og bisættelse, hvor kun ritualer for jordpåkastelse er autoriseret, urnenedsættelse, kirkegårdsindvielse og kapelindvielse.

Det er ministeren for ligestilling og kirke, som i medfør af en retssædvane har enekompetencen til at foretage den retlige regulering af disse anliggender, selv om de betegnes som indre kirkelige anliggender. De indre anliggender blev før grundloven reguleret ved kgl. resolution eller kgl. anordning. Denne ordning er blevet videreført, fordi der ikke er blevet lovgivet om, at det skulle ske på en anden måde, og fordi Rigsdagen og siden Folketinget har afstået fra at regulere disse områder ved lov.⁵

Det er kun ministeren, som kan anmode om en kongelig resolution eller kongelig anordning, og der er hverken ved lovgivning, der er vedtaget af Folketinget, eller på anden måde fastsat regler om, hvilken fremgangsmåde ministeren skal anvende i forbindelse med regulering af indre anliggender.

Fra lovgivers side anses det for en forudsætning, at ministeren gør brug af sin kompetence, idet en retlig regulering af de indre anliggender er nødvendig, for at folkekirken kan fungere. Ministeren skal naturligvis handle inden for grundlovens rammer, herunder grundlovens § 4, der fastslår, at det er den evangelisk-lutherske kirke, som er den danske folkekirke.

De skiftende ministre siden 1849 har imidlertid generelt udvist stor skønsomhed og været tilbageholdende overfor selvstændigt at regulere de indre kirkelige anliggender. Ministerens kompe-

⁵ Et medlem af udvalget, Lisbet Christoffersen, finder dog med henvisning til grundlovens § 4 ('understøtte') og § 66 ('folkekirken forfatning') i kombination med udviklingen i international ret, at Folketinget ikke kan antages at have kompetence til at regulere folkekirken indre anliggender i snæver forstand. Se herved senest Lisbet Christoffersen: "Religion, politik og ret i Europa" samt "Den aktuelle danske religionsretlige model" i Christoffersen, Iversen, Kærgaard og Warburg (red): *Fremtidens danske religionsmodel*, Frederiksberg, Anis forlag 2012, s. 71-102 og s 239-258.

tence til at udstede anordninger på disse områder er derfor blevet udøvet på grundlag af indstillinger fra biskopper eller rådgivning i form af betænkninger fra udvalg, arbejdsgrupper eller kommissioner med deltagelse af biskopper og andre teologisk sagkyndige.

De ovennævnte emner, der er omfattet af den traditionelle forståelse af begrebet indre anliggender, vedrører kernen i folkekirken som evangelisk-luthersk kirke.

Ved siden af disse emner er der nogle anliggender, som kan siges også at vedrøre kernen, men samtidig har andre aspekter, og som derfor er reguleret på anden måde.

Det gælder de uddannelsesmæssige krav m.v., der stilles som forudsætning for at være ansat som præst i folkekirken. Disse krav er fastsat i lov om ansættelse i stillinger i folkekirken m.v. samt i bekendtgørelser og cirkulærer, der er udstedt med hjemmel i denne lov.

Det gælder også regler om behandling af spørgsmål om, hvorvidt en præst eller biskop er i strid med folkekirkens lære. Disse regler er fastsat i lov om domstolsbehandling af gejstlige læresager.

Særligt om biskoppernes rolle i hidtidig praksis

I praksis har biskopperne gennem en lang årrække udøvet deres forpligtelse til at udføre gejstligt tilsyn i folkekirken inden for deres stift ved også som kollegium at føre gejstligt tilsyn med folkekirkens indre anliggender. Denne fælles tilsynsvirksomhed udføres aktuelt i praksis bl.a. ved kvartårige bispemøder med fælles dagsorden og referat, der også er undergivet offentlighedens indsigt. Bispekollegiet fungerer uden fast formand, hvorved understreges, at biskopperne i denne fælles drøftelse af tilsynsopgaverne er ligeværdige. Biskopperne indstiller i fællesskab repræsentanter, der af ministeren udpeges til en lang række folkekirkelige organer og organisationer (som Det mellemkirkelige Råd og Danske Sømands- og Udlandskirker).

Biskopperne tager endvidere initiativ til og bidrager til en løbende videreudvikling af bibeloversættelse, folkekirkens liturgi og ritualer samt salmebog. Dette foregår ofte i et udvalg eller en kommission nedsat af ministeren efter drøftelse med biskopperne. Dermed sikres også et bredt fagligt, folkeligt og folkekirkeligt netværk bag forslagene. Biskopperne har i hidtidig praksis indstillet ændringer af ritualer m.v. til ministeren på grundlag af et klart kvalificeret flertal. Ministeren har ikke formelt set været forpligtet til at føre biskoppernes indstilling ud i livet, men praksis har tydeligt vist, at grundigt gennearbejdede ønsker om f.eks. en ny salmebog er blevet gennemført.

Endvidere udarbejder biskopperne vejledninger om f.eks. en nærmere forståelse og praktisk anvendelse af ritualerne, ligesom biskopperne har udarbejdet vejledende ritualer for f.eks. urnenedsættelser. Uden for området 'indre anliggender' kan ligeledes nævnes, at biskopperne i fællesskab tager stilling til tolkning af spørgsmål, der er henlagt til deres kompetence, såsom udarbejdelse af en liste over kristne trossamfund, der på forhånd vil kunne forvente at få en anmodning imødekommet om at få folkekirkens kirkebygninger stillet til rådighed i bestemte sammenhænge.

Endelig er det også praksis, at biskopperne regelmæssigt mødes med ministeren bl.a. til drøftelse af anliggender, der måtte indebære brug af det gejstlige tilsyn. Samlet har bispekollegiet således i praksis initiativret og -pligt vedrørende tilsyn med folkekirkens indre anliggender.⁶

Det mellemkirkelige Råd og biskopperne har udarbejdet en fælles forståelse af, hvordan mellemkirkelige spørgsmål af læremæssig betydning skal afklares. Det fremgår af den fastlagte praksis, at Det mellemkirkelige Råd forelægger sådanne spørgsmål for bispekollegiet forud for beslutning i det mellemkirkelige råd med henblik på, at biskopperne har mulighed for på læremæssigt grundlag at udtale sig om en beslutning i det mellemkirkelige arbejde.

⁶ Jf. notatet Bispeembedet i den danske folkekirke, der findes på www.miliki.dk som bilag til dette debatoplæg.

Overvejelser om styring af indre anliggender

Fælles gudstjenesteordning og ritualer, fælles regler omkring dåb og konfirmation samt fælles salmebog og bibeloversættelse er med til at understrege og fastholde, at folkekirken er en helhed, samtidig med at de ca. 2.200 sogne er grundenhederne i folkekirken.

Udvalgets medlemmer er derfor enige om, at der fortsat skal være fælles regler for disse forhold, der ofte betegnes som folkekirkens indre anliggender (jf. pejlemærket 2.200 menigheder - én folkekirke).

Der er også enighed om, at det som hidtil skal være muligt i de enkelte sognemenigheder f.eks. at anvende mindre ændringer i liturgien og at benytte salmer, som ikke indgår i salmebogen, hvis præst og menighedsråd er enige om det (jf. pejlemærket Rummelighed og frihed), og biskoppen kan godkende den lokale beslutning.

Fastsættelse af ritualer m.v. for de områder, der er omfattet af begrebet indre anliggender, er regelfastsættelse i lighed med den, som for andre områder af folkekirkens virke sker ved Folketingets lovgivning.

På grund af de indre anliggenders særlige karakter ser udvalget gerne, at de indre anliggender fortsat bliver reguleret ved kgl. resolution eller kgl. anordning frem for at blive reguleret ved lovgivning i Folketinget.

Der er, som nævnt ovenfor i beskrivelsen om indre anliggender, aldrig fastsat regler om forløbet af den proces, som fører frem til en kgl. resolution eller kgl. anordning om indre anliggender. Det er dog som nævnt praksis, at ministerens indstillinger om kgl. resolutioner eller anordninger er baseret på indstillinger fra biskopperne eller rådgivning i form af betænkninger fra arbejdsgrupper, udvalg eller kommissioner.

I den hidtidige praksis har der også været lagt vægt på, at bibeloversættelsen og salmebogen såvel som folkekirkens liturgi og ritualer har bred folkelig betydning for langt de fleste danskere. Uanset model for tilrettelæggelse af de indre anliggender i fremtiden bør der tages højde for, at ændringer af disse kan have betydning for samfundet generelt og dermed for befolkningen som helhed. Derfor er det naturligt, at brede dele af befolkningen har en interesse i at kunne gennemskue og deltage i fremtidige ændringer af bibeloversættelse, salmebog, liturgi og ritualer. Dette bør ske både ved bred faglig involvering i arbejdet og ved brede folkelige og folkekirkelige høringer over udkast til ændringer i formuleringerne af de indre anliggender.

Der kan tænkes forskellige holdninger til, hvordan processen frem mod kgl. resolution eller kgl. anordning skal være.

To yderpunkter blandt holdningerne er:

- Den nuværende ordning, hvor ministeren har enekompetencen til at beslutte, hvad der skal forelægges til kgl. resolution eller kgl. anordning, har fungeret godt i praksis, idet ministeren har udvist skønsomhed og traditionelt har inddraget brede folkekirkelige og folkelige kredse. Ordningen er baseret på en retssædvane, og der er ikke fastsat regler om, hvem der skal inddrages eller høres forud for ministerens beslutning.
- Ansvar for regulering af de indre anliggender skal i videst muligt omfang placeres hos et folkekirkeligt organ. Hvis den formelle regulering af indre anliggender fortsat skal ske ved kgl. anordning eller kgl. resolution, kan det dog kun ske efter indstilling fra ministeren.

Svarende til disse to yderpunkter og på skalaen imellem dem kan der opstilles forskellige modeller for, hvordan processen skal være defineret, samt i hvilket omfang og hvordan repræsentanter for folkekirken kan og bør inddrages formelt i processen ved udformning af ritualer og regler vedrørende indre anliggender. Det er gennemgående i samtlige modeller, at biskopperne skal inddrages i samme omfang som hidtil, ligesom det præciseres, at biskopperne ikke skal træffe beslutninger om indre anliggender alene. Samtidig indeholder modellerne en tydeliggørelse af

proceduren, der skal føre frem til en beslutning om ændringer af indre anliggender, så alle relevante interessenter er klar over, hvordan de kan komme til at indgå i arbejdet.

Der kan både til den nuværende ordning og til andre modeller for anderledes styring af de indre anliggender peges på såvel fordele som ulemper.

Udvalget er i den forbindelse klar over, at det, der af nogle opfattes som en fordel, af andre kan opfattes som en ulempe. Udvalgets medlemmer er heller ikke nødvendigvis enige om, hvad der er henholdsvis fordele og ulemper ved den nuværende ordning eller de efterfølgende modeller for en anderledes styring af folkekirkens indre anliggender

Det kan f.eks. anses som fordele ved den nuværende ordning,

- at den i praksis har fungeret godt, bl.a. fordi den er åben for, at mange forskellige i folkekirken har mulighed for at pege på ønsker eller behov for udarbejdelse af nye ritualer eller regler eller ændring af de eksisterende, og
- at der ikke er etableret et kirkeligt organ med kompetence til på hele folkekirkens vegne at indstille eller træffe beslutninger om nye ritualer eller regler eller ændring af de eksisterende.

Det kan f.eks. anses som ulemper ved den nuværende ordning,

- at det formelt er ministeren alene, som har kompetence til at beslutte, om der skal iværksættes et arbejde med henblik på udformning af nye ritualer eller regler, og
- at der ikke er fastsat regler om, hvordan eller i hvilket omfang repræsentanter for folkekirken - heriblandt biskopper, der har et særligt læremæssigt ansvar, andre gejstlige og sagkyndige samt lægfolk - kan eller skal inddrages i udformning af nye ritualer eller regler.

I de følgende afsnit beskrives tre modeller for, hvordan en anderledes regulering af indre anliggender kan tilrettelægges.

Fælles for modellerne er, at de sigter på at skabe større klarhed omkring kompetencerne i forhold til regulering af de indre anliggender.

Den første model indebærer begrænsede ændringer, idet den først og fremmest sigter på, at den nuværende ordning og praksis bliver lovreguleret. Den tredje model er den mest vidtgående med placering af betydelig kompetence i et folkekirkeråd. Den anden model afspejler en mulighed mellem disse holdningsmæssige yderpunkter.

Det skal understreges, at uanset hvilken model for lovregulering, der vælges, vil ministeren i kraft af de forfatningsretlige rammer bl.a. fortsat have mulighed for at tage lovgivningsmæssige initiativer. Ministeren kan i så henseende ikke forpligtes til at følge resultatet af en foretaget høring eller indstilling.

Modeller for anderledes styring af indre anliggender

De tre modeller for en anderledes styring af indre anliggender er – ud over en uændret bevarelse af den nuværende ordning:

1. Lovregulering med udgangspunkt i nuværende ordning
2. Kirkeråd med begrænset kompetence
3. Kirkeråd med udvidet kompetence.

For hver model er der som indledning en beskrivelse af formålet.

Derefter er der en skematisk oversigt, som i meget kort form beskriver formålet samt konsekvenser i forhold til organer, folkekirkens indflydelse, Folketingets og regeringens involvering, støttefunktion og økonomi. Efter skemaet er der en uddybende beskrivelse af disse emner.

Desuden omtales i forbindelse med de enkelte modeller nogle mulige fordele og ulemper.

Model 1: Lovregulering med udgangspunkt i nuværende ordning

Formålet med model 1 er:

At skabe større klarhed om den gældende ordning. Derfor fastsættes der ved lovgivning regler om regulering af de af folkekirkens indre anliggender, som i dag reguleres på grundlag af rets-sædvane ved kgl. resolution eller kgl. anordning.

Der fastsættes endvidere regler om, hvordan biskopperne inddrages formelt i processen med regulering af indre anliggender.

Skematisk oversigt over model 1

Formål	Organ	Folkekirkens indflydelse	Folketing og regering	Støttefunktion	Økonomi
Større klarhed i beslutningsprocesser angående indre anliggender, der i dag afgøres ved kgl. resolution eller kgl. anordning. Desuden: Sikre, at der fra folkekirkelig side kan tages initiativ til ændringer. Begrænsning af ministerens indflydelse. Tydeliggjort indflydelse for biskopperne	Ingen nye organer, men lovgivning om initiativret og forholdet mellem minister og biskopper	Ingen nye organer, men lovgivning om initiativret og om forholdet mellem minister og biskopper	Ministerens indflydelse begrænses af pligt til forhandling med biskopperne	Ingen ændringer	Ingen ændringer

Opgaver i model 1

Denne model medfører ingen ændringer i de opgaver, som i dag hører under henholdsvis Dronningen og ministeren. Det vil sige: Autorisation ved kgl. resolution af gudstjenesteordning, ritualer, salmebøger, bibeloversættelser samt kgl. anordninger om dåb, dåbsoplæring og konfirmation. Modellen indebærer således alene, at der ved lov fastsættes regler, som svarer til praksis under den nuværende ordning.

Lovgivningen vil derfor indeholde bestemmelser om ministerens muligheder for at tage nye initiativer og ministerens muligheder for at nedsætte udvalg m.v. Endvidere vil der være bestemmelser om ministerens mulighed for at sende sager om indre anliggender til høring i folkekirken samt om ministerens adgang til at benytte teologisk sagkundskab.

Gennem lovreguleringen sikres desuden, at der fra folkekirkelig side kan tages initiativ til ændringer af indre anliggender. Samtidig sker der en begrænsning af ministerens muligheder for at handle uden om folkekirken eller imod folkekirkens ønsker. Desuden sikres det, at der normalt vil være en bred folkekirkelig opbakning til ændringer i folkekirkens indre anliggender.

Den øgede regulering kan bestå i, at der i lov fastsættes bestemmelser om, at ministeren kun kan tage et initiativ til samt gennemføre regulering af indre anliggender efter forudgående forhandling med biskopperne, og at biskopperne kan opfordre ministeren til at tage et initiativ.

Desuden skal der fastsættes regler om de procedurer, der kan føre frem til ændring i indre anliggender, herunder om, at såvel bispekollegiet som ministeren kan eller skal nedsætte bredt sammensatte udvalg til forberedelse af sådanne ændringer.

Biskopperne kan som hidtil beslutte at udarbejde vejledninger og vejledende ritualer, der ikke skal autoriseres ved kgl. resolution, og som derfor ikke kræver ministerens eller Dronningens medvirken.

Sammensætning af organer i model 1

Der skal ved denne model ikke oprettes nye organer.

Ministeren vil som hidtil have kompetencen til at beslutte, om en indstilling skal forelægges for Dronningen. Modellen indebærer imidlertid, at ministerens kompetence til det vil fremgå af en lov og ikke som i dag være baseret på en sædvane.

Ministeren vil være forpligtet til forhandling med bispekollegiet, før ministeren tager initiativ til eller gennemfører ændring af regler vedrørende indre anliggender, og bispekollegiet får en formel ret til at opfordre ministeren til at tage et initiativ. Det forudsættes, at det som hidtil ikke alene er biskopperne, men brede folkekirkelige og faglige kredse, der inddrages i arbejdet.

Det forventes, at Folketinget som hidtil udviser betydelig tilbageholdenhed i sager om indre anliggender, således at reguleringen af de enkelte anliggender fortsat ikke skal behandles i en lovgivningsprocedure.

Balancen mellem folkekirken og staten forudsættes at forblive uændret. Folketinget vil som hidtil have mulighed for at stille spørgsmål til ministeren.

Fordele og ulemper ved model 1

Det kan anses som fordele ved model 1,

- at den nuværende balance i forholdet mellem folkekirken og staten bevares,
- at intet organ kan udtale sig eller træffe beslutninger på folkekirkens vegne,
- at den gældende ordning, der i dag kun er defineret i sædvane, bliver beskrevet i lovbestemmelser,
- at modellen fastholder den praksis, der har været for, at regulering af indre anliggender ikke skal behandles i almindelig lovgivningsprocedure i Folketinget og derfor ikke bliver genstand for eller resultat af politiske forhandlinger og aftaler,
- at ministeren kun efter forhandling med biskopperne kan tage initiativ til samt gennemføre regulering af indre anliggender,
- at biskopperne kan opfordre ministeren til at tage et sådant initiativ,
- at både ministeren og bispekollegiet får kompetence til at nedsætte udvalg til forberedelse af ændringer i regler om indre anliggender,
- at der gennem tydelige procedureregler sikres bred faglig, folkekirkelig og folkelig indflydelse på udformning af regler om indre anliggender, og
- at fastholdelse af ministerens kompetence er i overensstemmelse med og understreger statens pligt til at understøtte folkekirken.

Det kan anses som ulemper ved model 1,

- at det fortsat vil være ministeren, og dermed staten, som alene har kompetencen til at afgøre, om der skal ske ændringer i regler om indre anliggender,
- at ministeren ikke vil have pligt til at følge indstillinger fra biskopperne, der har et særligt læreansvar som følge af deres tilsynsembede, og
- at ministeren ikke vil have pligt til at følge indstillinger fra andre organer, grupper eller sagkyndige i folkekirken.

Over for de anførte ulemper kan anføres, at ministeren som hidtil kan udvise stor skønsomhed i forhold til reguleringen af indre anliggender.

Model 2: Kirkeråd med begrænset kompetence

Formålet med model 2 er:

At skabe større klarhed i beslutningsprocesserne angående de dele af folkekirkens indre anliggender, der i dag afgøres ved kgl. resolution eller kgl. anordning.

Det er endvidere formålet at øge såvel den læge som den gejstlige indflydelse ved at lade et nyt organ, der består af læge og gejstlige deltage i beslutningsprocessen.

Det sker ved at formalisere beslutningsprocedurerne i et regelsæt, der også omfatter oprettelsen af et råd bestående af gejstlige og læge - *folkekirkerådet*.

Endvidere sker der en tilkobling af de frie folkekirkelige organisationer samt folkekirkens personaleorganisationer til den formelle struktur, ved at de frie organisationer også bliver repræsenteret ved medlemmer i rådet, mens en repræsentant for personaleorganisationerne får observatørstatus.

Modellen forudsætter som de øvrige modeller, at biskopperne fortsat både udøver tilsyn i hvert sit stift og som kollegium udøver tilsyn på landsplan. Der skal således fastlægges en procedure for at indhente biskoppernes rådgivning som led i og forud for endelig beslutning om spørgsmål, der har tilsynskarakter.

Skematisk oversigt over model 2

Formål	Organ	Folkekirkens indflydelse	Folketing og regering	Støttefunktion	Økonomi
Større klarhed i beslutningsprocesser angående indre anliggender, der i dag afgøres ved kgl. resolution eller kgl. anordning. Øget folkekirkelig indflydelse	Et folkekirkeråd bestående af læge og gejstlige, herunder biskopper, samt to medlemmer udpeget af ministeren, tre medlemmer udpeget af frie folkekirkelige organisationer og et medlem fra folkekirkens personaleorganisationer	De læge medlemmer af rådet vælges af menighedsrådene. Repræsentanterne for præster, provster og biskopper vælges af og blandt henholdsvis præster, provster og biskopper. Frie folkekirkelige organisationer samt personaleorganisationer bliver repræsenteret. Rådet har pligt til at høre biskopperne i lærespørgsmål	Ministeren udpeger to medlemmer til folkekirkerådet. I øvrigt som nu - Folketinget og regeringen forventes at være tilbageholdende. Nye initiativer vedrørende regler om indre kirkelige anliggender forudsætter regeringens tilslutning. Modellen forudsætter et samspil mellem rådet og ministeren	Sekretariat varetages af en stiftsadministration	Fællesfonden

Opgaver i model 2

Opgaverne vedrører de indre anliggender, som i dag reguleres ved kgl. resolution eller kgl. anordning. Det vil sige: Gudstjenesteordning, ritualer, salmebøger, bibeloversættelser samt kgl. anordninger om dåb, dåbsoplæring og konfirmation.

Folkekirkerådet afgiver indstilling til ministeren i de sager, ministeren forelægger for rådet. Rådet drøfter på eget initiativ spørgsmål, som rådet finder af betydning for de nævnte sagsområder. Rådet afgiver indstillinger til ministeren om iværksættelse af nye initiativer på rådets område.

Ministeren skal forelægge spørgsmål angående kultus og ritus for rådet, som afgiver en udtalelse.

Ministeren er ikke forpligtet til at følge rådets indstilling.

Ministerens rolle i forhold til Folketinget og regeringen ændres ikke.

Den endelige beslutning om regulering af regler om indre anliggender sker fortsat ved kgl. resolution eller kgl. anordning efter indstilling fra ministeren.

Folketinget vil som hidtil have mulighed for at stille spørgsmål til ministeren, og der vil derfor være adgang for ministeren til at bede folkekirkerådet om at fremkomme med udtalelser eller nærmere oplysninger. Folketinget forventes som hidtil at udvise betydelig tilbageholdenhed.

Folkekirkerådet kan nedsætte permanente og ad hoc udvalg med deltagelse af relevante sagskyndige og andre rådgivere, f.eks. et permanent salmebogsudvalg til at belyse emner, som rådet beslutter at behandle.

Sammensætning af organer i model 2

Folkekirkerådet kan sammensættes således:

- 10 læge medlemmer. Der vælges 1 medlem fra hvert stift. Valgbare er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret har medlemmer af menighedsråd
- 1-2 medlem(mer), der vælges af og blandt de læge medlemmer af provstiuvalgene
- 1-2 medlem(mer), der vælges af og blandt de læge medlemmer af stiftsrådene
- 3 præster, der vælges af og blandt præsterne
- 2 provster, der vælges af og blandt provsterne
- 2 biskopper, der vælges af biskopperne
- 2 medlemmer udpeget af ministeren
- 3 læge medlemmer, der udpeges af de frie folkekirkelige organisationer
- 1 medlem udpeget af folkekirkens personaleorganisationer.

Folkekirkerådet kommer således til at bestå af 25-27 medlemmer.

Der fastsættes en forretningsorden for rådet. Folkekirkerådet træffer beslutninger i møder. Udgangspunktet er, at rådet er beslutningsdygtigt, når halvdelen af medlemmerne er til stede. Alternativt kan der være en bestemmelse om, at rådet er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af de læge medlemmer og mindst halvdelen af de gejstlige medlemmer, heriblandt mindst en biskop, er til stede.

Den foreslåede sammensætning af folkekirkerådet indebærer, at rådet har en overvægt af læge medlemmer.

Folkekirkerådet skal derfor i sager, der berører læremæssige forhold, og som rådet beslutter at behandle, anmode biskopperne om at tage stilling til det læremæssige som en konsekvens af biskoppernes læremæssige ansvar. Det samme gælder, hvis ministeren forelægger en sag med læremæssigt indhold for folkekirkerådet. Biskoppernes indstilling i sådanne sager indgår som den læremæssige del af rådets behandling af sagen. Biskoppernes indstilling er dog ikke formelt bindende for rådet. Den beskrevne procedure svarer til den model, som er aftalt mellem Det mellemkirkelige Råd og biskopperne.

Folkekirkerådet sekretariatsbetjenes af en stiftsadministration, der vælges af rådet i samråd med biskopperne.

Udgifter ved rådets virksomhed afholdes af fællesfonden. Valg af medlemmerne vil være forbundet med en del udgifter, ligesom der kan blive tale om mødeudgifter m.v. i form af befodringsgodtgørelse til læge medlemmer af rådet og til deltagere i udvalgs- og rådsmøder samt eventuelt honorarer til sagkyndiges deltagelse i udvalgs- eller rådsmøder. Herudover forventes ikke udgifter af betydning.

Biskoppernes rolle i øvrigt ændres ikke.

Biskopperne har som hidtil mulighed for at udsende vejledninger. Det kan være vejledende ritualer, der ikke autoriseres ved kongelig resolution, og som optrykkes i ritualbogen, eller det kan være vejledninger fra hver enkelt biskop, som kan være forskellige fra stift til stift.

Fordele og ulemper ved model 2

Det kan anses som fordele,

- at et bredt sammensat organ - folkekirkerådet - får en afgørende indflydelse på regulering af indre anliggender,
- at folkekirkerådets kompetencer fastlægges ved lov, og at de bl.a. omfatter initiativret i forhold til regulering af indre anliggender samt ansvaret for at udforme eller tilrettelægge udformningen af regler, hvorefter rådet afgiver indstilling til ministeren,
- at folkekirkerådet får pligt til at høre biskopperne i sager, der berører læremæssige forhold,
- at der fastholdes en kompetence og et ansvar hos ministeren, idet ministeren ikke vil have pligt til at indstille folkekirkerådets forslag til kgl. resolution eller kgl. anordning, og
- at ministeren skal forelægge spørgsmål, der vedrører kultus og ritus for folkekirkerådet, før ministeren tager stilling til dem.

Det kan anses som ulemper,

- at ministerens initiativret i forhold til indre anliggender begrænses af en pligt til at forelægge initiativer for folkekirkerådet,
- at også andre nye initiativer skal behandles i folkekirkerådet, før de kan fremmes,
- at der etableres et bredt sammensat organ med i alt 25-27 medlemmer med vidtgående kompetence i forhold til indre anliggender,
- at der er en meget markant overvægt af læge medlemmer i det organ, der får det formelle hovedansvar for sager, der vedrører læremæssige spørgsmål,
- at der kan opstå en vis overlappning mellem folkekirkerådets og biskoppernes opgaver, og
- at der med folkekirkerådet indføres et organ, der kan udtale sig på folkekirkens vegne i forhold til indre anliggender.

Model 3: Kirkeråd med udvidet kompetence

Formålet med model 3 er:

At skabe større klarhed i beslutningsprocesserne angående folkekirkens indre anliggender, såvel de sager, der i dag afgøres ved kgl. resolution eller kgl. anordning, som de sager, der i dag reguleres ved lov. Endvidere at øge den folkekirkelige indflydelse ved at sikre, at såvel læge som gejstlige deltager i beslutningsprocessen.

Modellen svarer således som udgangspunkt til model 2 med oprettelse af et folkekirkeråd, men rådets opgaver udvides, så rådet også får mulighed for at få indflydelse på de kerneanliggender, der i dag reguleres ved lov, dvs. reglerne om den gejstlige retspleje, præsteuddannelserne og § 2-tilladelserne til at søge præstestillinger m.v. Der skal fastlægges en procedure for at indhente biskoppernes rådgivning som led i og forud for endelig beslutning om spørgsmål, der har tilsynskaraktter.

Skematisk oversigt over model 3

Formål	Organ	Folkekirkens indflydelse	Folketing og Regering	Støttefunktion	Økonomi
<p>Større klarhed i beslutningsprocesser angående indre anliggender, der i dag afgøres ved kgl. resolution eller kgl. anordning.</p> <p>Øget folkekirkelig indflydelse også på de af folkekirkens kerne-anliggender, der er reguleret ved lovgivning</p>	Svarer til model 2	Svarer til model 2. Da rådets opgaveportefølje udvides, får rådet dermed større indflydelse	<p>Ministeren udpeger to medlemmer til folkekirkerådet. I øvrigt som nu - Folketinget og regeringen forventes at være tilbageholdende.</p> <p>Nye initiativer vedrørende lovgivning på det kirkelige område forudsætter regeringens tilslutning til fremsættelse af lovforslag.</p> <p>Modellen forudsætter et samspil mellem rådet og ministeren, og at Folketinget udviser den nødvendige skønsomhed</p>	<p>Sekretariat med juridisk kompetence.</p> <p>Sekretariat varetages i et samarbejde mellem en stiftsadministration og ministeriet</p>	Udgifter ved ordningen deles mellem finansloven og fællesfonden

Opgaver i model 3

Sager om folkekirkens indre anliggender, der i dag afgøres ved kgl. resolution eller kgl. anordning. Sagsområderne er: Gudstjenesteordning, ritualer, salmebøger, bibeloversættelser samt kgl. anordninger om dåb, dåbsoplæring og konfirmation.

Herudover får rådet mulighed for at drøfte spørgsmål vedrørende de kerneanliggender, der i dag er reguleret ved lovgivning. Det indebærer, at rådet f.eks. kan drøfte spørgsmål om gejstlig retspleje, præsteuddannelse, § 2-tilladelser til at søge præstestilling m.v.

Folkekirkerådet får en initiativret til at foreslå ny eller ændret lovgivning på disse områder. I det omfang, der fra andre kommer initiativer til ny eller ændret lovgivning, skal folkekirkerådet høres. F.eks. hvis Det Mellemkirkelige Råds beslutninger om tilslutning til internationale erklæringer eller organisationer forudsætter ny lovgivning eller har betydning for folkekirkens indre anliggender.

Det skal i lovgivning præciseres, hvilke kerneanliggender folkekirkerådet kan beskæftige sig med ud over de sager, som i dag afgøres ved kgl. resolution eller kgl. anordning.

Rådet vil kunne indstille til ministeren, at ny lovgivning udarbejdes. Rådet kan ikke foreslå lovgivning på områder, der ikke er omfattet af den fastlagte afgrænsning af rådets kompetenceområde.

Ministeren kan bede rådet tage en sag om ny lovgivning op, og rådet vil være forpligtet til at svare.

Ministeren vil ikke være forpligtet til at følge rådets indstillinger.

Ministerens rolle i forhold til Folketinget og regeringen ændres ikke.

Folketinget vil som hidtil have mulighed for at stille spørgsmål til ministeren, og der vil derfor være adgang for ministeren til at bede folkekirkerådet om at fremkomme med udtalelser eller nærmere oplysninger. Folketinget forventes som hidtil at udvise betydelig tilbageholdenhed.

Da rådet får mulighed for at drøfte og foreslå ny lovgivning, må det af loven om folkekirkerådet fremgå, hvilket samspil der forudsættes at være mellem rådet og ministeren.

Hvis ministeren kan gå ind for et forslag fra rådet, udarbejder ministeren i samarbejde med rådet et udkast til lovforslag, som derefter behandles i den sædvanlige lovgivningsproces. I denne proces kan ministeren bede om rådets bidrag til besvarelse af spørgsmål mv.

Da der ved lov er tillagt rådet en initiativ- og forslagsret vedrørende lovgivning om indre anliggender, må det forudsættes, at Folketinget udviser den nødvendige skønsomhed ved behandlingen af forslagene.

Sammensætning af organer i model 3

Folkekirkerådet sammensættes som beskrevet i model 2, og rådets medlemmer vælges eller udpeges på samme måde.

Ved behandling af sager, der vedrører læremæssige spørgsmål, skal folkekirkerådet forelægge disse for bispekollegiet som beskrevet i model 2.

Den praktiske sekretariatsbetjening kan varetages af en stiftsadministration. Da en stor del af folkekirkerådets virksomhed vil vedrøre lovgivning, vil der dog være behov for et tæt samarbejde med ministeriet om bl.a. juridiske og lovtekniske spørgsmål.

Fordele og ulemper ved model 3

Det kan anses som fordele,

- at et bredt sammensat organ - folkekirkerådet - får en afgørende indflydelse på regulering af indre anliggender ved kgl. resolution eller kgl. anordning,
- at folkekirkerådet desuden får indflydelse i forhold til de kerneanliggender, der reguleres ved lov, dvs. reglerne om gejstlig retspleje, præsteuddannelse og § 2-tilladelser til at søge præstestillinger m.v.,
- at folkekirkerådets kompetencer fastlægges ved lov, og at de bl.a. omfatter initiativret i forhold til regulering af indre anliggender samt ansvaret for at udforme eller tilrettelægge udformningen af regler, hvorefter rådet afgiver indstilling til ministeren,
- at folkekirkerådet får pligt til at høre biskopperne i sager, der berører læremæssige forhold,
- at der fastholdes en kompetence og et ansvar hos ministeren, idet ministeren ikke vil være forpligtet til at søge forslag fra folkekirkerådet gennemført ved lovgivning, og
- at ministeren skal forelægge spørgsmål, der vedrører kultus og ritus for folkekirkerådet, før ministeren tager stilling til dem, og at ministeren desuden skal forelægge spørgsmål, der vedrører lovgivning om øvrige indre anliggender for rådet.

Det kan anses som ulemper,

- at ministerens initiativret i forhold til indre anliggender, der reguleres ved kgl. resolution eller kgl. anordning, begrænses af en pligt for ministeren til at høre folkekirkerådet,

- at også andre nye initiativer skal behandles i folkekirkerådet, før de kan fremmes,
- at ministeren får pligt til at høre folkekirkerådet om eventuelle initiativer til lovgivning, der vedrører indre anliggender,
- at der er en meget markant overvægt af læge medlemmer i det organ, som får hovedansvaret for sager, der vedrører læremæssige spørgsmål,
- at der med folkekirkerådet indføres et organ, der kan udtale sig på folkekirkens vegne i forhold til indre anliggender og lovgivning om indre anliggender, og
- at folkekirkerådet får kompetence i forhold til lovgivning om bl.a. præsteuddannelse, som kan indebære økonomiske konsekvenser, uden at rådet samtidig har økonomisk ansvar for beslutningen - medmindre samme organ også får generel kompetence i forhold til folkekirkens fælles økonomi (jf. senere afsnit om samling af kompetence i forhold til indre og fælles anliggender og økonomi).

Folkekirkenes fælles økonomi og fælles anliggender

I det følgende er der først en beskrivelse af, hvad der forstås ved folkekirkenes fælles økonomi og folkekirkenes fælles anliggender, samt af, hvem der har kompetencen i forhold til styring og regulering af den fælles økonomi og de fælles anliggender.

Derefter gøres der rede for udvalgets overvejelser, og der beskrives nogle mulige modeller for fremtidig styring i forhold til den fælles økonomi og fælles anliggender.

Fælles økonomi - hvad er det, og hvem har kompetencen?

Folkekirkenes samlede økonomi består af den fælles økonomi, som udgøres af fællesfonden og statens tilskud til folkekirken, samt den lokale økonomi, det vil sige kirkekasserne og provstiudvalgskasserne.

Den følgende tabel illustrerer folkekirkenes samlede indtægter og udgifter i henholdsvis 1991, 2001 og 2011. Indtægter og udgifter er for alle tre år angivet i 2011 pris- og lønniveau. Det kan således konstateres, at de samlede folkekirkelige udgifter på 7.695 mio. kr. i 2011 var knap 30 pct. højere end de samlede folkekirkelige udgifter i 1991.

Udgifterne er i tabellen i videst muligt omfang medregnet på det niveau, hvor forbruget reelt finder sted. Således er f.eks. fællesfondens del af præstelønnen regnet med som udgift på det lokale niveau. Statens del af præstelønnen er dog i tabellen fastholdt på det statslige niveau.

I 2011 var folkekirkenes samlede indtægter 7.758 mio. kr. I den følgende tabel er vist fordelingen af indtægterne mellem de lokale kasser, fællesfonden og statens tilskud.

Konsolideret, sted - indtægter	1991	Pct.	2001	Pct.	2011	Pct.
Lokale kasser	4.186	74	4.865	73	5.922	76
<i>heraf lokal kirkeskat</i>	<i>3514</i>		<i>4289</i>		<i>4915</i>	
Fællesfonden	819	14	1.126	17	1.054	14
<i>heraf landskirkeskat</i>	<i>727</i>		<i>1006</i>		<i>1037</i>	
Staten	679	12	700	10	781	10
Indtægter i alt	5.685	100	6.690	100	7.758	100
Konsolideret, sted - udgifter	1991	Pct.	2001	Pct.	2011	Pct.
Lokale kasser*	5.056	84	5.811	84	6.667	87
Fællesfonden	252	4	402	6	299	4
Staten**	702	12	702	10	730	9
Udgifter i alt	6.010	100	6.915	100	7.695	100
* Inkl. løn til præster, pension til kirkefunktionærer, tilskud m.m. fra fællesfonden. Inkl. statens tilskud til kirkestandsættelse 19,5 mio. kr. i 2011.						
** I 2011 inkl. statens kompensation til folkekirken for påvirkning af kirkeskatten på 32 mio. kr.						
*** Inkl. statens andel af løn til præster, provster og biskopper (i 2011 var det 643 mio. kr.).						

Den lokale kirkeskat og landskirkeskatten udgør tilsammen den kirkeskat, som medlemmer af folkekirken betaler. Den lokale kirkeskat fastsættes af provstiudvalgene, mens landskirkeskatten fastsættes af ministeren for ligestilling og kirke i sammenhæng med fastsættelse af fællesfondens budget.

Den lokale kirkeskat svarede i 2011 til ca. 1.100 kr. per medlem af folkekirken, mens landskirkeskatten svarede til ca. 230 kr. pr. medlem.

Statens tilskud til folkekirken svarede i 2011 til ca. 140 kr. pr. indbygger.

Statens tilskud til folkekirken

Statens økonomiske støtte til folkekirken er i overensstemmelse med bestemmelsen i grundlovens § 4, der siger, at folkekirken understøttes af staten.

Folketinget fastsætter med vedtagelsen af finansloven statens tilskud til folkekirken. Endvidere er der i § 20 i lov om folkekirkens økonomi bestemt følgende:

”§ 20. Af folkekirkens udgifter afholder statskassen:

- 1) Lønninger, pensioner og andre ydelser til biskopperne.
- 2) Pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende provster og præster.
- 3) Udgifterne ved den kirkelige betjening af Christiansø og Hirsholmene.

Stk. 2. Statskassen yder endvidere et årligt tilskud til fællesfonden på 40 pct. af fællesfondens udgifter til lønninger til præster og provster svarende til 1.892,8 årsværk. Præstestillinger herudover finansieres fuldt ud af fællesfonden i henhold til § 11, stk. 1, nr. 1, eller lokalt i henhold til § 2, stk. 1, nr. 1.

Stk. 3. Endvidere udreder statskassen tilskud, hvis størrelse fastsættes på finansloven, dog mindst 14 mill. kr. årligt, til restaurering af kirker og af kirkers historiske inventar samt særligt bevaringsværdige gravminder.”

I 2013 er bevillingerne på i alt 757,5 mio. kr. (nettoudgift). Fordelingen fremgår af følgende tabel.

Statens bevillinger til folkekirken 2013 (nettoudgift)	mio. kr.
Departementet - Kirke	30,2
Mindelunden og De kgl. begravelseskapeller m.v.	8,6
Forskellige tilskud	2,0
Dansk Kirke i Sydslesvig og kirkelig betjening i udlandet	24,1
Istandsættelse af kirker	17,4
Løn til biskopper (inkl. pensionsbidrag)	10,1
Tilskud til løn til præster og provster samt pensionsbidrag af både statens og fællesfondens del af præstelønnen	462,2
Pension til præster og provster (§ 36)	176,9
Pensionskassen af 1950 (§ 36)	17,9
Kompensation som følge af navnelov	8,1
Udgifter i alt	757,5

Ministeren for ligestilling og kirke administrerer finanslovens bevillinger til folkekirken. Da den største del af bevillingerne er bundet til løn og pension til præster, har ministeren for ligestilling og kirke alene mulighed for at prioritere udmøntningen af ca. 100 mio. kr. svarende til ca. 13 pct. af statens samlede tilskud til folkekirken.

Ministeren har imidlertid kompetence til og ansvar for at foretage den nærmere fordeling af den bundne bevilling til præsteløn. Denne fordeling er traditionelt sket i samspil med biskopperne i forbindelse med fastsættelsen af fællesfondens budget og fællesfondens bevilling til præsteløn.

I 2009 blev der efter ønske og anbefaling fra Rigsrevisionen og Statsrevisorerne udarbejdet en model for fordelingen af præstestillinger og dermed bevillinger mellem de 10 stifter. Modellen er bl.a. baseret på antallet af folkekirkemedlemmer, kirker og kirkelige handlinger i de enkelte stifter. I modellen indgår også et hensyn til, at folkekirken i et vist omfang har forpligtelse i forhold til den del af befolkningen, der ikke medlemmer af folkekirken, samt at der i de enkelte stifter kan være nogle særlige vilkår for det kirkelige liv.

Det er biskoppen, der har kompetencen til at fordele stiftets bevilling til præsteløn inden for stiftet. Det er således biskoppen, der fastlægger placeringen af præstestillinger i stiftet.

Fællesfonden

Fællesfonden er folkekirkens fælleskasse. Lovgrundlaget for fællesfonden er kapitel 2 i lov om folkekirkens økonomi.

Fællesfonden dækker en række folkekirkelige udgifter, der betragtes som fælles, selv om en meget stor del af dem (f.eks. folkekirkens andel af løn til præster og provster samt udligningstilskud) vedrører det lokale niveau i folkekirken. Fællesfondens udgifter er i 2013 budgetteret til ca. 1.095 mio. kr. Dette beløb er eksklusive statens andel af præsteløn.

Fællesfondens største indtægtskilde er landskirkeskatten, der i 2013 udgør 1.102,0 mio. kr.

Ministeren for ligestilling og kirke fastsætter det samlede budget for fællesfonden. Det sker på grundlag af budgetforslag fra de 10 stifter samt de folkekirkelige institutioner, som helt eller delvis finansieres af fællesfonden. Ministeren for ligestilling og kirke fastsætter også landskirkeskatten, der sammen med kirkeskat til de lokale kirkelige kasser udgør den kirkeskat, som medlemmer af folkekirken betaler.

Fællesfondens budget og landskirkeskatten bliver fastsat efter høring af budgetfølgegruppen vedrørende folkekirkens drift. Budgetfølgegruppen består af en stiftamtmand, en biskop, en repræsentant for Landsforeningen af Menighedsråd, en repræsentant for Danmarks Provsteforening, en stiftskontorchef samt en repræsentant for Ministeriet for Ligestilling og Kirke. Budgetfølgegruppens indstilling om budgettet afgives, efter at budgetfølgegruppen har holdt et budgetsamråd med en læg repræsentant fra hvert af de 10 stifter samt en observatør for Den danske Præsteforening og en fælles observatør for de øvrige faglige organisationer i folkekirken.

Løn m.v. til præster og provster udgør knapt to tredjedele af alle fællesfondens udgifter. Den største del af fællesfondens udgifter er således bundet til de 1.892,8 præstestillinger, som staten giver tilskud til. Disse midler kan derfor ikke omprioriteres til andre formål.

Fordelingen af fællesfondens udgifter fremgår af den følgende tabel.

Fællesfondens udgifter 2013	mio. kr.
Løn m.v. præster og provster	627,2
Stiftsadministrationer	79,8
Folkekirkens IT	90,2
Folkekirkens uddannelser	52,2
Provstirevision, Nationalmuseet m.v.	24,1
Tilskud til Det Mellemkirkelige Råd, særlige menigheder m.v.	22,3
Udligningstilskud til lokale kasser	105,1
Pension tjenestemandsansatte kirkefunktionærer	87,4
Reserve	6,6
Udgifter i alt	1.094,9

Fælles anliggender - hvad er det, og hvem har kompetencen

Betegnelsen fælles anliggender omfatter forskellige initiativer eller aktiviteter inden for folkekirken, som det af forskellige grunde kan være relevant eller nødvendigt at varetage for folkekirken som helhed.

Blandt de ældste fælles anliggender er uddannelse og efteruddannelse af præster, kirkemusikskolerne, folkekirkens selvforsikringsordning og folkekirkens it.

Nyere initiativer og aktiviteter er bl.a. Folkekirke og religionsmøde, den fælles hjemmeside folkekirken.dk, Den Folkekirkelige Udviklingsfond, udarbejdelse af et fælles logo, der kan bruges af alle i folkekirken, samt etablering af et videns- og studiecenter.

De fælles initiativer eller aktiviteter er vokset frem på meget forskellige måder. Der er i adskillige tilfælde tale om, at ideen til dem er opstået i uformelle sammenhænge. Nogle af dem er også i første omfang blevet etableret på et uformelt grundlag, andre ideer er blevet videreudviklet af udvalg eller arbejdsgrupper, som har været nedsat af ministeren.

På baggrund af erfaringerne fra de uformelle forsøg eller på baggrund af indstillinger fra udvalgene er initiativerne eller aktiviteterne så på et tidspunkt blevet etableret med finansiering af midler fra fællesfonden.

Der er således ingen bestemt fremgangsmåde i forhold til udvikling af eller beslutning om igangsættelse af nye aktiviteter. Enkelte af de eksisterende fælles aktiviteter er lovreguleret. Men for alle initiativerne gælder, at der er behov for en fælles finansiering, og at de endelige beslutninger om den træffes i tilknytning til fællesfonden.

Ministeren har formelt enekompetencen til at beslutte, om der af fællesfonden skal bevilges midler til sådanne aktiviteter.

Overvejelser om styring af den fælles økonomi

Den kendsgerning, at en del af folkekirkens økonomi er fælles for hele folkekirken, mens den største del af folkekirkens økonomi er lokal, er et vigtigt bidrag til at fastholde folkekirken som en helhed, samtidig med at folkekirkens grundelementer er de knap 2.200 sogne (jf. pejlemærket 2.200 menigheder - én folkekirke).

Den fælles økonomi er også et vigtigt bidrag til at sikre, at folkekirken kan være til stede overalt (jf. pejlemærket Folkekirkens tilstedeværelse overalt).

Den fælles økonomi er bl.a. med til at sikre enheden og fastholde tilstedeværelsen overalt, fordi den indebærer en solidaritet mellem økonomisk svage og økonomisk stærkere områder i folkekirken. Økonomisk stærke områder bidrager forholdsmæssigt mere end økonomisk svage områder til landskirkeskatten, som er fællesfondens største indtægtskilde.

Dermed bidrager økonomisk stærke områder til at sikre, at der også i økonomisk svagere områder kan være præstelig betjening i rimeligt omfang, idet lønnen til præster og provster betales af den fælles økonomi, bortset fra et mindre antal præstestillinger, som finansieres af lokale kirkelige kasser.

Økonomisk stærke områder bidrager også gennem landskirkeskatten til, at der af fællesfonden kan ydes udligningstilskud til nedsættelse af den kirkelige ligning i økonomisk svagere områder, hvor folkekirkemedlemmernes skattepligtige indtægter er forholdsvis lave, målt i forhold til antallet af kirker og de dermed forbundne udgifter.

Den fælles økonomi bidrager endvidere til sammenhængen i folkekirken ved at finansiere en række institutioner og aktiviteter, som det er selvfølgelig eller formålstjenligt at varetage på et højere niveau end de enkelte sogne eller provstier. Det gælder bl.a. stiftsadministrationerne, pensionsudgifter til tidligere kirkefunktionærer, institutioner for uddannelse og efteruddannelse af præster, uddannelse og efteruddannelse af kirkefunktionærer og folkekirkens it-systemer.

Der er i udvalget enighed om, at det også i fremtiden vil være både naturligt og nødvendigt, at en del af folkekirkens økonomi forvaltes som en fælles økonomi.

Kompetence- og styringsmæssigt er der meget markant forskel mellem den store, lokale del af folkekirkens økonomi og den mindre, fælles økonomi.

Ansvar for den lokale kirkelige økonomi er i lov om folkekirkens økonomi entydigt placeret hos demokratisk baserede kirkelige organer, nemlig menighedsrådene som budgetterende og forvaltende myndighed i sognene og provstiudvalgene som koordinerende, bevilgende og godkendende instans for alle sogne inden for provstiet. Det er i lov om folkekirkens økonomi bestemt, at ministeren ikke kan fastsætte regler om størrelsen af de lokale kirkelige udgifter eller den lokale del af kirkeskatten.

Ansvar for den fælles økonomi er lige så entydigt placeret. Dels hos Folketinget, som vedtager omfanget og anvendelsen af statens tilskud til folkekirken, dels hos ministeren, som forvalter statens tilskud og den mere detaljerede fordeling af det, og som fastsætter fællesfondens budget og landskirkeskatten.

I henhold til økonomiloven har ministeren enekompetence i forhold til fællesfondens budget og landskirkeskatten. I praksis er der dog tale om, at ministeren rådfører sig med en budgetfølgegruppe og et budgetsamråd om fællesfondens budget, og fordelingen af præstebevilling mellem stifterne sker efter en model, der er aftalt mellem ministeren og biskopperne.

De senere års kirkelige og politiske debat har vist, at der er forskellige holdninger til, hvordan kompetencen og styringen i forhold til den fælles økonomi bør være.

To yderpunkter blandt holdningerne er:

- Den nuværende ordning, hvor ministeren har enekompetence i forhold til fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse, har fungeret godt i praksis. Bl.a. fordi ministeren rådfører sig med en budgetfølgegruppe, hvilket sikrer, at ministeren bliver bekendt med nogle folkekirkelige synspunkter og vurderinger, før afgørelser om budget m.m. bliver truffet.
- Ansvar for den fælles økonomi skal i videst muligt omfang placeres hos et demokratisk baseret, folkekirkeligt organ. Den største del af den fælles økonomi udgøres af fællesfonden, som næsten udelukkende er baseret på kirkeskat, der kun betales af folkekirkens medlemmer. Derfor bør det også være et demokratisk organ og ikke en minister (regeringen), som beslutter omfanget og anvendelsen af denne del af den kirkelige økonomi.

Svarende til disse to yderpunkter og på skalaen imellem dem kan der opstilles forskellige modeller for, hvordan styringen af den fælles økonomi skal fastlægges, samt i hvilket omfang og hvordan repræsentanter for folkekirken kan inddrages formelt.

Efter de følgende overvejelser om anvendelse af statens tilskud og om fordele og ulemper ved den nuværende ordning beskrives fire forslag til modeller for styring af den fælles økonomi.

Fælles for modellerne er, at de sigter på at skabe større klarhed omkring kompetencerne i forhold til styring af den fælles økonomi.

Anvendelse af statens tilskud

Centrale spørgsmål i forhold til styring af folkekirkens fælles økonomi er;

- om statens tilskud til folkekirken fortsat som i dag primært skal ydes som et bundet tilskud til løn til et bestemt antal præster og provster, som kun kan justeres i lov om folkekirkens økonomi, samt som pension til tidligere præster og provster, eller
- om statens tilskud til folkekirken skal omlægges.

Der var i 2009 nedsat et udvalg med den opgave at overveje, om statens tilskud til folkekirken kunne og burde omlægges til et bloktilskud. Udvalget pegede i sin betænkning på muligheden

for en omlægning til et bloktilskud, som var knyttet til folkekirkens varetagelse af samfundsmæssigt betydningsfulde opgaver som vedligeholdelse af kulturarv, drift af kirkegårde og personregistrering. Denne mulighed blev bredt afvist, da udvalgets betænkning var til høring.

En anden form for omlægning af statens tilskud kan være, at statens tilskud ydes som et mere generelt tilskud til fællesfonden, eventuelt med forskellige forudsætninger for, hvilke forpligtelser fællesfonden skal påtage sig til gengæld for tilskuddet.

Et sådant tilskud kan gives som et generelt tilskud på finansloven med henvisning til lov om folkekirkens økonomi. I givet fald vil lov om folkekirkens økonomi skulle tilpasses, så det fremgår, at statens tilskud er et generelt tilskud, der gives til en række bredere formål.

Det kan f.eks. fastsættes i lov om folkekirkens økonomi, at tilskuddet kan anvendes til følgende formål:

- folkekirkens varetagelse af bestemte samfundsmæssige opgaver, herunder begravelsesvæsenet, civilregistreringen og opretholdelse af kulturværdier,
- finansiering af præsters løn, og
- yderligere bidrage til en vis udligning.

Der kan herefter i samarbejde mellem ministeren for ligestilling og kirke samt budgetfølgegruppen og/eller valgte folkekirkelige organer udarbejdes en konkret model for fordeling af tilskuddet, herunder til hvilke konkrete formål tilskuddet skal anvendes. Ministeren for ligestilling og kirke samt budgetfølgegruppen og/eller valgte folkekirkelige organer vil således i højere grad selv kunne bestemme, om hele eller dele af tilskuddet hvert år skal bindes til specifikke formål, herunder f.eks. præsteløn, eller om det skal være muligt at omprioritere hele tilskuddet i forbindelse med den årlige fastlæggelse af fællesfondens budget.

I givet fald vil den konkrete fordeling af statens tilskud blive fastlagt i regi af fællesfonden og ikke som hidtil på finansloven og i lov om folkekirkens økonomi.

En evt. omlægning af statens tilskud til folkekirken i stil med ovenstående vil således have væsentlig betydning for den beslutningskompetence, der overdrages til det organ, der har ansvaret for den fælles økonomi. Problemstillingen kan kort skitseres således:

- Jo mere detaljeret Folketinget er i lovgivning om statens tilskud, des mindre vil omfanget være af den beslutningskompetence, som efterfølgende skal udøves af ministeren for ligestilling og kirke og/eller valgte folkekirkelige organer. Og omvendt. (Jf. pejlemærket Demokratisk legitimitet)

Dette har central betydning i forhold til vurdering af eventuelle nye folkekirkelige organer samt disses opgaver og kompetence.

De følgende modeller for styring af den fælles økonomi kan både anvendes, hvis statens tilskud fortsat primært anvendes til præsteløn, og hvis statens tilskud omlægges, så det primært ydes som et mere generelt tilskud til fællesfonden, eventuelt med forskellige forudsætninger for, hvilke forpligtelser fællesfonden skal påtage sig til gengæld for tilskuddet.

Fordele og ulemper ved den nuværende ordning

Der kan både til den nuværende ordning og til modeller for anderledes styring af den fælles økonomi og anvendelsen af statens tilskud peges på såvel fordele som ulemper.

Udvalget er i den forbindelse klar over, at det, der af nogle opfattes som en fordel, af andre kan opfattes som en ulempe. Udvalgets medlemmer er heller ikke nødvendigvis enige om, hvad der er henholdsvis fordele og ulemper ved den nuværende ordning eller de efterfølgende modeller for en anderledes styring af den fælles økonomi.

Det kan anses som fordele ved den nuværende ordning,

- at styringen af den fælles økonomi har fungeret godt, selv om ministeren formelt alene har kompetencen til at fastsætte fællesfondens budget og landskirkeskatten samt fordelingen af præstestillinger,
- at folkekirkelige synspunkter kan komme til orde som følge af proceduren med ministerens høring af budgetfølgegruppe og budgetsamråd samt aftale med biskopperne om model for fordeling af præstestillinger,
- at den nuværende ordning er baseret på ministerens parlamentariske ansvar over for Folketinget, og
- at statens direkte tilskud til præsteløn og -pension indebærer en åben og direkte understøttelse af forkyndelsen, der er folkekirkens primære opgave som evangelisk-luthersk kirke.

Det kan anses som ulemper ved den nuværende ordning,

- at der - bortset fra bestemmelserne om ministerens kompetence i forhold til fællesfonden og landskirkeskatten - kun i meget begrænset omfang er lovgivet om procedurer i forbindelse med udarbejdelse og prioritering af fællesfondens budget,
- at ministeren ikke har en folkekirkeligt baseret demokratisk legitimitet, selv om ministeren kan fastsætte en kirkeskat, som skal betales af folkekirkens medlemmer,
- at der ikke er et demokratisk baseret, folkekirkeligt organ, som har formel kompetence i forhold til prioritering og styring af den fælles økonomi, der i meget betydelig udstrækning er baseret på kirkeskat, som kun betales af medlemmer af folkekirken,
- at alle skatteydere i Danmark uanset religiøst tilhørsforhold indirekte er med til at yde tilskud til folkekirkens kerneopgave som kristen kirke, og
- at langt størstedelen af statens tilskud direkte er bundet op på finansiering af et fast antal præstestillinger, idet det begrænser mulighederne for at omprioritere statens tilskud til finansiering af andre relevante folkekirkelige formål, herunder samfundsrelaterede opgaver, udligning af økonomiske forskelle mellem menigheder m.v.

Modeller for anderledes styring af fælles økonomi og fælles anliggender

De fire modeller for en anderledes styring af folkekirkens fælles økonomi og andre fælles anliggender er – ud over en uændret bevarelse af den nuværende ordning:

- 1) Lovregulering med udgangspunkt i nuværende ordning
- 2) Modeller med organ med varierende beslutningskompetence
 - a) Et folkekirkeligt organ med besluttende kompetence
 - b) Enighedsmodellen
- 3) Folkekirkens økonomibestyrelse (Et folkekirkeligt organ med mest mulig kompetence)

For hver model er der som indledning en beskrivelse af formålet.

Derefter er der en skematisk oversigt, som i meget kort form beskriver formålet samt konsekvenser i forhold til organer, folkekirkens indflydelse, Folketingets og regeringens involvering, støttefunktion og økonomi. Efter skemaet er der en uddybende beskrivelse af disse emner.

Desuden omtales i forbindelse med de enkelte modeller nogle mulige fordele og ulemper.

Model 1: Lovregulering med udgangspunkt i nuværende ordning

Formålet med model 1 er:

At skabe større klarhed om den gældende ordning. Det sker ved, at der ved lov fastsættes regler om budgetfølgegruppen og det/de årlige budgetsamråd, som i dag er reguleret i en bekendtgørelse, der er udstedt af ministeren.

For at øge den demokratiske legitimitet kan budgetfølgegruppen og budgetsamrådet afløses af et nyt, demokratisk baseret organ, f.eks. et folkekirkens økonomiudvalg, jf. forslag i model 2 a om sammensætning af et sådant organ.

Skematisk oversigt over model 1

Formål	Organ	Folkekirkens indflydelse	Folketinget/ regeringen/ Rigsrevisionen	Støttefunktion	Økonomi
Større klarhed i beslutningsprocesser angående folkekirkens fælles økonomi, der i dag reguleres på baggrund af bekendtgørelse	Som udgangspunkt ingen nye organer - men evt. et nyt, demokratisk baseret organ i stedet for nuværende budgetfølgegruppe og budgetsamråd	Ingen ændringer	Ingen ændringer	Ingen ændringer	Ingen ændringer

Opgaver i model 1:

Denne model medfører ingen ændringer i de opgaver eller kompetencer, som i dag hører under henholdsvis ministeren, budgetfølgegruppen og budgetsamrådet eventuelt i form af et nyt organ.

Ministeren vil således fortsat formelt have enekompetencen i forhold til at fastlægge fællesfondens budget og dermed kompetencen til:

- at fastsætte en overordnet prioritering mellem fællesfondens forskellige udgiftsområder,
- at fastsætte det beløb, der af fællesfonden skal anvendes til løn, godtgørelse m.v. til præster og provster. Beløbet skal dog fastsættes i sammenhæng med det beløb, der på finansloven er bevilget som statens tilskud,
- at fastsætte fordelingen af de samlede bevillinger til præsteløn mellem de 10 stifter,
- at fastsætte bevillinger til de myndigheder og institutioner, der finansieres helt eller delvis af fællesfonden,
- at fastsætte størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud, og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområderne), og
- at fastsætte landskirkeskattens størrelse.

Såfremt der ikke oprettes et nyt organ, vil budgetfølgegruppen fortsat have til opgave at have indseende med ministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom. Budgetfølgegruppen vil også have til opgave at rådgive ministeren om fastlæggelsen af

fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer og at rådgive ministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden.

På samme måde vil budgetsamrådet fortsat have til opgave at have indseende med fællesfondens årlige regnskab og at drøfte spørgsmål om prioritering af fællesfondens udgifter forud for budgetfølgegruppens rådgivning af ministeren om fastlæggelsen af årets budget.

En sådan model indebærer dermed alene en lovfæstelse af den gældende ordning, således at det fremgår af loven, at ministeren har pligt til at rådføre sig med budgetfølgegruppen, før budgettet fastsættes.

Alternativt kan budgetfølgegruppens og budgetsamrådets opgaver overtages af det nye organ, jf. nedenfor.

Sekretariatsfunktionen ligger fortsat i ministeriet.

Sammensætning af organer i model 1

Modellen indebærer som udgangspunkt hverken oprettelse af nye organer, eller at sammensætningen af budgetfølgegruppen eller budgetsamrådet ændres.

Modellen indebærer som udgangspunkt alene, at den nuværende ordning lovfæstes. Herved skabes der en hjemmelmæssig større klarhed over den gældende ordning, idet budgetfølgegruppen og budgetsamrådet bliver lovfæstede kirkelige organer.

Balancen mellem folkekirken og staten forudsættes som udgangspunkt at forblive uændret.

I stedet for folkekirkelig indflydelse gennem budgetfølgegruppe og budgetsamrådet kan der oprettes et nyt, demokratisk baseret organ folkekirkens økonomiudvalg - der skal varetage de samme opgaver, som budgetfølgegruppen og budgetsamrådet varetager i dag. Et forslag til, hvordan et sådant organ kan sammensættes, er beskrevet under model 2 a. Der ændres således ikke på balanceforholdet mellem folkekirken og staten, men det kan bidrage til en øget demokratisk legitimitet.

Organet sekretariatsbetjenes af ministeriet.

Model 1 a: Lovregulering og forelæggelse for Folketingets Finansudvalg

Formålet med model 1 a er:

Som med model 1 at skabe større klarhed om den gældende ordning ved, at der ved lov fastsættes regler om budgetfølgegruppen og det/de årlige budgetsamråd, som i dag er reguleret i en bekendtgørelse, der er udstedt af ministeren, eller om et folkekirkens økonomiudvalg

Desuden er det et formål med model 1 a at øge den demokratiske legitimitet ved, at ministeren forelægger fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse for Folketingets Finansudvalg ved et orienterede aktstykke, der giver Folketinget indsigt i budgettet.

Skematisk oversigt over model 1a

Formål	Organ	Folkekirkens indflydelse	Folketinget/ regeringen/ Rigsrevisionen	Støttefunktion	Økonomi
<p>Større klarhed i beslutningsprocesser angående folkekirkens fælles økonomi, der i dag reguleres på baggrund af bekendtgørelse.</p> <p><i>Desuden:</i> At øge Folketingets indsigt i fællesfonden</p>	Som udgangspunkt ingen nye organer - men evt. et nyt, demokratisk baseret organ i stedet for nuværende budgetfølgegruppe og budgetsamråd	Der sker en forskydning af balancen mellem folkekirken og staten	Folketinget får via det orienterende aktstykke til Finansudvalget indseende med fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse	Ingen ændringer	Ingen ændringer

Opgaver i model 1 a

Denne model medfører som udgangspunkt ingen ændringer i de opgaver eller kompetencer, som i dag hører under henholdsvis ministeren, budgetfølgegruppen og budgetsamrådet eventuelt i form af et nyt organ - folkekirkens økonomiudvalg.

Det vil således fortsat være ministeren, som har kompetence til at udarbejder fællesfondens budget og fastsætte landskirkeskattens størrelse efter at have rådført sig med repræsentanter for folkekirken.

Ministeren vil imidlertid have pligt til at forelægge budget og landskirkeskat for Folketingets Finansudvalg i form af et orienterende aktstykke. Det vil give Finansudvalget indsigt i fællesfondens budget og landskirkeskatten, og samtidig vil det være muligt for Finansudvalget at stille spørgsmål til ministeren om det.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at ethvert medlem af Folketinget kan anmode om, at et aktstykke behandles i Folketingssalen.

Modellen med orientering af Finansudvalget om fællesfondens budget og landskirkeskatten kan også indbygges i modellerne 2 a og 2 b.

Folketingets bidrag til demokratisk legitimitet bag fællesfondens budget og landskirkeskatten kan som alternativ til orientering af Finansudvalget sikres ved, at Folketinget i lov om folkekirkens økonomi fastsætter mere detaljerede regler om fællesfondens udgiftsområder og omfanget heraf.

Statens tilskud i model 1 og 1 a

Statens tilskud kan som i dag fortsat ydes til præstestillinger i form af 40 pct. af fællesfondens udgifter til lønninger til præster og provster svarende til 1.892,8 årsværk.

Eller tilskuddet kan omlægges, så det ydes som et tilskud til fællesfonden til folkekirkens opgaver.

Et sådant tilskud kan gives som et generelt tilskud på finansloven med henvisning til lov om folkekirkens økonomi. I givet fald vil lov om folkekirkens økonomi skulle tilpasses, så det fremgår, at statens tilskud er et generelt tilskud, der gives til en række bredere formål.

Det kan f.eks. fastsættes i lov om folkekirkens økonomi, at tilskuddet kan anvendes til følgende formål:

- folkekirkens varetagelse af bestemte samfundsmæssige opgaver, herunder begravelsesvæsenet, civilregistreringen og opretholdelse af kulturværdier
- finansiering af præsters løn
- yderligere bidrage til en vis udligning.

Hvis statens tilskud omlægges til et generelt tilskud, vil det være ministeren, som har kompetencen til at prioritere tilskuddets anvendelse efter rådgivning fra budgetfølgegruppe og budgetsamråd eller et eventuelt nyt, bredere sammensat organ.

Fordeling af præstestillinger mellem stifterne kan som i dag ske efter en model, der fastlægges efter forhandling med biskopperne.

Hver biskop vil fortsat have kompetencen til at fordele det samlede antal præstestillinger, som stiftet har fået tildelt, således at alle områder i stiftet tilgodeses med den nødvendige kirkelige betjening.

Det kan suppleres med, at biskoppen foretager fordelingen i dialog med stiftsrådet, og at biskoppen desuden skal høre de berørte provstiudvalg, menighedsråd og præster i forbindelse med ændring i præstestillingernes fordeling.

På samme måde kan det bestemmes, at menighedsråd og provstiudvalg skal høre biskoppen og stiftsrådet, hvis der påtænkes foranstaltninger med en vidtrækkende økonomisk betydning i relation til præstens bopæl m.v. Dette skal sikre en økonomisk koordination mellem henholdsvis stiftsniveau og provsti-/sogneniveau.

Præsters og provsters ansættelsesform eller placeringen af kompetencen til at ansætte og afskedige præster er ikke afhængig af en statslig finansiering af præsternes løn.

Fordele og ulemper ved model 1 og 1 a

Det kan anses som fordele ved model 1 og 1 a,

- at der kommer mere klarhed om den nugældende ordning, i og med at den lovfæstes, og
- at budgetsamrådet og budgetfølgegruppen - eller et nyt, demokratisk baseret organ - får en formel indflydelse ved fastsættelsen af fællesfondens budget og landskirkeskatten, i og med at organet er lovfæstet og ikke etableret ved bekendtgørelse, der er udstedt af ministeren med hjemmel i økonomiloven. Dette vil ikke mindst være væsentligt, hvis statens tilskud omlægges.

Det kan anses som yderligere fordel ved model 1 a,

- at den demokratiske legitimitet øges omkring fastsættelsen af fællesfondens budget og udskrivning af landskirkeskat gennem forelæggelse for Folketingets Finansudvalg.

Det kan anses som ulemper ved model 1,

- at det fortsat vil være ministeren, som har enekompetencen til at fastsætte fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse, og
- at budgetfølgegruppens sammensætning primært afspejler de administrerende myndigheder og ikke har karakter af et organ med demokratisk legitimitet. Denne ulempe, som også findes ved model 1 a, gælder dog ikke ved etablering af et nyt, demokratisk sammensat organ.

Det kan anses som ulempe ved model 1 a,

- at der sker en forskydning af balancen mellem folkekirken og staten i og med, at Folketinget får øget indseende med fællesfondens budget og landskirkeskatten gennem Finansudvalgets behandling af et aktstykke og muligheden af, at et aktstykke kan behandles i Folketingssalen.

Modeller med folkekirkeligt organ med varierende beslutningskompetence

Udvalget har udarbejdet to modeller, som betyder oprettelse af et organ med varierende beslutningskompetence.

Modellerne betyder, at den nuværende budgetfølgegruppe og budgetsamrådet nedlægges.

Model 2 a: Et folkekirkeligt organ med besluttende kompetence

Formålet med model 2 a er:

At skabe større klarhed om beslutningsgrundlaget, at øge legitimiteten bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten samt at øge den folkekirkelige indflydelse på prioriteringen af den fælles økonomi.

Skematisk oversigt over model 2 a

Formål	Organ	Folkekirkens indflydelse	Folketinget/ regeringen/ Rigsrevisionen	Støttefunktion	Økonomi
Større klarhed i beslutningsprocesser. Øget legitimitet. Øget folkekirkelig indflydelse på prioriteringen af den fælles økonomi	En folkekirkelig bestyrelse	Større indflydelse i form af beslutningskompetence og prioritering inden for nogle af ministeren fastsatte retningslinjer	Ministerens og organets kompetence afhænger af de af ministeren fastsatte retningslinjer	Sekretariatsbetjening ved ministeriet eller af en stiftsadministration	Udgifterne ved ordningen deles mellem ministeriet og fællesfonden

Opgaver i model 2

Et nyt folkekirkeligt organ får kompetence til at fastlægge budget og regnskab for fællesfonden efter de af ministeren fastsatte retningslinjer. Modellen forudsætter således, at den eksisterende budgetfølgegruppe nedlægges.

Der indsættes således en bestemmelse i lov om folkekirkens økonomi, hvorefter organet fastsætter budget og regnskab efter de af ministeren fastsatte retningslinjer.

Rammerne mv. for disse retningslinjer skal fastlægges nærmere i forarbejderne til loven. Organets kompetence afhænger således af retningslinjernes indhold.

Kompetencen mellem ministeren og organet kan ved denne model varieres fra, at hele kompetencen tillægges organet, således at ministeren alene har et legalitetstilsyn, til at ministeren fastsætter en detailregulering for organets kompetence.

Ved en sådan ordning er organet suverænt styrende inden for retningslinjerne, og ministeren har ikke kompetence til at blande sig i anliggender, der ligger inden for retningslinjerne. Tilsvarende er de afgørelser, som organet træffer, og som ligger inden for retningslinjerne, som udgangspunkt endelige og kan således ikke påklages til ministeren som led i en hierarkisk rekurs.

Det skal dog bemærkes, at retningslinjer, der er fastsat af ministeren, til enhver tid kan ændres af ministeren inden for de rammer, der måtte være forudsat i lovgivningen (jf. ovenfor).

Folkekirkens indflydelse vil ved en sådan ordning afhænge af fordelingen af kompetencen mellem ministeren og organet, idet balancen mellem folkekirken og staten afhænger af, hvor snævert de af ministeren fastsatte retningslinjer udformes.

Ved udformningen af de af ministeren fastsatte retningslinjer vil der kunne hentes inspiration i pejlemærkerne, så f.eks. følgende forudsætninger indgår:

- at der skal arbejdes for at sikre folkekirkens tilstedeværelse overalt,
- at der fortsat skal finansieres minimum 1892,8 præstestillinger,
- at der fortsat skal ske understøttelse af efter- og videreuddannelse af folkekirkens præster og kirkefunktionærer.

I retningslinjerne kan f.eks. også indgå betragtninger om udviklingen i fællesfondens udgifter og landskirkeskatten, eventuelt set i relation til udviklingen i de lokale kirkelige udgifter.

Sammensætning af organ i model 2 a

Et sådant folkekirkeligt organ eller bestyrelse kan f.eks. sammensættes på følgende måde:

- 10 læge medlemmer. Der vælges 1 medlem fra hvert stift. Valgbare er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret har medlemmer af menighedsråd.
- 1-2 medlem(mer), der vælges af og blandt de læge medlemmer af provstiuvalgene.
- 1-2 medlem(mer), der vælges af og blandt de læge medlemmer af stiftsrådene.
- 3 præster, der vælges af og blandt præsterne i folkekirken.
- 2 provster, der vælges af og blandt provsterne i folkekirken.
- 2 biskopper, der vælges af biskopperne.
- 2 medlemmer med særlig sagkundskab indenfor henholdsvis jura og økonomi udpeget af ministeren.
- 3 læge observatører, der udpeges af de frie kirkelige organisationer.
- 1 observatør, der udpeges af folkekirkens personaleorganisationer.

Organet kommer således til at bestå af 21-23 medlemmer samt 4 observatører.

Organet sekretariatsbetjenes af ministeriet eller af en stiftsadministration.

Statens tilskud i model 2 a

Statens tilskud kan som i dag fortsat ydes til præstestillinger i form af 40 pct. af fællesfondens udgifter til lønninger til præster og provster svarende til 1.892,8 årsværk.

Alternativt kan tilskuddet som nævnt under model 1 ydes som et mere generelt tilskud, der fordeles af organet til brug for folkekirkens opgaver, jf. hvad der er beskrevet under model 1.

Det folkekirkelige organ vil få kompetence til at beslutte anvendelsen af tilskuddet inden for de retningslinjer, der er fastsat af ministeren.

For så vidt angår ansættelsesform for præster og fordeling af præstestillinger henvises til det, der er beskrevet under model 1.

Fordele og ulemper ved model 2 a

Det kan anses som fordele ved model 2 a,

- at den folkekirkelige indflydelse på prioriteringen af den fælles økonomi formelt bliver øget. Det gælder især, hvis statens tilskud omlægges, og
- at legitimiteten bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten øges.

Det kan anses som ulemper ved model 2 a,

- at de af ministeren fastsatte retningslinjer er meget overordnede,

- at der fortsat vil være en vis usikkerhed om omfanget af den folkekirkelige indflydelse på prioriteringen af den fælles økonomi, fordi retningslinjer, der er fastsat af ministeren, til enhver tid kan ændres af ministeren, og
- at der etableres et organ, der får kompetence til at handle på folkekirkens vegne.

Model 2 b: Enighedsmodel

Formålet med model 2 b er:

At sikre ligelig folkekirkelig og ministeriel indflydelse på fællesfondens budget samt på anvendelsen af statens tilskud til folkekirken. Det vil sige, at ministeren skal dele sin nuværende kompetence med et folkekirkeligt organ. Herved øges den folkekirkelige indflydelse på nye initiativer og det folkekirkelige medansvar for den økonomiske prioritering, ligesom legitimiteten bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten øges.

Endvidere er det formålet at øge den folkekirkelige indflydelse og medbestemmelse for så vidt angår fælles anliggender, der skal gennemføres på landsplan.

Denne model, der som udgangspunkt kræver enighed mellem det folkekirkelige organ og ministeren, forudsætter et stærkt samspil og en god og positiv dialog mellem ministeren og et folkekirkeligt organ.

Modellen forudsætter endvidere, at der udarbejdes en procedure for det tilfælde, at ministeren og organet ikke kan nå til enighed.

Skematisk oversigt over model 2 b

Formål	Organ	Folkekirkens indflydelse	Folketinget/ regeringen/ Rigsrevisionen	Støttefunktion	Økonomi
<p>At sikre en ligelig folkekirkelig og ministeriel indflydelse på fællesfondens budget samt på statens tilskud til folkekirken.</p> <p>At øge folkekirkens indflydelse på fælles anliggender.</p> <p>Øget legitimitet</p>	En folkekirkelig bestyrelse	Øget folkekirkelig indflydelse, idet udgangspunktet er, at organet og ministeren skal være enige	Ingen ændringer	Sekretariatsbetjening ved ministeriet	Udgifterne ved ordningen deles mellem ministeriet og fællesfonden

Opgaver i model 2 b

Ministeren og et folkekirkeligt organ (en bestyrelse) skal i samspil fastsætte budgettet for fællesfonden, herunder foretage en prioritering af de fælles folkekirkelige anliggender. Modellen forudsætter således, at budgetfølgegruppen nedlægges.

Et sådant samspil kan eksempelvis ske ved, at det folkekirkelige organ som udgangspunkt har initiativretten og indstiller et budget til ministeren. Ministeren kan herefter forelægge sine bemærkninger og eventuelle ændringsforslag for organet.

Der kan fastsættes en forhandlingspligt for det tilfælde, at ministeren og organet ikke er enige.

Opnås der fortsat ikke enighed mellem ministeren og organet, kan en løsningsmodel være, at ministeren i sidste ende har beslutningskompetencen, men i denne situation forpligtes til at af-

give en udførlig begrundelse for den truffne afgørelse om budgettet. Et alternativ hertil kan være, at forrige års budget i givet fald videreføres, indtil der opnås enighed mellem bestyrelsen og ministeren.

Dette skal ses i sammenhæng med, at ministeren ved en sådan delt kompetence fortsat vil have et retligt ansvar for de beslutninger, der træffes om fællesfondens budget. Ministerens ansvar i forhold til budgettet ændres således ikke ved den pågældende model, ligesom ministerens rolle i forhold til Folketinget og regeringen ikke ændres.

Sammensætning af organ i model 2 b

Et folkekirkeligt organ kan sammensættes som beskrevet under model 2 a.

Ministeren og bestyrelsen sekretariatsbetjenes af ministeriet eller af en stiftsadministration.

Statens tilskud i model 2 b

Statens tilskud kan som i dag fortsat ydes til præstestillinger i form af 40 pct. af udgiften til lønninger til præster og provster svarende til 1.892,8 årsværk.

Alternativt kan tilskuddet ydes som et mere generelt tilskud til fællesfonden til folkekirkens opgaver, jf. det der er beskrevet under model 1.

Ministeren og bestyrelsen skal i samspil fastsætte anvendelsen af tilskuddet. Hvis ministeren og bestyrelsen efter forhandling ikke kan opnå enighed, vil det være op til ministeren at fastlægge anvendelsen. Dette forudsætter dog, at ministeren kommer med en formelig og udførlig begrundelse for den truffne afgørelse.

Et alternativ kan være, at forrige års budget for tilskuddets anvendelse videreføres, indtil der opnås enighed mellem bestyrelsen og ministeren.

For så vidt angår ansættelsesform for præster samt fordeling af præstestillinger, henvises til det, der er beskrevet under model 1.

Fordele og ulemper ved model 2 b

Det kan anses som fordele ved model 2 b,

- at et folkekirkeligt organ og ministeren som udgangspunkt får ligelig indflydelse på fællesfondens budget og anvendelsen af statens tilskud til folkekirken,
- at legitimiteten bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten øges, og
- at ministeren og organet forpligtes til en dialog om prioriteringen.

Det kan anses som ulemper ved model 3,

- at der som udgangspunkt kræves enighed mellem ministeren og organet, hvilket efter omstændighederne vil kunne medvirke til en lang og tung proces, og
- at der etableres et organ, der får kompetence til at handle på folkekirkens vegne.

Model 3: Folkekirkens økonomibestyrelse (Et folkekirkeligt organ med mest mulig kompetence)

Formålet med model 3 er:

At øge den folkekirkelige indflydelse på fællesfondens budget og udskrivning af landskirkeskatten ved i videst muligt omfang at henlægge beslutningskompetencen til et folkekirkeligt organ. Herved øges legitimiteten bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten.

Formålet er endvidere at øge den folkekirkelige indflydelse på anvendelsen af statens tilskud til folkekirken, hvorved der skabes en sammenhæng mellem den folkekirkelige indflydelse på nye

initiativer og et ansvar for den økonomiske prioritering af de fælles folkekirkelige ligningsmidler og det statslige tilskud til folkekirken.

Endvidere er det formålet at øge den folkekirkelige indflydelse og medbestemmelse for så vidt angår fælles folkekirkelige anliggender, der skal gennemføres på landsplan, ved i videst muligt omfang at henlægge beslutningskompetencen til et folkekirkeligt organ.

Der lægges op til en bestyrelsesmodel – Folkekirkens økonomibestyrelse.

Modellen indebærer, at nye initiativer kommer fra folkekirken, og at ministeren får en mere passiv rolle i forhold til nye initiativer.

Skematisk oversigt over model 3

Formål	Organ	Folkekirkens indflydelse	Folketinget/ regeringen/ Rigsrevisionen	Støttefunktion	Økonomi
<p>Øget folkekirkelig kompetence vedr. fællesfondens budget, landskirkeskattens størrelse og statens tilskud til folkekirken.</p> <p>Øget legitimitet.</p> <p>Øget folkekirkelig indflydelse og medbestemmelse for så vidt angår fælles folkekirkelige anliggender, der skal gennemføres på landsplan</p>	<p>En folkekirkelig økonomibestyrelse.</p> <p>Stiftsrådenes årsmøde kan institutionaliseres</p>	<p>Øget folkekirkelig indflydelse på fællesfondens budget og på anvendelse af statens tilskud til folkekirken samt på fælles folkekirkelige anliggender på landsplan.</p> <p>Økonomibestyrelsen fastsætter landskirkeskatten</p>	<p>Nye initiativer kommer fra folkekirken.</p> <p>Nye initiativer vedrørende lovgivning på det kirkelige område forudsætter regeringens tilslutning til fremsættelse af lovforslag i Folketinget.</p> <p>Ministeren vil fortsat være ansvarlig for lovgivningsinitiativer samt for udarbejdelse af den del af finanslovsbidraget, der udgør statens tilskud til folkekirken</p>	<p>Sekretariat med betydelig økonomisk og juridisk kompetence - evt. i samarbejde mellem en stiftsadministration og ministeriet</p> <p>Sekretariat skal koordinere i relation til ministerens bidrag til regeringens lovprogram og ministerområdets bidrag til finansloven</p>	<p>Udgifter ved ordningen deles mellem ministeriet og fællesfonden</p>

Opgaver i model 3

Folkekirkens økonomibestyrelse skal udarbejde og herunder prioritere fællesfondens budget. Modellen forudsætter således, at den eksisterende budgetfølgegruppe nedlægges.

Økonomibestyrelsen fastsætter landskirkeskatten.

Endelig skal økonomibestyrelsen udarbejde udkast til budget for anvendelsen af statens tilskud til folkekirken. Det er det, der i dag er statens tilskud til præsteløn, men som eventuelt kan overlægges til et mere generelt tilskud til folkekirkens opgaver, jf. ovenfor under model 1.

Udkastet til budget for anvendelsen forelægges ministeren for ligestilling og kirke, der fortsat vil have det overordnede ansvar for ministerområdets finanslovskoordinering.

Økonomibestyrelsen får endvidere inden for gældende lovgivning mulighed for at iværksætte folkekirkelige fælles anliggender, der skal gennemføres på landsplan samt fastlægge finansiering af sådanne initiativer. Det kan f.eks. vedrøre kommunikation, videndeling, undervisning, religionsmøde og mission.

Hvis nye fælles anliggender forudsætter lovgivning, har økonomibestyrelsen kompetence til at indstille til ministeren, at de nødvendige lovforslag fremsættes.

I loven skal det afgrænses, hvilke anliggender der er omfattet af økonomibestyrelsens initiativret. Det kan i et vist omfang gøres positivt. Det kan eventuelt suppleres med en opregning af, hvilke områder der er undtaget fra økonomibestyrelsens initiativret.

Modellen fordrer en intensiv koordinering mellem økonomibestyrelsen og ministeren. Det forudsættes således, at det er økonomibestyrelsen, som tager nye initiativer op. Hvis ministeren kan tilslutte sig økonomibestyrelsens initiativer, sørger ministeren for, at der fremsættes lovforslag.

Modellen ændrer ikke ministerens parlamentariske ansvar. Ministeren kan således afvise at fremme et initiativ, som økonomibestyrelsen ønsker gennemført.

Ministerens afvisning kan f.eks. være begrundet i legalitetshensyn.

Modellen bliver ikke funktionsdygtig, hvis der jævnligt opstår situationer, hvor ministeren ikke kan følge økonomibestyrelsens forslag. Derfor må økonomibestyrelsen have et professionelt sekretariat til rådighed, som kan sikre, at der løbende afstemmes med ministerens departement. Økonomibestyrelsen kan f.eks. sekretariatsbetjenes i et samarbejde mellem en stiftsadministration og ministeriet. Herved kan det sikres, at det forudsatte samarbejde og den nødvendige koordinering mellem økonomibestyrelsen og ministeren sker på optimal vis.

Ministeren kan til enhver tid stille spørgsmål til økonomibestyrelsen eller bede denne om bidrag til svar på spørgsmål fra folketingsmedlemmer eller folketingsudvalg. Økonomibestyrelsen skal være forpligtet til at svare på ministerens spørgsmål.

Ministerens rolle i forhold til Folketinget og regeringen ændres ikke. Folketinget vil som hidtil have mulighed for at stille spørgsmål til ministeren, og der er derfor adgang for ministeren til at bede økonomibestyrelsen om at fremkomme med udtalelser og nærmere oplysninger.

Rigsrevisionens og Statsrevisorernes rolle i forhold til statens bevillinger indebærer, at ministeren også er forpligtet til at svare på spørgsmål fra revisorerne om forvaltning af statens tilskud til folkekirken. Også i den relation vil økonomibestyrelsen være forpligtet til at svare på spørgsmål fra ministeren.

Rigsrevisionen reviderer fællesfonden, og ministeren skal være i stand til at besvare spørgsmål desangående. Derfor skal økonomibestyrelsen være forpligtet til at besvare ministerens spørgsmål og afgive nødvendige oplysninger med henblik på, at ministeren kan varetage sin opgave i forhold til Rigsrevisionen.

Der bør i lovgrundlaget tages stilling til, hvorvidt, og i givet fald i hvilket omfang, bestyrelsens virksomhed skal være omfattet af forvaltningsloven, offentlighedsloven og ombudsmandsloven.

Sammensætning af organ i model 3

Folkekirken økonomibestyrelse kan sammensættes på samme måde som anført under model 2 a.

I betragtning af, at organet foreslås tillagt kompetence til at udskrive landskirkeskatten, kan et alternativ dog være, at sammensætningen udvides til 2 læge medlemmer fra hvert stift, der vælges af menighedsrådene i stiftet blandt folkekirkens medlemmer, således at der bliver i alt 20 medlemmer valgt af menighedsrådene.

Folkekirkeens økonomibestyrelse vil i så tilfælde bestå af 31-33 valgte medlemmer og 4 observatører.

Økonomibestyrelsen sekretariatsbetjenes af et professionelt sekretariat med betydelig økonomisk og juridisk kompetence. Sekretariatsbetjeningen kan f.eks. varetages af en stiftsadministration i et samarbejde med ministeriet.

Modellen kan kombineres med en institutionalisering af et årsmøde for stiftsrådene, der kan fungere som idé- og dialogpartner for økonomibestyrelsen omkring nye initiativer. Modellen udelukker ikke, at andre, f.eks. menighedsrådsmedlemmer, menighedsråd eller provstiudvalg, kan foreslå nye initiativer. Det kan eventuelt beskrives nærmere i bemærkningerne til lovforslaget om oprettelse af økonomibestyrelsen.

Et institutionaliseret årsmøde for stiftsrådene kan eventuelt også indgå i model 2 a og model 2 b.

Statens tilskud i model 3

Statens tilskud kan som nævnt under model 1, 2 a og 2 b ydes som nu til præstelønninger, eller det kan gives som et mere generelt tilskud.

Hvis der sker en omlægning til et mere generelt tilskud, vil bestyrelsen få kompetencen til at beslutte anvendelsen af tilskuddet, mens ministerens rolle begrænses til et legalitetstilsyn.

For så vidt angår spørgsmålet om ansættelsesform for præster samt fordeling af præstestillinger, henvises til det, der er beskrevet under model 1.

Fordele og ulemper ved model 3

Det kan anses som fordele ved model 3,

- at der kommer en øget folkekirkelig indflydelse på fællesfondens budget ved i videst muligt omfang at henlægge beslutningskompetencen til en folkekirkelig bestyrelse, således at bestyrelsen får tillagt kompetencen til at fastsætte landskirkeskatten og foretage en prioritering i forbindelse hermed,
- at den demokratiske legitimitet bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten øges,
- at den folkekirkelige indflydelse og medbestemmelse for så vidt angår fælles folkekirkelige anliggender, der skal gennemføres på landsplan, øges ved i videst muligt omfang at henlægge beslutningskompetencen til et folkekirkeligt organ,
- at folkekirken får større indflydelse på statens tilskud til folkekirken gennem udarbejdelse af udkast til budget for anvendelsen af statens tilskud, og
- at bestyrelsen, hvis statens tilskud omlægges, får ansvaret for prioriteringen af anvendelsen af tilskuddet.

Det kan anses som ulemper ved model 3, at

- at Folketingets og ministerens indflydelse i forhold til prioritering af fælles folkekirkelige udgifter begrænses meget stærkt, medmindre der i økonomiloven fastsættes mere detaljerede retningslinjer for, hvilke udgifter der skal afholdes som fælles folkekirkelige udgifter, eller hvordan statens tilskud skal anvendes.
- at en begrænsning af Folketingets og ministerens indflydelse i forhold til anvendelse af statens tilskud kan mindske incitamentet til at opretholde den statslige bevilling til folkekirken, og
- at der etableres et organ, som selvstændigt kan træffe beslutninger på folkekirkens vegne om den fælles økonomi og om fælles anliggender.

Delt eller samlet kompetence i forhold til indhold og økonomi

I de foregående afsnit er der beskrevet forskellige modeller for, hvordan en anderledes styring kan udformes henholdsvis i forhold til folkekirkenes indre anliggender og i forhold til folkekirkenes fælles økonomi og andre fælles anliggender.

Som modellerne er udformet, kan styring af henholdsvis de indre anliggender og den fælles økonomi og andre fælles anliggender ske uafhængigt af hinanden.

Det betyder for det første, at det vil være muligt at opretholde den eksisterende styreform på det ene område og at etablere et nyt styringsorgan på det andet område. Det betyder for det andet, at det er muligt at kombinere en lovfæstelse med udgangspunkt i den nuværende ordning på det ene område med oprettelse af et nyt organ på det andet område.

En yderligere mulighed for, at styring af indre anliggender og fælles økonomi fortsat holdes adskilt, er, at der oprettes to forskellige, nye organer til styring af henholdsvis indre anliggender og fælles økonomi. Også her er kombinationsmulighederne mange.

Modellerne for styring af indre anliggender kan imidlertid også efter ønske og behov kombineres med modellerne for styring af fælles økonomi og andre fælles anliggender. Det betyder, at kompetence i forhold til styring af såvel indre anliggender som fælles økonomi og andre fælles anliggender kan samles hos et nyt organ. I et sådant fælles organ ville der eventuelt kunne fastlægges forskellige procedurer for behandling af sagerne afhængigt af, om emnet er indre anliggender eller fælles økonomi og fælles anliggender.

Samlet er det således f.eks. muligt at kombinere en videreførelse af den nuværende ordning eller en mindre vidtgående model på det ene område med en mere vidtgående model på det andet område. Det er f.eks. også muligt at kombinere de mindst vidtgående eller de mest vidtgående modeller på de to områder med hinanden.

Det er også muligt at kombinere modellerne på den måde, at forskellige organer har kompetence henholdsvis i forhold til indre anliggender og i forhold til fælles økonomi og andre fælles anliggender, men at disse organer får et vist samspil, f.eks. gennem et årligt fællesmøde. Med andre ord er kombinationsmulighederne mange, og argumenterne nedenfor er heller ikke udtømmende.

Argumenter for og imod delt eller samlet kompetence

Ligesom der kan tænkes forskellige holdninger og argumenter i forhold til de modeller, der er beskrevet for styring på de to områder, kan der tænkes forskellige holdninger og argumenter i forhold til, om kompetence på de to områder skal være delt eller samlet.

I det følgende beskrives nogle argumenter, som kan tale til fordel for, at kompetence på de to områder er delt, og der beskrives nogle argumenter, som kan tale til fordel for, at kompetence på de to områder bliver samlet.

Argumenter for delt kompetence

Argumenter for, at kompetence på de to områder skal være underlagt forskellige procedurer og /eller være delt mellem forskellige organer, kan være:

- Der er en stærk tradition for, at magten eller indflydelsen i folkekirken er spredt eller delt mellem mange forskellige, selv om den afgørende kompetence i forhold til såvel indre anliggender som fælles økonomi efter loven er tillagt ministeren og Folketinget.

Magtspredningen eller magtdelingen kommer i praksis til udtryk ved, at forskellige parter bliver inddraget i behandlingen af forskellige emner. Det gælder f.eks. biskopper og

andre teologisk sagkyndige ved behandlingen af indre anliggender, og budgetfølgegruppe m.v. ved behandling af fællesfonden.

At mange forskellige inddrages, bidrager til at sikre bredde i beslutningsgrundlaget og bidrager dermed også til at fastholde den bredde og rummelighed, som er karakteristisk for folkekirken.

- Jo mere magt eller indflydelse, der samles i et enkelt organ, des større er risikoen for, at organet bliver opfattet som et, der kan tale eller handle på den samlede folkekirkes vegne i mange forskellige sammenhænge.
- Indre anliggender og fælles økonomi er vidt forskellige emneområder. Derfor er der behov for forskellige forudsætninger hos de personer, som skal deltage i behandling af og beslutninger om henholdsvis indre anliggender og fælles økonomi.

Behovet for forskellige forudsætninger på de to emneområder opfyldes bedst ved, at der er tale om forskellige procedurer og/eller forskellige organer.

- Indre anliggender er på grund af deres læremæssige karakter ikke egnede til, at beslutninger om dem træffes ved flertal i et organ, der måske især er sammensat og valgt under hensyntagen til, at organet også skal tage stilling til spørgsmål af økonomisk og administrativ karakter.

Denne problemstilling forstærkes, hvis organet er sammensat med en overvægt af læge medlemmer.

- Hvis der er forskellige organer for henholdsvis indre anliggender og fælles økonomi, vil arbejdsopgaven være mere overkommelig for disse organers medlemmer, end hvis samme organ skal beskæftige sig med både indre anliggender og fælles anliggender.

Argumenter for samlet kompetence

Argumenter for, at kompetence på de to områder skal være samlet, kan være:

- Et organ, der både har kompetence i forhold til indre anliggender og i forhold til økonomi og andre fælles anliggender, giver mulighed for et samlet overblik og koordineret stillingtagen til de forskellige anliggender, der er fælles for hele folkekirken.
- Et organ, der har kompetence både i forhold til indre anliggender og i forhold til fælles økonomi og andre fælles anliggender, vil gøre det særligt naturligt og af hensyn til den samlede arbejdsomfang mere nødvendigt, at personer uden for organet inddrages i arbejdet med de forskellige emner, som organet skal tage stilling til. Det vil bidrage til at sikre bredde og rummelighed.
- Jo flere organer, der skal vælges, des vanskeligere kan det være at finde tilstrækkeligt mange, der er villige og kvalificerede til at blive valgt til organerne.
- Med den evangelisk-lutherske forståelse af det almindelige præstedømme og lægfolkets ansvar er det naturligt, at lægfolk har væsentlig indflydelse, både når der er tale om tale om indre anliggender og fælles økonomi.

Den nødvendige teologiske sagkundskab samt biskoppernes læremæssige ansvar kan tilgodeses gennem de procedurer, der tilrettelægges for behandling af indre anliggender, før der træffes beslutninger.

Supplerende materiale på www.miliki.dk

Udvalget offentliggør samtidig med dette debatoplæg om de foreløbige overvejelser i udvalget en del supplerende materiale.

Det supplerende materiale kan findes på Ministeriet for Ligestilling og Kirkes hjemmeside på adressen: <http://miliki.dk/kirke/folkekirken/folkekirkens-styringsstruktur/>

Det supplerende materiale omfatter følgende dokumenter:

- Udvalgets kommissorium
- Udvalget sammensætning
- Diagrammer med oversigt over modeller
- Notat om folkekirkens indre anliggender
- Notat om folkekirkens fælles økonomi
- Notat om bispeembedet i den danske folkekirke
- Notat om styring og legitimitet i folkekirken - af professor, dr. scient. pol. Jørgen Grønnegaard Christensen
- Notat om forholdet mellem kirke og stat i Norge, Sverige og Island
- Notat om forholdet mellem kirke og stat i Tyskland
- Notat om forholdet mellem kirke og stat i United Kingdom (England, Skotland, Wales og Nordirland)



Ministeriet
for Ligestilling
og Kirke

Frederiksholms Kanal 21

1220 København K.

Tlf. 33 92 33 90