

Notat



Ministeriet
for Ligestilling
og Kirke

Notat om kompetenceforhold og praksis i kirkelukningssager samt habilitetsbetragtninger i forhold til stiftsråd og provstiudvalg

Dato: 20. juni 2013

Dokument nr. 62833/13

Sagsbehandler
Liselotte Hartman Schöbel

Hjemmelsgrundlag

Hjemlen til at lukke en kirke er fastsat i § 2, stk. 1, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Det fremgår af denne bestemmelse, at "Opførelse af kirker og nedbrydning af kirker skal godkendes af kirkeministeren" (ministeren for ligestilling og kirke).

Nedbrydning omfatter både den fysiske tilintetgørelse af en kirke samt nedlæggelse, hvor kirken tages ud af brug som kirke.

I henhold til en retssædvane sker den formelle nedlæggelse af en kirke ved kgl. resolution efter indstilling fra ministeren for ligestilling og kirke.

Retsvirkningen af, at en kirke tages ud af brug, er, at kirkebygningen ikke længere er omfattet af den kirkelige lovgivnings beskyttelsesbestemmelser. I princippet vil en tidligere kirkebygning være som en hvilken som helst anden bygning, medmindre der er tale om en middelalderkirke.

Praksis på området vedrørende kirkelukninger

Lukning af kirker er sjældent forekommende, og siden år 2000 er der nedlagt fire kirkebygninger.

Fremgangsmåden i en sag om lukning af en kirke har (hidtil) haft sin opstart ved, at menighedsrådet træffer beslutning om at indstille en kirke til lukning. Beslutningen træffes ofte med henvisning til, at der ikke længere er befolkningsmæssigt grundlag for at opretholde kirken, at kirken ikke længere bliver brugt i det forudsatte omfang, at kirken har en uhensigtsmæssig geografisk placering m.v.

Menighedsrådets beslutning bliver herefter behandlet i provstiudvalget og hos biskoppen, som på det foreliggende grundlag udarbejder en indstilling til ministeren. Det har herefter været de kirkelige myndigheders indstilling, som har dannet grundlag for ministerens indstilling til Dronningen.

Den beskrevne fremgangsmåde hviler således på en længe fulgt praksis på området.

Der er ingen regler, sædvane eller fortilfælde for en situation, hvor initiativet til at lukke en kirke udspringer af biskoppens ønske, og hvor menighedsrådet er uenig i biskoppens indstilling om lukning af kirken.

Menighedsrådet har ikke nogen vetoret i spørgsmålet om lukning af en kirke, da en vetoret for menighedsrådet forudsætter, at der er en direkte og utvetydig hjemmel hertil. Dette er ikke tilfældet ved kirkelukninger.



Ministeren har derfor mulighed for at lukke en kirke mod menighedsrådets indstilling.

Side 2
Dokument nr. 62833/13

Der er imidlertid skabt en tradition for, at et menighedsråd bliver hørt i forskellige sammenhænge, og menighedsrådene vil naturligvis i overensstemmelse med denne tradition, blive hørt i forhold til biskoppens indstillinger om kirkelukninger.

I den kirkelige lovgivning er der ikke fastsat regler om, hvordan ministeren skal nå frem til sin beslutning om at indstille til Dronningen, at en kirke skal lukkes, i tilfælde, hvor der er uenighed mellem menighedsrådet og biskoppen.

Efter almindelige forvaltningsretlige regler har ministeren pligt til at sørge for, at sagen er oplyst tilstrækkeligt, og at de kriterier, der lægges vægt på, er lovlige og saglige. Ministeren foretager således en afvejning af de forskellige og individuelle hensyn, som gør sig gældende i forhold til den pågældende kirke.

Habilitetsbetragtninger vedrørende stiftsrådet og provstiudvalgene

For menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd gælder de samme forvaltningsretlige habilitetsregler, som for medlemmer af andre forvaltningsorganer.

Dette betyder blandt andet, at forvaltningslovens kapitel 2 finder anvendelse. Det fremgår heraf, at i det omfang, der træffes afgørelse i en sag, eller der behandles sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner, så finder forvaltningslovens § 3 om inhabilitet anvendelse.

For stiftsråd er der ikke fastsat særlige regler om inhabilitet, så her gælder forvaltningslovens inhabilitetsbestemmelse i forvaltningslovens § 3 om inhabilitet ved afgørelse af sager.

En myndigheds indstilling eller udtalelse til en anden forvaltningsmyndighed til brug for en sags afgørelse er som hovedregel ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand.¹ Det betyder, at forvaltningsloven – herunder reglerne om inhabilitet – ikke finder anvendelse for denne virksomhed.

I spørgsmålet om kirkelukninger har stiftsrådet ingen afgørelseskompetence, men kan alene rådgive biskoppen. Udgangspunktet er således, at forvaltningslovens regler om inhabilitet ikke finder anvendelse på stiftsrådets rådgivende virksomhed.

Heroverfor står, at der kan være grund til at overveje, om der på ulovbestemt grundlag er anledning til at overveje inhabilitet hos et eller flere af stiftsrådets medlemmer. Når det drejer sig om procesledende beslutninger og om myndigheders afgivelse af indstillinger, udtalelser og redegørelser, må det antages, at der ofte vil kunne være grund til at overveje spørgsmål om inhabilitet efter grundsætninger, der helt svarer til forvaltningslovens regler, og at personer, der virker i den offentlige forvaltning, således i almindelighed ikke bør medvir-

¹ Se Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter (3. udgave), afsnit 2.6. under kommentaren til § 2 (side 122).

ke ved udfærdigelsen af sådanne beslutninger m.v., hvis de ville have været inhabile, såfremt beslutningen havde været en afgørelse i forvaltningslovens forstand.²

I forhold til en konkret vurdering af inhabilitetsspørgsmålet kan det anføres, at stiftsrådet har et bredere sigte og interesse, hvorimod menighedsrådene varetager konkrete interesser i sognet som sådan.

Det er endvidere relevant, at der ikke er nogen substitutionsmulighed for et eventuelt inhabilt medlem af stiftsrådet, idet der ikke vælges stedfortrædere til stiftsrådet. Der er ikke fastsat regler som forhindrer, at menighedsrådsmedlemmer også er medlemmer af stiftsråd og provstiudvalg.

Det er ministeriets vurdering, at der for så vidt angår spørgsmålet om eventuel inhabilitet hos medlemmer af stiftsrådets skal lægges afgørende vægt på, at stiftsrådet alene har en rådgivende funktion i forhold til biskoppen, hvor stiftsrådet således afgiver en udtalelse/indstilling (i modsætning til at træffe en egentlig afgørelse).

Hertil kommer, at stiftsrådet er sammensat på en sådan måde, at der vælges et lægt medlem fra hvert provsti, som skal repræsentere provstiets menighedsråd i stiftsrådet. Samtlige af stiftsrådets medlemmer er således berørt af sagen, uanset om de konkret er medlemmer af et menighedsråd, hvis kirke indstilles til lukning eller ej. Der vælges som nævnt ikke stedfortrædere, ligesom det ikke gennem substitution vil være muligt af bede et andet organ afgive udtalelsen.

På baggrund heraf er det ministeriets vurdering, at der ikke er inhabilitet forbundet med stiftsrådets rådgivning af biskoppen om lukning af kirker i Københavns Stift.

I forhold til provstiudvalgsmedlemmerne er det ligeledes en afgørende omstændighed, at provstiudvalget alene afgiver en udtalelse og således ikke træffer en retlig bindende afgørelse om kirkelukninger.

Provstiudvalget er sammensat sådan, at menighedsrådene i provstiet vælger 4 – 6 valgte medlemmer, der typisk er eller har været menighedsrådsmedlemmer. Provstiudvalgets medlemmer er – uanset om de er medlemmer af et menighedsråd, hvis kirke skal lukkes eller ej – berørt af sagen. Spørgsmålet om inhabilitet vil derfor med lige stor vægt kunne rejses i forhold til de medlemmer, hvis kirker indstilles til lukning – som i forhold til de medlemmer, hvis kirke ikke er omfattet af biskoppens indstilling.

Det er endvidere ikke muligt ved substitution at overlade sagen til et andet provstiudvalg.

Det enkelte provstiudvalgsmedlem har mulighed for at afgive en mindretalsudtalelse, i forbindelse med, at provstiudvalget udtaler sig om sagen.

Bestemmelsen i § 2, stk. 1, i bekendtgørelse om provstiudvalgenes og budgetudvalgenes virksomhed, hvorefter ”et provstiudvalgsmedlem er udelukket fra

² Se Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter (3. udgave), afsnit 4. under kommentaren til § 2 (side 127-128) og indledningen til kapitel 2, pkt. 4 (side 158).



at deltage i udvalgets forhandling og afstemning i konkrete enkeltsager, der vedrører et sogn, i hvilket den pågældende er medlem af menighedsrådet”, skal fortolkes sådan, at denne alene omfatter enkeltsager, hvori der skal træffes afgørelse.

Bestemmelsen omfatter den, der er direkte ramt, og som herefter ikke må deltage i forhandlingen og afstemningen i den konkrete sag. Man kunne her forestille sig en situation, hvor et menighedsråd ønsker økonomisk bidrag til et givent formål, og hvor det af naturlige årsager vil være uhensigtsmæssigt, at det pågældende menighedsrådsmedlem, som medlem af provstiudvalget, i givet fald skal være med til at behandle bevillingsansøgningen – og dermed fremme egne interesser.

I sagerne om kirkelukninger afgiver provstiudvalget som nævnt alene en indstilling/udtalelse. Udvalgets medlemmer stemmer enten for eller imod, og sagen går herefter videre til en anden myndighed.

Det er på denne baggrund ministeriets vurdering, at der ikke er inhabilitet forbundet med provstiudvalgets/provstiudvalgsmedlemmernes afgivelse af en udtalelse om lukning af en eller flere kirker i provstiet.