

Betænkning 1544

Folkekirken styre

Betænkning fra
Udvalget om en mere sammenhængende
og moderne styringsstruktur for folkekirken

Kirkeministeriet - April 2014

Betænkning 1544

Folkekirkens
styre

Udgivet af Kirkeministeriet april 2014

Tryk: Rosendahls

ISBN 978-87-996174-2-5

Indhold

1	Indledning	9
1.1	Udvalgets sammensætning	9
1.2	Udvalgets kommissorium	11
1.3	Udvalgets arbejde og arbejdsform	16
1.4	Udvalgsmedlem Jesper Langballe	17
2	Sammenfatning	19
2.1	Nuværende opgave- og kompetencefordeling i folkekirken	19
2.1.1	Udvalgets overvejelser om den nuværende opgave- og kompetencefordeling	20
2.2	Stat, kirke og kirke styre i andre lande	22
2.3	Debatoplæg, debattmøder og hørings svar	23
2.3.1	Debatmøder og hørings svar	24
2.4	Folke Kirkens opgave og identitet - og syv pejlemærker	25
2.4.1	Folke Kirken som evangelisk-luthersk kirke	25
2.4.2	Syv pejlemærker	26
2.5	Folke Kirkens fælles økonomi	30
2.5.1	Statens tilskud	31
2.5.1.1	Lovgrundlaget for statens tilskud til folke kirken	31
2.5.1.2	Kompetence i forhold til statens tilskud	32
2.5.1.3	Tidligere overvejelser om omlægning af statens tilskud til bloktilskud	32
2.5.2	Fælles fonden	32
2.5.2.1	Lovgrundlag og kompetence vedrørende fælles fonden	33
2.5.2.2	Samspil mellem fastsættelsen af statens tilskud og landskirkeskatten	34
2.5.3	Udvalgets overvejelser om statens tilskud, herunder om omlægning til bloktilskud	35
2.5.4	Udvalgets overvejelser om fælles økonomi og fælles anliggender	37
2.5.5	Anbefalinger om omlægning af statens tilskud til bloktilskud	39
2.5.5.1	Flertallets anbefaling	39
2.5.5.2	Et mindretals anbefaling	40
2.5.5.3	Et andet mindretals anbefaling	40
2.5.6	Anbefalinger om kompetence i forhold til fælles økonomi og fælles anliggender	41
2.5.6.1	Flertallets anbefaling	41
2.5.6.2	Et mindretals anbefalinger	44

	2.5.6.3 Et andet mindretals anbefaling.....	48
2.6	Fælles anliggender.....	49
2.7	Folkekirkens indre anliggender	49
2.7.1	Gældende ret om indre anliggender	50
2.7.2	Praksis ved regulering af indre anliggender.....	51
2.7.3	Biskopperne som kollegium.....	52
2.7.4	Udvalgets overvejelser om indre anliggender	53
	2.7.4.1 Overvejelser om afgrænsning af begrebet indre anliggender	53
	2.7.4.2 Overvejelser om et bispekollegium	53
	2.7.4.3 Overvejelser om et folkekirkeligt fællesudvalg	54
2.7.5	Udvalgets anbefalinger om indre anliggender.....	55
	2.7.5.1 Flertallets anbefaling	55
	2.7.5.2 Et mindretals anbefaling	58
	2.7.5.3 Et andet mindretals anbefaling.....	59
2.8	Udkast til lovforslag	60
3	Nuværende opgave og kompetencefordeling i folkekirken.....	63
3.1	Sognet: Organer, embeder, opgaver og kompetencer	63
3.1.1	Menighedsrådets sammensætning.....	64
3.1.2	Menighedsrådets opgaver og kompetencer.....	65
	3.1.2.1 Opgaver og kompetence i forhold til økonomi.....	65
	3.1.2.2 Opgaver og kompetence i forhold til kirke og kirkegård m.v.	67
	3.1.2.3 Opgaver og kompetence i forhold til kirkefunktionærer.....	69
	3.1.2.4 Opgaver og kompetence i forhold til det kirkelige liv.....	70
3.1.3	Præstens opgaver og kompetencer	72
3.1.4	Samarbejde mellem menighedsråd.....	73
3.1.5	Betænkningers forslag om ny opgave- og kompetencefordeling	74
3.2	Provstiet: organer, embeder, opgaver og kompetencer	77
3.2.1	Provstiudvalgets og øvrige organers sammensætning	78
3.2.2	Provstiudvalgets opgaver og kompetencer.....	78
	3.2.2.1 Opgaver og kompetencer i forhold til økonomi.....	79
	3.2.2.2 Opgaver og kompetencer i forhold til kirker og kirkegårde m.v.....	82
	3.2.2.3 Øvrige opgaver og kompetencer	83
3.2.3	Provstens opgaver og kompetencer.....	84
3.2.4	Betænkningers forslag om ny opgave- og kompetencefordeling	84
3.3	Stiftet: organer, embeder, opgaver og kompetencer.....	87
3.3.1	Stiftsøvrighedens sammensætning, opgaver og kompetence	87

3.3.2	Biskoppens opgaver og kompetencer i forhold til økonomi og administration mv.	89
3.3.3	Stiftsrådets sammensætning, opgaver og kompetencer...	91
3.4	Nationalt niveau: organer, embeder, opgaver og kompetencer.....	94
3.4.1	Folketinget.....	94
3.4.2	Ministeren / Kirkeministeriet	94
3.4.3	Budgetfølgegruppe og budgetsamråd.....	95
3.4.4	Det mellemkirkelige Råd.....	96
3.5	Udvalgets overvejelser om opgave- og kompetencefordelingen.....	96
3.5.1	Overvejelser i forhold til menighedsrådene	98
3.5.2	Overvejelser i forhold til provstiudvalgene	98
3.5.3	Overvejelser i forhold til stiftsøvrigheden.....	99
3.5.4	Overvejelser i forhold til stiftsrådene.....	100
3.5.5	Overvejelser i forhold til Det mellemkirkelige Råd	100
3.5.6	Afsluttende bemærkninger om opgave- og kompetencefordelingen	101
4	Stat, kirke og kirke styre i andre lande	103
4.1	Norge.....	104
4.1.1	Lovgivning.....	104
4.1.2	Den norske kirkes organer på nationalt niveau.....	105
4.1.3	Ansættelse af gejstlige i den norske kirke	107
4.1.4	Den norske kirkes økonomi.....	108
4.2	Island.....	109
4.2.1	Lovgivning.....	109
4.2.2	Den islandske kirkes organer	109
4.2.3	Ansættelse af gejstlige i Islands kirke.....	111
4.2.4	Den islandske kirkes økonomi	112
4.3	Sverige	112
4.3.1	Lovgivning og kirkeordning	112
4.3.2	Den svenske kirkes organer på nationalt niveau.....	113
4.3.3	Ansættelse af gejstlige i den svenske kirke	115
4.3.4	Den svenske kirkes økonomi	116
4.4	Finland.....	116
4.4.1	Lovgivning.....	117
4.4.2	Den finske kirkes organer på nationalt niveau.....	118
4.4.3	Ansættelse af gejstlige i den finske kirke	120
4.4.4	Den finske kirkes økonomi	120
4.5	Tyskland	121
4.5.1	Lovgivning og kirkeordning	121
4.5.2	Organer på landskirkeniveau.....	122
4.5.3	Ansættelse af gejstlige i Nordkirken.....	124
4.5.4	Nordkirkens økonomi.....	124

4.6	United Kingdom.....	125
4.6.1	Church of England.....	125
4.6.2	Church of Scotland.....	127
4.7	Grønland	127
4.7.1	Lovgivning og kirkeordning	128
4.7.2	Den grønlandske folkekirkes organer på nationalt niveau.....	130
4.7.3	Ansættelse af gejstlige i Grønlands folkekirke.....	130
4.7.4	Finansiering af Grønlands folkekirke	130
4.8	Færøerne	130
4.8.1	Lovgivning og kirkeordning	131
4.8.2	Den færøske kirkes organer	131
4.8.3	Ansættelse af gejstlige i folkekirken på Færøerne	131
4.8.4	Finansiering af folkekirken på Færøerne.....	132
5	Detbatoplæg, debattmøder og høringsvar	133
5.1	Debatoplæggets indhold	133
5.2	Debatmøder.....	137
5.3	Høringsvar	137
5.3.1	Høringsvar i forhold til folkekirkens identitet og pejlemærker.....	138
5.3.2	Høringsvar om indre anliggender.....	138
5.3.3	Høringsvar om fælles økonomi og fælles anliggender .	141
5.3.4	Høringsvar om fælles organ for indre anliggender og økonomi	144
5.3.5	Høringsvar om sammensætning af organ(er).....	145
5.3.6	Høringsvar om årligt folkekirkemøde/ folkekirketævne.....	146
5.3.7	Andre elementer i høringsvarene	147
5.4	Andre henvendelser til udvalget	147
6	Folkekirkens opgave og identitet - og syv pejlemærker	149
6.1	Folkekirken som evangelisk-luthersk kirke	149
6.2	Syv pejlemærker.....	152
6.2.1	Folkekirken og folket.....	152
6.2.2	Folkekirkens tilstedeværelse overalt	153
6.2.3	Rummelighed og frihed	155
6.2.4	2200 menigheder - én folkekirke	156
6.2.5	Præstens uafhængighed.....	159
6.2.6	Demokratisk legitimitet	160
6.2.7	Nært forhold mellem staten og folkekirken.....	162
7	Folkekirkens fælles økonomi.....	165
7.1	Overblik over folkekirkens samlede økonomi.....	165
7.2	Statens tilskud.....	168

7.2.1	Lovgrundlaget for statens tilskud til folkekirken.....	170
7.2.2	Statens tilskud 2014.....	171
7.2.3	Kompetence i forhold til statens tilskud.....	173
7.2.4	Tidligere overvejelser om omlægning af statens tilskud til bloktilskud.....	174
7.3	Fællesfonden.....	176
7.3.1	Lovgrundlaget for fællesfonden.....	177
7.3.2	Fællesfondens udgifter 2014.....	179
7.3.3	Kompetence i forhold til fællesfonden.....	180
7.3.4	Budgetfølgegruppe vedrørende fællesfonden.....	181
7.3.5	Samspil mellem fastsættelsen af statens tilskud og landskirkeskatten.....	183
7.4	Udvalgets overvejelser.....	185
7.4.1	Overvejelser om statens tilskud, herunder om omlægning til bloktilskud.....	185
7.4.2	Overvejelser om fælles økonomi og fælles anliggender.....	187
7.5	Udvalgets anbefalinger om fælles økonomi og fælles anliggender.....	190
7.5.1	Anbefalinger om omlægning af statens tilskud til bloktilskud.....	190
7.5.1.1	Flertallets anbefaling.....	190
7.5.1.2	Et mindretals anbefaling.....	191
7.5.1.3	Et andet mindretals holdning.....	192
7.5.2	Anbefalinger om kompetence i forhold til fælles økonomi og fælles anliggender.....	193
7.5.2.1	Flertallets anbefaling.....	193
7.5.2.2	Et mindretals anbefalinger.....	198
7.5.2.3	Et andet mindretals anbefaling.....	203
8	Fælles anliggender.....	207
9	Folkekirkenes indre anliggender.....	215
9.1	Indre anliggender – hvad er det, og hvem har kompetencen?.....	215
9.1.1	Gældende ret.....	215
9.1.2	Praksis.....	218
9.1.3	Sondringen mellem indre og ydre anliggender.....	219
9.2	Biskopperne som kollegium.....	222
9.2.1	Gældende ret.....	222
9.3	Udvalgets overvejelser.....	225
9.3.1	Overvejelser om indre anliggender.....	225
9.3.2	Overvejelser om et bispekollegium.....	226
9.3.3	Overvejelser om et folkekirkeligt fællesudvalg.....	228
9.4	Udvalgets anbefalinger.....	228
9.4.1	Anbefaling fra udvalgets flertal.....	229

9.4.2	Anbefaling fra et mindretal.....	231
9.4.3	Anbefaling fra et andet mindretal.....	233
10	Udkast til lovforslag.....	237
10.1	Flertallets udkast til lovforslag om økonomi.....	237
10.2	Et mindretals (Charlotte Dyremoses) udkast til lovforslag om økonomi.....	283
10.3	Et mindretals (Britta Schall Holbergs) udkast til lovforslag om økonomi.....	301
10.4	Flertallets udkast til lovforslag om indre anliggender ...	335
10.5	Et mindretals udkast til lovforslag om indre anliggender.....	360
Bilag 1	Baggrundsoplysninger om udvalgets medlemmer.....	379
Bilag 2	Tidligere kommissioner og udvalg om grundlovens § 66.....	382
Bilag 3	Notat om styring og legitimitet i folkekirken	390
Bilag 4	Bispeembedet i den danske folkekirke	414
Bilag 5	Hidtidig procedure vedrørende regulering af folkekirkens indre anliggender.....	432
Bilag 6	Justitsministeriets notat af 10. august 2009 om grundlovens § 4 og bloktilskud	435

1 Indledning

I regeringsgrundlaget Et Danmark, der står sammen, oktober 2011, hedder det om *En styringsreform af folkekirken*:

”Grundloven tildeler den danske folkekirke en særstilling. Regeringen ønsker inden for folkekirkens grundlovssikrede særstilling at indrette en mere tidssvarende og klar styringsstruktur for den danske folkekirke, jf. også grundlovens § 66 ”Folkekirkens forfatning ordnes ved lov”.

Regeringen vil nedsætte et udvalg, som skal komme med forslag til en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken med en klar ansvarsfordeling for økonomiske og indholdsmæssige forhold.”

Som optakt til arbejdet med styringsreformen blev der mandag den 16. april 2012 holdt en konference på Christiansborg med knap 150 deltagere fra Folketinget og folkekirken. Ved konferencen blev der holdt en række oplæg om grundlaget for arbejdet, og der blev præsenteret ønsker til en styringsreform fra menighedsråd, gejstlige, kirkelige retninger m.fl.

Med tilslutning fra alle partier i Folketinget nedsatte regeringen i september 2012 et udvalg, som skulle komme med forslag til en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken.

Folketingets tidligere ombudsmand, professor, dr. jur. Hans Gammeltoft-Hansen blev formand for udvalget. Udvalgets medlemmer repræsenterer tilsammen forskellige myndigheder og grupperinger i folkekirken, forskellige faglige områder, der er relevante for udvalgets arbejde, og relevante ministerier.

1.1 Udvalgets sammensætning

Udvalget på 20 medlemmer fik følgende sammensætning:

Formand:

Tidl. ombudsmand, professor, dr. jur. Hans Gammeltoft-Hansen

Øvrige medlemmer:

Jens Andersen, sekretariatsleder

Paw Kingo Andersen, provst, formand for og udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening

Per Bucholdt Andreasen, sognepræst, formand for og udpeget efter indstilling fra Den danske Præsteforening

Ulla Morre Bidstrup, lektor, ph.d., præst, udpeget efter indstilling fra
Den danske Præsteforening

Helle Christiansen, chef for Kirkens Korshær, sognepræst

Lisbet Christoffersen, professor (mso) ret, religion, samfund, ph.d.

Charlotte Dyremose, MF, cand.scient.pol.

Britta Schall Holberg, lærer, godsejer og samfundsdebattør, tidl. MF og
minister

Helga Kolby Kristiansen, højskoleforstander

Jesper Langballe, tidl. MF, tidl. sognepræst (til 15. marts 2014)

Kurt E. Larsen, lektor i kirkehistorie, ph.d., præst

Henrik Nepper-Christensen, departementschef, Kirkeministeriet

Kristian Korfits Nielsen, afdelingschef, Justitsministeriet

Karsten Nissen, biskop over Viborg Stift, udpeget efter indstilling fra
biskopperne

Inge Lise Pedersen, tidl. universitetslektor, formand for og udpeget efter
indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd

Peter Skov-Jakobsen, biskop over Københavns Stift, udpeget efter
indstilling fra biskopperne

Karen Sundbøll, sygeplejerske, sektionsleder

Preben Juul Sørensen, tidl. direktør, ingeniør, HD, udpeget efter
indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd

Sune Thvilum-Kannegaard, kontorchef, Finansministeriet (fra november
2013).

Nærmere oplysninger om udvalgsmedlemmernes baggrund findes i
bilag 1.

Sekretariat:

Udvalget blev sekretariatsbetjent af følgende medarbejdere i Kirkemini-
steriet:

Marjun Egholm, chefkonsulent

Jørgen Engmark, informationskonsulent

Pernille Esdahl, kontorchef

Christina Hyldgaard Jacobsen, specialkonsulent

Klaus Kern-Jespersen, kontorchef.

1.2 Udvalgets kommissorium

Udvalget fik følgende kommissorium:

”Kommissorium for Udvalg om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken

I de senere år har der adskillige gange været debat om folkekirkens styrings-struktur. Dels i forbindelse med beslutningsforslag, der var fremsat i Folketinget, dels i form af ønsker fra personer og organisationer i folkekirken om et bredere gennemsyn af folkekirkens styringsstruktur.

Af regeringsgrundlaget ”Et Danmark der står sammen” fremgår følgende:

”Grundloven tildeler den danske folkekirke en særstilling. Regeringen ønsker inden for folkekirkens grundlovssikrede særstilling at indrette en mere tidssvarende og klar styringsstruktur for den danske folkekirke, jf. også grundlovens § 66 ”Folkekirkens forfatning ordnes ved lov”.

Regeringen vil nedsætte et udvalg, som skal komme med forslag til en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken med en klar ansvarsfordeling for økonomiske og indholdsmæssige forhold.”

Regeringen nedsætter derfor Udvalg om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken.

Baggrund for udvalgets arbejde

Folkekirkens nuværende styringsstruktur er blevet formet gennem mere end 150 års kirkelig lovgivning. På enkelte områder er folkekirkens styrelse baseret på endnu ældre bestemmelser og sædvaner.

Styringsstrukturen er karakteriseret ved, at Folketinget og regeringen er lovgiver for folkekirken, og at Kirkeministeriet er folkekirkens øverste administrative myndighed, samtidig med at der er et udstrakt lokalt selvstyre.

Lovgivningen omfatter traditionelt alene rammerne for folkekirkens virke. Og lovgivningen har gradvis givet folkekirken demokratiske organer som menighedsråd (1903), provstiudvalg (1922) og senest stiftsråd (2009). Der er således lovgivet om medlemskab af folkekirken, kirker og kirkegårde, de demokratiske organer og deres kompetence, kirkens økonomi samt ansættelse af gejstlige og andre medarbejdere i folkekirken. Der er ikke etableret noget demokratisk kirkeligt organ på

landsplan med generel kompetence til at drøfte eller tage stilling til folkekirkelige forhold.

Der er ikke lovgivet om såkaldt indre kirkelige anliggender (gudstjenesteordning, ritualer m.v.). De reguleres i stedet i henhold til en sædvane, der stammer fra tiden før grundloven, ved kgl. resolution eller anordning efter indstilling fra kirkeministeren. Der er ikke fastsat formelle regler om den nærmere fremgangsmåde.

Styringsstrukturen er således opbygget gradvis gennem mange årtiers lovgivning, og væsentlige kirkelige anliggender reguleres i henhold til en sædvane, uden at der er lovgivet om fremgangsmåden.

Derfor er det særdeles relevant at gennemgå folkekirkens styringsstruktur med henblik på, at der sikres en klar sammenhæng mellem de forskellige led i styringsstrukturen, at strukturen i fornødent omfang ændres og eventuelt suppleres med et eller flere nye demokratiske organer, samt at der fastsættes klare regler for ansvarsfordelingen.

Det vurderes, at der især er behov for at tage ansvarsfordelingen op til vurdering i forhold til folkekirkens fælles økonomi og de indholdsmæssige forhold i folkekirken.

Kommissorium

Udvalget har til opgave at komme med forslag til en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken med en klar ansvarsfordeling for økonomiske og indholdsmæssige forhold, herunder indre anliggender.

Udvalget skal beskrive den nuværende opgavefordeling og de styringsmæssige kompetencer i folkekirken samt fordele og ulemper ved at bevare disse.

Udvalgets forslag til en eller flere modeller for folkekirkens fremtidige styringsstruktur skal udformes, så beslutningskompetencen i forhold til økonomi og det kirkelige liv så vidt muligt følges ad. Udvalget skal være særligt opmærksom på en ny styringsstrukturens konsekvenser for den nuværende struktur og de eksisterende organer i folkekirken og i forbindelse hermed – i det omfang det vurderes relevant - overveje forenklingmuligheder samt foretage et serviceeftersyn af gældende ret. Udvalgets forslag skal sikre en klar og entydig kompetencefordeling mellem de eksisterende og evt. nye organer i folkekirken.

Udvalgets arbejde kan materielt sammenfattes i to overordnede temaer: indre anliggender og folkekirkens fælles økonomi. De to temaer er dog ikke uafhængige af hinanden, men sammenflettede eksempelvis i forhold til afklaringen af en hensigtsmæssig moderne styringsstruktur. Udvalget skal i forbindelse hermed, i det omfang udvalget må finde dette

relevant, inddrage forholdet til de frie kirkelige organisationer, herunder betjeningen af danskere i udlandet.

Det er en forudsætning, at udvalget arbejder ud fra den danske folkekirkens tradition for decentral opbygning på grundlag af de lokale sogne-menigheder, rummelighed, frihedslovgivning, mindretalshensyn og demokratiske, valgte organer.

Indre anliggender

Den nuværende regulering af indre anliggender ved kgl. resolution efter indstilling fra ministeren for ligestilling og kirke er baseret på sædvane. Når disse forhold fortsat reguleres på denne måde, skyldes det to forhold. Dels at der aldrig er nået hverken kirkelig eller politisk enighed om en kirkeforfatning, der kunne fastlægge en anden fremgangsmåde. Dels et både politisk og kirkeligt ønske om, at disse emner ikke skal gøres til genstand for politisk debat og stillingtagen i Folketinget.

Fremgangsmåden rummer imidlertid en del uklarhed. Nye ritualer, bibeloversættelser, salmebøger m.v. er traditionelt blevet til på grundlag af udvalgs- eller kommissionsarbejde. Efter indstilling fra biskopperne har den relevante minister derefter indstillet de endelige udkast til kgl. autorisation. Der er imidlertid ikke fastlagt regler om, i hvilket omfang ministeren for ligestilling og kirke er forpligtet til at følge forslagene fra udvalg og kommissioner eller indstilling fra biskopperne.

Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken har til opgave:

- at beskrive den nuværende retstilstand i forhold til behandlingen og reguleringen af indre anliggender.
- at overveje og komme med eventuelle forslag til, hvordan repræsentanter for kirken kan inddrages formelt i behandlingen og reguleringen af disse anliggender. Enten ved, at et eller flere kirkelige organer tillægges en formaliseret hørings- og udtaleret samt evt. indstillingsret, som kan være bindende for ministeren for ligestilling og kirke i et nærmere afgrænset omfang. Eller ved at et eller flere kirkelige organer tillægges beslutningskompetencen i disse sager. I overvejelserne skal indgå en afvejning af kompetencefordelingen mellem eventuelle nye kirkelige organer og biskoppernes læremæssige ansvar som gejstlig tilsynsmyndighed.
- at overveje og komme med eventuelle forslag til sammensætning og valg eller udpegning af det eller de relevante kirkelige organer.
- at beskrive, hvorledes evt. nye organer skal spille sammen med allerede eksisterende organer i folkekirken.

Folkekirkens fælles økonomi og beslutningskompetence

Ud over kompetencen i forhold til de indre anliggender er der i de seneste års kirkepolitiske debat især blevet sat fokus på kompetencen i forhold til folkekirkens fælles økonomi.

Folkekirkens fælles økonomi består dels i statens tilskud til folkekirken, dels i fællesfonden og landskirkeskatten.

Statens tilskud til folkekirken bevilges på finansloven. Tilskuddet består primært i tilskud til løn til præster og provster samt dækning af udgifterne ved pension til tidligere præster og provster. Det er i lov om folkekirkens økonomi bestemt, at statens tilskud fra 2013 skal dække 40 % af lønnen til 1892,8 stillinger som sognepræst og provst. De øvrige 60 % dækkes af fællesfonden, som desuden kan finansiere præstestillinger ud over det nævnte antal. Der er således mulighed for med fastsættelsen af fællesfondens budget at foretage en prioritering af den præstelige betjening. Hertil kommer, at det siden 1. januar 2007 har været muligt at oprette præstestillinger, som finansieres af de lokale kirkelige kasser.

Fællesfonden dækker en række fælles folkekirkelige udgifter. Den primære udgift er 60 % af lønnen til præster og provster. Andre udgifter er bl.a. drift af stiftsadministrationer og uddannelsesinstitutioner samt folkekirkens it. Fællesfondens primære indtægtskilde er landskirkeskat, der er en del af den kirkeskat, som medlemmer af folkekirken betaler.

I henhold til lov om folkekirkens økonomi er det ministeren for ligestilling og kirke, som har kompetencen til at fastsætte fællesfondens budget samt landskirkeskattens størrelse. Ministerens beslutninger træffes efter rådgivning fra budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden. Budgetfølgegruppen er ikke lovfæstet, men nedsat af ministeren for ligestilling og kirke, og dens rådgivning er ikke bindende for ministeren. Budgetfølgegruppens rådgivning til ministeren gives bl.a. på grundlag af budgetsamråd mellem følgegruppen og repræsentanter for stiftsrådene. Fællesfonden bestyres af stiftsøvrighederne og det administrative fællesskab.

På lokalt niveau er menighedsrådenes kompetence i forhold til økonomiske forhold afgrænset i lov om folkekirkens økonomi, som definerer, til hvilke formål menighedsrådet kan afholde udgifter af kirkekassen.

Kirkekassens mulige indtægter er ligeledes defineret i økonomiloven. Der er tale om renter og udbytte af kapitaler, som tilhører kirken, betaling, som bliver ydet for brug af kirke og kirkegård, og renter og udbytte m.v. af præsteembedernes faste ejendomme samt boligbidrag i forbindelse med præsternes tjenesteboliger. Langt den største indtægtspost i kirkekasserne er dog kirkeskatten, idet den del af kirke-

kassernes udgifter, som ikke dækkes af de ovennævnte indtægter, dækkes gennem ligning på folkekirkens medlemmer i kommunen.

Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken har til opgave:

- at beskrive den nuværende retstilstand i forhold til folkekirkens fælles økonomi.
- at overveje og komme med eventuelle forslag til ændringer i kompetenceforholdene vedrørende fællesfonden. Enten ved, at et eller flere kirkelige organer tillægges en hørings- og udtaleret samt evt. indstillingsret, som kan være bindende for kirkeministeren i et nærmere afgrænset omfang. Eller ved at et eller flere kirkelige organer tillægges beslutningskompetencen i forhold til fællesfonden og landskirkeskatten.
- at overveje og komme med eventuelle forslag til en omlægning af statens tilskud til folkekirken. Udvalget skal derfor overveje, om statens tilskud skal målrettes medfinansiering af samfundsopgaver, der varetages af folkekirken (vedligeholdelse af kirker mv., kirkegårdsdrift samt personregistrering og begravelsesmyndighed) og herunder overveje justeringer i forhold til disse opgaver. Udvalget skal i den forbindelse også overveje, om statens tilskud skal omlægges til et bloktilskud.
- at overveje og komme med eventuelle forslag omkring følgevirkninger i forhold til den lokale kirkelige økonomi ved en omlægning af den fælles økonomi, herunder vedrørende beslutningskompetencer for opgaver, der eventuelt delvist skal finansieres af et statsligt bloktilskud, mulighederne for mere effektiv økonomistyring og drift mv.
- at overveje og komme med eventuelle forslag vedrørende ansættelses-myndigheden for præster, der aflønnes af den fælles økonomi.
- at overveje og komme med eventuelle forslag vedrørende stiftsøvrighedens sammensætning og opgaver, herunder administrationen af fællesfonden.
- at overveje og komme med eventuelle forslag vedrørende stiftsrådets opgaver og rolle.
- at overveje og komme med eventuelle forslag til sammensætning og valg eller udpegning af det eller de relevante kirkelige organer.
- at beskrive, hvorledes en evt. ny struktur og nye organer skal spille sammen med allerede eksisterende organer i folkekirken, herunder i fornødent omfang overveje forenklingsmuligheder samt foretage et serviceeftersyn af gældende ret.
- at vurdere de økonomiske konsekvenser af udvalgets forslag.

Det forudsættes, at udvalgets forslag ikke indebærer offentlige mer-udgifter.

Afrapportering m.v.

Udvalget kan inddrage særligt sagkyndige i arbejdet, herunder søge inspiration fra udlandet. Udvalget kan nedsætte underudvalg.

Udvalget skal i foråret 2013 fremlægge udvalgets foreløbige resultater for regeringen mhp. en efterfølgende bred folkekirkelig og folkelig debat om de foreløbige resultater.

Udvalget foretager sin endelige afrapportering til Regeringen ultimo 2013.”

1.3 Udvalgets arbejde og arbejdsform

Udvalget har i perioden oktober 2012 til april 2013 holdt 7 dagsmøder samt to internatmøder af ca. et døgnns varighed i henholdsvis Tåstrup og Vejle.

Professor Jørgen Grønnegård Christensen har dels holdt et oplæg for udvalget om legitimitetsproblemer i styringen af folkekirken dels udarbejdet et notat af 12. marts 2013 til brug for udvalget om styring og legitimitet i folkekirken.

Udvalgets foreløbige overvejelser blev den 2. maj 2013 offentliggjort i et debatoplæg.

Udvalget indbød til et debatmøde for alle interesserede i hvert af de 10 stifter samt et debatmøde på Bornholm. Debatmøderne blev afholdt i løbet af juni samt sidste halvdel af august og første halvdel af september.

Herudover blev debatoplægget sendt til høring til alle menighedsråd, provstier og stifter samt en række organisationer.

Debatoplægget, debatmøderne og høringen, der afsluttedes ultimo oktober 2013, dannede grundlag for udvalgets videre arbejde.

Debatoplægget og høring om det er beskrevet i kapitel 5.

På grund af høringsperiodens længde blev udvalgets frist for at foretage den endelige afrapportering til regeringen forlænget til ultimo marts 2014.

I perioden oktober 2013 til marts 2014 har udvalget i alt afholdt 4 dagsmøder samt 4 internater af godt et døgnns varighed, heraf 1 i Vejle og 3 i København.

Udvalget har afleveret sin betænkning til regeringen ultimo marts 2014.

1.4 Udvalgsmedlem Jesper Langballe

Den 15. marts 2014 (et par uger før afslutningen af udvalgets arbejde) afgik Jesper Langballe ved døden.

Jesper Langballe nåede således ikke at deltage i udvalgets endelige godkendelse af denne betænkning.

Jesper Langballe havde dog ved udvalgets møder den 9.-10. januar og 24.-25. februar 2014 klart tilkendegivet sin endelige og definitive position i forhold til udvalgets overvejelser og forslag. Han tilkendegav samtidig at ville uddybe og begrunde sin position nærmere i en mindretalsudtalelse, som han imidlertid ikke nåede at udarbejde før sin død.

På grundlag af Jesper Langballes udtalelser i udvalget kan hans position i kort form gengives således:

Den nuværende ordning for folkekirkens styre bør videreføres uændret. I lyset af grundlovens bestemmelser om folkekirken og den fortsat nære sammenhæng mellem folk og kirke med sognemenighederne som det grundlæggende og afgørende element i folkekirken, er det naturligt, at Folketinget fortsat er lovgivende myndighed for folkekirken, og at Kirkeministeriet er øverste administrative myndighed. Desuden er det fortsat en velfungerende ordning, at kirkeministeren har kompetencen til at beslutte regulering af folkekirkens indre anliggender så som gudstjenesteordning m.v., idet denne kompetence, der bygger på en sædvanne, udøves med skønsomhed og inddragelse af mange relevante parter i folkekirken. Hvis der etableres et valgt folkekirkeligt organ, som i et eller andet omfang kan træffe beslutninger for folkekirken, vil det føre til en politisering af folkekirken.

2 Sammenfatning

Udvalget har haft til opgave at komme med forslag til en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken med en klar ansvarsfordeling for økonomiske og indholdsmæssige forhold, herunder indre anliggender.

Udvalgets kommissorium er gengivet i kapitel 1.

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget især har skullet beskæftige sig med folkekirkens styre i forhold til to overordnede temaer: indre anliggender og folkekirkens fælles økonomi.

Udvalget har imidlertid også haft til opgave at beskrive den nuværende opgavefordeling og de styringsmæssige kompetencer i folkekirken samt fordele og ulemper ved at bevare disse.

Udvalget fremlægger i denne betænkning sine overvejelser og forslag vedrørende den fremtidige styring i folkekirken med særligt fokus på styringen i forhold til folkekirkens fælles økonomi samt indre anliggender.

Udvalgets overvejelser og forslag præsenteres i denne rækkefølge:

- Nuværende opgave- og kompetencefordeling - afsnit 2.1 og kapitel 3
- Forholdet mellem stat og kirke samt kirkestyre i andre lande - afsnit 2.2 og kapitel 4
- Udvalgets debatoplæg, debatmøder og hørings svar - afsnit 2.3 og kapitel 5
- Folkekirkens opgave og identitet samt syv pejlemærker - afsnit 2.4 og kapitel 6
- Folkekirkens fælles økonomi og kompetence i forhold til styringen af den - afsnit 2.5 og kapitel 7
- Folkekirkens fælles anliggender - afsnit 2.6 og kapitel 8
- Indre anliggender og kompetence i forhold til regulering af dem - afsnit 2.7 og kapitel 9
- Udkast til lovforslag vedrørende henholdsvis folkekirkens fælles økonomi og indre anliggender - afsnit 2.8 og kapitel 10.

2.1 Nuværende opgave- og kompetencefordeling i folkekirken

Opgaver og kompetencer i folkekirken er fordelt på fire niveauer: sogn - provsti - stift - nationalt. Niveauerne og de valgte organer og forvalt-

ningsmyndigheder samt de embeder, der findes på hver af dem kan ses i følgende skema:

	Valgte organer og forvaltningsmyndigheder	Embeder
Sogn Antal: 2.194	Menighedsråd	Præst(er)
Provsti Antal: 103	Provsttudvalg	Provst
	Budgetudvalg	
	Budgetsamråd	
Stift Antal: 10	Biskop	Biskop
	Stiftsøvrighed (biskop og stiftamtmand)	
	Stiftsråd	
Nationalt niveau	Ministeren / Kirkeministeriet	Ministeren som ansættelsesmyndighed for præster, provster og biskopper
	Budgetfølgegruppen vedr. fællesfonden / budgetsamråd	
	Det Mellemkirkelige Råd	

Fordelingen af opgaver og kompetencer mellem de fire niveauer og mellem de organer og forvaltningsmyndigheder samt embeder, der findes på de enkelte niveauer, er udførligt beskrevet i kapitel 3.

Der er desuden i kapitlet en oversigt over de forslag om ændringer i opgave- og kompetencefordelingen, der er fremlagt i betænkninger i de seneste år som resultat af arbejdet i forskellige udvalg, og som enten er blevet gennemført eller stillet i bero. Det drejer sig om forslag i følgende betænkninger: betænkning 1477 Opgaver i sogn, provsti og stift, der blev afgivet i 2006, betænkning 1491 Folkekirken lokale økonomi, der blev afgivet i 2007, og betænkning 1527 Provstestillingen og provstiets funktion, der blev afgivet i 2011.

2.1.1 Udvalgets overvejelser om den nuværende opgave- og kompetencefordeling

Kapitel 3 afsluttes med nogle af udvalgets overvejelser om den nuværende opgave- og kompetencefordeling.

Menighedsrådene har en meget stærk position i folkekirken, og den bør efter udvalgets opfattelse fastholdes, fordi sognet fortsat er den grundlæggende enhed i folkekirken, og fordi det demokratisk baserede menig-

hedsråd i kraft af medlemmernes tilhørsforhold blandt sognets folkekirkemedlemmer har gode muligheder for at varetage de lokale kirkelige anliggender i bedst mulig overensstemmelse med, hvad der er medlemmernes ønsker og forventninger.

Udvalget konstaterer, at nogle af de væsentligste argumenter for etableringen af de nuværende organer og for fordelingen af opgaver og kompetencer imellem dem har været,

- at folkekirkens medlemmer gennem valgte organer skal have betydelig kompetence i forhold til beslutninger om de lokale kirkelige forhold,
- at kompetence skal være placeret så tæt som muligt på det sted, hvor opgaverne findes og skal løses, og
- at der samtidig skal være sikkerhed for et nødvendigt tilsyn samt en økonomisk og forvaltningsmæssig koordinering på tværs af sognegrænserne.

Nogle af udvalgets medlemmer understreger behovet for, at der i et fortsat udredningsarbejde fokuseres på menighedsråd og stift som bærende enheder for folkekirken, og mener, at lovfæstede, valgte stiftsråd og nye lovfæstede, valgte organer bør føre til overvejelser om forenkling og en opgaveflytning mellem de nuværende niveauer. Udvalget har dog ikke fundet anledning til at komme med konkrete forslag.

Udvalget forudsætter, at eventuel indførelse af et folkekirkeligt organ på nationalt niveau vedrørende indre anliggender samt fælles økonomi og fælles anliggender ikke vil have betydning for kompetenceforholdene i sogne, provstier og stifter, men det vil gennem stemmeret give medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd m.fl. indflydelse på forvaltningen af anliggender på det nationale niveau.

Udvalget henleder opmærksomheden på, at der på forskellige måder er blevet arbejdet for og fortsat kan arbejdes for at styrke og forenkle mulighederne for, at menighedsråd kan gå i samarbejde om varetagelse af opgaver, som de mener at kunne løse bedre i fællesskab end hver for sig.

I forhold til provstiudvalgene peger udvalget på, at det er nødvendigt med en instans, der har kompetence til at koordinere den kirkelige økonomi inden for ligningsområdet, at det er nødvendigt at opretholde et tilsyn med menighedsrådenes økonomiske forvaltning, og at det - bl.a. af hensyn til de kulturværdier, der er knyttet til kirker og kirkegårde - er nødvendigt at opretholde et tilsyn med, at kirker og kirkegårde holdes i forsvarlig stand.

Udvalget har også drøftet stiftsøvrighedens sammensætning og opgaver samt stiftsrådenes og Det mellemkirkelige Råds opgaver. Udvalget har

ikke fundet anledning til at foreslå ændringer i forhold til disse, men anbefaler meget, at spørgsmålet om stiftsøvrighedens sammensætning og opgaver undergives en evaluering og fornyet overvejelse snarest muligt.

2.2 Stat, kirke og kirke styre i andre lande

Udvalget har til brug for sine overvejelser om folkekirkens styre undersøgt forholdet mellem stat og kirke samt kirkernes interne beslutningskompetencer i de nordiske lande, Tyskland (repræsenteret ved Nordkirche - den evangelisk-lutherske kirke i Nordtyskland), United Kingdom samt Grønland og Færøerne.

Det beskrives udførligt i kapitel 4.

Generelt kan det om forholdet mellem stat og kirke i disse lande siges, at

- I Norge, Island og Sverige har der været tradition for et nært forhold mellem statsmagten og de evangelisk-lutherske folkekirker med staten som lovgiver for kirkerne. I løbet af de seneste ca. 15 år har disse kirker i forskellig grad fået øget selvstændighed.
- I Finland har den evangelisk-lutherske kirke status som "folkekirke" og har i mange årtier, men i særlig grad siden en grundlovsændring i 1999 haft stor selvstændighed i forhold til staten. Den eneste begrænsning i dag i kirkens selvstændighed i forhold til staten er, at kirkeloven, som er kirkens overordnede regelsæt, skal stadfæstes af rigsdagen. Ændring af kirkeloven kan dog kun ske på kirkens eget initiativ.
- I Tyskland er stat og kirke adskilt. Kirkerne - heriblandt den evangelisk-lutherske kirke i Nordtyskland ("Nordkirche") - har fuld selvstændighed. De har dog af staten fået forskellige privilegier, herunder at de har ret til at opkræve skatter af deres medlemmer, og at de gejstlige er ligestillet med statslige embedsmænd. De tyske forbundslande giver desuden i varierende omfang økonomisk støtte til kirkerne.
- I United Kingdom er der to statskirker: Church of England og Church of Scotland. Church of England er i begrænset omfang underlagt, at kirkens lovgivning skal stadfæstes af parlamentet, og udnævnelse af biskopper stadfæstes af Dronningen efter indstilling fra premierministeren. Church of Scotland har fuld selvstændighed med hensyn til kirkelig lovgivning og udnævnelse af embedsmænd.
- I Grønland har Grønlands Selvstyre den lovgivende magt i forhold til den evangelisk-lutherske kirke, der er folkekirke og understøttes af staten (selvstyret) i overensstemmelse med § 4 i Danmarks Riges Grundlov. Biskoppen varetager den centrale

styrelse og administration af kirken. Grønlands Kirke finansieres af bevillinger fra selvstyret, og præster ansættes af selvstyret.

- På Færøerne er Lagtinget lovgiver for folkekirken. Kirkens indre anliggender, f.eks. en ny alterbog, reguleres af kirken. De styrende organer i kirken er: stiftsøvrigheden, der består af biskoppen, et medlem udpeget af landsstyret og et medlem valgt af menighedsrådene, provstiråd med 4 valgte medlemmer og domprovsten som født og forretningsførende medlem samt et kirkeråd (menighedsråd) i hvert sogn. Præster ansættes af landsstyret, og kirken finansieres dels ved kirkeskat, dels ved tilskud fra landsstyret til præsteløn.

2.3 Debatoplæg, debatmøder og høringsvar

I overensstemmelse med kommissoriet afleverede udvalget medio april 2013 sine foreløbige resultater til regeringen i form af "Debatoplæg fra udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken".

Debatoplægget blev efter regeringens beslutning offentliggjort den 2. maj 2013 og i trykt form udsendt til alle menighedsråd, provstiudvalg, stifter og institutioner i folkekirken samt til en række foreninger, organisationer, institutioner og myndigheder. I et høringsbrev blev det oplyst, at der var mulighed for at indsende høringsvar indtil 31. oktober 2013.

Det blev samtidig oplyst, at udvalget ville indbyde til 11 debatmøder - et i hvert stift samt et på Bornholm.

Debatoplæg, debatmøder og høringsvar beskrives mere udførligt i kapitel 5.

I debatoplægget var der fire hovedafsnit.

Det første handlede om folkekirkens opgave og identitet og seks pejlemærker.

Debatoplæggets andet hovedafsnit handlede om folkekirkens indre anliggender.

Der blev peget på, at den nuværende ordning kan videreføres uændret, og der blev beskrevet tre mulige modeller for en fremtidig anderledes styring af indre anliggender:

- Model 1: Lovregulering med udgangspunkt i den nuværende ordning.
- Model 2: Kirkeråd med begrænset kompetence.
- Model 3: Kirkeråd med udvidet kompetence.

Debatoplæggets tredje hovedafsnit beskrev folkekirkens fælles økonomi, der udgøres af statens tilskud til folkekirken samt fællesfonden. Det blev konstateret, at debatoplæggets modeller for mulig fremtidig styring af den fælles økonomi kunne anvendes uafhængigt af, om statens tilskud omlægges til bloktilskud.

Der blev peget på, at den nuværende ordning kan videreføres uændret, og der blev beskrevet fire mulige modeller, samt en variant af den første model, for en fremtidig anderledes styring af folkekirkens fælles økonomi og fælles anliggender:

- Model 1: Lovregulering med udgangspunkt i den nuværende ordning.
- Model 1 a: Lovregulering og forelæggelse for Folketingets Finansudvalg.
- Model 2 a: Et folkekirkeligt organ med besluttende kompetence.
- Model 2 b: Enighedsmodel (mellem et folkekirkeligt organ og ministeren).
- Model 3: Folkekirkens økonomibestyrelse (Et folkekirkeligt organ med mest mulig kompetence).

Der var i forbindelse med model 2 a en beskrivelse af, hvordan sammensætningen af et folkekirkeligt organ kan være.

Det fjerde hovedafsnit beskrev muligheder for at kombinere modellerne for styring af henholdsvis indre anliggender og fælles økonomi.

2.3.1 Debatmøder og høringsvar

Udvalget indbød til 11 debatmøder, et i hvert stift samt et på Bornholm. Formålet med møderne var at inspirere til og understøtte en bred debat ved at orientere om debatoplægget og give mulighed for spørgsmål og kommentarer. Der var offentlig adgang til møderne, og de 11 debatmøder havde tilsammen ca. 2.200 deltagere.

Ved hvert debatmøde orienterede udvalgets formand om debatoplæggets indhold. Spørgsmål og kommentarer blev besvaret af formanden eller af andre tilstedeværende medlemmer af udvalget. Medlemmer af udvalgets sekretariat deltog i møderne og tog til brug for udvalgets fortsatte arbejde noter vedrørende spørgsmål og debat.

Såvel udvalgets formand som andre medlemmer af udvalget deltog i perioden maj-oktober 2013 i et betydeligt antal møder, som andre havde arrangeret med det formål at drøfte debatoplægget. Ved opgørelse den 7. november 2013 var der modtaget 671 høringsvar.

Om det nærmere indhold af høringsvarene henvises der til kapitel 5 afsnit 5.3.

2.4 Folkekirkens opgave og identitet - og syv pejlemærker

Udvalget har beskrevet folkekirkens opgave og identitet og i sammenhæng hermed syv pejlemærker som en del af grundlaget for overvejelserne om, hvordan folkekirkens styre kan være udformet.

Folkekirkens opgave og identitet og de syv pejlemærker er udførligt beskrevet i kapitel 6.

Folkekirkens opgave som en kristen kirke er at forkynde evangeliet om Kristus som hele verdens frelser. Dette udgangspunkt er lovgivningsmæssigt bestemt i grundloven, der fastlægger, at folkekirken er en evangelisk-luthersk kirke.

2.4.1 Folkekirken som evangelisk-luthersk kirke

Folkekirken er ifølge de særlige evangelisk-lutherske bekendelsesskrifter et fællesskab af mennesker, hvor evangeliet bliver forkyndt, og hvor sakramenterne - dåb og nadver - bliver forvaltet. Det betyder, at menigheden, som samles om forkyndelsen af evangeliet og om dåb og nadver, er central i forståelsen af folkekirken. Dette hænger sammen med Luthers tanker om det almindelige præstedømme.

Der er dog ved siden af det almindelige præstedømme også et særligt præsteembede med en særlig tjeneste og et særligt ansvar for evangeliets forkyndelse. 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.

Folkekirken arbejder med sin centrale opgave - at forkynde evangeliet om Jesus Kristus som verdens frelser - i både ord og handling. Der forkyndes ved gudstjenester og kirkelige handlinger. Der forkyndes også gennem kirkeligt børne- og ungdomsarbejde samt ved kirkehøjskoler og bibelkredse for voksne. Forkyndelsen kommer desuden til udtryk i social omsorg ved kirkens diakonale arbejde, i mission samt i oplysning og kulturel formidling i øvrigt. En del af de mange forskellige aktiviteter udfoldes i sognemenighedernes regi, ligesom de frie folkekirkelige

organisationer også i stor udstrækning varetager en række af disse opgaver.

2.4.2 Syv pejlemærker

Folkekirken og folket

Det første pejlemærke handler om folkekirkens forhold til og betydning for folket.

Kristendommen har haft stor betydning for det danske folk og udviklingen af det danske samfund i mere end 1000 år.

Folkekirken bidrager ved sin bredde og ved, at et meget stort flertal af alle indbyggere ønsker at gøre brug af folkekirken ved de centrale begivenheder i livet, samt ved mange lokale, diakonale initiativer til en folkelig og samfundsmæssig sammenhængskraft.

Folkekirkens betydning for sammenhængskraften afspejles bl.a. i brugen af folkekirken som samlingssted for alle danskere uanset religiøst tilhørsforhold ved markeringen af visse officielle begivenheder. Folkekirken indgår også i nogen grad i et samspil med institutioner som folkeskolen og Danmarks Radio.

Folkekirkens bidrag til sammenhængskraften afspejles også i, at folkekirken har ansvaret for sikring og vedligeholdelse af den meget store del af den danske kulturarv, som udgøres af kirker og deres kulturhistorisk værdifulde udsmykninger og inventar. Endvidere afspejles det i, at folkekirken har ansvaret for at sikre, at der er begravelsespladser for alle, der dør i Danmark, uanset deres religiøse tilhørsforhold. De folkekirkelige kirkegårde repræsenterer desuden ligesom kirkerne en væsentlig del af den danske kulturhistorie.

Folkekirkens tilstedeværelse overalt

Det andet pejlemærke handler om folkekirkens tilstedeværelse overalt, såvel geografisk som på anden måde.

I de 165 år, folkekirken har eksisteret, har det været en grundholdning, at folkekirkens tilstedeværelse bl.a. sikres 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 omfang 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. 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.

Grundholdningen om, at der skal være præster overalt, imødekommes i første række ved, at præstestillinger primært finansieres af fællesfonden og også af staten, så de ikke er afhængige af de enkelte områders selvstændige økonomiske bæreevne. Dernæst ved at fordelingen af det samlede antal stillinger mellem de 10 stifter sker på grundlag af en præstefordelingsmodel og ved, at biskoppen inden for det enkelte stift sørger for, at såvel sognemenigheder som særlige grupper og institutioner bliver tilgodeset med præstelig betjening.

Der er således tale om et solidaritetsprincip, som bør fastholdes.

Rummelighed og frihed

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

Disse træk afspejles bl.a. i, at der ikke stilles andre krav til folkekirkens enkelte medlemmer, end at de skal være døbt, og at de skal være villige til at betale kirkeskat.

Det 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.

Endvidere indeholder den kirkelige lovgivning en række frihedsbestemmelser, bl.a. om sognebåndsløsning, valgmenigheder og om hensyn til mindretal i en sognemenighed, f.eks. i forbindelse med præsteansættelse og i form af adgang til at holde gudstjenester med en præst, der tilkaldes udefra.

Det giver mulighed for, at forskellige kirkesyn kan rummes og udfoldes inden for folkekirken.

Udvalget har i overensstemmelse med sit kommissorium arbejdet ud fra forudsætningen om, at folkekirkens tradition for rummelighed, frihedslovgivning og mindretalshensyn skal videreføres.

2200 menigheder - én folkekirke

Det fjerde pejlemærke handler om folkekirkens enhed.

De enkelte menigheder i folkekirken fremstår 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.

Udvalget vurderer, at der er meget bred opbakning såvel folkeligt som kirkeligt og politisk til at fastholde folkekirken som en enhed.

Samtidig er folkekirken fortsat i meget stor udstrækning 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 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.

Derfor samarbejdes der i stadigt stigende omfang på tværs af sognegrænser. Der ses 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. Udviklingen kan dog også bidrage til at svække folkekirken, hvis den indebærer, at afstanden mellem folkekirkens medlemmer og de styrende organer bliver oplevet som værende for stor.

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.

Præstens uafhængighed

Det femte 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. Inden for det fælles grundlag er der imidlertid, 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, at præsten i udøvelsen af den pastorale forpligtelse, herunder sin forkyndelse, sin sjælesorg og sin undervisning, er uafhængig af menighedsrådet.

Præstens uafhængighed anses under den nuværende ordning desuden for at være sikret i kraft af, at ansættelsesmyndigheden i forhold til præster er placeret hos kirkeministeren.

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, kirkeministeren, 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.

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 læge medlemmer, der vælger de fleste af provstiudvalgets og stiftsrådets medlemmer. Menighedsrådene har også stemmeret ved valg af stiftets biskop.

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 beskedent.

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

Nært forhold mellem staten og folkekirken

Det syvende 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.

Med grundloven af 1849 blev der indført religionsfrihed, jf. grundlovens § 67, men der blev ikke indført religionslighed eller ligestilling af tros-samfund. Traditionen for et nært forhold mellem staten og den evangelisk-lutherske kirke blev videreført, om end på et ændret grundlag, med grundlovens § 4, der fastslår, at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten, og med grundlovens § 66, der bestemmer, at folkekirkens forfatning ordnes ved lov.

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.

2.5 Folkekirkens fælles økonomi

Folkekirkens 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.

I kapitel 7 er der først et overblik over folkekirkens samlede økonomi. I 2012, som er det seneste år, for hvilket der foreligger regnskabstal for de lokale kirkelige udgifter, var de samlede folkekirkelige udgifter 7.791 mio. kr.

Derefter er der i kapitlet en udførlig beskrivelse af statens tilskud til folkekirken, herunder lovgrundlaget og kompetencen i forhold til fastsættelsen og administrationen af tilskuddet, samt en beskrivelse af tidligere overvejelser om omlægning af statens tilskud til et bloktilskud.

Videre er der en udførlig beskrivelse af fællesfonden, herunder lovgrundlaget og kompetencen i forhold til fastsættelse af fællesfondens budget og landskirkeskatten samt en omtale af den rådgivende budgetfølgegruppe.

Dernæst er der en beskrivelse af samspillet mellem fastsættelse af statens tilskud til folkekirken og fastsættelse af landskirkeskatten.

Efter disse beskrivende afsnit gøres der rede for udvalgets overvejelser om statens tilskud, herunder om omlægning til et bloktilskud.

Videre gøres der rede for udvalgets overvejelser om fremtidig styring af fællesfonden og fælles anliggender.

Kapitlet afsluttes med udvalgets forslag vedrørende fremtidig styring.

2.5.1 Statens tilskud

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

I de første årtier efter grundloven var den økonomiske del af statens støtte dog af begrænset omfang. Det skyldtes, at folkekirken stort set kunne finansieres af sine egne indtægtskilder. Efter år 1900 svandt folkekirkens mulighed for "selvfinansiering" ind. Derfor skete der i årene omkring 1920 en markant forøgelse af statens tilskud til folkekirken i form af tilskud til løn og pension til præster.

I årenes løb er der flere gange sket ændringer i fordelingsmønstrer mellem henholdsvis statens tilskud til løn og pension til præster og provster og folkekirkens egen andel af præstelønnen, der betales af fællesfonden.

Efter de seneste ændringer dækker statens tilskud 40 procent af lønnen til 1892,8 præstestillinger, og staten betaler fuldt ud tjenestemandspension vedrørende præster og provster. Fællesfonden kan fuldt ud finansiere præstestillinger ud over de stillinger, som staten yder tilskud til.

Staten yder desuden ved bevilling på finansloven tilskud til forskellige folkekirkelige formål.

Statens bevillinger vedrørende folkekirken i 2014 fremgår af den i kapitel 7, afsnit 7.2.2, gengivne tabel "Statens bevillinger til folkekirken 2014 (nettoudgift)".

2.5.1.1 Lovgrundlaget for statens tilskud til folkekirken

Ud over grundlovens § 4 er lovgrundlaget for statens økonomiske støtte til folkekirken § 20 i lov om folkekirkens økonomi samt Finanslovens § 22 Kirkeministeriet og Finanslovens § 36 Pensionsvæsenet, hvori indgår pension til folkekirkens præster og provster samt Pensionskassen af 1950 for forskellige private kirkelige institutioner.

I henhold til økonomilovens § 20 afholder statskassen lønninger, pensioner og andre ydelser til biskopperne, pensioner og efterindtægt til provster og præster samt udgifterne ved den kirkelige betjening af Christiansø og Hirsholmene. Endvidere yder statskassen 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 eller af lokale kirkelige midler. Endelig udreder statskassen et tilskud på mindst 14 mio. kr.

årligt, til restaurering af kirker og af kirkers historiske inventar samt særligt bevaringsværdige gravminder.

2.5.1.2 Kompetence i forhold til statens tilskud

Kompetencen i forhold til statens bevillinger til folkekirken udøves dels af Folketinget, dels af regeringen og her primært af kirkeministeren.

Folketinget har kompetencen til at *fastsætte arten og omfanget* af statens tilskud til folkekirken. Det sker gennem lov om folkekirkens økonomi og med vedtagelse af finansloven.

Regeringen udøver kompetence i forhold til statens bevillinger til folkekirken, dels ved at Finansministeren (vedrørende § 22 Kirkeministeriet) på grundlag af et tæt samarbejde mellem Finansministeriet og Kirkeministeriet udarbejder og i Folketinget fremsætter forslag til finanslov, dels ved at kirkeministeren administrerer finanslovens bevillinger til folkekirken, hvilket bl.a. indebærer, at kirkeministeren har kompetence til og ansvar for at foretage den nærmere fordeling af den bundne bevilling til præsteløn; se herved nærmere kapitel 7, afsnit 7.2.3.

2.5.1.3 Tidligere overvejelser om omlægning af statens tilskud til bloktilskud

Spørgsmålet om omlægning til bloktilskud har i de senere år været behandlet i to udvalgsbetænkninger, senest i betænkning 1511 (2009) Omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud.

I betænkning 1511 fremlagde udvalget mulige modeller for omlægning til bloktilskud. De folkekirkelige repræsentanter i udvalget anbefalede dog, at den hidtidige ordning for statens tilskud blev videreført uændret. Efter offentliggørelse af betænkningen og en bred høring besluttede den daværende regering, at der ikke skulle arbejdes videre med en omlægning af statens tilskud.

En nærmere omtale af modellerne i betænkning 1511 og det daværende udvalgs overvejelser findes i kapitel 7, afsnit 7.2.4.

2.5.2 Fællesfonden

Fællesfonden blev etableret i 1919 med henblik på, at den skulle dække en del af udgifterne til løn og pension til præster og provster. Det blev samtidig besluttet, at medlemmer af folkekirken skulle betale en kirkeskat (landskirkeskat) til den.

Indtil 1986 kunne der af fællesfonden ud over løn og pension til præster stort set kun anvendes et begrænset beløb som tilskud til nedsættelse af den kirkelige ligning i økonomisk svage kommuner (udligningstilskud).

Med lov om folkekirkens økonomi fra 1986 blev fællesfonden tillagt flere udgiftsområder, bl.a. at dække udgifterne ved bispeembedernes og stiftsøvrighedernes kontorhold og ejendomme. Fællesfonden er ved senere lovændringer blevet tillagt yderligere udgiftsområder.

Fællesfondens primære udgiftsområde er dog fortsat at dække folkekirkens egen del af lønnen til præster og provster.

Fællesfondens primære indtægtskilde, landskirkeskatten, er i 2014 fastsat til 1107,2 mio. kr.

Fællesfondens udgifter i 2014 fremgår af den i kapitel 7, afsnit 7.3.2 givne tabel herom.

2.5.2.1 Lovgrundlag og kompetence vedrørende fællesfonden

Det nuværende lovgrundlag for fællesfonden er kapitel 2 (§§ 10-17) i økonomiloven. Ministeren har desuden med hjemmel i lovens § 10 udstedt en bekendtgørelse om fællesfondens budget og regnskab m.v.

Lovens § 10 definerer fællesfonden som "folkekirkens fælleskasse" og fastslår, at "fællesfonden bestyres (dvs. administreres eller forvaltes) af biskopperne og af et administrativt fællesskab efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren og under ansvar over for kirkeministeren".

Lovens § 11-14 indeholder nærmere bestemmelser om fællesfondens indtægter og udgifter (se herom nærmere kapitel 7, afsnit 7.3.1).

I § 15 fastslås det bl.a., at landskirkeskattens størrelse fastsættes af kirkeministeren; endvidere at kirkeministeren fastsætter fællesfondens budget, og at der ikke kan budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år.

Kirkeministeren har således kompetencen til, at

- fastsætte en overordnet prioritering mellem fællesfondens forskellige udgiftsområder.
- fastsætte det beløb, der ud over statens tilskud af fællesfonden skal anvendes til løn og andre udgifter i forbindelse med præster og provster. Beløbet skal dog fastsættes i sammenhæng med det beløb, der på finansloven er bevilget som statens andel af løn til præster.
- fastsætte fordelingen af de samlede bevillinger til præsteløn mellem de 10 stifter.

- fastsætte bevillinger til de myndigheder og institutioner, der finansieres helt eller delvis af fællesfonden.
- fastsætte størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud, samt fordelingen af det mellem kommunerne (ligningsområderne).
- fastsætte landskirkeskattens størrelse.

Siden 2002 har repræsentanter for de folkekirkelige myndigheder været inddraget ved en budgetfølgegruppe, der følger budgetudarbejdelsen og rådgiver ministeren og ministeriet.

Budgetfølgegruppen består af en biskop, en stiftskontorchef, et medlem udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd, et medlem udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening og en repræsentant fra Kirkeministeriet. Endvidere afholder budgetfølgegruppen årligt et eller to budgetsamråd med deltagelse af en læg repræsentant for hvert stift valgt af stiftsrådet samt én observatør fra Den danske Præsteforening og én observatør indstillet i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer. I budgetsamrådets drøftes fællesfondens årlige regnskab samt spørgsmål om prioritering af fællesfondens udgifter.

Kirkeministerens fordeling af de samlede bevillinger til præsteløn mellem de 10 stifter er traditionelt blevet udøvet efter drøftelse mellem ministeren og biskopperne. Siden 2009 er fordelingen sket på grundlag af en beregningsmodel, baseret på 6 kriterier: 1. antal medlemmer af folkekirken, 2. antal kirker, 3. antal kirkelige handlinger, 4. forpligtelse i forhold til ikke-medlemmer, 5. særlige vilkår i de enkelte stifter samt 6. stillinger til betjening af stiftsoverskridende menigheder.

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.

2.5.2.2 Samspil mellem fastsættelsen af statens tilskud og landskirkeskatten

Statens tilskud til folkekirken fastsættes på den årlige finanslov på baggrund af de bestemmelser om statens tilskud, der findes i lov om folkekirkens økonomi § 20. Finansloven vedtages normalt primo december i året forud for budgetåret.

Landskirkeskattens størrelse bliver imidlertid "låst" ca. to måneder tidligere, idet landskirkeskatten sammen med den lokale kirkelige ligning indgår i den fastsættelse af kirkeskatteprocenten, der skal være sket senest den 15. oktober.

Hvis Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af finansloven beslutter, at statens tilskud til folkekirken skal reduceres i det kommende år, og hvis reduktionen vedrører tilskud til præsteløn, vil det indebære, at kirkeministeren skal reducere fællesfondens udgifter, medmindre der fra tidligere år er et videreført overskud, der kan anvendes.

2.5.3 Udvalgets overvejelser om statens tilskud, herunder om omlægning til bloktilskud

Statens økonomiske støtte kan, som det har været tilfældet i næsten 100 år, ydes primært som tilskud til løn og pension til præster og provster.

At støtten er øremærket til dette formål anses af nogle, heriblandt nogle af udvalgets medlemmer, som naturligt set i lyset af, at forkyndelsen er et kerneanliggende i en evangelisk-luthersk kirke som folkekirken samt i lyset af kristendommens meget centrale betydning i Danmark både historisk og aktuelt.

At statens støtte er udformet som tilskud til løn til et antal præstestillinger, der er fastsat ved lov, anses desuden af nogle, heriblandt nogle af udvalgets medlemmer, for at medvirke til at fastholde statens støtte på et stabilt niveau.

Statens økonomiske støtte til folkekirken kan imidlertid også ydes som et bloktilskud, der ikke er knyttet til løn til præster.

At støtten udformes som et generelt bloktilskud eller som øremærket bloktilskud i forbindelse med bestemte opgaver, der ikke er af forkyn-delsesmæssig karakter, anses af nogle, heriblandt nogle af udvalgets medlemmer, som naturligt set i lyset af, at alle borgere bidrager til statens støtte til folkekirken uanset religiøst tilhørsforhold.

Fortalere for dette finder det naturligt, at folkekirkens medlemmer selv via kirkeskatten finansierer forkyndelsen, men finder det samtidig rimeligt, at staten, og dermed alle borgere uanset religiøst tilhørsforhold bidrager til at dække folkekirkens udgifter til varetagelse af opgaver, der har værdi og betydning for samfundet som helhed og for alle borgere uanset religiøst tilhørsforhold.

Et flertal af udvalgets medlemmer er af den opfattelse, at et bloktilskud i givet fald bør ydes som et generelt tilskud, således at der ikke i lovgivningen er specifikke angivelser af, hvordan bloktilskuddet skal anvendes.

Det er desuden flertallets opfattelse, at et bloktilskud i givet fald bør overføres til fællesfonden, og at anvendelsen af bloktilskuddet skal besluttes i sammenhæng med prioriteringen og fastsættelsen af fællesfondens budget.

Et bloktilskud kan således begrundes og ses i sammenhæng med, at folkekirken via medlemmernes kirkeskat finansierer varetagelse af samfundsrelevante opgaver, som folkekirken uanset en omlægning til bloktilskud eller ej fortsat vil have ansvar for.

Det er endvidere flertallets opfattelse, at nogle af statens nuværende udgifter eller tilskud må anses for at være knyttet til decideret statslige forpligtelser, og at disse udgifter eller tilskud derfor ikke bør indgå i beregningen af et bloktilskud til folkekirken, men fastholdes som særskilte bevillinger på finansloven (se nærmere kapitel 7, afsnit 7.4.1). Det drejer sig om bevillinger, som på finansloven for 2014 udgør en samlet nettoudgift på 250 mio. kr. Et bloktilskud bør derfor i givet fald alene erstatte øremærkede bevillinger, der på finansloven for 2014 samlet beløber sig til 510,6 mio. kr.

Et mindretal af udvalgets medlemmer har den opfattelse, at den nuværende ordning med statstilskud til præsters løn og pension tydeliggør det nære forhold mellem stat og kirke. En omlægning til bloktilskud vil ikke ændre ved, at staten fortsat vil bidrage til en evangelisk-luthersk kirke, hvis kerneopgave er forkyndelse af det kristne evangelium. Det er derfor mere reelt og gennemskueligt at fastholde statens støtte som et direkte tilskud til aflønning af præster frem for at kanalisere statens tilskud til andre områder af den folkekirkelige økonomi, hvorfra der så frigøres midler til forkyndelse.

Mindretallet peger desuden på, at folkekirkens præster udfører et omfattende arbejde, der rækker længere ud end forkyndelse og betjening af folkekirkens medlemmer. Tilskud til præsteløn kan desuden bidrage til at fastholde omfanget af statens støtte på et stabilt niveau. En omlægning kan risikere at gøre antallet af præstestillinger til genstand for løbende forhandling og dermed svække fastholdelse af folkekirkens tilstedeværelse overalt.

Et andet mindretal ønsker ikke at tage stilling til, om statens tilskud skal omlægges til et bloktilskud eller ej, jf. afsnit 2.5.5.3,, men tilkendegiver, at hvis der skal ske en sådan omlægning, er det en afgørende forudsætning, at der etableres et demokratisk valgt organ i folkekirken til at modtage bloktilskuddet.

Udvalget har - i lighed med tidligere udvalg om bloktilskud - overvejet, hvorvidt en omlægning til bloktilskud vil eller bør have konsekvenser i forhold til ansættelse af præster og provster.

Præster og provster har under de gældende regler kirkeministeren som ansættelsesmyndighed.

Den fælles og centrale ansættelsesmyndighed for præster anses bredt for at bidrage til at sikre præstens uafhængighed af menighedsrådet i

udøvelsen af den pastorale virksomhed. Den centrale ansættelsesmyndighed bidrager også til at sikre, at præster har ensartede ansættelsesvilkår, uanset hvor i folkekirken de er ansat.

Der er i udvalget enighed om, at den fælles og centrale ansættelsesmyndighed for præster bør fastholdes, uanset om der gennemføres en omlægning af statens tilskud til folkekirken eller ej.

Udvalgets anbefalinger vedrørende bloktilskud beskrives nedenfor i afsnit 2.5.5 samt mere uddybet i kapitel 7, afsnit 7.5.1.

2.5.4 Udvalgets overvejelser om fælles økonomi og fælles anliggender

Det har i nogle år i såvel folkekirkelige som politiske kredse været diskuteret, om det kan anses for tidssvarende, at kirkeministeren formelt set har enekompetence i forhold til fastsættelse af det beløb, som folkekirkens medlemmer skal betale i landskirkeskat, samt i forhold til prioritering og fastsættelse af fællesfondens budget.

Kirkeministerens kompetence i forhold til fællesfonden indebærer, at det også formelt er kirkeministeren, som har kompetence til at beslutte, hvilke opgaver der skal varetages som fælles anliggender for folkekirken ud over de fælles anliggender, der er bestemt ved lov. Kirkeministerens kompetence i forhold til fælles anliggender er begrundet i, at disse finansieres af fællesfonden.

Den nuværende ordning anses af nogle, heriblandt nogle af udvalgets medlemmer, for at være velfungerende og for at være tilstrækkeligt demokratisk legitimeret i og med, at kirkeministeren står til ansvar over for Folketinget.

Andre, heriblandt et flertal af udvalgets medlemmer, er af den opfattelse, at en tidssvarende og sagligt mere hensigtsmæssig ordning må indebære, at et demokratisk baseret folkekirkeligt organ helt eller delvis overtager kirkeministerens kompetencer på disse områder. Det gælder i forhold til at prioritere og fastsætte fællesfondens budget samt landskirkeskattens størrelse og dermed også kompetencen til at beslutte og prioritere opgaver, der skal varetages som fælles anliggender.

Der har i udvalget været drøftet forskellige grader af et folkekirkeligt organs overtagelse af kompetence fra ministeren.

I forhold til udvalgets debatoplæg, der indeholdt en række modeller (jf. kapitel 5, afsnit 5.1), har udvalget i sine endelige overvejelser koncentreret sig om to muligheder: enten en videreførelse af den nuværende ordning med begrænset ændring i form af lovfæstelse af budgetfølgegruppen der foreslås sammensat ved demokratisk valg, eller en mere

vidtgående ændring, hvorefter kompetencen i forhold til fællesfonden, landskirkeskatten og fælles anliggender deles mellem kirkeministeren og et nyt, demokratisk baseret folkekirkeligt organ.

Udvalget har i forhold til den mere vidtgående ændring overvejet de to modeller, der i udvalgets debatoplæg var opstillet som model 2 a Et folkekirkeligt organ med besluttende kompetence og model 2 b Enighedsmode, der forudsatte enighed mellem et folkekirkeligt organ og kirkeministeren.

Under udvalgets drøftelser efter høringsfasen har Finansministeriets repræsentant i udvalget udtrykt alvorlig og principiel betænkelighed over for enighedsmodellen. Et krav om delt ansvar gennem enighed med folkekirkeligt organ vil begrænse ministeren afgørende i de politiske forhandlinger, herunder ministerens bidrag til arbejdet med finansloven. Desuden er modellen uklar i samspillet mellem organets ansvar og ministerens ansvar, Hertil kommer, at det i praksis ikke vil være muligt som foreslået i modellen at videreføre fællesfondens budget uændret i tilfælde af, at der ikke kan opnås enighed mellem kirkeministeren og et folkekirkeligt organ.

Udvalgets endelige overvejelser har derfor med udgangspunkt i debatoplæggets model 2 a været koncentreret om en model, hvor kirkeministerens og dermed statens indflydelse baseres på, at der af ministeren fastsættes retningslinjer, der beskriver nogle forhold eller kriterier, som et folkekirkeligt organ skal tage hensyn til i sine overvejelser og beslutninger vedrørende fællesfondens budget, landskirkeskatten og fælles anliggender.

Sådanne retningslinjer kan bl.a. sigte på at sikre en ansvarlig udvikling i fællesfondens samlede budget og landskirkeskatten. De kan også sigte på fortsat at sikre præstelig betjening i rimeligt omfang overalt i folkekirken. Endvidere kan retningslinjer bl.a. sigte på at sikre den fortsatte eksistens af en udligningsordning, der er til gunst for økonomisk svagere stillede områder i folkekirken samt sikre understøttelse af uddannelse og videreuddannelse af præster og kirkefunktionærer. Såfremt der ikke sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, bortfalder behovet for, at ministeren fastsætter retningslinjer vedrørende sikring af præstelig betjening overalt i landet.

Udvalget har desuden overvejet, hvordan et nyt folkekirkeligt organ vedr. fælles økonomi og fælles anliggender kan sammensættes. Det har i overvejelserne om dette været centralt, at der bør være et samspil eller samvirke mellem læge og gejstlige medlemmer, der svarer til det, som kendes fra de eksisterende valgte organer i folkekirken: menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd. Der er desuden i overvejelserne lagt afgørende vægt på, at der skal være en bred geografisk repræsentation, men at

det samtidig skal være muligt i et rimeligt omfang at få tilgodeset teologiske og/eller kirkepolitiske mindretal.

Udvalgets anbefalinger vedrørende fremtidig styring af fællesfonden og fælles anliggender beskrives nedenfor i afsnit 2.5.6 samt mere uddybet i kapitel 7, afsnit 7.5.2.

2.5.5 Anbefalinger om omlægning af statens tilskud til bloktilskud

Udvalgets medlemmer er delte i spørgsmålet om omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud.

I det følgende gøres der først rede for flertallets og dernæst for mindretallets anbefalinger.

De tre statslige repræsentanter i udvalget (Henrik Nepper-Christensen, Kristian Korfits Nielsen og Sune Thvilum-Kannegaard) indtager ikke standpunkter i forhold til de fremlagte løsningsforslag.

Jesper Langballe, der afgik ved døden den 15. marts 2014, havde ved møder i udvalget i januar og februar klart tilkendegivet, at han ønskede den nuværende ordning videreført uændret, jf. afsnit 1.4.

2.5.5.1 Flertallets anbefaling

Et flertal, der omfatter 11 af udvalgets medlemmer (Jens Andersen, Paw Kingo Andersen, Helle Christiansen, Hans Gammeltoft-Hansen, Helga Kolby Kristiansen, Kurt E. Larsen, Karsten Nissen, Inge Lise Pedersen, Peter Skov-Jakobsen, Karen Sundbøll og Preben Juul Sørensen), anbefaler, at statens tilskud til folkekirken omlægges til et ikke-øremærket bloktilskud, der udbetales til fællesfonden, hvorefter anvendelsen af det disponeres i sammenhæng med øvrige fælles indtægter.

Flertallet anbefaler, at den del af statens bevillinger vedrørende folkekirken, der må anses for decideret statslige forpligtelser, og som i 2014 tilsammen udgør 250 mio. kr., fastholdes som øremærkede statslige bevillinger på finansloven, således at et bloktilskud alene kommer til at omfatte den del af de statslige bevillinger, der kan anses for at være knyttet til naturlige folkekirkelige forpligtelser. Disse bevillinger udgør i 2014 i alt 510,6 mio. kr.,

For flertallet er det en forudsætning for omlægning til bloktilskud, at der etableres et demokratisk baseret folkekirkeligt organ, Folkekirkens Fællesudvalg, som tillægges kompetence til at fastsætte fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse og prioritere fælles anliggender

efter retningslinjer, der er fastsat af kirkeministeren, jf. nedenfor i afsnit 2.5.6 samt i kapitel 7, afsnit 7.5.2.

2.5.5.2 Et mindretals anbefaling

Et mindretal på fire medlemmer (Per Bucholdt Andreasen, Ulla Morre Bidstrup, Charlotte Dyremose og Britta Schall Holberg) anbefaler, at statens støtte til folkekirken videreføres uændret som et tilskud, der først og fremmest er øremærket til løn og pension til præster og provster.

Denne ordning tydeliggør det nære forhold mellem stat og kirke. Der har siden 1919 været tradition for, at staten som en naturlig følge af folkekirken særstilling bidrager til aflønning af præster og provster. En omlægning til bloktilskud vil ikke ændre ved, at staten fortsat vil bidrage til en evangelisk-luthersk kirke, hvis kerneopgave er forkyndelse af det kristne evangelium. Det er derfor mere reelt og gennemskueligt at fastholde statens støtte som et direkte tilskud til aflønning af præster frem for at kanalisere statens tilskud til andre områder af den folkekirkelige økonomi, hvorfra der så frigøres midler til forkyndelse.

En omlægning kan risikere at gøre antallet af præstestillinger til genstand for løbende forhandling og dermed svække fastholdelse af folkekirken tilstedeværelse overalt.

Den hidtidige ordning har endelig vist sig enkel og gennemskuelig, både fordi den medfører, at præsterne er ansat og aflønnet på ét og samme sted, og fordi den ikke udløser de øgede indrapporteringskrav, som en omlægning til et bloktilskud rejser bekymring for hos denne del af udvalget.

Dette mindretal lægger i øvrigt afgørende vægt på, at det hidtidige minimumsantal af præstestillinger (1892,8 årsværk) fastholdes i de af ministeren fastsatte retningslinjer, såfremt der – mod mindretallets anbefaling – sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud.

2.5.5.3 Et andet mindretals anbefaling

Et mindretal (Lisbet Christoffersen) ønsker ikke at tage stilling til, om statens tilskud skal omlægges til et bloktilskud eller ej, men tilkendegiver, at hvis der skal ske en sådan omlægning, er det en afgørende forudsætning, at der etableres et demokratisk valgt organ i folkekirken til at modtage bloktilskuddet.

Mindretallet finder på denne baggrund, at et minimum på 1892,8 præstestillinger fortsat i en overskuelig fremtid og inden for rammerne af et medlemstal, der nogenlunde svarer til det nuværende, må sikres i folkekirken f.eks. gennem de af ministeren fastsatte retningslinjer.

2.5.6 Anbefalinger om kompetence i forhold til fælles økonomi og fælles anliggender

Udvalgets medlemmer er delte i spørgsmålet om, hvem der skal have kompetence i forhold til fælles økonomi og fælles anliggender.

I det følgende gøres der først rede for flertallets og dernæst for mindretallets anbefalinger.

De tre statslige repræsentanter i udvalget (Henrik Nepper-Christensen, Kristian Korfits Nielsen og Sune Thvilum-Kannegaard) indtager ikke standpunkter i forhold til de fremlagte løsningsforslag.

Jesper Langballe, der afgik ved døden den 15. marts 2014, havde ved møder i udvalget i januar og februar klart tilkendegivet, at han ønskede den nuværende ordning videreført uændret, jf. afsnit 1.4.

2.5.6.1 Flertallets anbefaling

Et flertal på 13 af udvalgets medlemmer (Jens Andersen, Paw Kingo Andersen, Per Bucholdt Andreasen, Ulla Morre Bistrup, Helle Christiansen, Hans Gammeltoft-Hansen, Helga Kolby Kristiansen, Kurt E. Larsen, Karsten Nissen, Inge Lise Pedersen, Peter Skov-Jakobsen, Karen Sundbøll og Preben Juul Sørensen) anbefaler, at der ved ændring af lov om folkekirkens økonomi oprettes et demokratisk baseret folkekirkeligt organ, Folkekirkens Fællesudvalg, som tillægges kompetence vedrørende folkekirkens fælles økonomi og fælles anliggender.

Flertallets forslag er detaljeret udformet i "Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Folkekirkens Fællesudvalg)", der er gengivet i kapitel 10.

Folkekirkens Fællesudvalg sammensættes, så der er en overvægt af læge medlemmer i udvalget. Det foreslås således, at fællesudvalget får følgende sammensætning:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i et stift har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd samt repræsentanter for valgmenigheder, der har hjemsted i stiftet.
- 2) 4 læge medlemmer valgt ved forholdstalsvalg på landsplan. Valgbare er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd i folkekirken samt repræsentanter for valgmenigheder.
- 3) 3 præster, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper. Præster ansat i valgmenigheder har valgret men er ikke valgbare.

- 4) 2 provster, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 5) 2 biskopper, der vælges af biskopperne.
- 6) 2 medlemmer, der udpeges af kirkeministeren efter forhandling med undervisningsministeren og kulturministeren.
- 7) 3 læge medlemmer, der udpeges af de frie folkekirkelige organisationer, og repræsenterer diakoni, mission og det folkekirkelige børne- og ungdomsarbejde.
- 8) 2 observatører, der udpeges af folkekirkens personaleorganisationer, således at kirkemusikernes personaleorganisationer udpeger 1 observatør, og de øvrige personaleorganisationer udpeger 1 observatør.

Funktionsperioden er fire år, og fællesudvalget vælges året efter ordinært valg til menighedsråd.

Folkekirkens Fællesudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet.

Forslaget indebærer, at kompetencen til at fastlægge fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse flyttes fra ministeren til Folkekirkens Fællesudvalg. Fællesudvalget aflægger regnskab for fællesfonden, og regnskabet revideres som i dag af Rigsrevisionen. Fællesudvalget får samtidig mulighed for at prioritere fælles anliggender. Fællesudvalgets kompetence udøves efter retningslinjer fastsat af kirkeministeren.

Forslaget indebærer, at der skabes større klarhed om beslutningsgrundlaget, at legitimiteten bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten øges, ligesom den folkekirkelige indflydelse på den fælles økonomi øges. Ministerens rolle ændres således, at ministeren fremover fastsætter visse rammer for forvaltningen af fællesfonden, mens den løbende prioritering flyttes til fællesudvalget.

Ministerens rolle ændres således, at ministeren fremover fastsætter visse rammer for forvaltningen af fællesfonden, mens den løbende prioritering flyttes til fællesudvalget.

Ministerens rolle ændres således, at ministeren fremover fastsætter visse rammer for forvaltningen af fællesfonden, mens den løbende prioritering flyttes til fællesudvalget.

Ministerens rolle ændres således, at ministeren fremover fastsætter visse rammer for forvaltningen af fællesfonden, mens den løbende prioritering flyttes til fællesudvalget.

funktionærer, tilskud til kirkelig betjening af danskere i udlandet samt det mellemkirkelige arbejde; se nærmere kapitel 7, afsnit 7.5.2.1. Såfremt statens tilskud omlægges til bloktilskud, forventes ministeren endvidere at fastsætte retningslinjer om antallet af præstestillinger.

I retningslinjerne vil også kunne indgå principper for udviklingen i fællesfondens udgifter og landskirkeskatten. Det forudsættes, at kirkeministeren ikke ved fastsættelsen af retningslinjerne fastsætter indholdsmæssige begrænsninger for specifikke fælles anliggender. Fælles anliggender er initiativer, som fællesudvalget af forskellige grunde vurderer, at det vil være relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau.

Forslaget vil således betyde, at det vil være Folkekirkens Fællesudvalg, som inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer - samt bestemmelsen i økonomilovens § 15, stk. 2, hvorefter der ikke kan budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreførte overskud fra tidligere år - har kompetence til:

- at fastsætte landskirkeskattens størrelse
- at fastsætte en overordnet prioritering mellem fællesfondens forskellige udgiftsområder, herunder de fælles anliggender,
- at fastsætte det beløb, der af fællesfonden skal anvendes til løn, godtgørelse m.v. til præster og provster og dermed prioritere antallet af præstestillinger, som aflønnes af fællesfonden, ud over det antal, der af ministeren fastsættes som minimum. Såfremt der ikke sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, vil det kun have praktisk betydning for stillinger, der fuldt ud finansieres af fællesfonden.
- at fastsætte fordelingen af de samlede bevillinger til præsteløn mellem de 10 stifter ud fra en fordelingsmodel, der bygger på faste kriterier,
- at fastsætte bevillinger til de myndigheder og institutioner, der finansieres helt eller delvis af fællesfonden, og
- at fastsætte størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud, og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområderne).

Den lokale økonomi kan blive berørt (enten i form af en højere kirkeskat eller et mindre provenu til det lokale niveau), f.eks. hvis antallet af centralt finansierede præstestillinger forøges i forbindelse med fællesfondens budget, eller hvis tilskud til istandsættelse af kirker formindskes, eller hvis størrelsen på bloktilskuddet ændrer sig.

Supplerende udtalelser fra medlemmer af flertallet

Ni medlemmer af flertallet (Jens Andersen, Helle Christiansen, Peter Skov Jakobsen, Helga Kolby Kristiansen, Kurt Larsen, Karsten Nissen, Inge Lise Pedersen, Karen Sundbøll og Preben Juul Sørensen) udtaler, at de gerne havde set et folkekirkeråd med mere udvidet kompetencen, men at flertallets forslag er udtryk for et væsentligt skridt i den rigtige retning.

To medlemmer af flertallet (Paw Kingo Andersen og Karsten Nissen) udtaler, at de helst havde set et forslag svarende til model 2 b i udvalgets debatoplæg, Enighedsmodellen, men at de, da den model er taget af bordet, tilslutter sig flertallets forslag.

To medlemmer af flertallet (Per Bucholdt Andreasen og Ulla Morre Bidstrup) udtaler, at de ønsker statstilskuddet fastholdt på finansloven som et tilskud til 1892,8 præstestillinger. Er dette ikke muligt, finder de det afgørende, at dette minimumsantal af præstestillinger i det mindste fastholdes i de af ministeren fastsatte retningslinjer, som det fremgår af flertallets forslag, og på den baggrund har de tilsluttet sig flertallets forslag.

2.5.6.2 Et mindretals anbefalinger

Et mindretal på to af udvalgets medlemmer (Charlotte Dyremose og Britta Schall Holberg) anbefaler, at den demokratiske legitimitet bag budgetlægningen i fællesfonden og udskrivelsen af landskirkeskatten øges. Enten ved, at den nuværende budgetfølgegruppe lovfæstes, dog med en ændret sammensætning, der består af valgte læge og gejstlige medlemmer. Eller ved, at der lovgives om et demokratisk baseret, folkekirkeligt organ, Folkekirkens Økonomiudvalg, der tillægges kompetence vedrørende folkekirkens fælles økonomi og fælles anliggender. Økonomiudvalget skal endvidere modtage statens tilskud til folkekirken.

De to medlemmer af dette mindretal fremlægger på denne baggrund hver sit forslag.

Budgetfølgegruppen og Folkekirkens Økonomiudvalg sammensættes på samme måde.

Det ene forslag

Det ene medlem (Charlotte Dyremose) anbefaler, at den nuværende budgetfølgegruppe lovfæstes, dog med en ændret sammensætning, der indebærer både læge og gejstlige medlemmer, der vælges til budgetfølgegruppen fremfor som i dag, hvor der i høj grad er tale om medlemmer, der repræsenterer organisationer og embeder i folkekirken.

Dette forslag er detaljeret udformet i "Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Udvidelse af budgetfølgegruppen og lovfæstelse af budgetfølgegruppens kompetencer m.v.)", der er gengivet i kapitel 10.

Forslaget indebærer, at budgetfølgegruppen, der er nedsat i henhold til bekendtgørelse, der er udstedt af kirkeministeren, lovfæstes, dog således at den gældende ordning ændres og forenkles ved at ændre sammensætningen af budgetfølgegruppen og ved, at budgetsamrådet nedlægges. Det foreslås, at budgetfølgegruppen sammensættes med valgte læge og gejstlige medlemmer, hvilket medfører en større demokratisk legitimitet.

Budgetfølgegruppen foreslås sammensat på følgende måde:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i stiftet har læge medlemmer af menighedsråd, provstiuvalg og stiftsråd.
- 2) En præst, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.
- 3) En provst, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 4) En biskop, der vælges af biskopperne.
- 5) En observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Funktionsperioden er fire år, og budgetfølgegruppen vælges året efter ordinært valg til menighedsråd.

Budgetfølgegruppen skal efter forslaget have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeren og ministeriet i spørgsmål om fællesfonden. Budgetfølgegruppens opgaver svarer således til de opgaver, som i dag varetages af budgetfølgegruppen og budgetsamrådet.

Forslaget indebærer endvidere, at der lovfæstes en høringspligt for kirkeministeren. Det foreslås således, at hvis kirkeministeren ikke følger budgetfølgegruppens indstilling, skal ministeren afgive en skriftlig begrundelse herfor i forbindelse med fastsættelsen af budgettet. Det forudsættes, at budgetprocessen tilrettelægges sådan, at budgetfølgegruppen bliver bekendt med samtlige budgetønsker fra de myndigheder, institutioner m.v., der finansieres af fællesfonden. Samtidig lovfæstes det, at budgetfølgegruppen skal høres, hvis kirkeministeren efterfølgende, herunder i løbet af budgetåret, ønsker at foretage ændringer i budgettet. Dette har til formål at sikre en større gennemsigtighed og demokratisk legitimitet ved udarbejdelsen af budgettet.

Det andet forslag

Det andet medlem (Britta Schall Holberg) anbefaler, at der ved ændring af lov om folkekirkens økonomi oprettes et demokratisk baseret folkekirkeligt organ, Folkekirkens Økonomiudvalg, som tillægges kompetence vedrørende folkekirkens fælles økonomi og fælles anliggender. Økonomiudvalget skal endvidere modtage statens tilskud til folkekirken.

Det er afgørende for dette medlem, at økonomiudvalget alene tillægges kompetence vedrørende den fælles økonomi og fælles anliggender, og at kompetencen vedrørende fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse afgrænses af de af ministeren fastlagte retningslinjer.

Det er endvidere afgørende, at Folkekirkens Økonomiudvalg alene kan drøfte og behandle de områder, hvor økonomiudvalget ifølge lov er tilagt kompetence.

Med denne begrundelse foreslås det, at der lovfæstes et valgt økonomiudvalg til erstatning for den af ministeren nedsatte budgetfølgegruppe.

Forslaget er detaljeret udformet i "Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Folkekirkens Økonomiudvalg)", der er gengivet i kapitel 10.

Folkekirkens Økonomiudvalg sammensættes, så der er en overvægt af læge medlemmer i udvalget. Det foreslås således, at økonomiudvalget får følgende sammensætning:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i et stift har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd.
- 2) 1 præst, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.
- 3) 1 provst, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 4) 1 biskop, der vælges af biskopperne.
- 5) 1 observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Funktionsperioden er fire år, og økonomiudvalget vælges året efter ordinært valg til menighedsråd.

Folkekirkens Økonomiudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet.

Forslaget indebærer, at kompetencen til at fastlægge fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse flyttes fra ministeren til Folkekirkens Økonomiudvalg. Økonomiudvalget aflægger regnskab for fællesfonden, og regnskabet revideres som i dag af Rigsrevisionen. Økonomiudvalget får samtidig mulighed for at prioritere fælles anliggender. Økonomiudvalgets kompetence udøves efter retningslinjer fastsat af kirkeministeren.

Forslaget indebærer, at der skabes større klarhed om beslutningsgrundlaget, at legitimiteten bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten øges, ligesom den folkekirkelige indflydelse på den fælles økonomi øges. Ministerens rolle ændres således, at ministeren fremover fastsætter visse rammer for forvaltningen af fællesfonden, mens den løbende prioritering flyttes til økonomiudvalget og dermed til folkekirken.

Ministerens rolle kan ikke ændre Folkekirken Økonomiudvalgs beslutninger om økonomi og fælles anliggender, så længe de falder inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer. Ministeren kan til enhver tid ændre retningslinjerne fremadrettet.

Der lægges i bemærkningerne til forslaget op til, at ministeren ved fastsættelsen af disse retningslinjer skal understøtte folkekirkens varetagelse af de samfundsmæssige og kulturelle opgaver og sikre folkekirkens tilstedeværelse overalt i landet. Retningslinjerne skal medvirke til at sikre, at folkekirkens landsdækkende forpligtelse til præstelig betjening opretholdes med de tilpasninger, som den demografiske udvikling tilsliger.

I retningslinjerne skal indgå principper for udviklingen i fællesfondens udgifter og landskirkeskatten. Det forudsættes, at kirkeministeren ikke ved fastsættelsen af retningslinjerne fastsætter indholdsmæssige begrænsninger for specifikke fælles anliggender. Fælles anliggender er initiativer, som Folkekirken Økonomiudvalg af forskellige grunde vurderer, at det vil være relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau.

Ministerens retningslinjer skal omfatte følgende emner: Antallet og fordelingen af præstestillinger, udviklingen i landskirkeskattens størrelse og fællesfondens udgifter, udligningsordningen, understøttelse af uddannelse samt efter- og videreuddannelse af præster og kirkefunktionærer og det mellemkirkelige arbejde.

Ministerens rolle bevarer med muligheden for at fastsætte retningslinjer for rammerne for fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse en betydelig indflydelse på udvikling i fællesfondens indtægter og udgifter.

Forslaget vil således betyde, at det vil være Folkekirken Økonomiudvalg, som inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer vil have kompetence til:

- at fastsætte landskirkeskattens størrelse,
- at fastsætte en overordnet prioritering mellem fællesfondens forskellige udgiftsområder, herunder de fælles anliggender,
- at fastsætte det beløb, der af fællesfonden skal anvendes til løn, godtgørelse m.v. til præster og provster. Beløbet skal ses i sam-

menhæng med det beløb, der på finansloven er bevilget som statens tilskud.

- at fastsætte fordelingen af de samlede bevillinger til præsteløn mellem de 10 stifter ud fra en fordelingsmodel, der bygger på faste kriterier,
- at fastsætte bevillinger til de myndigheder og institutioner, der finansieres helt eller delvis af fællesfonden, og
- at fastsætte størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud, og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområderne).

2.5.6.3 Et andet mindretals anbefaling

Et andet mindretal (Lisbet Christoffersen) anbefaler, at der igangsættes et lovgivningsarbejde for fælles økonomi og fælles anliggender med udgangspunkt i flertallets udkast til lovforslag, dog med de præciseringer af begrebet 'fælles anliggender', de anførte kompetencebegrænsninger og de anbefalede klargøringer/ændringer vedr. procedurerne for sammensætning af udvalget, der fremgår af det følgende.

Mindretallet finder, at Folkekirkens Fællesudvalg alene bør have den kompetence, der tillægges udvalget ved lov. En del af denne kompetence bør være at tage initiativ til eller finansiere nye, fælles anliggender samt at tage stilling til finansiering af det udviklingsarbejde, biskopperne måtte ønske at initiere vedrørende indre anliggender. Begrebet fælles anliggender bør således tydeliggøres i bemærkningerne til et lovforslag om et folkekirkens fællesudvalg.

Et udvalg vedrørende folkekirkens fælles anliggender skal sagligt kunne drøfte og prioritere opgaver inden for hele den folkekirkelige virksomhed på nationalt niveau. Det indebærer, at udvalgets sammensætning bør afspejle såvel virksomheden med gudstjenester og kirkelige handlinger som arbejdet med børn og unge, mission og diakoni, ligesom stifternes og de forskellige teologiske retningers opfattelser bør kunne afspejles gennem valg af læge medlemmer på landsplan. Mindretallet foreslår dog, at valgene på landsplan sker ved forholdstalsvalg efter den d'Hondt'ske metode, som kendes fra bl.a. menighedsrådsvalg. Det tillægges i den forbindelse også betydning hos dette mindretal, at indførelse af Sainte-Laguës-valgmetode vil give en unødvendig overrepræsentation til mindretal.

Mindretallet peger særskilt på, at der er behov for i en kommende lovproces at foretage en nærmere afklaring af en række spørgsmål i forhold til eventuelle medlemmer af fællesudvalget udpeget af frie folkekirkelige organisationer. Dette gælder efter mindretallets opfattelse særligt spørgsmål vedrørende identifikation og afgrænsning af de relevante

organisationer, inklusion og eksklusion i kredsen af opstillingsberetigede samt afklaring af valgmetoder til identifikation af de indstillede medlemmer. Det bør således ikke overlades til en lidt uklart afgrænset gruppe af organisationer på egen hånd at fastlægge kriterierne for udpegning af tre medlemmer, der skal indgå i prioritering og brug af landskirkeskatten og statens tilskud til folkekirken.

Mindretallet fraråder at tildele fællesudvalget anden egentlig kompetence, for så vidt angår indre anliggender, end den indirekte indflydelse, der ligger i bevillingskompetencen i forhold til de nødvendige udgifter. Mindretallet finder i stedet, at fællesudvalget bør tillægges en selvstændig rolle i processen med regulering af indre anliggender.

2.6 Fælles anliggender

Betegnelsen fælles anliggender omfatter forskellige initiativer eller aktiviteter inden for folkekirken, som det af forskellige grunde anses for relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau.

I kapitel 8 er det beskrevet, hvordan nogle af de hidtidige fælles anliggender er blevet sat i gang, og hvordan de er blevet udviklet.

De fælles anliggender, som beskrives, er:

- Uddannelse og efteruddannelse af præster
- Kirkemusikskolerne
- Det mellemkirkelige Råd
- Folkekirkens forsikringsordning
- folkekirken.dk
- Folkekirke og Religionsmøde
- Den Folkekirkelige Udviklingsfond.

2.7 Folkekirkens indre anliggender

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

På baggrund heraf og med folkekirkens bekendelsesskrifter som ramme fører biskopperne tilsyn med præsternes embedsførelse. Det vil bl.a. sige forkyndelsen, herunder gudstjenestetilrettelæggelse med salmevalg og kirkelige handlinger, forvaltningen af sakramenterne, sjælesorg og konfirmandundervisning mv.

De indre anliggender samt udvalgets overvejelser og anbefalinger om dem er udførligt beskrevet i betænkningens kapitel 9.

2.7.1 Gældende ret om indre anliggender

I gældende ret har der ikke traditionelt været sondret mellem folkekirkens indre og ydre anliggender. Det skal bl.a. forstås således, at det i almindelighed har været antaget, at folkekirkens indre anliggender ikke er unddraget lovgivningsmagtens kompetence. Folketing og regering er således folkekirkens øverste beslutningsorgan og fastlægger de retlige rammer for folkekirkens virksomhed.

Folketingets adgang til at vedtage love om kirkelige anliggender er dog begrænset af bestemmelsen i grundlovens § 4 om, at det er den evangelisk-lutherske kirke, der er den danske folkekirke, og at den som sådan understøttes af staten. Folketinget er således afskåret fra at lovgive om folkekirken på en måde, der er i strid med den evangelisk-lutherske bekendelse.

Folketinget har lovgivet om medlemskab, om styrelse og kompetence for menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd, om ansættelse af præster, provster og biskopper og om disses kompetencer samt om ansættelse af kirkefunktionærer. Der er også lovgivet om de uddannelsesmæssige krav m.v., der stilles som forudsætning for at være ansat som præst i folkekirken. Der er også enkeltstående eksempler på, at der er lovgivet om forhold, der må siges at falde ind under begrebet folkekirkens indre anliggender.

Lovgiver har imidlertid udvist betydelig tilbageholdenhed over for at tage stilling til liturgiske spørgsmål, gudstjenesteordning mv. Folketinget har således aldrig lovgivet herom.

Siden 1849 har regeringen således i kraft af en sædvane ved vedkommende minister stået for reguleringen af disse 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. Ministeren kan uden at inddrage Folketinget udstede bindende retsregler om disse indre kirkelige anliggender.

Denne sædvane har ikke grundlovskraft, hvilket indebærer, at den principielt ikke afskærer Folketinget fra til enhver tid at beslutte at lovgive på disse områder.

Som eksempler på den retlige regulering i medfør af den nævnte sædvane kan nævnes, at der ved kongelig resolution er autoriseret gudstjenesteordning, bibeloversættelse, salmebog og ritualer for dåb, nadver i

hjemmet, konfirmation, 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 (idet ritualer for jordpåkastelse dog er autoriseret), urnenedsættelse, kirkegårdsindvielse og kapelindvielse.

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.

2.7.2 Praksis ved regulering af indre anliggender

Ministerens kompetence til at regulere folkekirkens indre anliggender udøves i praksis ved, at ministeren forelægger indstillinger til Dronningens underskrift.

Indstillingen indeholder en kort sagsfremstilling underskrevet af ministeren med forslag til en ekspedition, som underskrives af Dronningen. For kongelige anordningers vedkommende vil disse være forsynet med ministerens kontrasignatur.

Der er ikke fastlagt regler om proceduren, som fører frem til en indstilling, idet fremgangsmåden hviler på en tradition.

Der er ikke fastlagt regler om, at nogen kirkelig instans, fx en særligt udpeget biskop, biskopperne i fællesskab eller andre, formelt har krav på at medvirke ved udformningen af regler på disse områder, eller selv kan producere, ændre eller dispensere fra egentlige retsregler. Realiteten er dog, at ministeren normalt orienterer sig bredt inden for folkekirken, og at ministeren altid rådfører sig med biskopperne.

Der findes ingen regler om, at ministeren er forpligtet til helt eller delvis at følge forslag fra udvalg, arbejdsgrupper og kommissioner.

De skiftende ministre siden 1849 har imidlertid generelt udvist stor skønsomhed og været tilbageholdende med selvstændigt at regulere de indre kirkelige anliggender. Ministerens kompetence til at udstede anordninger på disse områder er derfor oftest 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 samt efter omstændighederne lægfolk og eventuelt anden sagkundskab end den teologiske.

Ministerens nedsættelse af kommissioner, arbejdsgrupper og udvalg sker på baggrund af den problemstilling, som ønskes belyst. Problemstillingen beskrives i et kommissorium, og udpegning af medlemmerne til et udvalg sker blandt andet under hensyntagen til de interesser, som må antages at blive umiddelbart berørt af kommissoriets indhold, og de nødvendige fagkyndige bidrag.

Den hidtidige procedure er nærmere beskrevet i notatet "Hidtidig procedure vedrørende regulering af folkekirkens indre anliggender", der findes som bilag 5 i denne betænkning.

2.7.3 Biskopperne som kollegium

I forbindelse med udvalgets drøftelser om ændrede styreformer har udvalget overvejet, hvilken rolle biskopperne som kollegium har og fremover skal have.

Bispeembedet er i den lutherske kirke en funktion af præsteembedet med henblik på, at kirken skal ledes og fastholdes på sin opgave. Biskoppen har til opgave at inspirere, opmuntre og vejlede stiftets præster og menigheder. Bispeembedet medvirker til at sikre kirkens forkyndelse og eksistens ved at føre tilsyn med, at evangeliet faktisk forkyndes.

Den kirkelige lovgivning forordner som hovedregel den enkelte biskops forpligtelser og opgaver inden for stiftet.

Den enkelte biskop kan udarbejde konkrete vejledninger vedrørende gudstjenester og kirkelige handlinger i stiftet.

Da den danske folkekirke er en enhed, på tværs af de ti stifter, har det været naturligt, at biskopperne mødes til drøftelse af fælles anliggender for hele kirken samtidig med, at biskopperne har et selvstændigt ansvar for hver deres stift. Biskopperne varetager derfor ikke blot deres embede individuelt, men af en række grunde også i fællesskab med andre biskopper.

Den fælles folkekirke bindes således sammen af et fælles præsteembede, et fælles bekendelsesgrundlag og fælles gudstjenesteordning, ritualer, bibeloversættelse og salmebog. Når biskopperne i visse sammenhænge optræder som et kollegium, er der derfor ikke kun tale om en historisk udvikling. Det skyldes også en teologisk nødvendighed for, at folkekirken kan fungere som et fællesskab.

Som kollegium varetager biskopperne i fællesskab deres læremæssige tilsynsopgave i spørgsmål, der vedrører hele kirken.

Biskopperne er - typisk efter dialog med andre aktører i folkekirken - initiativtagere og bidragsydere til løbende videreudvikling af bibeloversættelse, folkekirkens liturgi 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.

Som et led i varetagelsen af den fælles læremæssige tilsynsopgave har biskopperne som kollegium til opgave at tage stilling til læremæssige spørgsmål i forhold til andre kirker. Det sker i et samspil med Folkekirkens mellemkirkelige Råd. Biskopperne har også som kollegium opgaver i gejstlige læresager. Endvidere drøfter biskopperne uddannelse og efteruddannelse af folkekirkens præster og indstiller repræsentanter for biskopperne til bestyrelsen for Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter.

Der henvises til kapitel 9. afsnit. 9.2.1.

2.7.4 Udvalgets overvejelser om indre anliggender

2.7.4.1 Overvejelser om afgrænsning af begrebet indre anliggender

Udvalget har ved den lovmæssige afgrænsning af begrebet "indre anliggender" holdt sig til de centrale dele af folkekirkens indre anliggender, dvs. de forhold, der direkte vedrører folkekirkens kultus og ritus som evangelisk-luthersk kirke. Disse emner har hidtil været reguleret ved kongelig resolution og kongelig anordning. Det drejer sig om gudstjenesteordning, bibeloversættelse, salmebog og ritualer for dåb, nadver i hjemmet, konfirmation, vielse og jordpåkastelse samt for bispevielse, kirkeindvielse, præstevielse, provsteindsættelse, dåb, konfirmation og indledende konfirmationsforberedelse (minikonfirmander).

2.7.4.2 Overvejelser om et bispekollegium

Udvalget har overvejet, hvorledes biskoppernes fremtidige rolle skal være i forhold til kompetencer og beslutningsprocedurer, hvis der gennemføres en lovgivning, som ændrer på kompetencen vedrørende folkekirkens indre anliggender.

Det må i så fald gøres klart, hvorledes samspillet mellem biskopperne og et eventuelt folkekirkeligt fællesudvalg skal være, og det må også gøres klart, hvordan det fremtidige samspil mellem ministeren og biskopperne skal være.

Udvalget har overvejet en lovfæstelse af bispekollegiet, hvor der i givet fald må tages stilling til, hvordan beslutninger træffes. Det skal således fastsættes i en forretningsorden, hvordan bispekollegiet træffer beslutninger, om formandskab m.v.

Det skal fremgå, hvilke beslutninger der kan træffes ved simpelt flertal, og hvilke der kræver kvalificeret flertal. Udvalget har i sin drøftelse af dette også lagt vægt på, at det vil være afgørende, at det tydeligt fremgår, hvordan såvel et flertal som et mindretal i bispekollegiet har forholdt sig til den enkelte sag.

I sager, som alene vedrører vejledende ordninger, der ikke skal undergives behandling hos minister eller Dronning, (jf. det ovenfor beskrevne eksempel om en vejledende ordning for en gudstjenestelig velsignelse for par, der har indgået registreret partnerskab), kan ordningen tænkes videreført, som den fungerer i dag. Det vil sige, at de biskopper, som ikke slutter op om en given sag, ikke kan blokere for de øvrige biskoppers beslutning.

I spørgsmål, der reguleres ved kgl. resolution eller kgl. anordning, har biskopperne i hidtidig praksis indstillet ændringer af ritualer m.v. til ministeren på grundlag af enighed eller kvalificeret flertal. Ministeren har ikke formelt været forpligtet til at føre biskoppernes indstilling ud i livet, men praksis viser, at grundigt gennemarbejdede ønsker om fx en ny salmebog er blevet gennemført.

Ministeren vil heller ikke i en eventuel fremtidig ordning med et lovfæstet folkekirkeligt fællesudvalg og et lovfæstet bispekollegium, være formelt bundet af en indstilling fra biskopperne. Men det må antages, at en minister, der også fremtidig forudsættes at udøve sit hverv med skønsomhed, som udgangspunkt vil være lydhør over for enstemmige indstillinger eller indstillinger med kvalificeret flertal fra bispekollegiet i samspil med et lovfæstet fællesudvalg.

To mindretal i udvalget finder, at der i tilfælde af lovgivningen om biskoppernes indflydelse på indre anliggender bør indføres en formel binding sådan, at ministeren alene kan fremme et forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender, hvis et kvalificeret flertal af biskopper samt brede kredse i folkekirken anbefaler dette.

2.7.4.3 Overvejelser om et folkekirkeligt fællesudvalg

Udvalget har drøftet, om der bør nedsættes et permanent folkekirkeligt fællesudvalg, der skal have del i kompetencen vedrørende indre anliggender.

Der er i udvalget enighed om, at det er afgørende, at reguleringen af indre anliggender sker i et samspil mellem læge og gejstlige. Der er imidlertid forskellig opfattelse af, hvordan dette bedst kan ske. Udvalgets flertal finder således, at samspillet bedst tilgodeses ved nedsættelse af et fællesudvalg, der indgår som led i proceduren – og dermed får del i kompetencen vedrørende indre anliggender. Udvalgets mindretal fin-

der, at samspillet bedst kan tilgodeses ved høring og inddragelse af biskopperne og folkekirkelige organer m.v. eller alternativt ved supplerende, indirekte indflydelse fra et fællesudvalg via beslutninger om finansiering af udviklingsarbejde og eventuelt direkte indflydelse gennem en selvstændig rolle i processen.

De forskellige opfattelser afspejler sig i de anbefalinger fra henholdsvis et flertal af udvalgets medlemmer og mindretal i udvalget, som findes i de følgende afsnit samt mere uddybet i afsnittene 9.4.1, 9.4.2 og 9.4.3.

2.7.5 Udvalgets anbefalinger om indre anliggender

Udvalget begrænser sig til at fremsætte anbefalinger vedrørende de indre anliggender, som hidtil har været reguleret ved kongelig resolution og kongelig anordning, dvs. følgende:

- 1) Indre anliggender, der reguleres ved kongelig resolution, herunder autorisation af gudstjenesteordning, autorisation af ritualer for kirkelige handlinger, autorisation af salmebog samt autorisation af bibeloversættelse.
- 2) Andre indre anliggender, der reguleres ved kongelig anordning, herunder regler om dåb, indledende konfirmationsforberedelse (dåbsoplæring) og konfirmation.

Det foreslås, at disse indre anliggender fortsat reguleres ved kongelig anordning eller kongelig resolution efter indstilling fra kirkeministeren.

Udvalgets medlemmer er i øvrigt delte i spørgsmålet om fremtidig regulering af indre anliggender. I det følgende gøres der først rede for flertallets og dernæst for mindretallets anbefalinger.

De tre statslige repræsentanter i udvalget (Henrik Nepper-Christensen, Kristian Korfits Nielsen og Sune Thvilum-Kannegaard) indtager ikke standpunkter i forhold til de fremlagte løsningsforslag.

Jesper Langballe, der afgik ved døden den 15. marts 2014, havde ved møder i udvalget i januar og februar klart tilkendegivet, at han ønskede den nuværende ordning videreført uændret, jf. afsnit 1.4.

2.7.5.1 Flertallets anbefaling

Et flertal, der omfatter 13 af udvalgets medlemmer (Jens Andersen, Paw Kingo Andersen, Per Bucholdt Andreasen, Ulla Morre Bistrup, Helle Christiansen, Hans Gammeltoft-Hansen, Helga Kolby Kristiansen, Kurt E. Larsen, Karsten Nissen, Inge Lise Pedersen, Peter Skov-Jakobsen, Karen Sundbøll og Preben Juul Sørensen), anbefaler, at bispekollegiet lovfæstes, og at der oprettes et folkekirkeligt fællesudvalg, som tillægges kompetence vedrørende folkekirkens fælles økonomi og endvidere ind-

går som led i proceduren - og dermed får del i kompetencen - vedrørende indre anliggender.

Om udvalgets overvejelser og anbefalinger om Folkekirkens Fællesudvalg og sammensætningen af det henvises til bemærkningerne ovenfor i afsnit 2.5.6 samt kapitel 7, afsnit 7.4.2. og 7.5.2.1.

Flertallets forslag er detaljeret udformet i et "Udkast til Forslag til lov om indre anliggender", der er gengivet i kapitel 10.

Den foreslåede procedure omkring ny eller ændret regulering af folkekirkens indre anliggender tilsigter inddragelse af kirkeminister, folkekirkelige organer, relevant sagkundskab og bred høring.

Proceduren indebærer,

- at samspillet mellem læge og gejstlige sikres gennem et krav om enighed mellem fællesudvalget og bispekollegiet ved afgivelse af indstillinger m.v. til ministeren,
- at der vedrørende alle spørgsmål af indgribende eller omfattende karakter nedsættes udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger. Udvalgets sammensætning skal tilgodeses en række nærmere bestemte hensyn, og
- at der som led i proceduren normalt foretages brede høringer, der blandt andet indbefatter alle valgte folkekirkelige organer.

Kirkeministeren vil efter forslaget fortsat have den endelige beslutningskompetence i forhold til regulering af disse anliggender, men forslaget indebærer en formalisering af beslutningsproceduren kombineret med, at såvel den læge som den gejstlige indflydelse øges ved, at Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg deltager i beslutningsprocessen.

Ministeren vil ikke være forpligtet til at følge en indstilling fra Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg, jf. dog nedenfor om nedsættelse af udvalg og om høringer.

Kirkeministeren træffer efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg beslutning om ny eller ændret regulering af folkekirkens indre anliggender. Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan kun, hvis der er enighed mellem disse to organer, indstille, at forslag til ny eller ændret regulering gennemføres.

Kirkeministeren træffer efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg beslutning om, hvorvidt der skal nedsættes et udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender. Ministeren er dog ved alle spørgsmål af indgribende eller omfattende karakter forpligtet til at nedsætte sådanne udvalg, hvis sammensætning tilgodeses hensynet til deltagelse af både gejstlig og læg repræ-

sentation, inddragelse af relevant sagkundskab samt hensynet til folkekirkens rummelighed.

Kirkeministeren træffer efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg beslutning om, hvorvidt et forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender skal sendes til høring hos brede folkelige og folkekirkelige kredse, herunder de valgte folkekirkelige organer. Det forudsættes, at sådanne brede høringer vil være det normale, inden forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender fremmes til autorisation.

Den formaliserede beslutningsprocedure betyder således, at samspillet mellem læge og gejstlige sikres ved, at Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg i enighed kan afgive indstilling til ministeren om:

- at der sker ændringer eller gennemføres ny regulering af folkekirkens indre anliggender,
- at der nedsættes udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender, og om
- at forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender skal sendes til høring hos brede folkelige og folkekirkelige kredse, herunder hos de valgte folkekirkelige organer.

Det bemærkes i den sammenhæng, at beslutninger i bispekollegiet træffes ved kvalificeret flertal på 2/3, mens beslutninger i fællesudvalget træffes ved simpelt flertal.

Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan endvidere i fællesskab eller hver for sig nedsætte stående udvalg og arbejdsgrupper med henblik på udvikling af områder, der hører til folkekirkens indre anliggender. Dette svarer til den mulighed, biskopperne allerede i dag har for at nedsætte udvalg vedr. indre anliggender. Også arbejdsgrupper til forberedelse af Bispekollegiets og fællesudvalgets arbejde med bestemte spørgsmål kan nedsættes.

Supplerende udtalelse fra to medlemmer af flertallet

To medlemmer af flertallet (Per Bucholdt Andreasen og Ulla Morre Bidstrup) udtaler i tilknytning til dette forslag:

"Hvad angår de indre anliggender, har Præsteforeningens repræsentanter i udgangspunktet ikke ønsket at etablere et valgt organ, men at fremme procedurer med inddragelse af brede kredse i høringsforløb og nedsættelse af ad-hoc-udvalg, hvor relevant sagkundskab er indkaldt. Præsteforeningen finder det hensigtsmæssigt, at biskopperne forpligtes som kollegium i forhold til indre anliggender, så at også disse kan indgå i procedurerne, som ønskes sikret ved retsregler.

Denne hensigt mener vi, at vi bedst har kunnet nå ved at tilslutte os flertallets forslag og indgå i udformningen af dette forslags beskrivelse af et samspil mellem Folkekirkens Fællesudvalg, bispekollegiet og ministeren med sikring af brede høringsforløb og nedsættelse af ad-hoc-udvalg ved ændringer i indre anliggender."

2.7.5.2 Et mindretals anbefaling

Et mindretal, der består af to medlemmer af udvalget (Charlotte Dyremose og Britta Schall Holberg) anbefaler, at der lovfæstes retningslinjer for, hvordan ministeren skal inddrage folkekirken i hele sin bredde i eventuelle ændringer i kirkens indre anliggender, samt at det ved lovgivning sikres, at ministeren ikke kan foretage regulering i kirkens indre anliggender uden opbakning fra 8/10 af biskopperne.

Mindretallet ser det som en stor styrke ved folkekirkens rummelighed, at ændringer i kirkens indre anliggender sker i tæt dialog mellem mange aktører indenfor folkekirken med kirkeministeren og derigennem Folketinget som samtalepartner. Dette "velordnede anarki" giver plads til stor forskellighed indenfor den evangelisk-lutherske kirke og bidrager til, at folkekirken ikke lukker sig om sig selv.

Mindretallet ønsker på den baggrund på linje med den overvejende del af høringssvarene ikke at oprette et kirkeråd.

Mindretallet finder det dog relevant at lovfæste retningslinjerne for, hvordan ministeren skal inddrage folkekirken i hele sin bredde i eventuelle ændringer i kirkens indre anliggender. Først og fremmest ligger det mindretallet på sinde, at biskopperne spiller en central rolle i reguleringen af folkekirkens indre anliggender, hvilket understreges ved fastlæggelsen af biskoppernes ansvar og forpligtelse i processen. Derfor ønsker mindretallet via lovgivning at sikre, at ministeren ikke kan foretage regulering i kirkens indre anliggender uden opbakning fra 8/10 af biskopperne. Dertil finder mindretallet, at loven skal indeholde retningslinjer for, hvordan der via nedsættelse af udvalg, der kan rådgive ministeren, kan sammensættes en persongruppe, der på relevant vis dækker alle de aspekter, der bør inddrages, når der foretages noget så væsentligt som ændringer i kirkens indre anliggender. Ligesom ændringer på dette område bør sendes i høring i brede folkelige og folkekirkelige kredse.

Konkret i forhold til valgmenighederne finder mindretallet det væsentligt, at de har indflydelse på samme niveau som resten af folkekirken. Valgmenighederne deler ikke økonomi med folkekirken, og er af den grund ikke valgbare til Folkekirkens Fællesudvalg. Dermed kan valgmenighederne ikke få plads i det organ, der har bestemmende indflydelse også på valgmenighedernes indre anliggender. Udvalg nedsat af mini-

steren kombineret med brede høringer kan derimod varetage de nødvendige hensyn også til valgmenighederne på ligeværdige vilkår.

Mindretallets forslag er nærmere beskrevet i Forslag fra et mindretal til Udkast til forslag til lov om indre anliggender, der er gengivet i kapitel 10.

Forslaget indebærer, at kirkeministeren efter forhandling med biskopperne træffer beslutning om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender. Ministeren vil ikke være forpligtet til at følge en indstilling fra biskopperne, men kan dog ikke fremme en sag, som ikke anbefales af 8/10 biskopper.

Biskopperne kan stille forslag om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender. Ministeren er ikke forpligtet til at fremme disse forslag.

Inden kirkeministeren træffer beslutning om ændret eller ny regulering af indre anliggender, skal der gennemføres et udvalgsarbejde herom. Det forudsættes, at udvalgsarbejdet først igangsættes efter en forhandling med biskopperne. Udvalgsarbejdet skal sikre, at både den teologiske faglighed og sagkundskab samt bredden i folkekirken inddrages i det forberedende arbejde.

Samtidig foreslås, at biskopperne fortsat skal have en mulighed for på egen hånd at nedsætte udvalg med henblik på at udrede eller overveje områder, der hører til folkekirkens indre anliggender.

Endelig indføres der en forpligtelse for ministeren til at sende forslag til høring hos brede folkelige og folkekirkelige kredse, herunder de centrale folkekirkelige organer. Høring iværksættes efter forhandling med biskopperne og skal foregå mellem udvalgsarbejdet og ministerens beslutning om ændret eller ny regulering. Høringen kan dog undlades, hvis der alene er tale om mindre tekniske ændringer.

2.7.5.3 Et andet mindretals anbefaling

Et mindretal, der består af et medlem af udvalget (Lisbet Christoffersen) anbefaler, at et lovgivningsarbejde tager udgangspunkt i en kombination af lovudkast fra både flertal og mindretal vedrørende indre anliggender

Dette mindretal anbefaler således, at biskoppernes daglige ansvar på området fastslås i lov eller lovgivningsbemærkninger, samt at et folkekirkeligt fællesudvalg ikke tillægges anden egentlig kompetence på dette område end den indirekte, der ligger i bevillingsprocessen. Mindretallet finder i stedet, at fællesudvalget bør tillægges en selvstændig rolle i processen med regulering af indre anliggender.

Mindretallet anbefaler, at ministeren alene kan indstille en retlig regulering af indre anliggender til kongelig autorisation/resolution, hvis det er anbefalet af et flertal af biskopperne og brede kredse af folkekirken i øvrigt, således at ministerens kompetence på området begrænses negativt.

Endvidere anbefaler mindretallet, at det i lovgivningen fastslås - hvad der allerede er gældende praksis - at det er biskoppernes forpligtelse at følge, understøtte og bidrage til videreudvikling af de områder, der er omfattet af begrebet indre anliggender, herunder evt. nedsætte stående udvalg mv. for at understøtte udviklingen af området. Biskopperne bør være forpligtet til at sikre, at hele den folkekirkelige, faglige og folkelige bredde og dybde, inkl. de folkekirkelige valgmenigheder, involveres i sådant udviklingsarbejde.

Da det imidlertid ikke er en hensigtsmæssig konstruktion at overlade det samlede ansvar til biskopperne alene, anbefaler medlemmet, at man på nationalt niveau - med afsæt i ordlyden i menighedsrådslovens § 38 - tildeler initiativret og -pligt vedr. indre anliggender (inklusive udvalgsarbejde på området) til biskopperne, men sådan, at eventuelle konklusioner og forslag til regulering på området forelægges det anbefalede folkekirkelige fællesudvalg til evt. samtykke forud for en indstilling til ministeren om at udarbejde den nødvendige regulering.

I den forbindelse bør også det faktisk eksisterende bispekollegium lovfæstes med en klar kompetenceafgrænsning, allerede fordi frit svævende ukontrolleret magt er demokratisk problematisk.

2.8 Udkast til lovforslag

Udvalgets udkast til lovforslag - såvel forslag fra udvalgets flertal som forslag fra mindretal af udvalgets medlemmer er i deres helhed gengivet i kapitel 10.

Der er følgende forslag:

- Flertallets "Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Folkekirkens Fællesudvalg)" - afsnit 10.1.
- Et mindretals "Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Udvidelse af budgetfølgegruppen og lovfæstelse af budgetfølgegruppens kompetencer mv.)" - afsnit 10.2.
- Et mindretals "Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Folkekirkens Økonomiudvalg)" - afsnit 10.3.
- Flertallets "Udkast til Forslag til lov om indre anliggender" - afsnit 10.4.

- Et mindretals "Udkast til Forslag til lov om indre anliggender" - afsnit 10.5.

3 Nuværende opgave og kompetencefordeling i folkekirken

Udvalget er i sit kommissorium blevet pålagt at beskrive den nuværende opgavefordeling og de styringsmæssige kompetencer for folkekirken samt fordele og ulemper ved at bevare disse.

I dette kapitel beskrives det, hvordan opgaver og kompetencer i folkekirken er fordelt på fire niveauer: sogn - provsti - stift – nationalt.

Kapitlet afsluttes med udvalgets overvejelser om fordele og ulemper ved den nuværende opgave- og kompetencefordeling.

De fire niveauer og de valgte organer og forvaltningsmyndigheder samt embeder, der findes på hver af dem, er vist i følgende skema.

	Valgte organer og forvaltningsmyndigheder	Embeder
Sogn Antal: 2.194	Menighedsråd	Præst(er)
Provsti Antal: 103	Provstiudvalg	Provst
	Budgetudvalg	
	Budgetsamråd	
Stift Antal: 10	Biskop	Biskop
	Stiftsøvrighed (biskop og stiftamtmand)	
	Stiftsråd	
Nationalt niveau	Ministeren / Kirkeministeriet	Ministeren som ansættelsesmyndighed for præster, provster og biskopper
	Budgetfølgegruppen vedr. fællesfonden / budgetsamråd	
	Det Mellemkirkelige Råd	

I det følgende beskrives opgaver og kompetencer på de enkelte niveauer samt samspillet mellem organer på de forskellige niveauer, bl.a. i form af godkendelse og tilsyn.

3.1 Sognet: Organer, embeder, opgaver og kompetencer

Der er p.t. 2194 sogne i folkekirken. Hvert sogn er et geografisk afgrænset område, hvor der er mindst én kirke.

Som udgangspunkt er der i hvert sogn et menighedsråd. I løbet af de senere år har flere og flere sogne imidlertid valgt at have et menighedsråd, der er fælles for to eller flere sogne. Antallet af menighedsråd er derfor p.t. 1750.

I hvert sogn er der en eller flere præster. To eller flere sogne kan tilsammen udgøre et pastorat. Det betyder, at sognene er fælles om den eller de præstestillinger, der er i pastoratet. I store sogne/pastorater er der to eller flere præstestillinger.

Der er 1992,8 præstestillinger, som finansieres af centrale midler. 1892,8 af disse stillinger finansieres af statstilskud og fællesfonden med henholdsvis 40 og 60 procent af lønudgiften. 100 stillinger finansieres fuldt ud af fællesfonden.

Der er desuden i alt 81,5 præstestillinger, der finansieres af de lokale kirkelige kasser.

Der er også i hvert sogn i meget varierende omfang ansat medarbejdere ved kirke og kirkegård. Det drejer sig bl.a. om organister, kordegne, kirketjenere, sognemedhjælpere samt gravere eller kirkegårdsledere og andre medarbejdere ved kirkegården.

3.1.1 Menighedsrådets sammensætning

Menighedsrådets sammensætning er fastlagt i menighedsrådslovens kapitel 1, og enkeltmandsposter i rådet er fastlagt i lovens kapitel 2.

Et menighedsråd består af 5-15 valgte medlemmer samt den eller de præster i sognet, der er ansat i en tjenestemandsstilling, eller som er overenskomstansat for en periode af mindst et år.

Antallet af valgte medlemmer fastsættes i forhold til antallet af folkekirkemedlemmer i sognet. Der vælges fem medlemmer i sogne med op til 1.000 folkekirkemedlemmer og derefter yderligere et medlem for hver påbegyndt 1.000 folkekirkemedlemmer, dog højst 15 valgte medlemmer.

Et menighedsråd, der er fælles for to eller flere sogne, skal mindst have det antal valgte medlemmer, som følger af det samlede antal folkekirkemedlemmer i sognene, og højst et antal valgte medlemmer, som svarer til det, de deltagende sogne tilsammen ville have, hvis de havde hver sit menighedsråd.

En repræsentant for kirkefunktionærerne i sognet (eller i de sogne, der er fælles om et menighedsråd) har ret til at deltage i rådets møder uden stemmeret.

Menighedsrådet vælger af sin midte: formand, næstformand, kasserer, kontaktperson i forhold til kirkefunktionærerne, sekretær (medmindre dette hverv er henlagt til en kirkefunktionær) samt et medlem, der sammen med formanden er bemyndiget til at underskrive dokumenter vedrørende køb, salg og lån m.v. i forbindelse med fast ejendom. Menighedsrådet vælger desuden af eller uden for sin midte en kirkeværge. Endelig skal menighedsrådet vælge en bygningskyndig til at deltage i de årlige syn over kirke og kirkegård.

Menighedsrådet kan beslutte, at den praktiske udførelse af opgaverne med budgetlægning og regnskabsførelse skal varetages af en kirkefunktionær eller en professionel regnskabsfører, der ikke er medlem af rådet.

3.1.2 Menighedsrådets opgaver og kompetencer

Menighedsrådets opgaver er overordnet fastlagt i menighedsrådslovens § 1, stk. 1 og 2, der lyder:

"§ 1. Sognets kirkelige og administrative anliggender styres af menighedsrådet, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen.

Stk. 2. Det påhviler menighedsrådet at virke for gode vilkår for evangeliets forkyndelse."

Mere konkret kan som menighedsrådets centrale opgaver nævnes:

- at forvalte den kirkelige økonomi i sognet.
- at have ansvar for drift og vedligeholdelse af kirke, kirkegård, menighedslokaler, præsteboliger og evt. andre bygninger i sognet.
- at ansætte og være arbejdsgiver for kirkefunktionærer, det vil sige alle medarbejdere ved kirke og kirkegård bortset fra præsterne.
- at tilrettelægge det kirkelige liv i sognet i samvirke med præsten / præsterne.
- at indstille, hvilken ansøger der skal ansættes i et ledigt præsteembede.

3.1.2.1 Opgaver og kompetence i forhold til økonomi

Menighedsrådets opgaver og kompetence i forhold til økonomi kan i skemaform beskrives således:

Menighedsrådets opgaver og kompetencer	Begrænsninger i menighedsrådets kompetence
Udarbejde forslag til budget og forelægge det for provstiidvalget	

Være repræsenteret i budgetsamråd med provstiudvalget	
Forvalte sognets økonomi inden for den tildelte rammebevilling for driftsudgifter. Menighedsrådet kan i årets løb omdisponere inden for rammebevillingen uden at skulle indhente godkendelse af det. Forvalte udgifter til anlægsarbejder inden for de tildelte anlægsbevillinger.	Provstiudvalget tildeler menighedsrådet rammebevilling for driftsudgifter samt bevillinger for anlægsudgifter
Hvert år holde et menighedsmøde, hvor der orienteres om budget, regnskab, det foregående års arbejde og planer for det kommende år	
Aflægge regnskab til revision og provstiudvalgets godkendelse	Provstiudvalget godkender regnskabet efter revision

Menighedsrådet har især i løbet af de seneste ca. 10 år fået øget kompetence i forhold til beslutninger om sognets økonomi.

Den mest vidtgående forøgelse af kompetencen skete med indførelsen af den såkaldte "sognefuldmagt".

Til og med 2003 skulle menighedsrådet udarbejde et detaljeret budget for kirkekassen. Det detaljerede budget skulle godkendes af provstiudvalget. I årets løb kunne menighedsrådet kun med provstiudvalgets godkendelse disponere anderledes end det godkendte budget. Eneste undtagelse fra dette var menighedsrådets "rådighedsbeløb", der kunne anvendes til forskellige kirkelige aktiviteter, men som maksimalt kunne udgøre ca. 120.000 kr.

"Sognefuldmagten", der blev indført ved en ændring af loven om folkekirkens økonomi i 2003, betyder, at menighedsrådet med virkning fra 2004 har haft langt større frihed til at disponere over sognets økonomi.

Menighedsrådet skal efter de nugældende regler forelægge et udkast til budget for provstiudvalget. Efter et budgetsamråd mellem provstiudvalget og repræsentanter for alle menighedsråd i provstiet tildeler provstiudvalget menighedsrådet en rammebevilling for driftsudgifter samt bevillinger til anlægsudgifter. Men efterfølgende kan menighedsrådet frit fastlægge et endeligt driftsbudget og eventuelt i årets løb foretage andre dispositioner inden for den tildelte bevillingsramme for driftsudgifter.

Samtidig med tildelingen af en rammebevilling for drift får menighedsrådet af provstiudvalget tildelt bevillinger til anlægsudgifter. Disse

bevillinger kan menighedsrådet ikke ændre uden godkendelse fra provstiudvalget.

Provstiudvalget fastsætter rammebevillinger for drift samt anlægsbevillinger på grundlag af en vurdering af budgetønsker og behov i de enkelte sogne samt den kirkelige økonomi i provstiet som helhed samt målsætninger for udgifter og kirkeskat i et flerårigt perspektiv. Budgetsamaråd og fastsættelse af bevillinger uddybes i senere afsnit om provstiudvalget. Her skal blot tilføjes, at menighedsrådene ved det første budgetsamaråd efter nyvalg med kvalificeret flertal kan beslutte, at budgetsamarådet skal have besluttende myndighed.

Det er fastlagt i økonomilovens § 2, hvilke udgiftsområder menighedsrådet kan afholde udgifter til af kirkekassen.

Tidligere var der i § 2 tale om en detaljeret liste over tilladte udgiftsområder. I 2009 blev § 2 imidlertid ændret, således at listen over tilladte udgiftsområder nu indeholder langt færre, men bredere formulerede punkter. Det har, ligesom "sognefuldmagten", givet menighedsrådet større frihed til at disponere.

De tilladte udgiftsområder er nu i loven defineret således:

»§ 2. Menighedsrådet kan af kirkekassen afholde udgifter vedrørende

- 1) sognets kirkelige virksomhed,
- 2) sognets begravelsesvæsen,
- 3) indtægtsdækket virksomhed, som udøves i tilknytning til sognets kirkelige virksomhed og begravelsesvæsen, jf. nr. 1 og 2,
- 4) fremme af det kirkelige liv i provstiet,
- 5) kirkelige formål af betydning for stiftet som helhed,
- 6) den kirkelige betjening af folkekirkens medlemmer i udlandet og
- 7) personregistrering."

3.1.2.2 Opgaver og kompetence i forhold til kirke og kirkegård m.v.

Menighedsrådets opgaver og kompetence i forhold til kirke og kirkegård samt præsteboliger m.v. kan i skemaform beskrives således:

Menighedsrådets opgaver og kompetencer	Begrænsninger i menighedsrådets kompetence
Sørge for løbende drift og vedligeholdelse af kirke, kirkegård, præsteboliger og evt. bygninger til brug for kirke og kirkegård	

Foretage årligt syn over kirke og kirkegård m.v. Deltage i provstesyn hvert 4. år	Provstiudvalget beslutter, hvad der skal foretages som følge af synet
Sørge for udarbejdelse af forslag til ombygning, ændring og istandsættelse af kirkebygninger	Stiftsøvrigheden skal godkende forslagene
Sørge for udarbejdelse af forslag til ændring m.v. af kirkegårde	Provstiudvalget skal godkende forslagene
Sørge for udarbejdelse af forslag til køb, salg og ændringer af præsteboliger	Provstiudvalget skal godkende forslagene. Hvis bygningen er fredet skal stiftsøvrigheden godkende planerne
Sørge for udarbejdelse af forslag til opførelse, ombygning og nedrivning af bygninger til brug for kirken eller kirkegården	Provstiudvalget skal godkende forslagene - For bygninger på kirkegården er det dog stiftsøvrigheden, der skal godkende
Sørge for udarbejdelse af forslag om køb, salg og leje af præsteembeders faste ejendom bortset fra præsteboligerne samt opførelse, ombygning og nedrivning af bygninger på sådan ejendom	Provstiudvalget skal godkende forslagene - Køb af mere end 2 ha landbrugsejendom skal godkendes af ministeriet
Forberede og være bygherre for eventuel opførelse af en ny kirke i sognet	Ministeren skal godkende opførelse af nye kirker
Kan indstille, at en kirke tages helt eller delvis ud af brug	Ministeren skal godkende nedlæggelse af kirker - Biskoppen skal godkende, at en kirke tages delvis ud af brug

Menighedsrådet har i løbet af de seneste ca. 20 år fået øget kompetence i forhold til beslutninger om kirke, kirkegård, præsteboliger og bygninger til brug for kirke eller kirkegård.

I 1991 blev loven om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde gennemgribende ændret. Formålet med ændringerne var at give menighedsrådet selvstændig beslutningskompetence på flere områder end tidligere og samtidig at decentralisere godkendelseskompetencen på de områder, hvor menighedsrådets beslutning fortsat skal godkendes af en højere myndighed. Der blev således på nogle områder flyttet godkendelseskompetence fra ministeriet til stiftsøvrigheden.

I løbet af de seneste 10 år er godkendelseskompetencen på nogle områder flyttet fra stiftsøvrigheden til provstiudvalget.

I løbet af de seneste ca. 10 år er der desuden sket en decentralisering af beslutnings- eller godkendelseskompetencen i forhold til præsteboliger. Godkendelseskompetencen er flyttet fra stiftsøvrigheden til provstiuvalget. Godkendelseskompetencen i forhold til præsteembedets øvrige faste ejendomme - primært landbrugsejendommene - er i 2006 generelt flyttet fra ministeriet til provstiuvalget.

Menighedsrådet skal som nævnt sammen med en af menighedsrådet valgt bygningskyndig hvert år foretage et syn over kirke, kirkegård, bygninger til brug for kirke eller kirkegård samt præsteboliger og evt. landbrugsejendomme.

Hvert 4. år skal der holdes provstesyn over kirke, kirkegård, bygninger til brug for kirke eller kirkegård samt præsteboliger og evt. landbrugsejendomme.

Provstiuvalget har kompetencen til at beslutte, hvad der skal foretages i forhold til de behov eller mangler, der er påpeget ved menighedsrådets årlige syn eller provstesynet.

3.1.2.3 Opgaver og kompetence i forhold til kirkefunktionærer

Menighedsrådets opgaver og kompetence i forhold til kirkefunktionærer kan i skemaform beskrives således:

Menighedsrådets opgaver og kompetencer	Begrænsninger i menighedsrådets kompetence
Ansætte og afskedige kirkefunktionærer	Ansættelse og arbejdsvilkår skal ligge inden for rammerne af overenskomster, der er forhandlet mellem ministeriet og de faglige organisationer, eller inden for tjenestemandsløvgivningen
Personaleadministration - herunder bl.a. sørge for ansættelsesbeviser og lønadministration, medarbejderudviklingssamtaler og arbejdspladsvurderinger, administration af ferie og fridage, vikardækning m.v.	
Menighedsrådets kontaktperson varetager ledelse i forhold til kirkefunktionærerne. En kirkefunktionær eller en præst kan være udpeget som daglig leder.	

Menighedsrådet er arbejdsgiver for kirkefunktionærerne, det vil sige alle de medarbejdere, der er ansat ved kirke og kirkegård ud over præsterne.

Lovgrundlaget for ansættelse af kirkefunktionærer er lov om ansættelse i stillinger i folkekirken m.v., og rammerne for kirkefunktionærernes løn- og arbejdsvilkår er fastsat i overenskomster, der er forhandlet mellem Kirkeministeriet på vegne af Finansministeriet og kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Menighedsrådet ansætter og afskediger kirkefunktionærerne. Det er dog kun ministeren, der kan foretage uansøgt afsked af tjenestemandsansatte kirkefunktionærer.

Det medlem af menighedsrådet, der er valgt som kontaktperson, varetager på rådets vegne den løbende ledelse i forhold til kirkefunktionærerne. Menighedsrådet kan dog udpege en kirkefunktionær eller en præst til at varetage den daglige ledelse.

Et menighedsråd kan samarbejde med et eller flere andre menighedsråd om ansættelse af kirkefunktionærer. I den forbindelse kan det besluttes, at kirkefunktionærer skal gøre tjeneste ved flere kirker eller kirkegårde.

De overenskomster, der er aftalt siden 2009, giver også mulighed for, at menighedsråd kan beslutte, at stillinger som kirkefunktionær skal have et bredere indhold, end det tidligere var muligt.

Der er et betydeligt arbejde forbundet med at have kirkefunktionærer ansat. Der er dels den daglige ledelse i forhold til medarbejderne, dels et administrativt og personalepolitisk arbejde, som bl.a. omfatter: udfærdigelse af ansættelsesbeviser og funktionsbeskrivelser, administration af løn, ferie, fridage og sygdom og eventuel vikardækning, medarbejderudviklingssamtaler, arbejdspladsvurderinger.

Et menighedsråd kan overdrage personaleadministrationen til en ansat daglig leder eller andre. Menighedsrådet har dog fortsat ansvaret for personaleadministrationen.

To eller flere menighedsråd har desuden mulighed for at indgå samarbejde om løsning af de mange administrative opgaver, der er forbundet med at have ansatte medarbejdere.

Dette belyses nærmere i senere afsnit om samarbejde mellem menighedsråd.

3.1.2.4 Opgaver og kompetence i forhold til det kirkelige liv

Menighedsrådets opgaver og kompetence i forhold til det kirkelige liv kan i skemaform beskrives således:

Menighedsrådets opgaver og kompetencer	Begrænsninger i menighedsrådets kompetence
Styre de kirkelige og administrative anliggender i sognet	Menighedsråd og præst(er) skal samvirke om det kirkelige liv Præsten er i henhold til menighedsrådslovens § 37 uafhængig af menighedsrådet i udøvelsen af sin pastorale forpligtelse, herunder forkyndelse, undervisning og sjælesorg
Fastlægge tidspunkt for faste gudstjenester, træffe beslutning om indførelse af nye autoriserede salmebøger og salmebogstillæg og træffe visse beslutninger om tid og sted for konfirmation	
Give præsten samtykke til: <ul style="list-style-type: none"> • indsamling ved faste gudstjenester • anvendelse ved faste gudstjenester og kirkelige handlinger af anden autoriseret liturgi eller ritualer end dem, der hidtil er anvendt. (Ritual for en ny kirkelig handling er ikke omfattet af denne bestemmelse) • mindre ændringer i liturgi eller ritualer og anvendelse af ikke autoriserede salmebøger 	Præst og menighedsråd skal være enige

Indtil 2007 stod der i menighedsrådslovens § 1, stk. 1, at sognets "anliggender" styres af menighedsrådet. Efter forslag i betænkning 1477 Opgaver i sogn, provsti og stift fra Arbejdsgruppen om ændring af den kirkelige struktur, blev formuleringen af § 1, stk. 1, imidlertid ændret til: "Sognets *kirkelige og administrative anliggender* styres af menighedsrådet"

Ændringen var begrundet i et ønske om at få præciseret, at menighedsrådet ikke alene har ansvar for de økonomiske, administrative, bygningsmæssige og personalemæssige rammer i sognet, men også for det kirkelige liv.

Det blev i forarbejderne til lovændringen understreget, at menighedsrådets ansvar i forhold til det kirkelige liv skal udøves i et samvirke mellem menighedsrådet og sognets præst(er).

Ændringen har understreget, at menighedsrådet ikke blot kan have indflydelse på, hvilket kirkeligt liv der skal være i sognet, men også har del i ansvaret for det.

Hvordan samvirket mellem menighedsråd og præst mere konkret kommer til udtryk i arbejdet med tilrettelæggelse og gennemførelse af det kirkelige liv i sognet, kan variere fra sogn til sogn. I nogle sogne kan præsten have en nøglerolle i tilrettelæggelse og gennemførelse af de forskellige kirkelige aktiviteter. I andre sogne kan menighedsrådet have en mere aktiv rolle.

Menighedsrådets kompetence i forhold til det kirkelige liv omfatter dog ikke de særlige pastorale forpligtelser i forhold til forkyndelse, undervisning og sjælesorg. I disse forpligtelser er præsten i henhold til menighedsrådslovens § 37 uafhængig af menighedsrådet.

Ved en ændring af menighedsrådsloven i 2009 blev der også indsat en bestemmelse om, at rådet en gang om året skal indkalde til et menighedsmøde, hvor der bliver gjort rede for sidste års regnskab og det kommende års budget. Ved dette menighedsmøde skal menighedsrådet også aflægge beretning om rådets virksomhed i det forløbne år og om den planlagte virksomhed i det kommende år.

Denne ændring blev i den forudgående udvalgsbetænkning om folkekirkens lokale økonomi (betænkning 1491, 2007) ledsaget af en anbefaling af, at menighedsrådet én gang i løbet af en valgperiode formulerer visioner, mål og prioriteringer for det kirkelige liv i sognet. Udvalget bag betænkningen mente, at det også vil være naturligt, at menighedsrådet en gang årligt følger op på prioriteringerne og eventuelt reviderer dem.

En del menighedsråd følger anbefalingen og formulerer en overordnet vision for livet og arbejdet i sognet i et flerårigt perspektiv. Visionen indgår så typisk også i drøftelserne på det årlige menighedsmøde.

De nævnte opgaver i forhold til bl.a. gudstjenestetidspunkter og samtykke til præstens ønsker om ændringer i forbindelse med gudstjenester og kirkelige handlinger har menighedsrådene haft siden 1903.

3.1.3 Præstens opgaver og kompetencer

Præstens opgave er først og fremmest forkyndelse (herunder gudstjenester og kirkelige handlinger), undervisning (herunder konfirmationsforberedelse) og sjælesorg.

Præsten er desuden født medlem af menighedsrådet og har som sådan medansvar for menighedsrådets opgaver på lige fod med rådets valgte medlemmer.

Det er i menighedsrådslovens § 37 bestemt, at "Præsten er i udøvelsen af sin pastorale forpligtelse, herunder sin forkyndelse, sin sjælesorg og sin undervisning, uafhængig af menighedsrådet."

Præsten har ansvaret for forløbet af gudstjenester og kirkelige handlinger. Præsten skal imidlertid i henhold til menighedsrådslovens § 38 have menighedsrådets tilslutning til,

- 1) at der ved de faste gudstjenester foretages indsamlinger,
 - 2) at der ved de faste gudstjenester eller kirkelige handlinger anvendes en anden autoriseret liturgi eller andre autoriserede ritualer end dem, der hidtil er anvendt i menigheden, og
 - 3) at der ved de faste gudstjenester eller kirkelige handlinger foretages mindre ændringer i liturgi og ritualer eller benyttes andre salmebøger og salmebogstillæg end de autoriserede.
- Sådanne ændringer skal desuden godkendes af biskoppen.

Præsten er underlagt biskoppens tilsyn. Provsten er biskoppens medhjælper i tilsynet. Provsten har også ansvar for tilrettelæggelse og koordinering af præsternes fridage m.v.

3.1.4 Samarbejde mellem menighedsråd

I 1989 blev der i menighedsrådsloven indsat et kapitel om samarbejde mellem menighedsråd.

Bestemmelserne i dette kapitel indebar, at to eller flere menighedsråd af ministeriet kunne få tilladelse til at gå i samarbejde om nye aktiviteter eller andre måder at tilrettelægge det administrative og kirkelige arbejde på. I forbindelse med samarbejde kunne ministeriet give dispensation fra de almindelige regler i store dele af den kirkelige lovgivning.

Lovens regler om samarbejde er flere gange blevet ændret.

Ændringerne har bl.a. betydet, at også andre kirkelige myndigheder som provstiudvalg og stiftsøvrigheder har fået mulighed for at indgå samarbejde, og at der kan indgås samarbejde på tværs af niveauerne i folkekirken.

Ændringerne har også betydet, at betingelserne for, at menighedsråd kan indgå samarbejde, flere gange er blevet lempet, ligesom der f.eks. nu er skabt lovhjemmel for nedsættelse af fællesudvalg mellem samarbejdende menighedsråd uden dispensation.

I forlængelse af betænkning 1477 Opgaver i sogn, provsti og stift blev der fra 1. januar 2007 indført mulighed for, at menighedsråd kan vedtage at etablere samarbejde med provstiet som ramme. Det indebærer, at udgifter i forbindelse med det, der samarbejdes om, afholdes af provstiudvalgets kasse.

Samarbejds- og dispensationsmulighederne blev i de første år efter 1989 først og fremmest brugt til at skabe mulighed for ansættelse af sognemedhjælpere.

De blev desuden i enkelte tilfælde brugt til forsøg med at tillægge budgetsamrådet mellem provstiudvalget og repræsentanterne for provstiets menighedsråd besluttende kompetence.

Mulighederne er desuden i nogle år i betydeligt omfang brugt til at danne fælles menighedsråd for to eller flere sogne og i den forbindelse få dispensation fra lovgivningens almindelige regler om menighedsråds sammensætning m.v.

Disse forsøgstyper er med årene blevet direkte reguleret i lovgivningen sådan, at menighedsrådene ikke mere skal søge om dispensation fra den kirkelige lovgivning til disse tiltag.

I de seneste år er samarbejdsreglerne i betydeligt omfang blevet brugt til samarbejde om bl.a.

- fælles ansættelse af kirkefunktionærer
- fælles ansættelse af personalekonsulent til at varetage bl.a. administrative opgaver i forbindelse med kirkefunktionærer
- fælles drift af kirkegårde
- fælles regnskabsførere
- informationsaktiviteter, der udfoldes i fællesskab på provsti- eller stiftsniveau.

En del af samarbejderne er vedtaget af menighedsråd på budgetsamråd og gennemføres med provstiet som ramme og finansieres af provstiudvalgskassen.

3.1.5 Betænkningers forslag om ny opgave- og kompetencefordeling

Som nævnt i de foregående afsnit er nogle af de ændringer, der er sket i forhold til menighedsrådenes opgaver og kompetencer, gennemført i forlængelse af betænkninger fra udvalg og arbejdsgrupper.

I det følgende opsummeres ændringsforslag fra betænkning 1477 Opgaver i sogn, provsti og stift, der blev afgivet i 2006, og betænkning 1491 Folkekirkens lokale økonomi, der blev afgivet i 2007.

Betænkning 1477 Opgaver i sogn, provsti og stift indeholdt følgende forslag vedrørende menighedsråd, som blev gennemført ved lovændringer, der trådte i kraft i 2007:

- Præcisering af menighedsrådslovens § 1, så det klart fremgår, at menighedsrådet har ansvaret for at lede det kirkelige liv i sognet, såvel for så vidt angår rammerne som indholdet.
- Fastlæggelse af målet for rådets arbejde med et nyt stk. 2 i lovens § 1.
- Præcisering af bestemmelsen i menighedsrådslovens § 37, så det klart fremgår, at præstens uafhængighed i forhold til menighedsrådet vedrører præstens forkyndelsesfrihed.
- At menighedsrådet skal have mulighed for at vælge præsten som daglig leder i forhold til kirkefunktionærerne eller at fordele opgaverne som daglig leder mellem præsten og et valgt medlem af rådet.
- At antallet af valgte menighedsrådsmedlemmer fastsættes ud fra antallet af folkekirkemedlemmer og ikke som tidligere ud fra indbyggertallet.
- At funktionsperioden for alle enkeltmandsposter i menighedsrådet fastsættes til ét år i stedet for for nogle posters vedkommende at være rådets valgperiode.
- At menighedsrådet af sin midte skal vælge en kasserer, men at varetagelsen af det praktiske arbejde med budget og regnskab kan overlades til en kirkefunktionær eller en ekstern regnskabsfører.
- At biskoppen skal have kompetence til at beslutte, hvem der skal varetage et sogns anliggender, hvis der ikke vælges et fuldtalligt menighedsråd.
- At mulighederne for samarbejde mellem menighedsrådene forbedres ved:
 - At menighedsråd kan beslutte at gå i samarbejde om alt, hvad de hver for sig kan gøre alene, uden at samarbejdet skal godkendes af andre myndigheder, men med krav om en vedtægt, der beskriver samarbejdet.
 - At samarbejde med provstiet som ramme kan besluttes på et budgetsamråd ved kvalificeret flertal på 2/3, sådan at samarbejdet finansieres af provstiudvalgskassen. Ingen sogne kan dog forpligtes til at deltage i sådant samarbejde.
- At menighedsrådene kan vælge at samarbejde om administrationen af kirkefunktionærer.
- At menighedsrådene kan vælge at flytte personalenormeringen fra menighedsrådet til provstiudvalget, således at normeringen indgår som led i budgetprocessen. Beslutningen skal i givet fald træffes på det første budgetsamråd efter nyvalg til menighedsråd med kvalificeret flertal.

I betænkning 1477 blev det desuden foreslået:

- At kirkefunktionærer fortsat ansættes af menighedsrådet, men med provstiet som ansættelsesområde og med et fast tjenestested. Dette forslag er ikke gennemført ved lovændring. Overenskomsterne for kirkefunktionærer, der første gang blev aftalt i 2009, giver imidlertid mulighed for, at kirkefunktionærer kan ansættes med et fleksibelt ansættelsesområde.

Betænkning 1491 Folkekirkens lokale økonomi indeholdt bl.a. følgende forslag vedrørende menighedsråd, som blev gennemført ved lovændringer i 2009 eller som efterfølgende er gennemført ved regler fastsat af ministeriet:

- At den detaljerede bestemmelse i økonomilovens § 2 om anvendelse af kirkekassens midler ændres til en liste med færre, men hver for sig mere bredt dækkende udgiftsområder.
- At menighedsrådet en gang om året skal indkalde til et menighedsmøde, hvor rådet redegør for sidste års regnskab og det kommende års budget. Menighedsrådet skal aflægge beretning om rådets virksomhed i det forløbne år og orientere om den planlagte virksomhed i det kommende år.
- At bestemmelser i loven om medlemskab af folkekirken og i loven om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde om særlig tilknytning, der giver ret til kirkelig betjening i sognets kirke eller giver ret til begravelse på sognets kirkegård, bliver præciseret.
- At begrebet "kirke-distrikt" udgår af lovgivningen, ved at alle kirke-distrikter omdannes til sogne.
- At den økonomiske styring styrkes gennem øget åbenhed og gennemsigtighed og en styrket mulighed for at stille til ansvar. Til dette forslag var der en række underpunkter om bl.a.: pligt til at holde et årligt menighedsmøde om budget og planer - styrkelse af kritisk revision (forvaltningsrevision) - nyt budgetværktøj - øget selvfinansiering gennem højere grad af takstfinansiering og adgang til indtægtsdækket virksomhed - forenkling af den lokale kassestruktur ved sammenlægning af kirkekasser og præstegårdskasser, samt at der ved hvert menighedsråd kun skal være én kirkekasse, hvor der tidligere skulle være en kirkekasse ved hver kirke.
- At der udarbejdes en ny kontoplan og nye budget- og regnskabs-skemaer.
- At indtægter og udgifter for kirkegården opgøres og opstilles separat.
- At der foretages et eftersyn af taksterne for folkekirkeligt bestyrelse kirkegårde på grundlag af omkostningsberegning.
- At provstiudvalgets kompetence i forhold til kirkegårdstakster ændres fra godkendende til fastsættende.

Betænkning 1491 indeholdt følgende forslag, som ikke er blevet fulgt op med ændring af love eller andre regler:

- At den fremtidige stillingsstruktur i sognene baseres på dels en "multimedarbejder", som primært har tjeneste i det enkelte sogn, dels faguddannede medarbejdere, som typisk har tjeneste i flere sognet.
- At uddannelsesstrukturen for kirkefunktionærer tilpasses den foreslåede stillingsstruktur.
- At der arbejdes videre med en ændring af modellen for valg til menighedsrådet, så orienterings- og opstillingsmødet slås sammen i form af et menighedsmøde, hvor der sker opstilling af én kandidatliste, som er valgt, medmindre der inden for en uge efter mødet indleveres andre lister.¹

Betænkning 1491 indeholdt desuden en række anbefalinger, der var rettet til menighedsråd og provstiudvalg, og som ikke forudsatte ændring af love eller andre regler. Anbefalingerne sigtede bl.a. på at få eksempler på bedste praksis bredt ud i hele folkekirken.

3.2 Provstiet: organer, embeder, opgaver og kompetencer

Der er p.t. 103 provstier i folkekirken.

Provstiinddelingen blev væsentligt revideret i sammenhæng med den kommunale strukturreform, der blev gennemført med virkning fra 1. januar 2007.

Målet med ændring af provstiinddelingen var, at de enkelte provstiers grænser skulle falde sammen med de nye kommunegrænser. Det var begrundet i, at kommunen fungerer som ligningsområde for udskrivningen af kirkeskat.

I nogle af de største kommuner er der imidlertid to eller flere provstier for at sikre en rimelig størrelse på provstierne. Enkelte provstier omfatter to eller flere mindre kommuner.

Som udgangspunkt er der i hvert provsti et provstiudvalg. I enkelte kommuner, hvor der er to provstier, er der dog efter provstiernes ønske etableret fælles provstiudvalg.

Organer og embeder i provstiet er vist i følgende skema.

¹ Ved menighedsrådsvalget i 2012 er der gennemført forsøg med valgforsamling med ventil.

Valgte organer	Embede
Provstiudvalg	Provst
Budgetudvalg	
Budgetsamråd	

3.2.1 Provstiudvalgets og øvrige organers sammensætning

Provstiudvalgets sammensætning er fastlagt i § 17 a i lov om folkekirkenes økonomi.

Provstiudvalget består af mindst 4 og højst 8 læge medlemmer, der vælges af menighedsrådene i provstiet, 1 præst, der vælges af de fastansatte præster i provstiet, samt provsten som født og forretningsførende medlem af udvalget.

Provstiudvalget vælger af sin midte en formand og en næstformand. Omkring en tredjedel af alle provstiudvalg har valgt et af de læge medlemmer som formand. De øvrige har valgt provsten som formand.

I de kommuner, hvor der er to eller flere provstier, skal der dannes et budgetudvalg til at koordinere den kirkelige økonomi inden for kommunen. Budgetudvalget består af provsterne samt et eller flere valgte medlemmer fra hvert provstiudvalg. Antallet af valgte medlemmer fra de enkelte provstier fastsættes i budgetudvalgets forretningsorden. En af provsterne udpeges som forretningsfører for udvalget. To provstier i samme kommune kan med ministeriets godkendelse danne et fælles provstiudvalg. I så fald dannes der ikke et budgetudvalg.

Provstiudvalget skal mindst en gang hvert år indkalde en eller to repræsentanter for hvert menighedsråd i provstiet til budgetsamråd. Budgetsamrådet er som udgangspunkt et forum for gensidig orientering om de økonomiske forhold i provstiet som helhed og de enkelte sogne. Men budgetsamrådet kan tillægges besluttende myndighed. Det uddybes nedenfor.

3.2.2 Provstiudvalgets opgaver og kompetencer

Provstiudvalgene blev indført som led i det store kompleks af kirkelove, der blev vedtaget i 1922. Baggrunden var, at menighedsrådene med denne lovgivning fik en stærkt øget indflydelse på bestyrelsen af kirker, kirkegårde og præstegårde. Man ønskede derfor at skabe et tilsyn med menighedsrådenes administration og forvaltning, herunder også deres forvaltning af kirkeskatten.

Denne begrundelse afspejles fortsat i, hvad der er provstiudvalgets opgaver og kompetencer.

Provstiudvalget har opgaver og kompetencer i forhold til økonomien. De er fastlagt i lov om folkekirkens økonomi.

Menighedsrådenes repræsentanter i budgetsamrådet kan på det første budgetsamråd efter nyvalg til menighedsråd beslutte, at budgetsamrådet skal have besluttende myndighed og dermed overtage nogle af provstiudvalgets kompetencer i forhold til økonomi.

Menighedsrådenes repræsentanter i budgetsamrådet kan også med kvalificeret flertal beslutte, at der skal samarbejdes om opgaver, som skal finansieres af provstiudvalgskassen.

Provstiudvalget har kompetencer i forhold til godkendelse af menighedsråds dispositioner som følge af ønsker og behov, der er påpeget ved syn over kirke og kirkegård m.v. Provstiudvalget har desuden kompetence til at godkende nogle af menighedsrådenes beslutninger vedrørende kirkegårde, bygninger til brug for kirke og kirkegård samt præsteboliger og landbrugsejendomme. Disse kompetencer er fastlagt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde med tilhørende bekendtgørelse, for præsteboligernes vedkommende i cirkulære om tjenesteboliger for præster samt for landbrugsejendomme i bekendtgørelse om præsteembedernes faste ejendomme.

3.2.2.1 Opgaver og kompetencer i forhold til økonomi

Provstiudvalgets opgaver og kompetence i forhold til økonomi kan i skemaform beskrives således:

Provstiudvalgets opgaver og kompetencer	Begrænsninger i provstiudvalgets kompetence
Fastsætte foreløbige driftsrammer for kirkekasserne i provstiet og meddele disse til menighedsrådene og indhente budgetforslag fra menighedsrådene	
Holde budgetsamråd, hvor hvert menighedsråd deltager med 1-2 repræsentanter. Ved budgetsamrådet belyses de samlede økonomiske forhold i provstiet. Desuden drøftes målsætninger for udgifter og kirkelig ligning i et flerårigt perspektiv samt menighedsrådenes ønsker om større, udgiftskrævende opgaver i lyset af	

menighedsrådenes budgetforslag	
På baggrund af drøftelsen på budgetsamrådet fastsætte overordnede målsætninger for udgifter og ligning i et flerårigt perspektiv	Menighedsrådenes repræsentanter i budgetsamrådet kan vedtage, at budgetsamrådet skal have besluttende myndighed. Budgetsamrådet overtager i så fald kompetencen til at fastsætte bevillinger til kirkekasserne og det samlede beløb, der skal udskrives i ligning til de lokale kasser
Efter budgetsamrådet fastsætte rammebevilling for drift samt anlægsbevillinger for hver kirkekasse i provstiet	
Fastsætte det samlede beløb, der skal udskrives i kirkelig ligning til de lokale kasser	
Fastsætte budget for provstiuvalgskassen	Menighedsrådene kan ved budgetsamrådet beslutte, at der skal samarbejdes om opgaver, der skal finansieres af provstiuvalgskassen
Føre tilsyn med menighedsrådenes økonomiske forvaltning, herunder godkende kirkekassernes regnskaber efter afsluttet revision	
Fastsætte takster for ydelser på kirkegårde og i krematorier på grundlag af omkostningsberegninger	
Kan tillade, at en kirkekasses provenu fra salg af fast ejendom ikke skal indbetales til stiftsmidlerne, men kan anvendes til finansiering af køb af fast ejendom, anlægsarbejder eller nedbringelse af lån	

Provstiuvalgets opgaver og kompetencer i forhold til økonomi er i løbet af de senere år kun blevet øget på få områder.

Det ene er, at mens provstiuvalget tidligere skulle godkende de takster for ydelser på kirkegårde, som menighedsrådene fastsatte i forbindelse med kirkegårdsvedtægterne, så fik provstiuvalget i 2009 kompetence til at fastsætte taksterne på kirkegårde. Fastsættelsen af taksterne skal ske på grundlag af en omkostningsberegning. Provstiuvalgets kompetence gælder også takster for ydelser i krematorier.

Et andet område er, at menighedsrådene ved en lovændring, der trådte i kraft 1. januar 2007, fik mulighed for ved et kvalificeret flertal i budgetsamrådet at tillægge provstiuvalget kompetence til at fastsætte perso-

nalenormeringen ved kirker og kirkegårde i provstiet. Normeringen skal i givet fald fastsættes som led i budgetprocessen.

Denne mulighed er kun blevet brugt i yderst begrænset omfang.

Provstiudvalgets kompetence er også blevet øget ved en understregning af, at provstiudvalgets tilsyn med menighedsrådenes økonomiske forvaltning ikke alene skal bestå i legalitetskontrol med menighedsrådenes budgetter og regnskaber, men også i et forvaltningstilsyn.

Bestemmelser om forvaltningstilsyn, som siden 2009 har været del af cirkulære om kirke- og provstiudvalgskassernes budget og regnskab, giver bl.a. provstiudvalget mulighed for sammen med provstirevisor at efterprøve, om menighedsråd foretager indkøb bedst og billigst muligt, om der er afsat et passende antal arbejdstimer til de opgaver, som skal løses af kirkefunktionærerne, og om de aktiviteter, der indgår i medarbejdernes stillingsbeskrivelse, er blevet gennemført.

Provstiudvalgets kompetencer i forhold til økonomi kan til gengæld siges at være blevet begrænset i de senere år gennem lovgivningens bestemmelser om, at menighedsrådenes repræsentanter ved budgetsamrådet kan bestemme, at budgetsamrådet skal have besluttende myndighed.

Budgetsamråd med besluttende myndighed blev første gang en mulighed med det kapitel om samarbejde mellem menighedsråd, der blev sat ind i menighedsrådsloven i 1989. Kapitlet gav mulighed for, at ministeriet kunne give dispensation til forsøg med besluttende budgetsamråd.

I 2003 blev økonomiloven ændret, således at budgetsamrådet kunne tillægges besluttende myndighed, hvis menighedsrådene i provstiet var enige om det. Ved en ændring af økonomiloven i 2006 blev det bestemt, at menighedsrådenes repræsentanter ved budgetsamrådet med kvalificeret flertal kan vedtage at tillægge budgetsamrådet besluttende myndighed. Beslutningen skal træffes på det første budgetsamråd efter n-yvalg til menighedsråd og er bindende for menighedsrådenes funktionsperiode.

Budgetsamråd med besluttende myndighed indebærer, at budgetsamrådet overtager provstiudvalgets kompetence til at fastsætte de overordnede målsætninger for udgifter og ligning set i et flerårigt perspektiv og til at fastsætte rammebevillingerne for drift samt anlægsbevillingerne til kirkekasserne i provstiet. Det besluttende budgetsamråd overtager også kompetencen til at fastsætte det samlede beløb, der skal udskrives i kirkelig ligning til de lokale kasser.

Muligheden for at tillægge budgetsamrådet besluttende myndighed er kun brugt i begrænset omfang.

Menighedsrådene fik ved en lovændring, der trådte i kraft den 1. januar 2007, desuden mulighed for på budgetsamrådet at beslutte at etablere samarbejde med provstiet som ramme om løsning af forskellige opgaver. Udgifterne ved disse samarbejder finansieres i så fald af provstiudvalgskassen.

Beslutninger om samarbejde, der finansieres af provstiudvalgskassen, skal træffes med kvalificeret flertal på budgetsamrådet. De enkelte menighedsråd i provstiet er ikke forpligtet til at deltage i samarbejdet, men et mindretal af menighedsråd kan altså ikke modsætte sig, at samarbejdet etableres, og at det finansieres af provstiudvalgskassen. Denne mulighed bruges i stigende omfang.

Ved samarbejde med provstiet som ramme har provstiudvalget budgetkompetencen. Menighedsrådene kan dog beslutte, at der skal nedsættes et fællesudvalg/en bestyrelse bestående af menighedsrådsmedlemmer, som skal udarbejde forslag til budgetønsker til provstiudvalget. Med virkning fra 2013 kan dette ske uden dispensation fra ministeriet.

3.2.2.2 Opgaver og kompetencer i forhold til kirker og kirkegårde m.v.

Provstiudvalgets opgaver og kompetence i forhold til kirker og kirkegårde m.v. kan i skemaform beskrives således:

Provstiudvalgets opgaver og kompetencer	Begrænsninger i provstiudvalgets kompetence
Beslutte, hvad der skal foretages i forhold til mangler og behov, der er påpeget ved menighedsrådets årlige syn over kirke, kirkegård, præsteboliger m.v.	
Beslutte, hvad der skal foretages i forhold til mangler og behov, der er påpeget ved det provstesyn, som skal holdes hvert 4. år over kirker, kirkegårde, præsteboliger m.v.	
Godkende menighedsråds beslutninger om ændringer på kirkegårde	
Godkende menighedsråds køb og salg af arealer og bygninger uden for kirkegården til brug for kirken eller kirkegården	
Godkende opførelse, ombygning og nedrivning af bygninger til brug for	

kirken eller kirkegården, når disse bygninger ligger uden for kirkegården	
Godkende menighedsråds forslag til køb, salg og ændringer af præsteboliger	
Godkende kirkegårdsvedtægter, der udarbejdes af menighedsråd	
Godkende køb, salg og leje af præsteembeders faste ejendom (bortset fra præsteboliger) samt opførelse, ombygning og nedrivning af bygninger på sådan ejendom	Køb af mere end 2 ha landbrugsjord skal godkendes af ministeriet
Fastsætte takster for ydelser på kirkegårde og i krematorier (jf. ovenfor i afsnit om økonomi)	
Godkende vedtægter, der udarbejdes af menighedsråd om brug af kirker ved særskilte kirkelige handlinger, kirkelige møder m.v., herunder betaling for sådan brug	

Provstiudvalgets opgaver og kompetencer er blevet øget på nogle områder i forhold til kirker og kirkegårde m.v.

De øgede kompetencer er først og fremmest konsekvenser af, at det i ændringer af lovgivningen siden 1991 har været tilstræbt at flytte godkendelseskompetencer fra ministeriet til stiftsøvrigheden og fra stiftsøvrigheden til provstiudvalget.

Intentionen har været, at godkendelseskompetencen skal placeres så tæt på menighedsrådene, som det vurderes forsvarligt under hensyn til bl.a. sikring af kulturværdier ved kirker og kirkegårde.

I denne sammenhæng har provstiudvalget bl.a. fået kompetencen til at godkende menighedsrådenes dispositioner i forhold til bygninger og arealer til brug for kirke og kirkegård, når bygningerne ligger uden for kirkegården, samt dispositioner i forhold til præsteboliger og landbrugsejendomme.

3.2.2.3 Øvrige opgaver og kompetencer

Provstiudvalgets øvrige opgaver og kompetencer kan i skemaform beskrives således:

Provstiudvalgets opgaver og kompetencer	Begrænsninger i provstiudvalgets kompetence
--	--

Skal udtale sig om ansøgere til en ledig stilling som provst eller domprovst	Ministeren udnævner provst og domprovst efter indstilling fra biskoppen
Har ret til at udtale sig om placering af en provstestilling, før stillingen opslås ledig	Biskoppen beslutter, hvor en provstestilling skal placeres

Ved en ændring af loven om ansættelse i stillinger i folkekirken m.v., der blev vedtaget i 2012 og trådte i kraft den 1. marts 2013, fik provstiu-
dvalget til opgave at udtale sig i prioriteret rækkefølge om mindst tre
ansøgere til en ledig stilling som provst eller domprovst.

Provstiu-
dvalgets udtalelse indgår sammen med udtalelse fra det eller de
berørte menighedsråd som en del af grundlaget for biskoppens indstil-
ling til ministeren om, hvem der skal udnævnes.

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen, at provstiu-
dvalget også har ret til at udtale sig, før biskoppen beslutter, hvor en provstestilling
skal placeres i provstiet.

3.2.3 Provstens opgaver og kompetencer

Provsten har - uafhængigt af provstiu-
dvalget - en række opgaver inden
for det, der i det indledende skema er betegnet som "Embede".

Provsten er biskoppens medhjælper i tilsynet med præsterne i prov-
stiet.

Provsten har desuden administrative ledelsesopgaver i forhold til præ-
sterne. De omfatter bl.a. tilrettelæggelse af præsternes ferie, administra-
tion af sygefravær, administration af præsternes rådighedsforpligtelse
samt deltagelse i arbejdsmiljøorganisationen.

Provsten fører medarbejderudviklingssamtaler med præsterne i prov-
stiet og har generelt en opgave med at være til støtte og inspiration for
præsterne.

3.2.4 Betænkningers forslag om ny opgave- og kompetencefordeling

Som nævnt i de foregående afsnit er nogle af de ændringer, der er sket i
forhold til provstiu-
dvalgenes og budgetsamrådets opgaver og kompe-
tencer, gennemført i forlængelse af betænkninger fra udvalg og arbejds-
grupper.

I det følgende opsummeres ændringsforslag fra betænkning 1477 Opgaver i sogn, provsti og stift, der blev afgivet i 2006, og betænkning 1527 Provstestillingen og provstiets funktion, der blev afgivet i 2011.

Betænkning 1477 Opgaver i sogn, provsti og stift indeholdt følgende forslag vedrørende provstiudvalg og budgetsamråd, som blev gennemført ved lovændringer, der trådte i kraft i 2007:

- At antallet af valgte provstiudvalgsmedlemmer skal være 4 - 6. (Dette er senere ændret efter forslag i betænkning 1527, jf. nedenfor)
- At menighedsrådene på et budgetsamråd ved kvalificeret flertal på 2/3 kan beslutte at etablere samarbejde med provstiet som ramme, sådan at samarbejdet finansieres af provstiudvalgskassen. Ingen sogne kan dog forpligtes til at deltage i sådant samarbejde.
- At menighedsrådene på det første budgetsamråd efter nyvalg ved kvalificeret flertal på 2/3 kan beslutte at give provstiudvalget kompetence til at fastlægge personalenormeringen ved kirker og kirkegårde i provstiet som led i budgetprocessen.
- At provstesynet ændres, så synet ledes af provstiets bygningskyndige, og sådan at provsten ikke har pligt til at deltage i synet. Desuden at provstesyn holdes hvert 4. år mod tidligere hvert 3. år.
- At menighedsrådene på det første budgetsamråd efter nyvalg ved kvalificeret flertal kan beslutte at flytte kompetence fra provstiudvalget til budgetsamrådet i form af besluttende budgetsamråd eller en mellemform mellem besluttende budgetsamråd og den almindelige ordning.
- At provstiudvalget skal udmelde foreløbige rammer for driftsbetillinger til menighedsrådene, så de kan indgå i menighedsrådenes arbejde med budgetforslag og -ønsker.
- At der skal være et forpligtende økonomisk samarbejde mellem provstierne i kommuner, hvor der er to eller flere provstier.
- At der skal nedsættes et budgetudvalg, hvis der er to eller flere provstier i en kommune.
- At der i kommuner, der rummer to hele provstier, kan vælges et fælles provstiudvalg, hvorefter der ikke skal nedsættes et budgetudvalg.

I betænkning 1477 Opgaver i sogn, provsti og stift blev det desuden foreslået:

- At kun valgte menighedsrådsmedlemmer skal kunne vælges til medlemmer af provstiudvalg. Dette forslag blev ikke imødekommet ved fremsættelse af lovforslag. Det blev i stedet fastholdt, at enhver, der er valgbar til menighedsråd, også er valgbar til provstiudvalg.

Betænkning 1527 Provstestillingen og provstiets funktion indeholdt følgende forslag vedrørende provstiudvalg og budgetsamråd, der er blevet gennemført ved lovændringer i 2012:

- At antallet af valgte medlemmer i provstiudvalg skal være mindst 4 og højst 8 - i stedet for tidligere formulering om 4-6 valgte medlemmer.
- At provstiudvalget udvides med en præst valgt af og blandt provstiets fastansatte præster.
- At tidspunktet for valg til provstiudvalg forskydes, så provstiudvalget tiltræder den 1. november i året efter nyvalg til menighedsråd mod tidligere 1. april.
- At provstiudvalget har udtaleret ved besættelse af provstestillinger og før biskoppens beslutning om placering af en provstestilling.

I betænkning 1527 var der desuden følgende forslag, som på baggrund af holdningerne i høringen over arbejdsgruppens betænkning ikke er blevet gennemført:

- At beslutning om at indføre besluttende budgetsamråd eller om at tillægge provstiudvalget kompetence til at fastlægge personalenormering kan træffes på ethvert budgetsamråd. Beslutningerne skal træffes med kvalificeret flertal og gælde, indtil der eventuelt på et besluttende budgetsamråd ikke længere er kvalificeret flertal for dem. - Dette forslag blev anbefalet af en enig arbejdsgruppe.
- At der på budgetsamrådet skal drøftes målsætninger for det kirkelige liv. - Dette forslag blev anbefalet af arbejdsgruppens medlemmer fra Landsforeningen af Menighedsråd, Provsteforeningen og Præsteforeningen samt biskopperne Lise-Lotte Rebel og Peter Fischer-Møller.
- At provstiudvalget efter beslutning med kvalificeret flertal på et budgetsamråd skal kunne foretage en koordinering af kirkelige aktiviteter, der er bindende for alle sogne i provstiet. - Dette blev anbefalet af arbejdsgruppens medlemmer fra Landsforeningen af Menighedsråd og Provsteforeningen samt biskop Peter Fischer Møller.
- At budgetsamrådet ved en beslutning med kvalificeret flertal kan tillægge provstiudvalget ret til at indstille til biskop og kirkeminister, at en kirke tages ud af brug. - Dette forslag blev anbefalet af arbejdsgruppens medlemmer fra Landsforeningen af Menighedsråd og Provsteforeningen samt biskopperne Lise-Lotte Rebel og Peter Fischer-Møller.
- At provstiudvalget skal høres, før biskoppen træffer beslutninger om ændring af pastoratsstrukturen og omlægning af præstestillinger. - Dette blev anbefalet af arbejdsgruppens medlemmer fra

Landsforeningen af Menighedsråd, Provsteforeningen og Præsteforeningen samt biskopperne Lise-Lotte Rebel og Peter Fischer-Møller.

3.3 Stiftet: organer, embeder, opgaver og kompetencer

Der er 10 stifter i folkekirken.

Der er ikke sket grundlæggende ændringer i stiftsinddelingen siden 1961, hvor Helsingør Stift blev oprettet ved deling af Københavns Stift. I forbindelse med den kommunale strukturreform pr. 1. januar 2007 og den ændring af provstiinddelingen, som blev gennemført samtidig, skete der mindre ændringer af grænserne mellem nogle af stifterne.

Organer og embeder i stiftet er vist i følgende skema.

Forvaltningsmyndigheder og valgte organer	Embede
Stiftsøvrighed (biskop og stiftamtmand)	Biskop
Biskop	
Stiftsråd	

3.3.1 Stiftsøvrighedens sammensætning, opgaver og kompetence

Lige siden reformationen har verdslige embedsmænd deltaget i den kirkelige administration. Siden 1793 har der således i hvert stift været en stiftsøvrighed bestående af biskoppen og stiftamtmanden.

Med denne sammensætning er biskoppen og den statslige repræsentant ligeværdige parter. Stiftsøvrighedens sammensætning betyder også, at biskoppen har en sparringspartner med økonomiske, juridiske og administrative kompetencer på højeste niveau, og at der tages de nødvendige hensyn til både folkekirkens og statens interesser, bl.a. i forhold til tilsyn med menighedsråds og provstiudvalgs forvaltning og i forhold til sikring af de kulturværdier, som kirker og kirkegårde repræsenterer.

Indtil den kommunale strukturreform pr. 1. januar 2007 var der 14 statsamter under ledelse af hver sin amtmand. 10 af de 14 amtmænd var stiftamtmand og indgik som sådan i stiftsøvrigheden i hver sit stift.

Ved strukturreformen blev de 14 amter afløst af fem regionale statsforvaltninger under ledelse af hver sin direktør. Hver direktør var stiftamtmand i to stifter.

I 2013 er de fem regionale statsforvaltninger lagt sammen til én under ledelse af én direktør. Som udgangspunkt er direktøren for den samlede statsforvaltning stiftamtmand i alle 10 stifter. Direktøren kan dog delegerede funktionen som stiftamtmand til en medarbejder i statsforvaltningen, som mindst skal være på kontorchef-niveau.

I sammenhæng med, at der er blevet færre til at varetage funktionen som stiftamtmand, er der sket en begrænsning af de opgaver og kompetencer, som hører under stiftsøvrigheden, idet biskoppen selvstændigt har fået ansvar for nogle af de opgaver, som tidligere var stiftsøvrighedens.

Stiftsøvrighedens opgaver og kompetencer kan i skemaform beskrives således:

Stiftsøvrighedens opgaver og kompetencer	Begrænsninger i stiftsøvrighedens kompetence
Juridisk tilsyn med menighedsråds og provstiudvalgs forvaltning	
Godkendelse af menighedsråds beslutninger om kirken og kirkegården (bygningssarbejder m.v.)	

Stiftsøvrighedens juridiske tilsyn (legalitetstilsyn) med menighedsråds og provstiudvalgs forvaltning indebærer bl.a., at stiftsøvrigheden kan sætte en beslutning, der er truffet af et menighedsråd eller et provstiudvalg ud af kraft, hvis der er tale om en ulovlig beslutning, og den endnu ikke er udført.

Stiftsøvrigheden kan også midlertidigt suspendere en beslutning, der endnu ikke er udført, mens der tages stilling til sagen.

Stiftsøvrigheden har desuden mulighed for at pålægge medlemmer af menighedsråd eller provstiudvalg tvangsbøder, hvis de undlader at udføre noget, som de efter lovgivningen har pligt til at udføre, ligesom stiftsøvrigheden kan anlægge erstatningssag mod de medlemmer, der er ansvarlige for, at henholdsvis kirkekassen eller provstiudvalgskassen er påført et tab.

Stiftsøvrighedens opgaver og kompetencer i forhold til kirker indebærer først og fremmest, at stiftsøvrigheden skal godkende større og forholdsvis vidtgående ændringer. Det omfatter bl.a.

- istandsættelse af kirker, der er mere end 100 år gamle,
- ændring eller istandsættelse af inventar, der er mere end 100 år gammelt,

- anskaffelse, ændring eller istandsættelse af alter, døbefont, prædikestol, varmeanlæg, tårnure, orgler eller klokker,
- fjernelse af inventar eller prydelser af historisk eller kunstnerisk værdi.
- anskaffelse af kunstnerisk udsmykning bortset fra løse kunstgenstande,
- salg af arealer, der er en del af kirkegården,
- ombygning m.v. samt salg af bygninger på kirkegården.

3.3.2 Biskoppens opgaver og kompetencer i forhold til økonomi og administration mv.

Biskoppen har både opgaver og kompetencer som forvaltningsmyndighed og i kraft af, at bispeembedet er det højeste gejstlige embede i stiftet.

Biskoppens opgaver og kompetencer kan i skemaform beskrives således:

Opgaver som forvaltningsmyndighed	Embede
Overordnet ledelse af stiftsadministrationen	Ordinere præster og udstede kollats
Bestyre stiftets andel af fællesfonden	Føre tilsyn med præster og provster
Føre tilsyn med menighedsråds virksomhed generelt	Beslutte pastoratsstrukturen i stiftet - herunder fordeling og placering af de enkelte præstestillinger
Afgøre klager over valg til menighedsråd og provstiudvalg	Vejlede menighedsråd ved behandling af ansøgninger til en ledig præstestilling og på baggrund af menighedsrådets indstilling eller udtalelse indstille til ministeren, hvem der bør/skal udnævnes.
Afgøre, hvad der skal ske, hvis et menighedsråd ikke er fuldtalligt	Give sin tilslutning til oprettelse af lokalt finansierede præstestillinger
Klageinstans i forhold til præsters afgørelser i henhold til lov om medlemskab af folkekirken	Godkende præsters og menighedsråds ønsker om mindre ændringer i liturgi m.v.
Godkende brug af kirker til koncerter	Afgøre klager over præster i 1.

m.v., hvis et mindretal i menighedsrådet kræver det	instans
Godkende brug af kirker til ikke-kirkelige formål	Udøve en række af ansættelsesmyndighedens kompetencer i forhold til præster
Godkende, at en kirke stilles fast til rådighed for en evangelisk-luthersk frimenighed eller et kristent trossamfund uden for folkekirken	Beslutte placering af provstestillinger efter høring af stiftsråd og provstiuvalg
Føre tilsyn med provstens virke som forretningsfører for provstiuvalget	Indstille til ministeren, hvem der skal udnævnes til provst
	Gennemføre visitatsbesøg hos stiftets menigheder

Bispeembedet er i folkekirken evangelisk-lutherske forståelse først og fremmest et gejstligt embede, idet biskoppen er en præst med en række særlige præstelige opgaver.

En biskop har som alle præster først og fremmest til opgave at forkynde evangeliet og forvalte sakramenterne.

En biskop i folkekirken har dog samtidig en række forvaltningsmæssige opgaver.

De nævnte konkrete opgaver og kompetencer, som biskoppen har i kraft af, at bispeembedet er det højeste gejstlige embede i stiftet, skal ses i lyset af, at biskoppen overordnet har til opgave at inspirere og vejlede menighedsråd og præster i stiftet omkring det kirkelige liv.

Biskoppen skal føre tilsyn med præsternes forkyndelse og har i tilknytning til dette tilsyn fra ministeriet fået overdraget en del af de kompetencer, der ellers ville ligge hos ministeren som øverste ansættelsesmyndighed for præsterne.

Biskoppen skal sikre, at der er præstelig betjening for alle menigheder i stiftet. Derfor har biskoppen kompetence til at beslutte pastoratsstrukturen i stiftet, herunder placeringen af de enkelte præstestillinger. Biskoppen skal desuden tilslutte sig menighedsråds ønsker om oprettelse af lokalt finansierede præstestillinger, når ansøgningen fremsendes til ministeriet til godkendelse.

Biskoppen skal ved sit tilsyn sikre, at både menighedsråd og præster tilrettelægger deres virksomhed inden for rammerne af folkekirken evangelisk-lutherske grundlag. Biskoppen skal i denne sammenhæng bl.a. godkende præsters og menighedsråds ønsker om at anvende mindre ændringer i liturgi m.v.

De opgaver, der er anført i skemaet som opgaver, og som udspringer af, at biskoppen er forvaltningsmyndighed, er dog også i nogen grad knyttet til, at biskoppen som gejstlig myndighed har særlige forudsætninger for at tage stilling til dem. Det gælder f.eks. sager om godkendelse af koncerter, hvis et mindretal i et menighedsråd ønsker det, godkendelse af andre kristne trossamfunds brug af kirker og brug af kirker til ikke-kirkelige formål.

3.3.3 Stiftsrådets sammensætning, opgaver og kompetencer

I 2009 blev det ved en ændring af loven om folkekirkens økonomi besluttet, at der i hvert stift skal være et stiftsråd.

Forud for lovændringen havde der i nogle år i flere stifter været gennemført forsøg med stiftsråd. Disse forsøg blev gennemført med hjemmel i en dispensation fra ministeriet. Forsøgene blev bl.a. etableret, fordi biskopper ønskede en demokratisering af de lovfæstede stiftsudvalg vedrørende økonomi og herunder ønskede at inddrage valgte repræsentanter for sognene i stiftet i drøftelsen af andre områder af betydning for livet i stiftet. Der blev foretaget en evaluering af forsøgene, som indgik i arbejdet med udarbejdelse af lovforslaget om etablering af stiftsråd.

Der blev dog i loven om etablering af permanente stiftsråd indføjet den bestemmelse, at loven skulle tages op til revision i folketingsåret 2012-2013. Efter at det i 2012 var besluttet at nedsætte Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken, blev det vurderet, at dette udvalgs arbejde kunne få betydning for spørgsmålet om stiftsrådernes fremtid. Det blev derfor ved en lovændring i 2012 besluttet at udskyde revision af loven om stiftsråd til folketingssamlingen 2014-2015.

Hvert stiftsråd består af:

- biskoppen
- domprovsten
- 1 provst valgt af og blandt stiftets provster
- 3 repræsentanter for stiftets præster, valgt af præsterne
- 1 læg menighedsrepræsentant fra hvert provsti, valgt af menighedsrådene (i Lolland-Falsters Stift dog 2 menighedsrepræsentanter fra hvert provsti for at sikre, at stiftsrådet samlet har et flertal af lægfolk).

Stiftsrådet vælger selv sin formand blandt menighedsrepræsentanterne.

Samtidig med etableringen af stiftsråd blev stiftsudvalget vedrørende økonomi og stiftsudvalget vedrørende mellemkirkeligt arbejde afskaffet, og disse udvalgs opgaver blev overtaget af stiftsrådet.

Stiftsrådets opgaver og kompetencer kan i skemaform beskrives således:

Stiftsrådets opgaver og kompetencer	Begrænsninger i stiftsrådets kompetence
Kan af hensyn til det kirkelige liv træffe beslutning om udskrivning af et bindende bidrag fra kirkekasserne til finansiering af aktiviteter i stiftet	
Skal på vegne af menighedsrådene bestyre kirkernes og præsteembedernes kapitaler (stiftsmidlerne) og kan give tilladelse til, at indbetalte kapitaler fra salg m.v. af fast ejendom udbetales til kirkekassen til brug for erhvervelse af fast ejendom, anlægsarbejder eller nedbringelse af lån	
Fastlægge en udvalgsstruktur i stiftet og herunder bl.a. bestemme, om der skal nedsættes et særskilt udvalg for det mellemkirkelige arbejde	
Rådgive biskoppen om placering af provstestillinger i stiftet	
Kan rådgive biskoppen om andre strukturspørgsmål som pastoratsinddelingen, normering af præstestillinger m.v.	
Udpege medlem af Det mellemkirkelige Råd	
Udpege repræsentant til budgetsamråd for fællesfonden	

Den første opgave, der er nævnt i loven om stiftsråd, er, at stiftsrådet af hensyn til det kirkelige liv kan træffe beslutning om at udskrive et bindende bidrag fra kirkekasserne til finansiering af aktiviteter i stiftet. Bidraget kan højst være 1 procent af den lokale ligning i de enkelte ligningsområder i stiftet.

Stiftsbidraget kan efter stiftsrådets beslutning anvendes til aktiviteter inden for følgende områder:

- Kommunikation mellem stiftet, menighedsråd og præster.
- Formidling af kristendom.

- Udviklingsprojekter inden for undervisning, diakoni, IT, medier, kirkemusik og lignende, herunder analyser til forberedelse af sådanne projekter.

Den anden opgave, der er nævnt i loven, er, at stiftsrådet på vegne af menighedsrådene i stiftet skal bestyre de kapitaler, der tilhører kirker og præsteembeder, men skal forvaltes som stiftsmidler.

Stiftsrådets kompetence i forhold til stiftsmidlerne omfatter bl.a. at fastsætte regler om vilkår for udlån af kapitalerne til menighedsrådene samt at give tilladelse til, at indbetalte kapitaler, der stammer fra salg m.v. af fast ejendom, udbetales til kirkekassen til brug for erhvervelse af fast ejendom, anlægsarbejder eller nedbringelse af lån.

Stiftsrådets tredje opgave er at fastlægge, hvilke udvalg der skal være i stiftet, herunder om der skal være et særskilt udvalg for det mellemkirkelige arbejde. Der kan bl.a. være tale om udvalg, der beskæftiger sig med de emneområder, som kan finansieres af stiftsbidraget. Selv om stiftsrådet har kompetence til at nedsætte udvalg, kan biskoppen også selv beslutte at nedsætte udvalg.

Den fjerde opgave, der er nævnt i skemaet - at rådgive biskoppen om placering af provstestillinger - fremgår af forarbejderne til en ændring af loven om ansættelse i stillinger i folkekirken m.v., der blev vedtaget i 2012. Dette lovforslag om ændret procedure ved besættelse af provstestillinger blev fremsat på baggrund af betænkning 1527 Provstestillingen og provstiets funktion, der blev afgivet i 2011.

I denne betænkning tilkendegav en enig arbejdsgruppe, at biskoppen skal drøfte de overordnede planer for placering af provstestillinger i stiftet med stiftsrådet, herunder den endelige afgørelse om placeringen, såfremt biskoppen overvejer at flytte stillingen i forbindelse med opslag af en ledig provstestilling.

Dette forslag indgik i lovforslagets forarbejder og indebærer, at biskoppen har en pligt til at drøfte spørgsmålet med stiftsrådet.

Den femte opgave, om muligheden for at rådgive biskoppen om strukturspørgsmål, herunder pastoratsinddelingen og normering af præstestillinger, er nævnt i forarbejderne til 2009-loven om etablering af stiftsråd.

Ud over de nævnte opgaver fremgår det af forarbejderne til loven om stiftsråd i 2009, at stiftsrådene også er tænkt som et forum for dialog mellem biskoppen og repræsentanter for menigheder og præster i stiftet om emner af interesse for stiftet som helhed. Stiftsrådet har ikke besluttende kompetence i forhold til sådanne emner.

Stiftsrådet har yderligere til opgave at vælge en repræsentant fra stiftet som medlem af Det mellemkirkelige Råd. Denne opgave, der kan varetages af et særligt stiftsudvalg for det mellemkirkelige, hvis stiftsrådet ønsker det, fremgår af bekendtgørelse om folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde.

Stiftsrådet skal også vælge en læg repræsentant til at deltage i budgetsamråd vedrørende fællesfonden. Denne opgave er fastsat i bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen for fællesfonden m.v.

Ministeriet udarbejdede i 2012 en evaluering af erfaringerne med stiftsråd siden etableringen af stiftsrådene som permanente organer i 2009.

Evalueringen viste, at der generelt er tilfredshed med omfanget og arten af opgaver og kompetencer, der er tillagt stiftsrådene, og at der således ikke generelt er ønske om, at stiftsrådene skal pålægges flere eller andre opgaver.

3.4 Nationalt niveau: organer, embeder, opgaver og kompetencer

Der er på det nationale niveau følgende organer og embeder i folkekirken:

Lovgiver og forvaltningsmyndigheder m.v.	Embede
Folketinget	
Ministeren / Kirkeministeriet	Ministeren som ansættelsesmyndighed for præster, provster og biskopper
Budgetfølgegruppen og budgetsamråd vedrørende fællesfonden	
Det mellemkirkelige Råd	

3.4.1 Folketinget

Folketinget er lovgiver for folkekirken.

3.4.2 Ministeren / Kirkeministeriet

Ministerens og ministeriets opgaver kan i punktform beskrives således:

- Øverste administrative myndighed i folkekirken - herunder på en række områder højeste klageinstans i forhold til afgørelser, der er truffet af kirkelige myndigheder.
- Ministeren forvalter statens økonomiske tilskud til folkekirken, der bevilges på finansloven.
- Ministeren fastsætter budget for fællesfonden samt landskirkeskattens størrelse.
- Ministeren fastsætter fordeling af de samlede bevillinger til præsteløn mellem stifterne.
- Ministeren indstiller forslag til ændringer vedrørende indre anliggender som gudstjenesteordning og ritualer, dåb, konfirmation, bibeloversættelse og salmebog til kgl. resolution eller kgl. anordning.
- Ministeren er ansættelsesmyndighed for præster, provster og biskopper. Ministeren underskriver ansættelse af præster og indstiller provster og biskopper til kgl. udnævnelse.
- Ministeriet forhandler efter bemyndigelse fra Finansministeriet overenskomster for kirkefunktionærer.

3.4.3 Budgetfølgegruppe og budgetsamråd

Budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden er nedsat efter ministerens bestemmelse ved bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen for fællesfonden m.v.

Budgetfølgegruppen består af: 1 biskop, 1 stiftskontorchef, 1 medlem udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd, 1 medlem udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening og 1 repræsentant fra Kirkeministeriet.

Budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden har til opgave:

- 1) at have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom,
- 2) at rådgive kirkeministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer, og
- 3) at rådgive kirkeministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden.

Budgetfølgegruppen skal årligt holde et eller to budgetsamråd, hvor der ud over budgetfølgegruppen deltager:

- 1 læg repræsentant fra hvert stift valgt af stiftsrådet
- 1 observatør fra Den danske Præsteforening
- 1 observatør indstillet i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Budgetsamrådet har til opgave at:

- 1) have indseende i fællesfondens årlige regnskab, og at
- 2) drøfte spørgsmål om prioritering af fællesfondens udgifter forud for budgetfølgegruppens rådgivning af kirkeministeren om fastlæggelsen af årets budget.

3.4.4 Det mellemkirkelige Råd

Det mellemkirkelige Råd blev etableret ved ændring af loven om folkekirkens økonomi i 1989.

Det mellemkirkelige Råd består af et medlem fra hvert af landets stifter, udpeget af stiftsrådet eller af et af stiftsrådet nedsat udvalg om det mellemkirkelige arbejde samt to biskopper, der udpeges af ministeren efter indstilling fra biskopperne.

Det mellemkirkelige Råd har til opgave at varetage folkekirkens mellemkirkelige opgaver på nationalt niveau og herunder tage stilling til folkekirkens medlemskab af nationale og internationale kirkelige organisationer.

Det mellemkirkelige Råd har med biskopperne aftalt, at rådet først kan træffe beslutning i en sag, der vedrører læremæssige spørgsmål, efter at biskopperne har udtalt sig om det læremæssige.

3.5 Udvalgets overvejelser om opgave- og kompetencefordelingen

Folkekirkens struktur med sogne, provstier og stifter og de tilknyttede embeder - sognepræster, provster og biskopper - har rødder langt tilbage i historien. Den anden søjle af folkekirkens nuværende organisatoriske struktur med valgte organer samt forvaltningsmyndigheder i sogne, provstier og stifter er derimod først og fremmest blevet etableret og udbygget siden år 1900. Af de nuværende organer og forvaltningsmyndigheder var det kun stiftsøvrigheden, der består af biskoppen og stiftamtmanden, der eksisterede før år 1900.

Den nuværende fordeling af opgaver og kompetencer, som er beskrevet i de foregående afsnit, er således opstået gennem en trinvis etablering og udvikling af organer og forvaltningsmyndigheder i sogne, provstier og stifter.

De første organer - menighedsrådene - blev etableret med lov om menighedsråd i 1903 på baggrund af ønsker om at give folkekirkens medlemmer medbestemmelse om kirkens forhold lokalt.

Provstiuvalgene, der blev indført i 1922, blev bl.a. etableret på baggrund af ønsker om at sikre et tilsyn med og koordinering af menighedsrådenes økonomiske dispositioner samt menighedsrådenes varetagelse af deres ansvar for kirker, kirkegårde og præsteboliger.

Stiftsrådene, der blev indført i 2009, blev etableret på baggrund af nogle års forsøg i flere stifter og på baggrund af ønsker om at give et demokratisk baseret organ den afgørende indflydelse i forhold til bestyrelsen af kapitaler, der tilhører kirker og præsteembeder, men forvaltes som stiftsmidler. Stiftsrådene var desuden begrundet i ønsker om et organ, der kan have ansvar for nogle kirkelige aktiviteter på stiftsniveau, og som desuden kan fungere som en dialogpartner for biskoppen. Ved etableringen af stiftsrådene blev stiftsudvalg vedrørende økonomi samt stiftsudvalg for det mellemkirkelige arbejde nedlagt.

Udvalget konstaterer, at nogle af de væsentligste argumenter for etableringen af de nuværende organer og for fordelingen af opgaver og kompetencer imellem dem har været,

- at folkekirkens medlemmer gennem valgte organer skal have betydelig kompetence i forhold til beslutninger om de lokale kirkelige forhold,
- at kompetence skal være placeret så tæt som muligt på det sted, hvor opgaverne findes og skal løses, og
- at der samtidig skal være sikkerhed for et nødvendigt tilsyn samt en økonomisk og forvaltningsmæssig koordinering på tværs af sognegrænserne.

Udvalget har på denne baggrund overvejet, hvilke fordele og/eller ulemper der er ved den nuværende fordeling af opgaver og kompetencer, og om der kan være fordele og/eller ulemper ved at ændre opgave- og kompetencefordelingen.

Nogle medlemmer af udvalget understreger behovet for, at der i et fortsat udredningsarbejde fokuseres på menighedsråd og stift som bærende enheder for folkekirken, og mener, at lovfæstede valgte stiftsråd og nye lovfæstede valgte organer bør føre til overvejelser om forenkling og en opgaveflytning mellem de nuværende niveauer.

Udvalget har ikke umiddelbart fundet anledning til at komme med konkrete forslag.

Udvalget forudsætter i øvrigt, at eventuel indførelse af et folkekirkeligt organ på nationalt niveau vedrørende indre anliggender samt fælles økonomi og fælles anliggender ikke vil have betydning for kompetenceforholdene i sogne, provstier og stifter, men det vil gennem stemmeret give medlemmer af menighedsråd, provstiuvalg og stiftsråd m.fl. indflydelse på forvaltningen af anliggender på det nationale niveau.

3.5.1 Overvejelser i forhold til menighedsrådene

Menighedsrådene har en meget stærk position i folkekirken, og der er efter udvalgets opfattelse to hovedargumenter for at fastholde denne position:

- Sognet har i mange hundrede år været grundenheden i den danske kirke og er fortsat den grundlæggende enhed. Det er nødvendigt, at der er et organ med ansvar for at styre sognets kirkelige og administrative anliggender.
- Det demokratisk baserede menighedsråd har i kraft af medlemmernes tilhørsforhold blandt sognets folkekirkemedlemmer gode muligheder for at varetage de lokale kirkelige anliggender i bedst mulig overensstemmelse med, hvad der er medlemmernes ønsker og forventninger.

Udvalget vurderer, at den fortsat meget stærke vægt på sognet som grundenheden i folkekirken, betyder, at menighedsrådene fortsat vil og bør have en position som de væsentligste, demokratisk baserede organer i folkekirken.

Udvalget henleder opmærksomheden på, at der på forskellige måder er blevet arbejdet for og fortsat kan arbejdes for at styrke og forenkle mulighederne for, at menighedsråd kan gå i samarbejde om varetagelse af opgaver, som de mener at kunne løse bedre i fællesskab end hver for sig.

Det kan endvidere overvejes, om menighedsråd, der mener at have behov for det, i øget omfang kan få bistand af andre kirkelige myndigheder til opgavevaretagelsen, og om menighedsråd, der måtte ønske det, skal have mulighed for at få øget selvstændigt ansvar gennem en ordning med "frisogne".

3.5.2 Overvejelser i forhold til provstiuvalgene

Provstiuvalgene blev, som nævnt ovenfor, etableret ud fra et ønske om at sikre et tilsyn med og koordinering af menighedsrådenes økonomiske dispositioner samt menighedsrådenes varetagelse af deres ansvar for kirker, kirkegårde og præsteboliger.

De samme forhold kan i dag anses for argumenter for at fastholde provstiuvalgenes position:

- Det er nødvendigt med en instans, der har kompetence til at koordinere den kirkelige økonomi inden for ligningsområdet. Sognenes meget forskellige størrelse og derfor også meget forskellige økonomiske bærekraft gør, at det ikke er muligt at give de enkelte sogne og menighedsråd fuldstændig økonomisk selvstændighed.

- Det er nødvendigt at opretholde et tilsyn med menighedsrådenes økonomiske forvaltning.
- Det er - bl.a. af hensyn til de kulturværdier, der er knyttet til kirker og kirkegårde - nødvendigt at opretholde et tilsyn med, at kirker og kirkegårde holdes i forsvarlig stand. I denne sammenhæng er det naturligt, at der også er en instans til at godkende mere vidtgående dispositioner, især i forhold til kirker og kirkegårde.

Det er indgået i udvalgets overvejelser om provstiet og provstiudvalget, at der i de senere år i stadig stigende grad er etableret samarbejde mellem menighedsråd, der gennemføres med provstiet som ramme og dermed med finansiering af provstiudvalgskassen. Det opfattes dog af nogle i folkekirken som en delvis forskydning af vægten i det kirkelige liv fra sogn til provsti.

Udvalget konstaterer dog, at samarbejde med provstiet som ramme kun kan etableres efter beslutning af menighedsrådene i provstiet.

3.5.3 Overvejelser i forhold til stiftsøvrigheden

Inden for de seneste år har stiftsøvrigheden, dens sammensætning og dens opgaver to gange været genstand for politiske drøftelser og efterfølgende ændringer.

Første gang i forbindelse med, at 14 statsamter under ledelse af hver sin amtmand med virkning fra 1. januar 2007 blev afløst af fem regionale statsforvaltninger med hver sin direktør, og at de fem direktører hver fik funktion som stiftamtmand i to stifter. Anden gang i forbindelse med, at de fem regionale statsforvaltninger med virkning fra 1. juli 2013 blev lagt sammen til én statsforvaltning under ledelse af én direktør, der som udgangspunkt er stiftamtmand i alle 10 stifter, men som dog kan delegerede funktionen i et eller flere stifter til en eller flere af statsforvaltningens ledende medarbejdere.

Udvalget konstaterer, at biskopperne i et høringssvar forud for ændringerne i 2013 gav udtryk for, at det er vigtigt, at biskopperne har en lokalt forankret statslig instans ved siden af sig med et juridisk-politisk ind- og udblik.

I andre høringssvar og i de politiske drøftelser forud for lovændringen i 2013 blev der også lagt vægt på, at stiftsøvrighedens sammensætning med biskoppen og en statslig repræsentant betyder, at biskoppen har en sparringspartner med juridiske, økonomiske og administrative kompetencer på højeste niveau, og at der med denne sammensætning tages nødvendige hensyn til både statens og folkekirkenes interesser. Dette gælder bl.a. i forhold til sikring af de kulturværdier, der er knyttet til

kirker og kirkegårde, hvor det er fastholdt, at stiftsøvrigheden skal godkende større og forholdsvis vidtgående ændringer vedrørende kirker, der er mere end 100 år gamle, samt bygninger på kirkegården. Ud over denne godkendelseskompetence er stiftsøvrighedens opgaver efter de seneste ændringer begrænset til at føre juridisk tilsyn med menighedsråds og provstiudvalgs forvaltning.

Da de seneste ændringer vedrørende stiftsøvrighedens sammensætning og kompetencer endnu er af ny dato, har udvalget ikke fundet anledning til at gå ind i nærmere overvejelser om stiftsøvrighedens sammensætning og opgaver, men anbefaler meget, at dette spørgsmål undergives en evaluering og fornyet overvejelse snarest muligt.

3.5.4 Overvejelser i forhold til stiftsrådene

Udvalget konstaterer, at det ved lovgivningen om stiftsråd i 2009 blev besluttet at afgrænse stiftsrådernes lovbestemte opgaver til:

- at stiftsrådet på vegne af menighedsrådene skal bestyre kirkernes og præsteembedernes kapitaler (stiftsmidlerne),
- at stiftsrådet af hensyn til det kirkelige liv kan træffe beslutning om at udskrive et bindende bidrag fra kirkekasserne til finansiering af aktiviteter i stiftet inden for kommunikation, formidling og udviklingsprojekter, og
- at stiftsrådet kan fastlægge en udvalgsstruktur i stiftet.

Det er desuden almindeligt, at stiftsrådet er dialogpartner og rådgiver for biskoppen om forskellige forhold med bred betydning i stiftet.

Kirkeministeren skal i folketingssamlingen 2014-15 fremsætte forslag om revision af bestemmelserne om stiftsråd.

Udvalget konstaterer, at der i den evaluering af erfaringerne med stiftsråd, der blev gennemført i 2012, kun i meget begrænset omfang blev udtrykt ønsker om, at stiftsrådene skal tillægges flere opgaver og kompetencer.

Udvalget konstaterer desuden, at stiftsrådet i vidt omfang udfører en opgave som rådgiver for biskoppen i forhold til pastoratsstruktur og placering af provste- og præstestillinger i stiftet.

3.5.5 Overvejelser i forhold til Det mellemkirkelige Råd

Det mellemkirkelige Råds virksomhed, herunder rådets sekretariat, finansieres ved bevilling fra fællesfonden, bortset fra et mindre tilskud, der bevilges på finansloven.

Hvis der etableres et folkekirkeligt organ på nationalt niveau med kompetence i forhold til fællesfonden og fælles folkekirkelige anliggender, der varetages på nationalt niveau, kan det overvejes, om ansvaret for det mellemkirkelige arbejde skal inkorporeres i dette organ, sådan som det mellemkirkelige arbejde på stiftsplan er blevet stiftsrådenes ansvar.

Udvalget konstaterer dog, at der er en velfungerende, lovfæstet ordning for det mellemkirkelige arbejde, og finder det ikke nødvendigt på nuværende tidspunkt at foreslå ændringer i dette.

Udvalget forudsætter imidlertid, at der etableres et hensigtsmæssigt samarbejde mellem et eventuelt nyt folkekirkeligt organ og Det mellemkirkelige Råd.

3.5.6 Afsluttende bemærkninger om opgave- og kompetencefordelingen

Det fremgår af betænkningens kapitel 4 om udviklingen i de øvrige nordiske lande, at strukturelle ændringer i de øvrige nordiske folkekirkers styrelsesforhold har været relativt langvarige processer. Det er i den forbindelse væsentligt at pege på, at denne betænkning ikke har udtømt et samlet behov for at skabe overblik over folkekirkens styrelsesmæssige udfordringer eller over relationerne mellem stat, folkekirke og folk.

Blandt de spørgsmål, som denne betænkning ikke bidrager til at afklare, er bl.a. en række emner, som har været berørt i udvalget, men hvor udvalget (givet kombinationen af kommissoriet, den valgte arbejdsform og den tidsmæssige ramme for udvalgets arbejde) ikke fremlægger konkrete forslag til ændringer. Det drejer sig bl.a. om opgavefordelingen mellem de forskellige niveauer i kirken.

4 Stat, kirke og kirke styre i andre lande

I dette kapitel beskrives forholdet mellem stat og kirke samt kirkernes interne beslutningskompetencer i de nordiske lande, Tyskland (Nordkirche - den evangelisk-lutherske kirke i Nordtyskland) samt United Kingdom.

Beskrivelsen² er afgrænset til de forhold, der har særlig relevans i forhold til udvalgets overvejelser om folkekirkens styringsstruktur.

Generelt kan det om forholdet mellem stat og kirke i disse lande siges, at

- i Norge, Island og Sverige har der været tradition for et nært forhold mellem statsmagten og de evangelisk-lutherske folkekirker med staten som lovgiver for kirkerne. I løbet af de seneste ca. 15 år har disse kirker i forskellig grad fået øget selvstændighed.
- i Finland har den evangelisk-lutherske kirke status som "folkekirke" og har i mange årtier, men i særlig grad siden en grundlovsændring i 1999, haft stor selvstændighed i forhold til staten. Den eneste begrænsning i dag i kirkens selvstændighed i forhold til staten er, at kirkeloven, som er kirkens overordnede regelsæt, skal stadfæstes af rigsdagen. Ændring af kirkeloven kan dog kun ske på kirkens eget initiativ.
- i Tyskland er stat og kirke adskilt. Kirkerne - heriblandt den evangelisk-lutherske kirke i Nordtyskland ("Nordkirche") - har fuld selvstændighed. De har dog af staten fået forskellige privilegier, herunder at de har ret til at opkræve skatter af deres medlemmer, og at de gejstlige er ligestillet med statslige embedsmænd. De tyske forbundslande giver desuden i varierende omfang økonomisk støtte til kirkerne.
- i United Kingdom er der to statskirker: Church of England og Church of Scotland. Church of England er i begrænset omfang underlagt, at kirkens lovgivning skal stadfæstes af parlamentet, og udnævnelse af biskopper stadfæstes af Dronningen efter indstilling fra premierministeren. Church of Scotland har fuld selv-

² Beskrivelsen er for de nordiske landes vedkommende udarbejdet af udvalgets sekretariat på basis af de pågældende landes og kirkers lov- og regelsamlinger.

Beskrivelsen af forholdene i United Kingdom er baseret på notat om kirke, stat og statskirke i United Kingdom, som er udarbejdet for udvalget af Revd. Canon, Professor Paul Avis.

Beskrivelsen af forholdene i Tyskland er baseret på notat om den evangelisk-lutherske kirke i Nordtyskland, som er udarbejdet for udvalget af Probst, Dr. Horst Gorski, samt kirkens forfatning

stændighed med hensyn til kirkelig lovgivning og udnævnelse af embedsmænd.

Sidst i kapitlet beskrives kirkeordningerne i Grønland og på Færøerne.

4.1 Norge

Forholdet mellem staten og den norske kirke er blevet væsentligt ændret i løbet af de seneste år. Kirken har således fået tydelig selvstændig identitet og på en række områder fået mere selvbestemmelse.

Tidligere var det i den norske grundlov bestemt, at den norske kirke var statskirke, og at den repræsenterede "statens offentlige religion". Det var i grundloven også bestemt, at en række beslutninger vedrørende kirken skulle træffes af "Kongen i statsråd".

I maj 2012 blev grundloven ændret. Bestemmelserne om statskirke og offentlig religion blev ophævet. Den norske kirke har dog fortsat en grundlovsbestemt særstilling som Norges folkekirke, der understøttes som sådan af staten.

Stortinget er fortsat den lovgivende myndighed for den norske kirke, og regeringen - Kulturdepartementet - er på flere områder den øverste administrative myndighed for den norske kirke, mens kompetencen på andre områder er delegeret til kirkemøde og kirkeråd ved lov eller administrativ beslutning.

Den norske kirke finansieres primært ved bevillinger fra staten og fra kommunerne. Medlemmerne af den norske kirke betaler ikke kirkeskat. Bevillingerne fra staten dækker kirkelige udgifter på nationalt plan og stiftsplan samt løn til præster og kateketer. Bevillingerne fra kommunerne dækker de lokale kirkelige udgifter.

Forholdet mellem staten, den norske kirke og andre tros- og livssynssamfund i Norge er desuden karakteriseret ved, at den nye grundlov fastslår, at alle tros- og livssynssamfund skal understøttes på lige linje. De derfor har ret til økonomisk støtte fra staten og kommunerne i samme omfang som det, stat og kommuner yder til den norske kirke pr. medlem.

4.1.1 Lovgivning

Den norske kirkes forhold er først og fremmest reguleret ved kirke-loven³.

³ Lov om Den norske Kirke (kirke-loven) - LOV-1996-06-07-31 med senere ændringer

Loven indeholder først bestemmelser om den kirkelige inddeling med sogne, provstier og bispedømmer, vilkårene for at være medlem af kirken samt om medlemmernes kirkelige stemmeret. Videre er der i loven bestemmelser om sognets organer og økonomi, om kirkebygninger, om regionale og centrale kirkelige organer.

Loven bemyndiger desuden på en række områder regeringen til at fastsætte nærmere regler, f.eks. om tjenesteordning for biskopper, præster og andre ansatte i kirken.

4.1.2 Den norske kirkes organer på nationalt niveau

Der er i den norske kirke fire organer på nationalt niveau:

- Kirkemødet
- Kirkerådet
- Bispemødet
- Lærenævn.

Kirkemødet

Kirkemødet er i henhold til kirkeloven den norske kirkes øverste repræsentative organ.

Kirkemødet består af medlemmerne af de 11 bispedømmeråd samt formanden for Samisk Kirkeråd. Hvert bispedømmeråd består af: biskoppen, en præst, der er valgt af præsterne i bispedømmet, en læg kirkeligt ansat, der er valgt af de læge kirkeligt ansatte i bispedømmet, syv andre læge medlemmer. Tre af de 11 bispedømmeråd har desuden et medlem, som repræsenterer samerne, og et bispedømmeråd har et medlem, der repræsenterer døvemenighederne.

I kirkeloven er det fastlagt, at kirkemødet bl.a. skal

- fastsætte alle gudstjenestelige bøger i kirken,
- værne og fremme samisk kirkeliv og varetage den norske kirkes internationale og økumeniske opgaver,
- give udtalelse i sager om vigtige ændringer i love på det kirkelige område,
- fastsætte retningsgivende planer og programmer for den kirkelige undervisning, diakoni, kirkemusik og økumenisk virksomhed,
- fastsætte kvalifikationskrav og tjenesteordning for særlige stillinger inden for kirkelige undervisning, diakoni og kirkemusik. For de stillingstyper, som også omfatter statslige stillinger, skal kirkemødets regler godkendes af departementet,
- give regler om kirkers inventar og udstyr,
- foreslå retningslinjer for kirkelig inddeling.

Kirkemødet kan desuden

- nedsætte råd og udvalg til at varetage opgaver, som hører ind under kirkemødet,
- godkende forsøg med valgmenigheder, som selv finansierer deres virksomhed,
- godkende forsøg med stemmeretsalder ned til 15 år, valgperiode på to år og direkte valg til kirkelig fællesråd (for sognene i en kommune) og bispedømmeråd
- give regler om forsøg, som indebærer, at kirkemødet og bispedømmerådene vælges og sammensættes på en anden måde end fastsat i kirkeloven. Sådanne regler skal dog godkendes af departementet.

Kirkemødet samles en gang om året.

Kirkemødet har fastsat særlige regler om behandling af sager af læremæssig karakter. Sådanne sager skal forelægges for bispemødet, før de behandles i kirkemødet. Hvis kirkemødet ikke kan tilslutte sig en anbefaling, som har mindst 2/3 flertal i bispemødet, skal sagen sendes tilbage til bispemødet. Efter en ny indstilling fra bispemødet kan sagen igen komme til behandling i kirkemødet. Ved denne anden behandling i kirkemødet kræves der mindst 2/3 flertal, for at kirkemødet kan træffe en beslutning, der ikke er i overensstemmelse med bispemødets seneste indstilling.

Der er fastsat yderligere regler om proceduren ved behandling af sager om liturgi og salmebog.

Sager om liturgi skal for det første udredes af et nævn for gudstjenesteliv, som er kirkerådets fagnævn for liturgisager. Dette nævn belyser sagerne og udarbejder forslag til liturgiske ordninger. Nævnet kan nedsætte arbejdsgrupper til at belyse de enkelte sager.

Nævnets udredning og forslag sendes til høring hos biskopperne og de teologiske fakulteter. Sagerne kan også sendes til høring hos bispedømmerådene og andre instanser.

På baggrund af høringen sender kirkerådet sagen til bispemødet, som skal afgive en læremæssig udtalelse. Først derefter kan sagen forelægges for kirkemødet til beslutning.

Kirkerådet

Kirkemødet skal på sit første møde i valgperioden vælge et kirkeråd.

Alle bispedømmeråd skal være repræsenteret i kirkerådet, der består af 10 læge medlemmer, hvoraf en skal være kirkeligt ansat, og fire præster.

Ud over disse 14 medlemmer er bispemødets preses (kirkens ledende biskop) medlem af kirkerådet.

Kirkerådet forbereder de sager, der skal behandles af kirkemødet og iværksætter kirkemødets beslutninger. Kirkerådet leder i øvrigt arbejdet mellem kirkemødets samlinger.

Kirkerådet fik desuden i 2012 kompetencen til at udnævne biskopper. Udnævnelsen sker på baggrund af et valg.

Bispemødet

Bispemødet er en lovfæstet institution. Bispemødet ledes af preses, der siden 2011 har været et fast bispeembede uden egentligt bispedømme, men dog med biskoppelig tilsynsforpligtelse i Nidaros Domprovsti. De øvrige medlemmer af bispemødet er biskopperne i de 11 bispedømmer, som den norske kirke er inddelt i.

Bispemødet har i henhold til kirkeloven til opgave at virke for samordning af de gøremål, som efter gældende regler henhører under biskopperne.

Bispemødet skal desuden afgive udtalelse i sager, som bliver forelagt af departementet eller af kirkemødet.

Lærenævn

Alle tjenstgørende biskopper er medlemmer af Den norske kirkes lærenævn, som i øvrigt består af tre teologisk sagkyndige, hvoraf de tre teologiske fakulteter hver udpeger en, to teologisk sagkyndige, der vælges af kirkemødet, samt fire læge medlemmer, der vælges af kirkemødet.

Lærenævnet giver efter anmodning udtalelse i sager, som gælder den evangelisk-lutherske lære. Det kan være generelle udtalelser om væsentlige læremæssige spørgsmål, som f.eks. afgives efter anmodning fra kirkemødet.

Det kan også være i læresager mod præster eller biskopper. Sådanne sager kan kun rejses, når det gælder særligt tungtvejende spørgsmål, hvor temaet er af alvorlig og vidtrækkende karakter.

Læresager mod præster og kateketer kan rejses af biskoppen i det pågældende stift. Læresag mod en biskop kan kun rejses af departementet.

4.1.3 Ansættelse af gejstlige i den norske kirke

Præster, provster og biskopper i Den norske kirke er tjenestemænd og aflønnes af staten.

Det er imidlertid de kirkelige organer, som har kompetencen til at udnævne eller ansætte de gejstlige.

Bispedømmerrådet udnævner præster og provster. Bispedømmerrådet har også kompetencen til at opsiges, afskedige eller suspendere præster og provster.

Biskopper udnævnes af kirkerådet.

Udnævnelsen af biskopper sker efter et valg, hvor udgangspunktet er, at bispedømmerrådet nominerer fem kandidater. Der er forskellige kategorier af stemmeberettigede: a) menighedsråd, b) præster, provster, kateketer, diakoner og kantorer i offentlig kirkelig stilling i bispedømmet samt c) professorer ved de teologiske institutioner. Ved optællingen af stemmer skal de tre kategorier hver udgøre 1/3. Kandidaterne kan tildeles henholdsvis første-, anden- eller tredjestemmer, som ved optællingen vægtes som 1, 1/2 eller 1/3. Det aktuelle bispedømmerråd samt alle biskopper udtaler sig dernæst om, hvem af de tre kandidater, som totalt set har fået flest stemmer, de anser for mest egnet til at blive udnævnt. Derefter udnævner kirkerådet en af de tre kandidater, som har fået flest stemmer.

Kirkerådet udnævner også bispemødets preses. Bispemødet skal nominere tre af de tjenstgørende biskopper til stillingen. Bispedømmerådene samt stemmeberettigede præster og menighedsråd i Nidaros Domprovsti, som preses har biskoppeligt tilsyn med, stemmer på de nominerede i prioriteret rækkefølge. Derefter beslutter kirkerådet med almindeligt flertal, hvem af de nominerede der skal udnævnes.

4.1.4 Den norske kirkes økonomi

Den norske kirke finansieres af bevillinger fra staten samt bevillinger fra kommunerne. Kirkens medlemmer betaler ikke kirkeskat.

Statens bevillinger, som bl.a. vedrører løn til alle præster, provster og biskopper samt udgifterne ved nationale kirkelige organer og aktiviteter samt udgifterne vedrørende bispedømmerne, fastsættes på statens finanslov.

De kirkelige organer, som forvalter de tildelte bevillinger, kan udtrykke ønsker om bevillingernes størrelse og fordelingen af dem, men har ingen beslutningskompetence i forhold til dette.

Ordningen indebærer, at staten kan have betydelig indflydelse på prioriteringen af opgaver, som den norske kirke skal løse. F.eks. er der i de senere år af staten bevilget betydelige midler til projekter med trosoplæring.

Kommunernes bevillinger vedrører de lokale kirkelige udgifter. De lokale kirkelige myndigheder på kommunalt plan (kirkeligt fællesråd), som forvalter de tildelte bevillinger, kan udtrykke ønsker om bevillingernes størrelse og fordelingen af dem, men har ingen beslutningskompetence i forhold til dette.

4.2 Island

Det er i Islands grundlov bestemt, at den evangelisk-lutherske kirke er folkekirken, og at den som sådan skal understøttes og beskyttes af staten. Islands kirke har dog siden 1998 haft en betydelig grad af selvstændighed.

4.2.1 Lovgivning

Den overordnede lovgivning for Islands kirke er lov om folkekirkens stilling, styrelse og virke⁴, der trådte i kraft den 1. januar 1998. Der er senere vedtaget forskellige ændringer til denne lov.

I loven om folkekirken er det bl.a. bestemt, at

- den islandske folkekirke er et selvstændigt trossamfund på evangelisk-luthersk grundlag,
- folkekirken har selvstændighed i forhold til statsmagten inden for lovbestemte grænser,
- Island udgør ét bispedømme, men der er ud over biskoppen to viebiskopper
- Kirketinget er kirkens øverste myndighed, dog med lovbestemte begrænsninger i forhold til bl.a. anliggender, som i henhold til loven hører under biskoppen.

Loven indeholder også regler om kirkeråd, der er kirkens administrative myndighed, præstestævne, præster, provster og degne og menighedernes organisation.

Det er desuden ved lovgivning bestemt, at kirkens jordejendomme tilhører staten, hvilket modsvares af aftale om statslig finansiering af en række af kirkens udgifter. Præsteboliger og præstegårde tilhører dog kirken.

4.2.2 Den islandske kirkes organer

Den islandske kirke har fire organer på nationalt niveau:

- Kirketinget

⁴ Lov nr. 78 af 26. maj 1997 med senere ændringer

- Kirkerådet
- Biskoppen
- Præstestævnet.

Kirketinget

Kirketinget er kirkens øverste myndighed. Kirketingets kompetence er dog begrænset af bestemmelser om biskoppens læremæssige ansvar og tilsyn og af bestemmelser om præstestævnets kompetence i forhold til spørgsmål om lære, gudstjeneste og øvrig liturgi, dåb, konfirmation og sakramenter.

Kirketinget består af 29 medlemmer - 12 ordinerede (præster og diakoner) og 17 læge medlemmer af menighedsråd - der vælges for fire år ad gangen. Biskoppen, de to viebiskopper, indenrigsministeren, som kirke og religionsforhold hører under i regeringen, og en repræsentant fra Islands Universitets teologiske fakultet har tale- og forslagsret i Kirketinget, men ikke stemmeret.

I loven om kirkens styrelse m.v. er det fastsat, at Kirketinget

- har det overordnede ansvar for forvaltningsorganerne i kirken,
 - kan vedtage regler til uddybning af kirkelovens overordnede bestemmelser,
 - fastsætter regler for kirkens ansatte ud over de gejstlige
 - fastsætter regler om det kirkelige virke
 - kan tage initiativ til udarbejdelse af lovforslag om kirkelige emner og anmode ministeren om at fremlægge dem for Altinget.
- Kirketinget skal desuden komme med indstilling til ministeren om lovforslag om kirkelige emner, som ministeren ønsker at fremlægge i Altinget.

Kirkeråd

Kirkerådet har myndighed i forhold til administration i kirken.

Kirkerådet består af biskoppen samt to præster og to læge, der vælges af Kirketinget.

Kirkerådet

- administrerer kirkens fælles anliggender,
- forbereder og fremsætter på kirkens vegne forslag til bevillinger fra staten på finansloven,
- har desuden det overordnede tilsyn med disponeringen af offentlige midler, som ydes til kirkelig virksomhed.

Biskoppen

Islands biskop udnævnes af landets præsident efter et valg i kirken. Kirketinget fastsætter reglerne for valget.

Biskoppen har en betydelig kompetence. Biskoppen

- fører læremæssigt tilsyn,
- er formand for Kirkerådet,
- sørger for gennemførelse af regler, som vedtages af Kirketinget
- indkalder og fører forsædet ved præstestævnet,
- udpeger et tvistudvalg, der består af en læg, en præst og en jurist. Tvistudvalget behandler disciplinærsager mod ansatte i kirken, heriblandt præster,
- nedsætter et rådgivende udvalg om lærespørgsmål.

Biskoppen assisteres i sin virksomhed af to viebiskopper.

Præstestævne

Præstestævnet benævnes også "synoden".

Præstestævnet indkaldes af biskoppen, som også fører forsædet.

De to viebiskopper samt alle fungerende præster i kirken har møderet og stemmeret ved præstestævnet. Det samme har det teologiske fakultets faste lærere med teologisk uddannelse samt teologer, som er ansat i kirken uden at være præster.

På præstestævnet drøftes præstestandens anliggender samt andre kirkelige emner.

Præstestævnet har ret til at fremsætte forslag og afgive udtalelser om sager, som angår kirkens lære og liturgi, og som i øvrigt falder under biskoppens eller Kirketingets ansvarsområde.

Kirketinget kan således ikke tage stilling til sager, som angår læren, gudstjenester og liturgi, dåb og konfirmation, uden at sagerne har været behandlet på præstestævnet.

4.2.3 Ansættelse af gejstlige i Islands kirke

Islands biskop og viebiskopperne udnævnes af landets præsident efter et valg. Kirketinget fastsætter reglerne for valg af biskop og viebiskopper.

Provster udnævnes af biskoppen blandt de fungerende præster.

Præster udnævnes af biskoppen på grundlag af et præstevalg i sognet.

4.2.4 Den islandske kirkes økonomi

Det er i loven om den islandske kirke bestemt, at staten skal yde et årligt økonomisk tilskud til folkekirken.

Statens tilskud skal ifølge loven bl.a. dække løn til Islands biskop, de to viebiskopper, ca. 140 præster og provster samt ansatte på bispekontoret.

4.3 Sverige

Forholdet mellem stat og kirke i Sverige blev markant ændret med virkning fra 1. januar 2000. Det skete efter årtiers debat.

Ændringerne er ofte blev betegnet som en skilsmisse mellem staten og kirken. De politisk og kirkeligt ansvarlige for ændringerne fastholdt imidlertid, at der ikke var tale om en skilsmisse, men om "ændrede relationer", som dog betyder, at kirken har en meget høj grad af selvstændighed.

4.3.1 Lovgivning og kirkeordning

Den statslige indflydelse på den svenske kirkes styre er begrænset til, at de grundlæggende bestemmelser om Svenska Kyrkans identitet og organisation er fastsat af Riksdagen i Lov om Svenska Kyrkan⁵, der kun kan ændres af Riksdagen.

Det er i loven bl.a. bestemt,

- at kirken er et evangelisk-luthersk trossamfund, der er inddelt i församlinger (sogne) og stifter og desuden har nationale organer,
- at der i hvert stift skal være en biskop,
- at kirkemødet er kirkens højeste besluttende organ, der dog ikke kan træffe beslutninger om spørgsmål, som det er en församlings eller et stifts opgave at træffe beslutning om.
- at medlemmer af Svenska Kyrkan hører til församlingen det sted, hvor de bor, og at medlemmerne skal betale lokal og regional kirkeafgift (kirkeskat). Den lokale kirkeafgift fastsættes på lokalt plan. Den regionale afgift fastsættes på stiftsniveau.

Kirkemødet fastsætter alle andre regler for Svenska Kyrkan end dem, der er fastsat i den overordnede og kortfattede lov.

Reglerne findes først og fremmest i kirkeordningen⁶. Den blev vedtaget af kirkemødet i 1999, så den kunne træde i kraft den 1. januar 2000. Der

⁵ Lag (1998:1591) om Svenska Kyrkan

⁶ Kirkeordning för Svenska Kyrkan (1999 med senere ændringer)

er siden vedtaget en række ændringer i kirkeordningen. De har dog ikke været af grundlæggende karakter.

Kirkeordningen er inddelt 14 afdelinger med i alt 59 kapitler. Hver afdeling indledes med en teologisk motivering af de efterfølgende juridiske bestemmelser.

Kirkeordningen indeholder bl.a. bestemmelser om: Kirkens tro, bekendelse og lære - församlingerne, deres opgaver og besluttende organer - stifterne, deres opgaver og besluttende organer samt biskopperne - det nationale niveau, herunder bl.a. kirkemødet, kirkestyrelsen og bispemødet - gudstjeneste og kirkelige handlinger - medlemmernes tilhørsforhold - kirkelige embeder og andre poster i kirken - kirkebygninger - økonomi og ejendom - tilsyn og klageadgang.

4.3.2 Den svenske kirkes organer på nationalt niveau

Der er i den svenske kirke fire organer på nationalt niveau:

- Kirkemødet
- Lærenævnet
- Kirkestyrelsen
- Bispemødet.

Kirkemødet

Kirkemødet er - som bestemt i loven om Svenska Kyrkan - kirkens højeste besluttende organ.

Kirkemødet har 251 medlemmer, der er valgt for fire år. 249 medlemmer vælges ved direkte valg, hvor alle medlemmer af kirken, der er fyldt 16 år, har stemmeret. To medlemmer af kirkemødet vælges af svenske menigheder i udlandet.

Lægfolk og præster er valgbare til kirkemødet på lige fod. Der er således ikke fastsat regler om, at der skal være et bestemt antal læge, henholdsvis gejstlige medlemmer, og der sondres blandt de valgte ikke mellem lægfolk og gejstlige.

Biskopper samt personer, der er ansat i en ledende stilling i kirken på nationalt niveau, er ikke valgbare. Biskopperne har ret til at deltage i kirkemødets forhandlinger og til at fremsætte forslag i kirkemødet, men de har ikke stemmeret.

Det direkte valg til kirkemødet afholdes samtidig med direkte valg til de valgte organer på stifts- og församlings-niveau, henholdsvis stiftsfullmægtige og kyrkofullmægtige. Ved det seneste valg, som blev holdt den 15. september 2013, var den gennemsnitlige valgdeltagelse 12,7 pct.

Medlemmerne af kirkemødet er i betydeligt omfang valgt på lister, der er opstillet af eller i tilknytning til politiske partier. Det er dog også muligt for andre at danne nomineringsgrupper og opstille kandidatlistor til valget.

Kirkemødet fastsætter som nævnt ovenfor kirkeordningen. Kirkemødet forhandler og beslutter på grundlag af indstillinger fra kirkestyrelsen, forslag fra et eller flere af kirkemødets medlemmer, fra en eller flere biskopper eller fra udvalg, der er nedsat til at belyse et bestemt emne.

Kirkemødet har også kompetencen til at træffe de endelige beslutninger om kirkens indre anliggender. Kirkemødet kan dog kun træffe beslutninger om disse spørgsmål, efter at lærenævnet har udtalt sig om dem.

Lærenævnet

Lærenævnet består af ærkebiskoppen og biskopperne i de 13 stifter samt otte medlemmer, der vælges af kirkemødet.

Lærenævnet skal udtale sig, før kirkemødet træffer beslutninger om: kirkens tro, bekendelse og lære - kirkens bøger - gudstjenester, sakramenter og øvrige kirkelige handlinger - de ordnede tjenester - økumeniske aftaler.

Lærenævnet skal desuden have mulighed for at udtale sig om eventuelle andre lærespørgsmål. Dette er ikke yderligere defineret i kirkeordningen.

Kirkestyrelsen

Kirkestyrelsen leder og samordner kirkens opgaver på det nationale niveau. Kirkestyrelsen repræsenterer kirken udadtil og har ansvar for at forberede og gennemføre kirkemødets beslutninger. Den kan i begrænset omfang selv udstede bestemmelser.

Ærkebiskoppen er formand for kirkestyrelsen, som i øvrigt har 14 medlemmer, der vælges af kirkemødet.

Kirkestyrelsen skal indhente en udtalelse fra bispemødet, før styrelsen træffer beslutninger om teologiske og økumeniske spørgsmål af større betydning.

Kirkestyrelsen har ansvaret for kirkens centrale forvaltning og for en samordning af opkrævning og fordeling af medlemmernes kirkeafgift.

Bispemødet

Bispemødet består af alle biskopper i den svenske kirke, og ærkebiskoppen er formand.

Hver biskop har selvstændigt ansvar for arbejdet i sit stift. Biskoppens centrale opgaver er forkyndelse og tilsyn med præster og menigheder.

Bispemødet har i henhold til kirkeordningen to specifikke opgaver.

Den første hænger sammen med bispeembedets læreansvar og indebærer, at bispemødet skal udtale sig, før kirkestyrelsen træffer beslutninger om teologiske eller økumeniske emner af større betydning.

Den anden er, at bispemødet som kollegium skal føre tilsyn med de enkelte biskoppers virksomhed. I dette tilsyn indgår rådgivning, støtte og hjælp i spørgsmål, som vedrører kirkens lære, bøger, sakramenter, gudstjenester og øvrige kirkelige handlinger.

Bispemødet udarbejder desuden med mellemrum fælles biskoppelige breve om såvel grundlæggende teologiske spørgsmål, f.eks. sjælesorg og menighedsliv, som større samfundsmæssige spørgsmål.

4.3.3 Ansættelse af gejstlige i den svenske kirke

Kirkelige myndigheder har den fulde kompetence i forhold til ansættelse af gejstlige i den svenske kirke. Der er i kirken tre embeder, som forudsætter ordination: biskop - præst - diakon.

En biskop udnævnes på grundlag af et valg i stiftet. Stemmeberettigede er medlemmerne af domkapitlet og stiftsstyrelsen, de præster, der er ansat inden for stiftet, samt et antal læge elektorer, der svarer til antallet af præster. Kirkestyrelsen udfærdiger udnævnelsesbeviset. Eventuelle spørgsmål om en biskops fortsatte egnethed som biskop skal prøves af et særligt ansvarsnævn for biskopper.

Præster og diakoner ansættes af den församling, hvor de skal gøre tjeneste. Domkapitlet i stiftet skal dog udtale sig om ansøgerne, før der træffes beslutning om ansættelse af en præst eller en diakon. Præster og diakoner kan i øvrigt først blive ordineret efter at være godkendt af domkapitlet.

Domkapitlet har stiftets biskop som formand og består i øvrigt af: domprovsten, et medlem, der er ansat som præst eller diakon inden for stiftet, og som vælges af præster og diakoner i stiftet, et medlem, der er eller har været dommer, samt tre læge medlemmer, der vælges af stiftsfullmægtige.

Præster og diakoner er underlagt tilsyn af biskoppen og domkapitlet.

4.3.4 Den svenske kirkes økonomi

Den svenske kirkes økonomi er primært baseret på den kirkeafgift (kirkeskat), som medlemmerne i henhold til loven om den svenske kirke har pligt til at betale. Kirken har desuden bl.a. en del kapitalindtægter.

Kirkeafgiften er i gennemsnit 1,0 procent af medlemmernes skattepligtige indtægt. Finansieringen af kirkegårde og krematorier sker via en særskilt begravelsesafgift, der betales af alle skatteydere i Sverige, uanset om de er medlemmer af kirken eller ej. Begravelsesafgiften er i gennemsnit 0,24 procent af den skattepligtige indtægt.

Kirkeafgiften består af en lokal afgift, der fastsættes og forvaltes af de valgte kirkelige organer på lokalt plan, samt en regional afgift, der fastsættes og forvaltes af det valgte organ på stiftsplan.

Udgifter på lokalt niveau er bl.a. løn til alle de lokalt kirkeligt ansatte, heriblandt præster, samt drift og vedligeholdelse af kirker og udgifter ved det kirkelige arbejde.

Udgifter på stiftsniveau er bl.a. udgifter vedrørende biskop og andre ansatte på stiftsniveau.

Kirkestyrelsen fastsætter budget for kirkens udgifter på centralt niveau. Det er bl.a. udgifter til kirkens centrale administration. Disse udgifter finansieres af bidrag, som indkræves fra det lokale niveau.

Der er i kirkeordningen fastsat regler om en udligningsordning, som alle församlinger bidrager til, hvorefter økonomisk svage församlinger kan få tilskud. Udligningsordningen, som også modtager afkast fra nogle af de kirkelige skov- og jordbesiddelser, bidrager til at sikre, at kirkens virksomhed kan være landsdækkende.

Den svenske kirke modtager desuden årligt fra staten et tilskud til vedligeholdelse af kulturminde. Tilskuddet på 460 mio. s. kr. (knap 400 mio. d. kr.) er begrundet i, at ca. 3000 kirker er beskyttet i henhold til lovgivning om kulturminde. Fordelingen af dette tilskud besluttet af kirkestyrelsen.

4.4 Finland

Den evangelisk-lutherske kirke i Finland fik allerede i 1869, mens Finland var under Ruslands herredømme, en meget høj grad af selvstændighed i forhold til staten. Det skete med en kirkelov, som bl.a. betød, at der blev etableret et kirkemøde. Denne selvstændighed blev fastholdt, da Finland i 1917 blev en selvstændig republik. Selvstændigheden er yderligere blevet øget ved lovændringer i 1990'erne.

Den evangelisk-lutherske kirke, som omfatter ca. 76 procent af befolkningen, har imidlertid en status som folkekirke. Det samme har af historiske grunde den ortodokse kirke, som omfatter ca. en procent af befolkningen. I det følgende beskrives kun den evangelisk-lutherske kirkes forhold, og den omtales som den finske kirke.

4.4.1 Lovgivning

Den finske kirkes overordnede regelsæt er kirkeloven af 1993⁷, der trådte i kraft den 1. januar 1994. I de tidligere udgaver af kirkeloven var der en bestemmelse, som sagde, at staten havde "den endelige autoritet" over kirken. Denne bestemmelse blev ikke videreført i loven af 1993, så kirken fik dermed øget sin selvstændighed.

Kirkeloven indeholder bl.a. bestemmelser om kirkens identitet og bekendelse som evangelisk-luthersk kirke, om medlemskab, om forholdet mellem kirken og staten, om inddelingen og forvaltningen i stifter og församlinger (sogne), om præsteembedet, og om kirkens organer og forvaltning på det nationale niveau. Det er i øvrigt bestemt, at mere detaljerede regler om kirkeordningen fastsættes af kirkemødet.

For forholdet mellem kirken og staten er den afgørende bestemmelse (lovens kapitel 2, § 2), at kirken har eneret med hensyn til at foreslå ændringer i eller ophævelse af kirkeloven. Kirkens forslag besluttet af kirkemødet. Efter kirkemødets vedtagelse forelægges forslagene for republikkens præsident og riksdagen, som har til opgave at prøve og stadfæste eller eventuelt forkaste kirkemødets forslag.

Regeringen og riksdagen kan i forbindelse med sin prøvning af kirkemødets forslag rette lovtekniske fejl. Kirkemødet skal dog høres om sådanne rettelser, og de må ikke have indholdsmæssige konsekvenser.

Denne fremgangsmåde indebærer en markant begrænsning i forhold til det, der normalt er regeringens og riksdagens kompetence i forhold til lovgivning. Denne begrænsning har hjemmel i den finske grundlovs § 76, der lyder: "I kirkeloven findes bestemmelser om den evangelisk-lutherske kirkes organisation og forvaltning. Angående lovgivningsordningen for kirkeloven og retten til at tage initiativ, som angår denne, gælder det, som særskilt bestemmes i kirkeloven."

Det er i kirkeloven også bestemt, at hvis regeringen og riksdagen vil lovgive om emner, der berører kirkens forhold til staten eller til andre religionsamfund, skal kirken have lejlighed til at udtale sig, før lovgivningen vedtages.

⁷ Kyrkolagen (1054/1993) med senere ændringer

4.4.2 Den finske kirkes organer på nationalt niveau

Den finske kirke har tre organer på nationalt niveau:

- Kirkemødet
- Bispemødet
- Kirkestyrelsen.

Kirkemødet

Kirkemødet er - som bestemt i kirkeloven - den finske kirkes højeste myndighed.

Kirkemødet har 109 medlemmer. Det er: 96 valgte medlemmer (32 præster og 64 lægfolk), ærkebiskoppen og biskopperne i kirkens ni stifter, feltbiskoppen, et medlem valgt af sametinget og et medlem, der er tilfornordnet af regeringen. De valgte præster og lægfolk er fordelt mellem de ni stifter i forhold til stifternes befolkningstal. Ærkebiskoppen er formand for kirkemødet.

Kirkemødet skal i henhold til kirkeloven behandle emner, som vedrører kirkens lære og arbejde samt kirkens lovgivning, forvaltning og økonomi. Kirkemødet skal således bl.a.

- godkende bibeloversættelse, den kristne lære, salmebog, kirkehåndbogen med gudstjenesteordning og ritualer for kirkelige handlinger,
- behandle spørgsmål, som forudsætter principiel stillingtagen, der vedrører kirkens tro og lære eller er baseret her på,
- tage stilling til forslag til stiftelse, ændring eller ophævelse af kirkelov,
- godkende kirkeordningen, som indeholder uddybning af kirkelovens bestemmelser,
- godkende valgordningen,
- udnævne ærkebiskop og biskopper,
- fastsætte budget for kirkens centralfond, det vil sige kirkens økonomi på nationalt niveau,
- træffe beslutning om ændringer i stiftsinddelingen.

Bispemødet, kirkestyrelsen og stiftsfuldmægtige, som er et valgt organ på stiftsniveau, har ligesom kirkemødets medlemmer ret til at rejse sager til behandling på kirkemødet.

Kirkemødet samles to gange om året.

Bispemødet

Bispemødet består af: ærkebiskoppen, biskopperne i de ni stifter og feltbiskoppen. Desuden fra hvert stift en embedsmand, der udpeges af stiftets domkapitel.

Hvis en biskop er forhindret, deltager i stedet en præst eller provst, som udpeges af domkapitlet i det pågældende stift.

Bispemødet har i henhold til kirkeloven til opgave

- at behandle emner, som vedrører kirkens tro, forkyndelse og arbejde samt stifternes forvaltning og
- at udarbejde redegørelser og afgive udtalelser til kirkemødet og kirkestyrelsen.

Bispemødet fungerer således som ekspertorgan i spørgsmål, som vedrører kirkens tro og lære.

Bispemødet fastsætter desuden læreplan og godkender lærebøger for kirkens undervisningstilbud (skriftskolen).

Biskopperne kan hver for sig tage initiativ til, at emner bliver behandlet af bispemødet. Men kirkeloven giver også nogle andre organer initiativret i forhold til at få emner behandling af bispemødet. Disse organer er: kirkemødet, domkapitlerne, kirkestyrelsen samt organer, som kirkemødet har etableret i tilknytning til kirkestyrelsen.

Kirkestyrelsen

Ærkebiskoppen er formand for kirkestyrelsen, som i øvrigt består af: to biskopper, der vælges af bispemødet for en periode på fire år, to præster, som kirkemødet vælger for sin mandatperiode, samt et lægt medlem fra hvert stift, som vælges af kirkemødet.

Kirkestyrelsen har i henhold til kirkeloven bl.a. til opgave

- at varetage kirkens fælles forvaltning, økonomi og virksomhed,
- at være styrelse for kirkens centralfond (kirkens økonomi på nationalt niveau)
- at afgive udtalelse til regeringen, når denne ønsker det, medmindre der er tale om et emne, som kirkemødet skal udtale sig om,
- at forberede sager til behandling i kirkemødet,
- at iværksætte kirkemødets beslutninger
- at træffe beslutning om ændring i sogneinddelingen.

4.4.3 Ansættelse af gejstlige i den finske kirke

Kirkelige myndigheder har den fulde kompetence i forhold til ansættelse af gejstlige i den finske kirke. Dog ansættes og aflønnes præster i forsvaret og fængslerne fortsat af staten.

Ledige præstestillinger opslås af domkapitlet i det stift, som stillingen hører under. Domkapitlet udtaler sig om ansøgerne, hvorefter den pågældende församling tager stilling til, hvilken ansøger de ønsker.

En biskop udnævnes af domkapitlet efter et valg, der udskrives af domkapitlet. Hvis der kun er én kandidat, bliver denne udnævnt. Hvis der er to eller flere kandidater udnævnes den, som har fået mere end halvdel af stemmerne. Der gennemføres eventuelt en anden valgrunde med de to kandidater, som har fået flest stemmer i første valgrunde.

Stemmeret ved bispevalg har bl.a. stiftets præster, de lægfolk, der repræsenterer stiftet i kirkemødet, eller som er valgt til stiftsfullmægtige, samt et antal læge elektorer, der vælges i forhold til de enkelte församlingers størrelse.

4.4.4 Den finske kirkes økonomi

Den finske kirkes økonomi er for det første baseret på den kirkeskat, som kirkens medlemmer i henhold til kirkeloven har pligt til at betale. Kirkeskatten opkræves sammen med kommune- og statsskat, og kirken betaler skattemyndighederne for denne ydelse. Kirkens økonomi er dernæst baseret på, at kirken får en del af en samfundsskat, der betales af virksomheder og selvejende institutioner (dog ikke andre trossamfund). Kirkens del af denne samfundsskat er begrundet i, at kirken varetager samfundsmæssigt vigtige opgaver som begravelsesvæsen, kirkebogsføring, vedligehold af kulturhistorisk værdifulde bygninger, arbejde blandt børn og unge samt sociale tjenester.

Det valgte, lokale kirkelige organ, kyrkofullmægtige, fastsætter de lokale kirkelige budgetter og i den sammenhæng desuden kirkeskatteprocenten.

Kirkens organer og aktiviteter på stiftsniveau og nationalt niveau finansieres af kirkens centralfond. Centralfondens budget fastsættes af kirkemødet, og kirkestyrelsen er styrelse for centralfondens.

De nødvendige indtægter til centralfondens opkræves som bidrag fra det lokale niveau.

Centralfondens betaler bl.a.

- pensioner til kirkeligt ansatte (centralfondens er pensionsanstalt for kirkeligt ansatte),

- støtte til församlinger med svag økonomi samt støtte til udvikling af samarbejde mellem församlinger,
- udgifterne ved stifterne og kirkens centrale forvaltning og
- udgifterne ved kirkens fælles aktiviteter.

4.5 Tyskland

I Tyskland er stat og kirke adskilt. Det er bestemt i Weimar-forfatningen fra 1919, og bestemmelserne om dette gælder fortsat, selv om Tyskland fik en ny grundlov i 1949. Kirkesamfund er dog offentligtretlige institutioner og har visse privilegier f.eks. i forhold til bygninger og jordbesiddelser, ligesom staten fortsat betaler tilskud som 'efterbetaling' for ekspropriationer i forbindelse med reformationen.

Den evangeliske kirke er organiseret som et antal "landskirker", der hver virker inden for et eller flere af de tyske forbundslande.

Den følgende beskrivelse er afgrænset til den evangelisk-lutherske kirke i Nordtyskland, "Nordkirken". Den blev dannet i 2012 ved en sammenslutning af de evangeliske kirker i forbundslandene Hamburg, Slesvig-Holsten og Mecklenburg-Vorpommern.

4.5.1 Lovgivning og kirkeordning

Den tyske forfatning giver som nævnt kirkerne en status som offentligtretlige institutioner.

Lovgivningen giver desuden kirkerne bl.a. følgende privilegier:

- ret til at opkræve skatter af deres medlemmer. De statslige skattemyndigheder opkræver kirkeskatten mod et gebyr.
- de gejstlige i kirkerne er ligestillet med statslige embedsmænd, selv om det er kirkerne, der ansætter dem.

Bortset fra denne meget begrænsede statslige lovgivning med betydning for kirkers, er det kirkelige organer, som fastsætter alle regler om kirkens forhold.

De overordnede regler for Nordkirken findes i kirkens forfatning⁸, der blev vedtaget i 2012. for Den evangelisk-lutherske Kirke i Nordtyskland (Nordkirken). Forfatningen indeholder bl.a. bestemmelser om

- kirkens væsen og opgave
- medlemskab af kirken
- kirkens organisatoriske struktur og kompetente organer

⁸ Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland (Nordkirche) vom 7. Januar 2012

- præster, provster og biskopper.

Menighederne i Nordkirken er samlet i et antal kirkekredse (provstier). I hver menighed er der et menighedsråd, som består af præsten (præsterne) og et antal valgte medlemmer. I hver kirkekreds er der en kirkekredssynode, som består af provsten og dennes stedfortræder, en præst, der er valgt af præsterne i kirkekredsens menigheder, og en anden medarbejder, der er valgt blandt andre ansatte i kirkekredsens menigheder. Desuden valgte medlemmer, hvis antal fastsættes af kirkekredssynoden.

4.5.2 Organer på landskirkeniveau

Der er på landskirkeniveau følgende organer:

- Landssynoden
- Kirkeledelsen
- Biskopperne
- Det teologiske kammer.

Landssynoden

Landssynoden har 156 medlemmer, der er fordelt således:

- Kirkekredssynoderne vælger tilsammen 76 læge medlemmer, der ikke må være ansat i kirken, 32 præster og 14 medlemmer blandt ikke gejstlige ansatte i kirken.
- En valgforsamling, der repræsenterer mangfoldigheden af forskellige tjenester og virksomheder eller institutioner inden for kirken vælger 18 medlemmer, hvoraf højst otte må være præster eller i øvrigt ansat i kirken.
- Kirkeledelsen udpeger 12 medlemmer, hvoraf højst fem må være præster eller i øvrigt ansat i kirken
- Fire teologiske fakulteter, som kirken samarbejder med, udpeger hver en professor som medlem.

Landssynoden har i henhold til kirkens forfatning bl.a. følgende opgaver:

- at træffe beslutning om gudstjenesteordning og ritualer for kirkelige handlinger samt salmebog,
- at beslutte kirkens lovgivning,
- at vælge biskopper,
- at vælge kirkeledelsen, hvis medlemmer skal være medlemmer af synoden,
- at træffe beslutning om landskirkens økonomi,
- at træffe beslutning om oprettelse, ændring eller nedlæggelse af landskirkens forskellige tjenester og institutioner og

- at fastsætte retningslinjer for omfanget og fordelingen af præstestillinger i landskirken.

Kirkeledelsen

Kirkeledelsen består af landskirkens fire biskopper samt 13 medlemmer, der vælges af og blandt landssynodens medlemmer. Mindst otte af dem skal være læge medlemmer, der ikke er ansat i kirken. Desuden skal der blandt de 12 være mindst en provst, en præst og en ikke gejstlig, der er ansat i kirken.

Landsbiskoppen er formand for kirkeledelsen.

Kirkeledelsen har i henhold til kirkens forfatning bl.a. følgende opgaver:

- at forberede og iværksætte landssynodens beslutninger,
- at varetage overordnet planlægning for kirken og koordinere den regionale planlægning inden for kirken,
- at have ansvar for landskirkens økonomi,
- at støtte biskopperne i varetagelsen af deres opgaver, og
- at medvirke ved valg af biskopper og provster.

Kirkeledelsen ansætter desuden præster, der skal varetage fælles kirkelige opgaver, samt medarbejderne i landskirkens administration, landskirkestyrelsen.

Biskopperne

Der er fire biskopper i Nordkirken: Landsbiskoppen og tre biskopper.

Landsbiskoppen har som den øverste gejstlige i kirken et overordnet tilsyn med præster og menigheder i hele kirken. Landsbiskoppen er desuden formand for kirkeledelsen.

De tre andre biskopper er øverste gejstlige i hver sit stift og har som sådan tilsyn med menigheder og præster i stiftet.

De fire biskopper udgør tilsammen bisperådet, som især tjener til at koordinere varetagelsen af de biskoppelige opgaver med henblik på at sikre en ensartet behandling af dem overalt i stiftet.

Bisperådet tager desuden stilling til klager over afgørelser, som andre organer i kirken har truffet i sager, som har med læremæssige spørgsmål at gøre.

Det teologiske kammer

Det teologiske kammer i Nordkirken kan betegnes som et lærenævn.

Det teologiske kammer kan tage teologisk stilling til alle sager, der behandles af synoder, og landssynoden skal anmode det teologiske kam-

mer om en stillingtagen til alle sager, som vedrører bekendelsen og gudstjenestelivet. I de tilfælde, hvor det teologiske kammer helt eller delvis afviser forslag, der vedrører bekendelsen eller gudstjenestelivet, kan sagerne ikke færdigbehandles af synoden ved det førstkommende møde, medmindre forslagene ændres i overensstemmelse med det teologiske kammers vurdering.

Det teologiske kammer har 19 medlemmer. Syv af disse vælges af og blandt landssynodens medlemmer, således at mindst tre af de syv er præster, mindst en er et lægt medlem, der ikke er ansat i kirken, og mindst en skal repræsentere tjenester og institutioner i kirken. Landsynoden vælger desuden tre medlemmer, som ikke er medlem af synoden, og mindst en af disse skal være præst. Provsterne vælger en provst fra hvert af de tre stifter, og de fire teologiske fakulteter, som kirken samarbejder med, udpeger hver en professor som medlem af det teologiske kammer. Desuden udpeger landsbiskoppen i samråd med bisperådet to medlemmer.

4.5.3 Ansættelse af gejstlige i Nordkirken

Biskopperne bliver valgt af landssynoden på grundlag af forslag fra et udvalg, der er nedsat til at forberede valget. Biskopperne vælges for 10 år, og de kan genvælges, når perioden er udløbet.

Præster i landskirken ansættes uden tidsbegrænsning som embedsmænd.

Landssynoden har fastsat regler om besættelse af præstestillinger. Der er desuden af landskirken fastsat regler om, hvor mange præstestillinger der skal være i menighederne i forhold til antallet af medlemmer af kirken.

Præsterne aflønnes gennem landskirken.

4.5.4 Nordkirkens økonomi

Nordkirkens økonomi er først og fremmest baseret på kirkeskat, som opkræves med bistand af de statslige myndigheder. Nordkirken har fastsat kirkeskatten til ni procent af den indkomst- eller lønskat, som kirkens medlemmer betaler til staten.

Kirken modtager i begrænset omfang historisk begrundede statslige ydelser, og en væsentlig del af kirkens diakonale aktiviteter finansieres af statslige og andre ydelser. Nogle menigheder får desuden i et vist omfang frivillige bidrag fra medlemmerne.

Landssynoden fastsætter i en årlig budgetlov den procentuelle fordeling af kirkens samlede indtægter mellem landskirken og kirkekredsene (provstierne). Ved fordelingen af bevillinger til kirkekredsene tages der både hensyn til antallet af kirkemedlemmer og antallet af indbyggere i kredsene, da kirken forstår sig selv som "folkekirke" eller "kirke for alle" og derfor i et vist omfang også betjener mennesker, der ikke er medlemmer.

En del af midlerne bliver fordelt i forhold til de bygninger, som kirken råder over. Det sker for at sikre midler til vedligeholdelse af især fredede bygninger.

4.6 United Kingdom

I United Kingdom er der to kirker med status af statskirker ("Established Church").

Det er den anglikanske Church of England og den presbyterianske Church of Scotland.

Tidligere har de anglikanske kirker i Irland og Wales også haft status af statskirker, men disse kirker har i henholdsvis ca. 150 og ca. 100 år været helt selvstændige.

Status som statskirke indebærer, at Church of England og Church of Scotland er formelt anerkendt af staten i landets love. Herudover er der forskel på de to kirkers forhold til de statslige myndigheder.

4.6.1 Church of England

Church of England er den af de to statskirker, som har det tætteste forhold til de statslige myndigheder.

Det kommer bl.a. til udtryk i,

- at Dronningen, som skal være medlem af Church of England, er overhoved for kirken ("Supreme Governor"), hvilket indebærer, at hun betragtes som den førende lægperson i kirken,
- at Dronningen efter indstilling fra premierministeren stadfæster kirkens valg af biskopper,
- at den lovgivning, som kirkens generalsynode vedtager, i begrænset omfang skal stadfæstes af parlamentet. Det gælder primært nye regler inden for det administrative og organisatoriske område, og
- at 26 af kirkens biskopper i kraft af deres embede har sæde i Overhuset i parlamentet.

Generalsynoden er kirkens øverste organ, som har den lovgivende myndighed i kirken. Generalsynoden er inddelt i tre "huse" af henholdsvis biskopper, præster og lægfolk.

Generalsynoden har den fulde kompetence til at lovgive om lære, liturgi og disciplin, mens generalsynodens vedtagelse af nye regler inden for det administrative og organisatoriske område i en vis udstrækning skal stadfæstes af parlamentet. Det gælder f.eks. lovgivningen om generalsynoden.

Generalsynodens vedtagelse af love forudsætter, at der er flertal i hvert af synodens tre huse. Vedtagelse af regler på et lavere niveau kan ske med et flertal blandt generalsynodens medlemmer som helhed.

Ændringer i regler om kirkens lære, ritualer og ceremonier samt forvaltning af sakramenterne kan kun vedtages i den form, som huset af biskopper tilslutter sig. Ændringer vedrørende dåb og nadver skal også vedtages i stiftssynoderne.

Præster i Church of England udnævnes af de kirkelige myndigheder.

Biskopper udnævnes af Dronningen på grundlag af en udvælgelse og indstilling, der foretages af en kirkelig kommission, og som forelægges for Dronningen af premierministeren. Medlemmer af kommissionen er: Church of Englands to ærkebiskopper, tre gejstlige og tre læge medlemmer af generalsynoden og seks medlemmer (hvoraf mindst tre skal være læge), der vælges af en komité, der er nedsat i det pågældende stift til at belyse stiftets ønsker og forventninger til en ny biskop.

Church of England finansieres primært af bidrag fra medlemmerne. De udgør ca. 75 procent af alle kirkens indtægter. Omkring en tredjedel af disse bidrag ydes via bidragsordninger, der er skattebegunstigede, knap en tredjedel er direkte kontante bidrag, og omkring en tredjedel skaffes gennem forskellige fund raising aktiviteter, udlejning af lokaler m.v.

Omkring 15 procent af kirkens indtægter er afkast af kirkens forskellige jord- og ejendomsbesiddelser og investeringer. De sidste ca. 10 procent af kirkens samlede indtægter kommer fra forskellige kilder, heriblandt betalinger i forbindelse med kirkelige handlinger som vielser og begravelser.

Kirkens udgifter på nationalt niveau finansieres af bidrag fra stifterne, som ydes på basis af deres bidrag fra menighederne. Udgifterne på nationalt niveau administreres af et råd med ærkebiskoppen af Canterbury som formand.

4.6.2 Church of Scotland

Church of Scotland er den anden kirke med status som statskirke. Denne status kommer dog kun til udtryk i, at kirken har et særligt forhold til Dronningen.

Dronningen går således til gudstjeneste i Church of Scotland, når hun opholder sig i Skotland, og hun er ved kirkens årlige kirkemøde repræsenteret af den kongelige High Commissioner i Skotland.

Kirkemødet - General Assembly - er kirkens højeste myndigheder. Kirkemødet udgøres af ca. 400 præster og ca. 400 læge deltagere. Alle er sendt som repræsentanter for kirkens menigheder.

Lovgivning, som vedtages af kirkemødet, skal ikke stadfæstes af statslige myndigheder, og Church of Scotland har til forskel fra Church of England ikke medlemmer i det britiske parlament.

Kirken finansieres af bidrag fra medlemmerne. En del bidrag gives via skattebegunstigede ordninger. Bidragene ydes som udgangspunkt til de enkelte menigheder, som er forpligtet til at bidrage til dækning af kirkens udgifter på det nationale plan.

4.7 Grønland⁹

Forholdet mellem stat og kirke hænger i Grønland også sammen med spørgsmålet om forholdet mellem Grønlands Selvstyre og kirken. På grund af rigsfællesskabet - og grundloven, giver det dog også selvstændig mening at tale om et forhold mellem stat og kirke i Grønland.

Rigsfællesskabet, og dermed også Grundloven, giver en fælles ydre ramme for Folkekirken, idet loven efter § 1 gælder for alle dele af Danmarks rige. Af grundlovens § 4 fremgår, at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke, og understøttes som sådan af staten.

Dermed sluttet statsretligt og kirkeretligt, at konfessionelt vil folkekirken altid være evangelisk-luthersk i hele rigsfællesskabet, og institutionelt, som minimum, forbundet i eller med den danske folkekirke. En forandring heraf inden for rigsfællesskabet vil kræve en ændring af grundloven.

Lovgivningsmagten på kirkens område blev i 2009 delegeret eller overdraget til Grønlands Selvstyre, jfr. Folketingslov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre § 23, stk. 4.

⁹ Beskrivelsen af kirkeordningen i Grønland er udarbejdet af stiftskontorchef Morten Nornild

Det overordnede forhold fandt et år senere sit udtryk i den første grønlandske Kirkelovs (Inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken) § 2, som fik og fortsat har følgende formulering: "Kalaallit Nunaanni Ilagiit (det officielle grønlandske navn for folkekirke) er en del af Rigsfællesskabets folkekirke, underlagt Grønlands Selvstyre, og understøttes som sådan af dette."

Grundlæggende er den grønlandske kirke altså fortsat en del af den folkekirke, som omtales i grundlovens § 4, om end en forandring er indtruffet derved, at det er Grønlands Selvstyre, som har den lovgivende og udøvende myndighed over denne del af folkekirken.

Selv om den grønlandske folkekirke er et grønlandsk anliggende, er det praksis, at Grønlands biskop deltager i de danske biskoppers bispemøder. Grønlands biskop deltager dog ikke i de danske biskoppers udtalelser eller indstillinger til kirkeministeren om forhold i den danske folkekirke.

4.7.1 Lovgivning og kirkeordning

Den grønlandske kirkeordning bygger sig på Inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om kirken, som ændret ved Inatsisartutlov nr. 2 af 29. november 2013.

Den grønlandske Kirkelov indebærer en høj grad af selvstændighed for kirken, som under sin vedtagelse i Inatsisartut i 2010 blev udtrykt med et gentagende ønske om adskillelse af kirke og politik.

Af Kirkelovens § 3 fremgår dog, at "Naalakkersuisut (regeringen) har det overordnede ansvar for Kirken og kan fastsætte bestemmelser herom efter forhandling med Biskoppen".

Lovens bemærkninger til § 3 angiver (hovedsageligt): "Naalakkersuisuts overordnede ansvar vil i praksis vedrøre udarbejdelse og fortolkning af lovgivning samt overordnet økonomisk fordeling til kirken i forbindelse med Inatsisartut-finanslove."

Styrelsen af folkekirken ligger dog hos biskoppen. Af Kirkelovens § 6 (stk. 1) fremgår den grønlandske kirkeordnings hovedbestemmelse: "Biskoppen over Grønlands Stift varetager den centrale styrelse og administration af Kirken og fører tilsyn med stiftets provster, præster, kateketer og menighedsrepræsentationer."

Af bemærkningerne til § 6 fremgår bl.a.: "Lovforslaget etablerer således forvaltningsenhed indenfor Kirken i Grønland med Biskoppen som øverste myndighed. Dette medfører, at Biskoppen vil kunne udarbejde cirkulærer og vejledninger for de underliggende forvaltningsmyndigheder samt påtale handlinger, der ikke er i overensstemmelse hermed."

Den omtalte forvaltningsenhed ændrer dog ikke ved, at folkekirken (også) er en samling af (selvstændige) forvaltningsmyndigheder. Udtrykket forvaltningsenhed sigter nærmere på, at indramme kredsen af forvaltningsmyndigheder.

Bemærkningerne (til § 6) fortsætter således: "Bestemmelsen medfører, at Kirken hovedsageligt administreres og styres af Biskoppen, hvorimod Naalakkersuisut alene har det overordnede ansvar og varetager helt overordnede, departementale opgaver, jf. bemærkningerne til § 3, stk. 1."

Der er således i udgangspunktet et klassisk forvaltningsretligt over-/underordningsforhold mellem de forskellige led i folkekirken (kateket, præst, kirkebogsførende præst, provst og biskop), som dog modificeres af både kirke(retlige) sædvaner, normer og lokale skikke og enkelte kodificerede forhold, som eksempelvis den (betingede) pastorale samvittighedsbeskyttelse.

Rammerne for kirkens indre anliggender findes, udover i ovennævnte, direkte i forbindelse med autorisationen af liturgi, ritualer og salmebøger, og ved bestemmelsen om rekurs (klage) over biskoppens afgørelser – ud af forvaltningsenheden og op til departementet (ministeriet).

Reglerne om autorisation af liturgi, ritualer og salmebøger bygger på et "to-parts"-system. Efter Kirkelovens § 4 er det Naalakkersuisut, som autoriserer, men efter indstilling fra biskoppen. Regeringen kan således ikke selv autorisere noget for kirken, og omvendt forudsætter autorisationen, at dét, biskoppen vil indstille, også efterfølgende ønskes autoriseret af Naalakkersuisut.

Med hensyn til rekursgangen er der udtrykkelig rekurs imellem menighedsrepræsentationerne og præsterne, provsterne og biskoppen, for så vidt angår det sædvanlige forvaltningsafgørelsesbegreb. I den første Kirkelov fra 2010 var der tillige en ubetinget videre rekurs mellem biskoppen og departementet. Med ændringen af Kirkeloven i 2013 blev denne sidste rekursmulighed begrænset. Rekursbestemmelsen mellem biskoppen og departementet lyder i dag således: "Biskoppens afgørelser kan påklages til Naalakkersuisut senest 4 uger efter, at afgørelsen er truffet. Afgørelser af overvejende teologisk karakter prøves udelukkende for så vidt angår de retlige rammer."

Samlet om kirkeordningen kan det vel udtrykkes således, at både hovedbestemmelserne i Kirkeloven om ansvars- og styrelsesforholdene, og de (øvre) specielle bestemmelser om indre anliggender giver et sikkert billede på en folkekirke med en høj grad af selvstyre, som dog ikke når ud til et niveau af selvstændig retssubjektivitet for kirken.

4.7.2 Den grønlandske folkekirkes organer på nationalt niveau

Det er på nuværende tidspunkt ikke et tema omkring folkekirken, om der skal indføres kirkeråd eller lignende.

Folkekirken har ingen organer på nationalt niveau, ligesom provstiudvalgene i 2010 blev afskaffet til fordel for udvidede kompetencer til menighedsrepræsentationerne.

4.7.3 Ansættelse af gejstlige i Grønlands folkekirke

Folkekirkens gejstlige består af både præster og kateketer, hvoraf alene præsterne er ordinerede.

Præsterne ansættes og aflønnes af Grønlands Selvstyre. I udvælgelsen indgår en udtalelse fra de medvirkende menighedsrepræsentationer, en indstilling fra biskoppen og en afgørende beslutning fra selve Naalakkersuisut (regeringen).

Katekerne ansættes ligeledes af Grønlands Selvstyre, med en "begrænset kaldelse", idet menighedsrepræsentationen på stedet hvor kateketen skal arbejde skal høres. Den afgørende beslutning om ansættelse træffes af biskoppen.

4.7.4 Finansiering af Grønlands folkekirke

Folkekirken finansieres gennem forhandlede beløb på finansloven. Der er således ikke tale om en direkte kirkeskat.

4.8 Færøerne¹⁰

Den færøske folkekirke er evangelisk-luthersk og var frem til 2007 dansk anliggende. Kirken blev overtaget som selvstændigt færøsk anliggende ultimo juli 2007 og styres efter samme struktur som den danske.

Landsstyreområdet for kulturanliggender er ressortansvarlig.

Selv om den færøske folkekirke er et færøsk anliggende, er det praksis, at Færøernes biskop deltager i de danske biskoppers bispemøder. Færøernes biskop deltager dog ikke i de danske biskoppers udtalelser eller indstillinger til kirkeministeren om forhold i den danske folkekirke.

¹⁰ Beskrivelsen af folkekirken på Færøerne er udarbejdet af stiftsfuldmægtig Andrias Ziska

4.8.1 Lovgivning og kirkeordning

Lagtinget har vedtaget følgende kirkelige love:

- Ll. nr. 60 af 7. juni 2007 om folkekirken på Færøerne
- Ll. nr. 61 af 7. juni 2007 om folkekirkens økonomi
- Ll. nr. 27 af 19. maj 2008 om kirkeråd og provstiudvalg
- Ll. nr. 28 af 19. maj 2008 om ændring i lagtingslov om landets tjenestemænd
- Ll. nr. 42 af 26. maj 2008 om brug af kirken og medlemskab i folkekirken
- Ll. nr. 107 af 17. august 2009 om valg til kirkeråd, provstiråd og stiftsråd og
- Ll. nr. 48 fra 10. maj 2013 om embeder og stillinger i folkekirken (ansættelsesloven).

Kirkens indre anliggender reguleres af kirken. En prøveudgave af en ny alterbog er blevet udarbejdet af et udvalg, hvor bl.a. biskoppen var medlem. Prøveudgaven er taget i brug på forsøgsbasis og vil formentlig danne grundlag for en endelig udgave. Der er desuden udgivet et nyt salmebogstillæg. En ny oversættelse af Det Nye Testamente er forstående. Det færøske bibelselskab har rettighederne til denne, som vil blive autoriseret af Færøernes lagmand.

4.8.2 Den færøske kirkes organer

Der er i folkekirken på Færøerne følgende organer:

- stiftsøvrigheden, der består af biskoppen, et medlem, der udpeges af landsstyremanden for kirkelige anliggender, og et medlem, der vælges af menighedsrådene. Biskoppen er formand.
- et provstiråd (provstiudvalg) med fire medlemmer, der vælges af kirkerådene samt domprovsten som født og forretningsførende medlem
- 60 kirkeråd (menighedsråd) - et i hvert sogn.

Stiftsøvrighed, provstiråd og kirkeråd vælges for 4 år. Ved kirkerådsvalget, der blev holdt i november 2013, var det bestemt, at der skulle være afstemningsvalg i alle sogne med flere end 500 medlemmer af folkekirken. I mindre sogne kan der fortsat holdes aftalevalg.

4.8.3 Ansættelse af gejstlige i folkekirken på Færøerne

Biskoppen og præsterne på Færøerne ansættes af Landsstyreområdet for Uddannelse, Forskning og Kultur som tjenestemænd.

Biskoppen udnævnes efter et valg, hvor valgte kirkerådsmedlemmer samt præster har stemmeret.

Præster ansættes efter indstilling fra biskoppen og vedkommende menighedsråd.

4.8.4 Finansiering af folkekirken på Færøerne

Folkekirken på Færøerne finansieres i overvejende grad af kirkeskat. Folkekirkens medlemmer skal betale 0,6 pct. af den skattepligtige indtægt i kirkeskat.

Lønnen til præsterne og biskoppen betales af kirkefonden, hvis indtægter i overvejende grad kommer fra kirkeskat. Landsstyret giver imidlertid et tilskud til kirkefonden, der svarer til biskoppens løn og 40 pct. af præstelønnen.

Kirkeskatten anvendes i øvrigt til finansiering af vedligeholdelsen og den daglige drift af kirkerne, som de enkelte menigheder har ansvaret for.

En stor del af kirkebetjeningen udføres ved frivillig arbejdskraft. Ved de fleste kirker betales der således ikke løn eller honorar til organist, degn og klokker.

Kirkefondens regnskab for 2013 balancerede med 48 mio. kr. Heraf var 40 mio. kr. kirkeskat, og 8 mio. kr. var økonomisk støtte fra landsstyret.

5 Detbatoplæg, debatmøder og høringsvar

I udvalgets kommissorium blev udvalget pålagt i foråret 2013 at fremlægge udvalgets foreløbige resultater for regeringen med henblik på en efterfølgende bred folkekirkelig og folkelig debat om de foreløbige resultater.

Udvalget afleverede medio april 2013 sine foreløbige resultater for regeringen i form af "Debatoplæg fra udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken".

Debatoplægget blev efter regeringens beslutning offentliggjort den 2. maj 2013, bl.a. på ministeriets hjemmeside. Debatoplægget blev samtidig i trykt form udsendt til alle menighedsråd, provstiudvalg, stifter og institutioner i folkekirken samt til en række foreninger, organisationer, institutioner og myndigheder.

Sammen med debatoplægget blev der offentliggjort og sendt et høringsbrev, hvori det blev oplyst, at der var mulighed for at indsende høringsvar indtil 31. oktober 2013.

Det blev samtidig oplyst, at udvalget ville indbyde til 11 debatmøder - et i hvert stift samt et på Bornholm.

5.1 Debatoplæggets indhold

I debatoplægget var der fire hovedafsnit.

Det første handlede om folkekirkens opgave og identitet og seks pejlemærker. I dette afsnit blev folkekirkens grundlæggende opgave og identitet som evangelisk-luthersk kirke i Danmark beskrevet. De seks pejlemærker beskrev væsentlige karaktertræk ved folkekirken, der er blevet dannet på grundlag af traditionen og den kirkelige og samfundsmæssige udvikling, og som efter udvalgets opfattelse fortsat bør indgå i overvejelser om, hvordan folkekirkens styre skal være udformet.

De seks pejlemærker handlede om: "Nært forhold mellem staten og folkekirken" - "Folkekirkens tilstedeværelse overalt" - "Præstens uafhængighed" - "Rummelighed og frihed" - "2200 menigheder - én folkekirke" - "Demokratisk legitimitet".

Debatoplæggets andet hovedafsnit handlede om folkekirkens indre anliggender.

Indre anliggender blev defineret som gudstjenesteordning, ritualer, bibeloversættelse og salmebog samt tilsynet med de specifikt gejstlige dele af præsternes embedsførelse. Det blev beskrevet, hvem der efter gældende ret har kompetencen til at træffe beslutninger vedrørende

dem. Dernæst beskrev afsnittet udvalgets overvejelser om styring og kompetencer i forhold til indre anliggender. Herunder pegede udvalget på såvel fordele som ulemper ved den nuværende ordning, hvor ministeren på grundlag af sædvane retligt set har kompetencen til at træffe beslutninger vedrørende reguleringen af indre anliggender. Praksis er normalt, at ministeren inddrager biskopperne og andre relevante parter.

Der blev beskrevet tre mulige modeller for en fremtidig anderledes styring af indre anliggender:

- **Model 1: Lovregulering med udgangspunkt i den nuværende ordning.**
Modellen indebærer, at der lovgives om fremgangsmåden ved styring og regulering af indre anliggender. Men at lovgivningen primært indskrænkes til at regelfastsætte den praksis, der har udviklet sig under den nuværende ordning. Det vil bl.a. sige udarbejdelse af forslag til ændringer i brede og kyndige udvalg eller arbejdsgrupper samt høring af først og fremmest biskopperne, men også bredere kredse.
- **Model 2: Kirkeråd med begrænset kompetence.**
Modellen indebærer et folkekirkeråd med begrænset kompetence. Rådet skal have mulighed for at anmode ministeren om initiativer til regulering af indre anliggender. Ministeren skal forelægge spørgsmål om indre anliggende for rådet. Ministeren vil fortsat have den endelige beslutningskompetence og kan som den eneste forelægge ændrede ritualer o.lign. til kgl. resolution eller kgl. anordning.
- **Model 3: Kirkeråd med udvidet kompetence.**
Modellen indebærer et folkekirkeråd med udvidet kompetence. Ud over det, der er beskrevet i model 2, skal rådet have mulighed for at beskæftige sig med kerneanliggender, der ligger i forlængelse af de traditionelle indre anliggender. Sådanne kerneanliggender, der i dag er reguleret ved lov, er bl.a. gejstlig retspleje, præsteuddannelse og tilladelser til at søge præstestilling.

Der var i forbindelse med model 2 en beskrivelse af, hvordan sammensætningen af et kirkeråd kan være. Den beskrevne sammensætning, som også kan anvendes ved model 3, betyder et kirkeråd med 25-27 medlemmer: 10 læge medlemmer, 1 fra hvert stift, valgt af menighedsrådene - 1-2 medlemmer, valgt af og blandt de læge medlemmer af provstiudvalgene - 1-2 medlemmer, valgt af og blandt de læge medlemmer af stiftsrådene - 3 præster, valgt af og blandt præsterne - 2 provster, valgt af og blandt provsterne - 2 biskopper, valgt af biskopperne - 2 medlemmer udpeget af ministeren - 3 læge medlemmer, udpeget af de frie folke-

kirkelige organisationer - 1 medlem, udpeget af folkekirkens personaleorganisationer.

Debatoplæggets tredje hovedafsnit handlede om folkekirkens fælles økonomi og fælles anliggender.

Fælles økonomi blev defineret som omfattende fællesfonden og statens tilskud til folkekirken. Det blev beskrevet, hvem der efter gældende ret har kompetencen til at træffe beslutninger vedrørende den fælles økonomi. Statstilskuddets omfang og anvendelse er fastsat af Folketinget ved finansloven samt loven om folkekirkens økonomi, og ministeren har kompetencen til at forvalte det tilskud, der er bevilget på finansloven. Ministeren har retligt set enekompetence til at fastsætte fællesfondens budget og størrelsen af fællesfondens primære indtægtskilde, landskirkeskatten. Ministeren rådfører sig dog i henhold til en bekendtgørelse, der er udstedt af ministeren, med en budgetfølgegruppe, der igen rådfører sig med et budgetsamråd med deltagelse af repræsentanter fra alle stifter.

Dernæst beskrev afsnittet udvalgets overvejelser om styring og kompetencer i forhold til den fælles økonomi. Herunder pegede udvalget på såvel fordele som ulemper ved den nuværende ordning.

I tilknytning hertil blev der i debatoplægget gjort rede for de overvejelser og modeller, der i 2009 blev lagt frem i betænkning 1511 Omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud. Der var ikke i debatoplægget opstillet nogen model for eventuel omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud, men det blev konstateret, at debatoplæggets modeller for fremtidig styring af folkekirkens fælles økonomi kunne anvendes, hvad enten statens tilskud blev omlagt til bloktilskud eller ej.

Der blev beskrevet fire mulige modeller, samt en variant af den første model, for en fremtidig anderledes styring af folkekirkens fælles økonomi:

- Model 1: Lovregulering med udgangspunkt i den nuværende ordning.
Modellen indebærer, at den nuværende ordning i højere grad bliver lovreguleret. Det vil først og fremmest sige, at der lovgives om budgetfølgegruppe og budgetsamråd (eller evt. et anderledes sammensat og demokratisk baseret organ) som rådgiver for ministeren.
- Model 1 a: Lovregulering og forelæggelse for Folketingets Finansudvalg.
Modellen indebærer det samme som model 1, men suppleret med, at ministeren skal forelægge fællesfondens budget og landskirke-

skattens størrelse for Folketingets Finansudvalg i form af et orienterende aktstykke.

- Model 2 a: Et folkekirkeligt organ med besluttende kompetence. Modellen indebærer, at et valgt folkekirkeligt organ får kompetence til at fastlægge budget og regnskab for fællesfonden, herunder landskirkeskattens størrelse, efter retningslinjer, der er fastsat af ministeren. Organet får samtidig mulighed for at prioritere fælles anliggender. Ministeren kan ikke ændre organets beslutninger om økonomi og fælles anliggender, så længe de falder inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer.
- Model 2 b: Enighedsmodel. Modellen indebærer som model 2 a et valgt folkekirkeligt organ. Modellen indebærer desuden, at dette organ og ministeren skal nå til enighed om fællesfondens budget, landskirkeskattens størrelse og prioriteringen af fælles anliggender.
- Model 3: Folkekirkens økonomibestyrelse (Et folkekirkeligt organ med mest mulig kompetence). Modellen indebærer, at et valgt folkekirkeligt organ får kompetence til at fastsætte fællesfondens budget og landskirkeskatten, uden at ministeren er involveret ved at fastlægge særlige retningslinjer. Det valgte organ får desuden kompetence til at udarbejde udkast til budget for anvendelse af statens tilskud til folkekirken. Organet får desuden mulighed for at iværksætte fælles folkekirkelige aktiviteter.

Der var i forbindelse med model 2 a en beskrivelse af, hvordan sammensætningen af et organ/en bestyrelse kan være. Den beskrevne sammensætning, som også kan anvendes ved model 3, betyder et organ med 21-23 medlemmer samt fire observatører: 10 læge medlemmer, 1 fra hvert stift, valgt af menighedsrådene - 1-2 medlemmer, valgt af og blandt de læge medlemmer af provstiudvalgene - 1-2 medlemmer, valgt af og blandt de læge medlemmer af stiftsrådene - 3 præster, valgt af og blandt præsterne - 2 provster, valgt af og blandt provsterne - 2 biskopper, valgt af biskopperne - 2 medlemmer udpeget af ministeren - 3 læge observatører, udpeget af de frie folkekirkelige organisationer - 1 observatør, udpeget af folkekirkens personaleorganisationer.

I forbindelse med model 3 er der peget på, at antallet af læge medlemmer, valgt af menighedsrådene, kan fordobles, så økonomibestyrelsen kommer til at bestå af 31-33 valgte medlemmer samt 4 observatører.

I forbindelse med model 3 er der også peget på, at såvel denne model som model 2 a og 2 b kan kombineres med et årligt folkekirkemøde eller

folkekirketævnene, eventuelt gennem en institutionalisering af et årsmøde for stiftsrådene.

Debatoplæggets fjerde hovedafsnit beskrev muligheder for henholdsvis at holde kompetencer i forhold til indre anliggender og økonomi adskilt eller at samle kompetencerne i ét folkekirkeligt organ. Det tre modeller for en anderledes styring af indre anliggender og de fire modeller for styring af økonomi og fælles anliggender kan kombineres på mange forskellige måder. F.eks. ved, at der på det ene område kun lovreguleres på grundlag af den nuværende ordning, mens der på det andet område lovgives om et folkekirkeligt organ med mindre eller større kompetence.

5.2 Debatmøder

Udvalget indbød til 11 debatmøder, et i hvert stift samt et på Bornholm. Formålet med møderne var at inspirere til og understøtte en bred debat ved at orientere om debatoplægget og give mulighed for spørgsmål og kommentarer. Der var offentlig adgang til møderne, og de 11 debatmøder havde tilsammen ca. 2.200 deltagere.

I juni 2013 blev der gennemført debatmøder i Københavns, Lolland-Falsters, Viborg og Aalborg stifter. I sidste halvdel af august 2013 blev der holdt møder i Århus, Roskilde og Fyens stifter samt på Bornholm. I første halvdel af september blev der holdt møder i Helsingør, Ribe og Haderslev stifter.

Ved hvert debatmøde orienterede udvalgets formand om debatoplæggets indhold, hvorefter mødets deltagere havde mulighed for at stille spørgsmål eller kommentere. Spørgsmål og kommentarer blev besvaret af formanden eller af andre tilstedeværende medlemmer af udvalget. Der var ved alle debatmøder nogle af udvalgets medlemmer ud over formanden, som var til stede, først og fremmest begrundet i medlemmernes ønske om at være bredt orienteret om debatten.

Såvel udvalgets formand som andre medlemmer af udvalget deltog i perioden maj-oktober 2013 i et betydeligt antal møder, som andre havde arrangeret med det formål at drøfte debatoplægget.

5.3 Høringssvar

Fristen for at indsende høringssvar vedrørende debatoplægget var den 31. oktober 2013. Ved opgørelse den 7. november var der modtaget 671 høringssvar.

Svarene var fordelt som følger:

- Biskopper: 9 svar, hvoraf 1 samtidig er svar fra stiftsøvrigheden

- Stiftsråd: 6 svar
- Præster og provster: 42 svar fra i alt 46 præster og provster
- Provstiudvalg: 31 svar - Der er p.t. 103 provstiudvalg
- Menighedsråd: 472 svar fra i alt 526 menighedsråd - Der er p.t. 1.750 menighedsråd
- Valgmenigheder: 7 svar fra i alt 14 valgmenigheder
- Organisationer: 50 svar
- Øvrige svar: 54 svar fra i alt 249 personer. Et af svarene i denne gruppe var underskrevet af 137 personer, hvoraf 73 er præster.

5.3.1 Høringsvar i forhold til folkekirkens identitet og pejlemærker

Omkring en sjettedel af alle høringsvar forholdt sig i et eller andet omfang til debatoplæggets første hovedafsnit om folkekirkens opgave og identitet og seks pejlemærker.

Det fremgår af mange høringsvar, at dette hovedafsnit har haft betydning for overvejelser om og stillingtagen til, hvordan styringen af indre anliggender samt fælles økonomi og fælles anliggender skal være.

Der er således i adskillige høringsvar tilkendegivelser om, at der f.eks. fortsat skal være et nært forhold mellem stat og kirke, og at traditionerne for rummelighed og frihed skal bevares.

Der er i høringsvarene yderst få negative tilkendegivelser i forhold til pejlemærkerne generelt og i forhold til pejlemærkerne enkeltvis.

Sammenfattende kan det siges, at høringsvarene rummer tilslutning til de pejlemærker, som er beskrevet i debatoplægget.

I enkelte høringsvar er der udtrykt ønsker om yderligere pejlemærker, først og fremmest om værdien af frivillighed og om folkekirkens offentlighedsdimension.

5.3.2 Høringsvar om indre anliggender

Høringsvarene i forhold til indre anliggender er opgjort i forhold til fire kategorier:

- ønske om uændret videreførelse af den nuværende ordning.
- ønske om ændring som beskrevet i model 1 - Lovregulering med udgangspunkt i den nuværende ordning.
- ønske om ændring som beskrevet i model 2 - Kirkeråd med begrænset kompetence.
- ønske om ændring som beskrevet i model 3 - Kirkeråd med udvidet kompetence.

Fordelingen af hørings svar mellem henholdsvis den nuværende ordning og de tre modeller for en anderledes styring af indre anliggender fremgår af den følgende tabel.

Af sammenligningshensyn er der først i tabellen anført det samlede antal hørings svar fra de forskellige grupper af høringsparter.

Navn	Antal svar	antal mr/ personer	Indre anlig. nuv. ord.	Indre anlig. mod. 1	Indre anlig. mod. 2	Indre anlig. mod. 3
Biskopper og stiftsøvrigheder	9	10	0	4	2	2
Stiftsråd	6		0	1	3	3
Præster	42	46	12	9	7	10
Provstiudvalg	31		4	13	6	7
Menighedsråd	472	526	69	248	87	86
I alt kirkelige råd og embeder	560	582	85	275	105	108
Valgmenigheder	7	14	2	3	1	0
Organisationer	50		2	3	14	24
Øvrige / private	54	249	150	23	20	32
I alt inkl. org., valg. og øvrige	671	845	239	304	140	164

Fordelingen af hørings svar fra de kirkelige råd og embeder kan også beskrives således:

- Uændret videreførelse af den nuværende ordning anbefales af ca. 15 % af svarene fra kirkelige råd og embeder.
- Model 1 anbefales af ca. 47 % af svarene fra kirkelige råd og embeder.
- Model 2 anbefales af ca. 18 % af svarene fra kirkelige råd og embeder.
- Model 3 anbefales af ca. 18 % af svarene fra kirkelige råd og embeder.

Om fordelingen af hørings svarene fra grupperne "organisationer" og "øvrige/private" kan bl.a. siges:

- at Landsforeningen af Menighedsråd anbefaler model 2. Landsforeningen ønsker, at folkekirkerådet ved behandling af spørgsmål om indre anliggender tiltrædes af samtlige biskopper.

- at frie, folkekirkelige organisationer i langt overvejende grad anbefaler model 2 eller model 3, der indebærer etablering af et kirkeråd, hvor også repræsentanter for frie, folkekirkelige organisationer er medlemmer.
- at fordelingen af hørings svar fra gruppen "øvrige/private" er meget markant præget af ét hørings svar, der er underskrevet af 137 personer, hvoraf 73 er præster. Dette hørings svar anbefalede videreførelse af den nuværende ordning.

Hørings svarene til fordel for den nuværende ordning begrundes bl.a. med:

- at den nuværende ordning har fungeret godt, og at der derfor ikke er nogen grund til at ændre på den.
- at ritualer, gudstjenesteordning, bibeloversættelse og salmebog sjældent ændres, og at der derfor ikke er behov for formalisering.
- at lovgivning, selv om den baseres på den nuværende praksis, let vil komme til at betyde et mere stift system for, hvem der skal indtages eller høres i forbindelse med ændringer.
- at der ikke ønskes nogen form for kirkeråd.
- at det fra folkekirkelig side alene er biskopper, der skal have kompetence i forhold til kirkens lære.

Hørings svarene til fordel for model 1 begrundes bl.a. med:

- at det vil være godt med mere klare og tydelige regler for fremgangsmåden ved regulering af indre anliggender.
- at ændringer vedrørende indre anliggender forekommer så sjældent, at der ikke er behov for et stående organ.
- at der lægges vægt på, at biskopperne som læremyndighed også *formelt* får en central rolle med hensyn til vurdering af og indstilling om ændringer vedrørende indre anliggender.
- at model 1 er at foretrække frem for en model med et kirkeråd, fordi et kirkeråd formentlig vil udvikle sig til et organ, der også i videre omfang kan handle og tale på folkekirkens vegne.

Hørings svarene til fordel for model 2 og 3 begrundes bl.a. med:

- at folkekirken selv gennem et kirkeligt organ naturligt må have en betydelig del af kompetencen i forhold til styring og regulering af indre anliggender, og at et sådant organ bør have et flertal af læge medlemmer.
- at politikere i dag ikke har samme kendskab til og samme engagement i kirkens forhold som tidligere tiders politikere.

Nogle af hørings svarene til fordel for model 2 eller 3 giver udtryk for, at et folkekirkeråd vedrørende indre anliggender bør være "hvilende" og

kun aktiveres, når det ønskes enten af ministeren eller af væsentlige kirkelige kredse, f.eks. en ny folkekirkelig bestyrelse for den fælles økonomi.

Enkelte hørings svar giver udtryk for, at ingen af de beskrevne modeller er vidtgående nok.

5.3.3 Hørings svar om fælles økonomi og fælles anliggender

Hørings svarene i forhold til fælles økonomi og fælles anliggender er opgjort i seks kategorier:

- ønske om uændret videreførelse af den nuværende ordning.
- ønske om ændring som beskrevet i model 1 - Lovregulering med udgangspunkt i den nuværende ordning.
- ønske om ændring som beskrevet i model 1 a - Lovregulering og forelæggelse for Folketingets Finansudvalg.
- ønske om ændring som beskrevet i model 2 a - Et folkekirkeligt organ med besluttende kompetence.
- ønske om ændring som beskrevet i model 2 b - Enighedsmodel.
- ønske om ændring som beskrevet i model 3 - Folkekirkens økonomibestyrelse (Et folkekirkeligt organ med mest mulig kompetence).

Fordelingen af hørings svar mellem henholdsvis den nuværende ordning og de fem modeller for en anderledes styring fremgår af den følgende tabel.

Af sammenlignings hensyn er der først i tabellen anført det samlede antal hørings svar fra de forskellige grupper af hørings parter.

Navn	Antal svar	antal mr/per-soner	Øko. nuv. ord.	Øko. mod 1	Øko. mod. 1 a	Øko. mod. 2 a	Øko. mod. 2 b	Øko. mod. 3
Biskopper og stiftsøvrigheder	9	10	0	0	0	1	5	2
Stiftsråd	6		0	0	0	1	4	4
Præster	42	46	10	7	0	4	9	10
Provstiuvalg	31		5	8	3	5	12	8
Menighedsråd	472	526	63	163	30	66	112	84
I alt kirkelige råd og embeder	560	582	78	178	33	77	142	108

Valgmenigheder	7	14	2	2	0	1	0	1
Organisationer	50		2	1	0	13	7	22
Øvrige / private	54	249	147	17	0	13	10	34
I alt inkl. org., valgm. og øvrige	671	845	229	198	33	104	159	165

Fordelingen af hørings svar fra de kirkelige råd og embeder kan også beskrives således:

- Uændret videreførelse af den nuværende ordning anbefales af ca. 13 % af svarene fra kirkelige råd og embeder.
- Model 1 anbefales af 31 % af svarene fra kirkelige råd og embeder.
- Model 1 a anbefales af ca. 6 % af svarene fra kirkelige råd og embeder.
- Model 2 a anbefales af godt 13 % af svarene fra kirkelige råd og embeder.
- Model 2 b anbefales af godt 24 % af svarene fra kirkelige råd og embeder.
- Model 3 anbefales af godt 18 % af svarene fra kirkelige råd og embeder.

Sammenfattende kan det siges:

- Ca. 50 % af hørings svarene fra kirkelige råd og embeder anbefaler den nuværende ordning eller model 1.
- Godt 37 % af hørings svarene fra kirkelige råd og embeder anbefaler model 2, hvor et organ på den ene eller anden måde deler kompetencen med ministeren
- Godt 18 % af hørings svarene fra kirkelige råd og embeder anbefaler model 3, hvor et organ har selvstændig kompetence.
- Når de nævnte procentdele tilsammen bliver til mere end 100, skyldes det, at nogle hørings svar anbefaler eller udtrykker accept af mere end én model.

Om fordelingen af hørings svarene fra grupperne "organisationer" og "øvrige/private" kan bl.a. siges:

- at Landsforeningen af Menighedsråd anbefaler model 3.
- at Den danske Præsteforening anbefaler model 2 a.
- at frie, folkekirkelige organisationer overvejende anbefaler model 3.
- at fordelingen af hørings svar fra gruppen "øvrige/private" er meget markant præget af ét hørings svar, der er underskrevet af 137 personer, hvoraf 73 er præster. Dette hørings svar anbefalede videreførelse af den nuværende ordning.

Høringssvarene til fordel for den nuværende ordning begrundes bl.a. med:

- at den har fungeret godt, og at der derfor ikke er nogen grund til at ændre på den.
- at der ikke ønskes nogen form for kirkeråd eller folkekirkeligt organ.

Høringssvarene til fordel for model 1 begrundes bl.a. med:

- at det vil være godt med mere klare og tydelige regler for styringen af fælles økonomi og fælles anliggender.
- at rådgivning af ministeren fra budgetfølgegruppe/budgetsamråd (eller evt. et anderledes sammensat organ) bør være lovfæstet i stedet for som nu at være baseret på ministerens egen beslutning ved en bekendtgørelse.
- at model 1 er at foretrække frem for en model med et valgt organ med egentlig kompetence.

Høringssvarene til fordel for model 1 a begrundes bl.a. med:

- at det vil øge den demokratiske legitimitet, hvis fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse forelægges for Folketingets Finansudvalg ved et orienterende aktstykke.

Høringssvarene til fordel for model 2 a begrundes bl.a. med:

- at det er naturligt, at et demokratisk baseret folkekirkeligt organ får en vis kompetence i forhold til fastsættelse af fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse.

Høringssvarene til fordel for model 2 b begrundes bl.a. med:

- at det vil være udtryk for en god balance mellem stat og kirke, at et demokratisk baseret folkekirkeligt organ og ministeren skal nå til enighed om fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse.

Høringssvarene til fordel for model 3 begrundes bl.a. med:

- at et demokratisk baseret folkekirkeligt organ bør have størst mulig kompetence i forhold til fastsættelse af fællesfondens budget, landskirkeskattens størrelse og iværksættelse og finansiering af fælles folkekirkelige aktiviteter.

Enkelte høringssvar giver udtryk for, at ingen af de beskrevne modeller er vidtgående nok.

Spørgsmålet om eventuel omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud blev kun i beskedent omfang berørt ved debatmøderne og i høringssvarene.

5.3.4 Høringsvar om fælles organ for indre anliggender og økonomi

I debatoplæggets fjerde hovedafsnit blev der beskrevet muligheder for at samle kompetencer i forhold til indre anliggender samt fælles økonomi og fælles anliggender i ét organ.

Det er kun 65 af de 560 høringsvar (knap 12 %) fra kirkelige råd og embeder, der forholder sig til spørgsmålet om, hvorvidt kompetencerne skal samles i et fælles organ eller ej. Blandt svarene fra valgmenigheder, organisationer og øvrige er det 35 af i alt 111 svar (knap hvert tredje), der forholder sig til dette spørgsmål.

Fordelingen af høringsvar til spørgsmålet om ét fælles organ for indre anliggender samt fælles økonomi og fælles anliggender fremgår af den følgende tabel.

Af sammenligningshensyn er der først i tabellen anført det samlede antal høringsvar fra de forskellige grupper af høringsparter samt antallet af svar til fordel for de modeller, der indeholder organer for henholdsvis indre anliggender og fælles økonomi og fælles anliggender.

Navn	Antal svar	antal mr/ personer	Indre anlig. mod. 2	Indre anlig. mod. 3	Øko 2 a	Øko 2 b	Øko 3	Fælles for i.a. og øko.	
								Pos	Ne g
Biskopper og stiftsøvrigheder	9	10	2	2	1	5	2	3	0
Stiftsråd	6		3	3	1	4	4	4	1
Præster	42	46	7	10	4	9	10	1	0
Provstiuvalg	31		6	7	5	12	8	7	1
Menighedsråd	472	526	87	86	66	112	84	37	11
I alt kirkelige råd og embeder	560	582	105	108	77	142	108	52	13
Valgmenigheder	7	14	1	0	1	0	1	0	0
Organisationer	50		13	25	13	7	22	14	4
Øvrige / private	54	249	20	32	13	10	34	17	0
I alt inkl. org., valgmen. og øvrige	671	845	139	165	104	159	165	83	17

Fordelingen af hørings svar fra de kirkelige råd og embeder kan også beskrives således:

- Blandt alle svar fra kirkelige råd og embeder er det ca. 9 %, som giver specifikt udtryk for, at der bør være ét organ med kompetence i forhold til såvel indre anliggender som fælles økonomi og fælles anliggender.
- Blandt de svar fra kirkelige råd og embeder, som anbefaler et kirkeligt organ for indre anliggender er det godt 36 %, som anbefaler et fælles organ for indre anliggender samt fælles økonomi og fælles anliggender.
- Blandt de svar fra kirkelige råd og embeder, som anbefaler et kirkeligt organ for fælles økonomi og fælles anliggender, er det ca. 56 %, som anbefaler et fælles organ.
- Et mindre antal af de svar, som anbefaler et organ for indre anliggender og/eller organ for fælles økonomi og fælles anliggender, giver specifikt udtryk for, at det skal være separate organer.

Om fordelingen af hørings svar inden for gruppen "organisationer" kan bl.a. siges:

- at Landsforeningen af Menighedsråd anbefaler et fælles organ for indre anliggender samt fælles økonomi og fælles anliggender.
- at hørings svarene fra frie, folkekirkelige organisationer overvejende anbefaler et fælles organ for indre anliggender samt fælles økonomi og fælles anliggender.

Hørings svar til fordel for et fælles organ begrundes bl.a. med:

- Det er naturligt, at der kun er ét organ - bl.a. fordi også beslutninger om indre anliggender kan være have økonomiske konsekvenser.
- Der er for få opgaver inden for området indre anliggender til, at det kan begrunde et selvstændigt organ for dette område.

Hørings svar, der ønsker separate organer, begrundes bl.a. med:

- Det er ønskeligt med magtspredning.
- Der er behov for forskellige kompetencer i forhold til henholdsvis indre anliggender og fælles økonomi, og derfor behov for, at det er forskellige personer, der sidder i de to organer.

5.3.5 Hørings svar om sammensætning af organ(er)

Hørings svarenes bemærkninger om, hvordan sammensætningen af et eller to nye organ(er) kan eller bør være, er af så varieret indhold, at der ikke er grundlag for at lave en statistisk opgørelse i lighed med den, der er lavet på ovenstående områder.

Fra hørings svarene om sammensætning af organ(er) kan dog bl.a. nævnes:

- En del svar er kritiske over for den sammensætning og de valgmetoder, der er beskrevet i debatoplægget.
- En del svar anbefaler, at læge medlemmer og præster, der skal være medlemmer af organ(er) først og fremmest vælges ved forholdstalsvalg på landsplan, hvor henholdsvis alle menighedsråd og alle præster har stemmeret.
- Nogle svar er afvisende over for repræsentation fra bl.a. provstiuvalg og stiftsråd.
- Nogle svar anbefaler organ(er) med langt flere medlemmer, der primært vælges ved forholdstalsvalg på landsplan. Dette begrundes bl.a. med, at det vil give bedre mulighed for, at mindretalsgrupper i folkekirken kan blive repræsenteret.
- Enkelte svar er afvisende over for, at frie, folkekirkelige organisationer skal have medlemmer i organ(er).
- Nogle svar peger på, at frie, folkekirkelige organisationer alene bør have taleret og ikke stemmeret.
- Enkelte svar anbefaler, at et fælles organ ved behandling af spørgsmål vedrørende indre anliggender skal tiltrædes af samtlige biskopper.

5.3.6 Høringssvar om årligt folkekirkemøde/folkekirkestævne

Høringssvarene har ikke givet grundlag for en statistisk opgørelse over svar vedrørende den mulighed for at etablere et årligt folkekirkemøde eller folkekirkestævne, der er omtalt i debatoplægget i forbindelse med modellerne for en anderledes styring i forhold til økonomi og fælles anliggender.

En del høringssvar udtaler sig dog til fordel for, at der ud over etablering af et eller flere organer indføres en ordning, hvor der årligt holdes et meget bredt folkekirkemøde eller -stævne.

Høringssvarene til fordel for dette taler bl.a. om:

- at det eller de folkekirkelige organ(er) ved et sådant møde skal berette om årets arbejde og beslutninger.
- at mødet skal fungere som et debat- og idéforum, men ikke have nogen form for beslutningskompetence.
- at mødet bør være åbent for en meget bred kreds af bl.a. stiftsråd og repræsentanter for folkekirkelige organisationer, retninger og grupperinger.

- at et sådant møde vil være en mulighed for, at også mindretalsgrupperinger kan blive hørt.

5.3.7 Andre elementer i høringsvarene

Af andre elementer i høringsvarene kan bl.a. nævnes:

- Enkelte svar er afvisende over for stort set alt i debatoplægget med den begrundelse, at debatoplægget på ingen måde er vidtgående nok i forhold til selvstændiggørelse af folkekirken og evt. direkte adskillelse af stat og kirke.
- Enkelte svar giver udtryk for, at udvalget ikke har opfyldt sit kommissorium, fordi der f.eks. ikke er klare tilkendegivelser i debatoplægget om anvendelse af statens tilskud til folkekirken til andre formål end tilskud til præsteløn.
- Kun ganske få svar kommenterer spørgsmålet om statens tilskud. De fleste af disse hørings svar peger på, at statens tilskud fortsat bør gå til præsteløn.

5.4 Andre henvendelser til udvalget

Ud over hørings svar har udvalget bl.a. fået henvendelser fra Folkekirkens mellemkirkelige Råd og Danske Sømands- og Udlandskirker om forhold, som efter deres mening bør indgå i udvalgets overvejelser.

Folkekirkens mellemkirkelige Råd mener, at udvalget bør være opmærksom på den række af internationale organisationer, som folkekirken er medlem af. Folkekirken har i lyset af den stigende internationalisering på alle samfundsmæssige områder tegnet medlemskaber og indgået aftaler, som giver folkekirken både muligheder og forpligtelser. Disse formelle mellemkirkelige relationer administreres af Folkekirkens mellemkirkelige Råd, som i henhold til bekendtgørelse har kompetence til at tage stilling til folkekirkens medlemskab af nationale og internationale kirkelige organisationer. Disse mellemkirkelige relationer er efter Folkekirkens mellemkirkelige Råds opfattelse ikke afspejlet i lovgivningen vedrørende folkekirken. Dette bør udvalget undersøge i forbindelse med et serviceeftersyn af den gældende lovgivning.

Folkekirkens mellemkirkelige Råd opfordrer i øvrigt udvalget til at sikre et konstruktivt organisatorisk samspil mellem folkekirkens mellemkirkelige instrumenter og såvel de eksisterende som eventuelle nye organer i folkekirken.

Danske Sømands- og Udlandskirker har i en henvendelse orienteret udvalget om den nuværende kirkelige betjening af danskere i udlandet

på baggrund af, at det i udvalgets kommissorium er anført, at betjeningen af danskere i udlandet bør inddrages i udvalgets arbejde i det omfang, udvalget finder det relevant.

Danske Sømands- og Udlandskirker konstaterer i sin henvendelse, at der organisatorisk kan være mange modeller for den fremtidige betjening af danskere i udlandet. Set fra DSUK's side er det afgørende, at udlandskirkerne knyttes tæt til folkekirken, og at danske folkekirkemedlemmer uden for Danmark ydes den bedst mulige kirkelige betjening.

6 Folkekirkens opgave og identitet - og syv pejlemærker

Folkekirkens opgave som en kristen kirke er at forkynde evangeliet om Kristus som hele verdens frelser. Dette udgangspunkt er lovgivningsmæssigt bestemt i grundloven, der fastlægger, at folkekirken er en evangelisk-luthersk 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 syv pejlemærker, som delvis og i en lidt anden form indgik i betænkning 1511/2010 om omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud og i udvalgets debatoplæg, der blev offentliggjort i maj 2013.

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

6.1 Folkekirken som evangelisk-luthersk kirke

Folkekirken er, som nævnt i grundloven, en evangelisk-luthersk kirke. Det indebærer, at folkekirken har et bestemt grundlag i form af en række bekendelsesskrifter¹¹. 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.

¹¹ Folkekirkens bekendelsesskrifter har siden Danske Lov (1683) været fastlagt som: Bibelen, de tre oldkirkelige trosbekendelser, Den Augsburgske Bekendelse og Luthers lille Katekismus

Kirken er ifølge de særlige evangelisk-lutherske bekendelsesskrifter et fællesskab af mennesker, hvor evangeliet bliver forkyndt, og hvor sakramenterne dåb og nadver bliver forvaltet ¹².

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 kirkeinstitutionen, og hvor kirken derfor styres af præster, biskopper og pave.

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 præsteembede ¹³. Derfor er

¹² 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".

¹³ I Den Augsburgske Bekendelses artikel 5, hedder det om det kirkelige embede: "For at vi kan nå til denne 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."

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 præstembede 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 i folkekirken opretholdt 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.

Folkekirken arbejder med sin centrale opgave - at forkynde evangeliet om Jesus Kristus som verdens frelser - i både ord og handling. Der forkyndes ved gudstjenester og kirkelige handlinger. Der forkyndes også gennem kirkeligt børne- og ungdomsarbejde samt ved kirkehøjskoler og bibelkredse for voksne. Forkyndelsen kommer desuden til udtryk i social omsorg ved kirkens diakonale arbejde, i mission samt i oplysning og kulturel formidling i øvrigt. En del af de mange forskellige aktiviteter udfoldes i sognemenighedernes regi, ligesom de frie folkekirkelige organisationer i stor udstrækning varetager 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 eller i andre sociale sammenhænge,

hvor sognefællesskabet ikke længere alene definerer det kirkelige fællesskab.

6.2 Syv pejlemærker

6.2.1 Folkekirken og folket

Det første pejlemærke handler om folkekirkens forhold til og betydning for folket.

Kristendommen har haft stor betydning for det danske folk og udviklingen af det danske samfund i mere end 1000 år.

Fra reformationen i 1536 og frem til 1849, hvor der med grundloven blev indført religionsfrihed, var den evangelisk-lutherske kirke principielt det eneste tilladte trossamfund i Danmark.

I dag er der mange kristne kirker i Danmark - heriblandt flere evangelisk-lutherske - og der er mange trossamfund med rod i andre religioner. En mindre del af befolkningen er desuden uden tilhørsforhold til noget trossamfund.

Folkekirken og den evangelisk-lutherske kristendom er således ikke ene om at bidrage til danskerne og det danske samfund med forkyndelse og tænkning, der er baseret på religion. Folkekirken er dog fortsat langt det største trossamfund med knap 80 procent af den samlede befolkning som medlemmer.

Kristendommen har - siden 1536 altså i den evangelisk-lutherske forståelse - været afgørende for udviklingen af den etiske og moralske tænkning i Danmark og har haft stor betydning for udviklingen af kulturlivet i bred forstand. Folkekirken er fortsat en meget markant bidragsyder til det kulturelle og folkelige liv i Danmark, bl.a. gennem musiklivet i kirkerne og en omfattende foredragsvirksomhed i folkekirkeligt regi, ligesom en lang række organisationer arbejder i mange folkelige sammenhænge på et folkekirkeligt grundlag.

De gudelige vækkelser i 1800-tallet, som udkrystalliserede sig i henholdsvis den grundtvigske og den indremissionske bevægelse, fik ikke alene kirkelig, men også folkelig betydning og har med markante elementer af bl.a. frivillighed samt medansvar for medmennesket og de folkelige fællesskaber været med til at forme grundlaget for udviklingen af det danske samfund siden da.

Selv om der blandt danskerne har været og fortsat er mange forskellige opfattelser af, hvordan evangelisk-luthersk kristendom bør forstås, og hvilke konsekvenser det har for den enkelte, er folkekirken blevet holdt

sammen som ét trossamfund. Det er bl.a. muligt i kraft af en tradition for kirkelig frihedslovgivning, som giver plads for, at de forskellige opfattelser har mulighed for at udfoldes inden for folkekirken.

Folkekirken bidrager ved sin bredde og ved, at et meget stort flertal af alle indbyggere ønsker at gøre brug af folkekirken ved de centrale begivenheder i livet, samt ved mange lokale, diakonale initiativer til en folkelig og samfundsmæssig sammenhængskraft.

Folkekirkens betydning for sammenhængskraften afspejles bl.a. i brugen af folkekirken som samlingssted for alle danskere uanset religiøst tilhørsforhold ved markeringen af officielle begivenheder, som det f.eks. er tilfældet med gudstjenesten forud for Folketingets åbning og med gudstjenester ved mærke- eller mindedage af betydning for hele befolkningen. Folkekirken indgår også i nogen grad i et samspil med institutioner som folkeskolen og Danmarks Radio.

Folkekirkens bidrag til sammenhængskraften afspejles også i, at folkekirken har ansvaret for sikring og vedligeholdelse af den meget store del af den danske kulturarv, som udgøres af kirker og deres kulturhistorisk værdifulde udsmykninger og inventar. Endvidere afspejles det i, at folkekirken har ansvaret for at sikre, at der er begravelsespladser for alle, der dør i Danmark, uanset deres religiøse tilhørsforhold. De folkekirkelige kirkegårde repræsenterer desuden ligesom kirkerne en væsentlig del af den danske kulturhistorie.

6.2.2 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 de 165 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 ¹⁴".

¹⁴ Citat af kirkeminister, biskop P. C. Kierkegaard i Folketinget den 16. dec. 1867

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.

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.

Uanset hvordan statens tilskud til folkekirken er udformet i fremtiden, må det sikres, at der fortsat overalt kan lyde evangelisk-luthersk forkyndelse, hvad enten folkekirkens medlemmer lokalt har økonomisk grundlag for selv at finansiere denne forkyndelse, eller 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, hvordan regler for den fremtidige styring af folkekirkens fælles økonomi eventuelt skal være udformet.

6.2.3 Rummelighed og frihed

Det tredje 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 tankerne 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.

Udvalget har arbejdet ud fra forudsætningen om, at folkekirkens tradition for rummelighed, frihedslovgivning og mindretalshensyn skal videreføres, hvilket også fremgår af udvalgets kommissorium.

6.2.4 2200 menigheder - én folkekirke

Det fjerde pejlemærke handler om folkekirkens enhed.

De enkelte menigheder i folkekirken fremstår 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.

Udvalget vurderer, at der er 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 er i praksis blevet gennemført og bør fortsat være sikret 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 ses 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. Udviklingen kan dog også bidrage til at svække folkekirken, hvis den indebærer, at afstanden mellem folkekirkens medlemmer og de styrende organer bliver oplevet som værende for stor.

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.

6.2.5 Præstens uafhængighed

Det femte 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 kirkeministeren. 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.

At kirkeministeren er ansættelsesmyndighed indebærer samtidig, at præster har fælles løn- og ansættelsesvilkår, uanset hvor i folkekirken de er ansat.

6.2.6 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, kirkeministeren, 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 folke-

kirkens 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 kirkeministeren 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 beskedent.

Et alternativ til det indirekte valg af provstiudvalg og stiftsråd samt et eventuelt nyt organ for folkekirken på nationalt niveau 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 nationalt niveau en tilstrækkelig demokratisk legitimitet.

Heroverfor står det forhold, at de nuværende kompetente organer for folkekirken - Folketinget og regeringen repræsenteret ved kirkeministeren - 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.

6.2.7 Nært forhold mellem staten og folkekirken

Det syvende 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 trosamfund. 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.

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.

7 Folkekirkens fælles økonomi

Folkekirkens 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 provstiuvalgskasserne.

Der er i dette kapitel fem hovedafsnit:

- Oversigt over folkekirkens samlede økonomi.
- Statens tilskud til folkekirken.
Her beskrives baggrunden og lovgrundlaget for statens tilskud. Dernæst er der en oversigt over statens tilskud i 2014 samt en beskrivelse af kompetenceforholdene i forbindelse med statens tilskud.
Til sidst beskrives tidligere overvejelser om omlægning af statens tilskud fra øremærkede bevillinger til et bloktilskud.
- Fællesfonden.
Her beskrives baggrunden og lovgrundlaget for fællesfonden. Dernæst er der en oversigt over fællesfondens udgifter i 2014, en beskrivelse af kompetenceforholdene i forbindelse med fællesfonden og en beskrivelse af budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden.
Til sidst er der en beskrivelse af samspillet mellem fastsættelsen af statens tilskud til folkekirken og landskirkeskatten, der er fællesfondens primære indtægtskilde.
- Udvalgets overvejelser om den fælles økonomi.
Her beskrives udvalgets overvejelser om spørgsmålet om omlægning af statens tilskud til et bloktilskud.
Dernæst beskrives udvalgets overvejelser om, hvordan styringen og kompetenceforholdene bør være fremover, herunder spørgsmålet om eventuel etablering af et nyt folkekirkeligt organ med kompetence i forhold til den fælles økonomi.
- Udvalgets anbefalinger vedrørende den fælles økonomi.

7.1 Overblik over folkekirkens samlede økonomi

Den følgende tabel illustrerer folkekirkens samlede indtægter og udgifter i henholdsvis 1992, 2002 og 2012. Indtægter og udgifter er for alle tre år angivet i 2012 pris- og lønniveau. Det kan således konstateres, at de samlede folkekirkelige udgifter på 7.791 mio. kr. i 2012 var knap 27 pct. højere end de samlede folkekirkelige udgifter i 1992.

Til sammenligning kan nævnes, at det offentlige forbrug og investeringer i perioden 1992 til 2012 i faste priser er steget med i alt 46 procent.

Stigningen hidrører især fra væksten i udgifter på uddannelses-, sundheds- og socialområdet.

Udgifterne er i tabellen neden for først vist ud fra regnskaberne, dvs. hvor udgifterne formelt afholdes. Dernæst er udgifterne vist konsolideret, så udgifterne i videst muligt omfang er 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 2012 var folkekirken samlede indtægter 7.994 mio. kr. I den følgende tabel er vist fordelingen af indtægterne mellem de lokale kasser, fællesfonden og statens tilskud.

Indtægter	1992	Pct.	2002	Pct.	2012	Pct.
Lokale kasser	4.385	74	5.082	73	6.131	77
<i>heraf lokal kirkeskat</i>	3.699		4.498		5.092	
Fællesfonden	844	14	1.149	17	1.090	14
<i>heraf landskirkeskat</i>	747		1.100		1.082	
Staten	703	12	712	10	772	10
Indtægter i alt	5.932	100	6.942	100	7.994	100
Udgifter	1992	Pct.	2002	Pct.	2012	Pct.
Lokale kasser	4.623	75	5.268	75	6.179	79
Fællesfonden	806	13	1.014	15	861	11
Staten ** / ***	713	12	705	10	750	10
Udgifter i alt	6.142	100	6.987	100	7.791	100
Konsolideret, sted - udgifter	1992	Pct.	2002	Pct.	2012	Pct.
Lokale kasser *	5.165	84	5.841	84	6.737	86
Fællesfonden	264	4	442	6	304	4
Staten ** / ***	713	12	705	10	750	10
Udgifter i alt	6.142	100	6.987	100	7.791	100
* Inkl. løn til præster, pension til kirkefunktionærer, tilskud m.m. fra fællesfonden. Inkl. statens tilskud til kirkeistandsættelse 19 mio. kr. i 2012.						
** I 2012 inkl. statens kompensation til folkekirken for påvirkning af kirkeskatten på 3 mio. kr.						
*** Inkl. statens andel af løn til samt den fulde udgift til pension præster, provster og biskopper (i 2012 var det i alt 663 mio. kr.).						

Den lokale kirkeskat og landskirkeskatten udgør tilsammen den kirkeskat, som medlemmer af folkekirken betaler. Den lokale kirkeskat fastsættes af provstiuvalgene, mens landskirkeskatten fastsættes af kirkeministeren i sammenhæng med fastsættelse af fællesfondens budget.

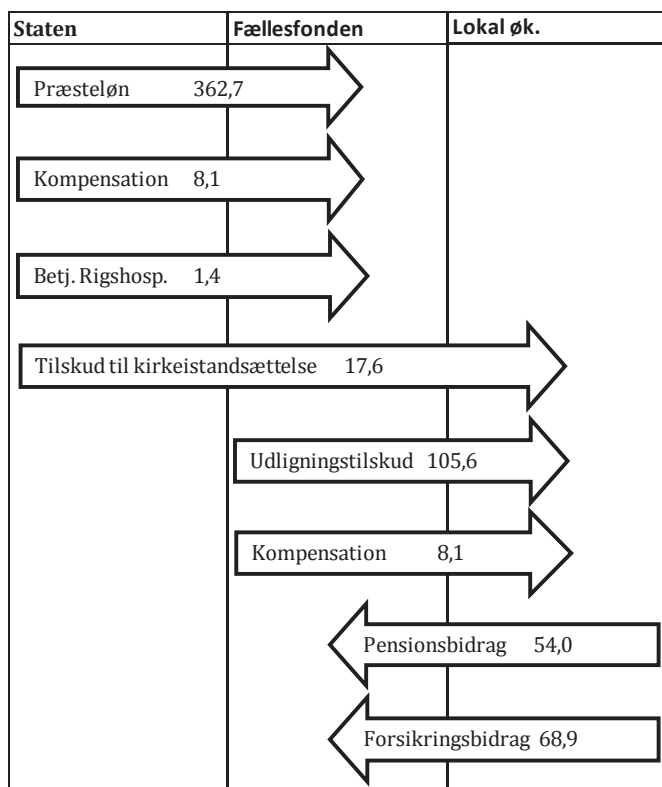
Den lokale kirkeskat svarede i 2012 til ca. 1.143 kr. per medlem af folkekirken, mens landskirkeskatten svarede til ca. 243 kr. pr. medlem.

Til sammenligning med, hvad folkekirkens medlemmer betaler i kirkeskat, kan det nævnes, at statens tilskud til folkekirken i 2012 svarede til ca. 166 kr. pr. medlem. Da alle indbyggere bidrager til statens tilskud, uanset om de er medlemmer af folkekirken eller ej, kan desuden nævnes, at statens tilskud til folkekirken i 2012 svarede til ca. 134 kr. pr. indbygger.

I resten af kapitlet er alle beløb fra fællesfondens budget for 2014 og finansloven for 2014. Der foreligger ikke et samlet budgettal for menighedsrådene og provstierne, idet der alene sker en konsolidering af regnskabstallene for kirkekassen og provstiuvalgs-kassen.

De direkte pengestrømme fra staten til folkekirken og inden for folkekirken i budgetåret 2014 er vist i nedenstående oversigt.

Pengestrøm mio. kr. i 2014



Fra staten udbetales til folkekirkens fællesfond 362,7 mio. kr. i tilskud til præsteløn, 8,1 mio. kr. som kompensation for udgifter vedrørende liberalisering af navneloven og 1,4 mio. kr. til gejstlig betjening af Rigshospitalet. Staten udbetaler også 17,6 mio. kr. til menighedsrådene i tilskud til istandsættelse af kirker.

Fællesfonden udbetaler et udligningstilskud til provstierne på 105,6 mio. kr., og de 8,1 mio. kr. i kompensation fra staten vedrørende navneloven føres ud til provstierne ved en tilsvarende reduktion af den opkrævede landskirkeskat i 2014.

Fællesfonden modtager 54 mio. kr. i pensionsbidrag fra menighedsrådene for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer og et forsikringsbidrag på 68,9 mio. kr. til folkekirkens selvforsikringsordning.

7.2 Statens tilskud

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

I de første årtier efter grundloven var den økonomiske del af statens støtte dog af begrænset omfang. Det skyldtes, at folkekirken stort set kunne finansieres af indtægter fra præstegårdsjord og de forskellige forpligtelser, som landets indbyggere fra gammel tid havde til at betale afgifter i form af bl.a. tiende i forbindelse med landbrug og "præstepenge" i byerne.

I årene omkring grundlovens ikrafttræden kom biskopperne på fast løn, der blev betalt af staten. Det var en konsekvens af, at staten havde overtaget de kapitaler m.v., som tidligere finansierede bispeembederne.

I sidste halvdel af 1800-tallet ydede staten desuden tilskud til opførelse af nye kirker og tilskud til løn ved præsteembeder, der ikke havde et økonomisk fundament i form af de forskellige afkast og ydelser, som ellers finansierede præsteembederne.

Efter år 1900 svandt folkekirkens mulighed for "selvfinansiering" ind.

Dels på grund af lovgivning om tiendeafløsning og grundbyrdeafløsning samt afskaffelse af indbyggernes (folkekirkemedlemmernes) forskellige andre historiske forpligtelser til løbende at betale forskellige afgifter til kirken. Dels på grund af jordreformerne, som bl.a. omfattede udstykning af præstegårdsjord til husmandsbrug. Og endelig på grund af den almindelige økonomiske udvikling i det danske samfund.

Det medførte, at der i 1919 blev vedtaget en lønningslov for folkekirkens tjenestemænd uden for København og Frederiksberg. Den indebar, at medlemmer af folkekirken skulle betale en kirkeskat til "præsteembe-

dernes fællesfond" (siden 1986 blot betegnet som "fællesfonden"), som betalte en del af præstelønnen. Den medførte desuden en forøgelse af statens tilskud til løn og pension til præster, samt at staten forpligtede sig til at betale op til 50 pct. af pensionen til præster.

Fra begyndelsen af 1920'erne skete en markant forøgelse af statens tilskud til løn og pension til præster og provster. Statens tilskud til præsteløn blev i øvrigt øget flere gange i løbet af de følgende årtier i forbindelse med, at lønningsloven blev revideret.

Ved lønningsloven af 1969, som blev vedtaget sideløbende med tjenestemandsløven, blev der fastsat en procentvis byrdefordeling mellem staten og fællesfonden af udgifterne til løn og pension til præster.

Staten skulle herefter betale 60 pct. af såvel løn som pension til præster og provster, og fællesfonden skulle betale 40 pct. Det blev fastholdt, at statskassen fuldt ud skulle betale biskoppernes løn, stiftsøvrighedernes og bispeembedernes kontorhold samt udgifter til drift og vedligeholdelse af bispegårdene. Denne særstilling for biskopper og bispeembeder var som nævnt begrundet i, at staten i sin tid havde overtaget de indtægter og kapitaler, som havde finansieret bispeembederne.

På trods af den fastsatte procentfordeling af byrden kom statens tilskud til løn og pension til præster i løbet af de følgende år gradvis til at udgøre en mindre del af de samlede løn- og pensionsudgifter. Det skyldtes bl.a. indførelse af nogle nye tiltag, som blev finansieret fuldt ud af fællesfonden. Det drejede sig om rådighedstillæg til præster og oprettelse af nogle deltidstillinger som hjælpepræst for at imødekomme befolkningsudviklingen.

Byrdefordelingen blev derfor formelt ændret, da der i 1984 blev udformet en særskilt lov om folkekirkens økonomi, der trådte i kraft den 1. januar 1986.

Med denne lov blev statens tilskud delvis omlagt. Statens tilskud til folkekirken skulle hverken forhøjes eller nedsættes, men det skulle tilrettelægges på en administrativt mere hensigtsmæssig måde end tidligere.

For at fastholde statens tilskud på uændret niveau blev fordelingsnøglen for løn og pension til præster derfor ændret, så staten derefter skulle yde et tilskud svarende til 40 pct. af alle løndelev til provster og præster, inklusive hjælpepræster, mens staten samtidig overtog den fulde byrde ved pension til tjenestemandsansatte præster.

Ved omlægningen blev det samtidig tilstræbt, at staten skulle anerkende en forpligtelse til at medvirke til vedligeholdelse af kirkebygninger og deres historiske inventar. Derfor blev det i økonomiloven bestemt, at staten skal yde et tilskud til restaurering af kirkebygninger og inventar på mindst 14 mio. kr. årligt.

Endnu et led i omlægningen var, at udgifterne ved bispeembedernes og stiftsøvrighedernes kontorhold og ejendomme blev flyttet fra staten til fællesfonden, hvorimod løn og pension til biskopperne fortsat betales fuldt ud af staten.

Siden midten af 1990'erne er der vedtaget forskellige lovændringer, der har haft betydning for fordelingen af udgifterne til præsters løn og pension mellem staten og folkekirken.

I 1997 blev det bestemt, at lønudgiften i forbindelse med specialpræstestillinger, dvs. præstestillinger ved institutioner eller for grupper af personer, for hvilke der ikke er valgt menighedsråd, skulle finansieres fuldt ud af fællesfonden. Denne ændring skyldtes et ønske om at kunne imødekomme folkekirkens ønske om flere præstestillinger, uden at det medførte en forøgelse af statens tilskud til præsteløn.

Fra den 1. januar 2007 blev ordningen med, at lønnen til specialpræstestillinger (i dag funktionspræster) fuldt ud blev finansieret af fællesfonden, ophævet, så disse stillinger finansieres på samme måde som almindelige sognepræstestillinger med 40 % fra staten og 60 % fra fællesfonden. Det skete uden en forøgelse af statens tilskud. Samtidig blev det muligt at oprette præstestillinger, der finansieres fuldt ud af lokale kirkelige kasser.

Ved en lovændring, der trådte i kraft den 15. juli 2012, er det bestemt, at staten skal yde tilskud til 1892,8 præstestillinger - svarende til antallet før 1. januar 2007 - men at der herudover kan være præstestillinger, som finansieres fuldt ud af fællesfonden.

Staten har ud over tilskud til præstelønninger i adskillige årtier ydet tilskud til andre folkekirkelige formål. Det drejer sig bl.a. om tilskud til Dansk Kirke i Sydslesvig og til kirkelig betjening af danskere i udlandet i øvrigt. Disse tilskud har lovhjemmel i finansloven.

7.2.1 Lovgrundlaget for statens tilskud til folkekirken

Det nuværende lovgrundlag for statens økonomiske støtte til folkekirken er:

1. Grundlovens § 4
2. Lov om folkekirkens økonomi¹⁵ § 20, der lyder:
"§ 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.

¹⁵ Jf. bekendtgørelse nr. 753 af 25. juni 2013 af lov om folkekirkens økonomi

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 mil. kr. årligt, til restaurering af kirker og af kirkers historiske inventar samt særligt bevaringsværdige gravminder."

3. Finanslovens § 22 Kirkeministeriet, der omfatter bevillinger til ministeriet og folkekirken, samt finanslovens § 36 Pensionsvæsenet, hvori indgår pension til folkekirkens præster og provster samt Pensionskassen af 1950 for forskellige private kirkelige institutioner.

7.2.2 Statens tilskud 2014

I 2014 er bevillingerne på i alt 760,6 mio. kr. (nettoudgift). Fordelingen fremgår af følgende tabel.

Statens bevillinger til folkekirken 2014 (nettoudgift)	mio. kr.
Departementet – Kirke	29,6
Mindelunden og De kgl. begravelseskapeller m.v.	8,6
Forskellige tilskud	0,6
Tilskud til fællesfonden – betjening af Rigshospitalet	1,4
Dansk Kirke i Sydslesvig	14,8
Kirkelig betjening af danskere i udlandet	9,3
Istandsættelse af kirker	17,6
Løn til biskopper (inkl. pensionsbidrag)	9,9
Tilskud til løn til præster og provster	362,7
Pensionsbidrag af både statens og fællesfondens del af præstelønnen*	101
Pension til præster og provster (§ 36)	177,9
Pensionskassen af 1950 (§ 36)	19,1
Kompensation som følge af navnelov	8,1
Udgifter i alt	760,6

** Statens tilskud til løn til præster og provster udbetales til fællesfonden. Pensionsbidrag vedrørende præster og provster overføres til finanslovens § 36, hvorfra pensionen til tidligere præster og provster bliver udbetalt.*

I årene 2004-2012 blev der af staten ydet kompensation til folkekirken for anden lovgivnings provenuvirkning på kirkeskatten. Det skyldtes ændringer i skattelovgivningen, som havde den konsekvens, at beregningsgrundlaget for kirkeskatten (udskrivningsgrundlaget) blev mindsket. Det ville betyde, at kirkeskatteprocenten skulle hæves, for at folkekirkens indtægter kunne fastholdes på uændret niveau. Regeringen ønskede at fastholde kirkeskatteprocenten på uændret niveau og fik derfor Folketingets tilslutning til at indføre kompensationen. Kompensationsbeløbet var på grund af andre ændringer i skattelovgivningen faldende de seneste år i den nævnte periode, og det blev derfor ved finansloven for 2012 bestemt, at kompensationen ophørte med udgangen af 2012.

Der ydes fortsat via bevilling på finansloven kompensation til folkekirken for de folkekirkelige personregisterføreres administration af navneændringer. Denne kompensation blev indført efter en ændring af navneloven i 2007, som medførte en meget stor stigning i antallet af navneændringer, og som efterfølgende betød, at der blev indført gebyrbetaling i forbindelse med ansøgninger om navneændring. Gebyrerne indbetales til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. Over finansloven udbetales der herefter en kompensation til fællesfonden, som svarer til folkekirkens andel af de statslige gebyrer.

Kompensationen til folkekirken svarer således direkte til folkekirkenes andel af gebyrindtægterne.

7.2.3 Kompetence i forhold til statens tilskud

Kompetencen i forhold til statens bevillinger til folkekirken udøves dels af Folketinget, dels af regeringen og her primært kirkeministeren.

Folketinget har kompetencen til at *fastsætte arten og omfanget* af statens tilskud til folkekirken. Den udøves på følgende måde:

- Folketinget har, som nævnt ovenfor, i § 20 i lov om folkekirken økonomi, fastlagt nogle udgiftsområder, som staten *skal* bevilge tilskud til.
- Folketinget vedtager med finansloven omfanget af statens tilskud. På finansloven fastsættes også tilskud til nogle områder ud over dem, der er nævnt i økonomiloven. Det drejer sig, som det er fremgået af tabellen ovenfor, bl.a. om tilskud til Dansk Kirke i Sydslesvig og til kirkelig betjening af danske andre steder i udlandet, der varetages gennem Danske Sømands- og Udlandskirker, samt forskellige tilskud af mindre omfang.

Regeringen udøver kompetence i forhold til statens bevillinger til folkekirken på følgende måder:

- Finansministeren udarbejder og fremsætter i Folketinget forslag til finanslov. Finanslovsforslaget vedrørende § 22 Kirkeministeriet udarbejdes i tæt samspil med Kirkeministeriet.
- Kirkeministeren administrerer finanslovens bevillinger til folkekirken.
Det indebærer bl.a., at kirkeministeren har kompetence til og ansvar for at foretage den nærmere fordeling af den bundne bevilling til præsteløn.

Ministerens udøvelse af kompetencen på dette område beskrives nærmere i forbindelse med beskrivelsen af fællesfonden.

Fordelingen er traditionelt sket i samspil med biskopperne i forbindelse med fastsættelsen af fællesfondens budget og fællesfondens bevilling til præsteløn.

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.

Da den største del af statens bevillinger til folkekirken med økonomilovens § 20 er bundet til tilskud til præsteløn samt pension til præster, har kirkeministeren alene mulighed for gennem det

årlige finanslovsbidrag at prioritere udmøntningen af ca. 13 pct. af statens samlede tilskud til folkekirken.

7.2.4 Tidligere overvejelser om omlægning af statens tilskud til bloktilskud

Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken har også haft til opgave at overveje, om statens tilskud skal omlægges til et bloktilskud.

Spørgsmålet om omlægning til bloktilskud har været behandlet i to udvalg i de senere år. Senest i Udvalg om bloktilskud, der blev nedsat i 2008, og hvis betænkning blev offentliggjort i 2009 som Betænkning 1511 Omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud.

Udvalget fremlagde mulige modeller for omlægning til bloktilskud. Udvalgets medlemmer afstod fra at anbefale en omlægning, og de fire medlemmer af udvalget, der repræsenterede biskopperne, Landsforeningen af Menighedsråd, Danmarks Provsteforening og Den danske Præsteforening, tilkendegav i Betænkning 1511, at de foretrak en videreførelse af den gældende ordning for statens tilskud, så der ikke skete en omlægning til bloktilskud.

Efter offentliggørelse af betænkningen og en bred høring besluttede den daværende regering, at der ikke skulle arbejdes videre med en omlægning af statens tilskud.

Betænkning 1511 har imidlertid været grundlag for det nuværende udvalgs drøftelser om dette spørgsmål. Derfor er der i det følgende et resumé af de modeller, der blev lagt frem i betænkning 1511.

Et udgangspunkt for modellerne var en afgrænsning af, hvilke af statens udgifter der måtte betragtes som direkte statslige forpligtelser og derfor fastholdes som direkte statslige udgifter, og hvilke af statens bevillinger der kunne betragtes som knyttet til naturlige folkekirkelige forpligtelser og derfor kunne erstattes af et bloktilskud.

Afgrænsningen indebar, at staten fortsat direkte skulle afholde udgifter vedrørende: Kirkeministeriets departement, Mindelunden og De kgl. begravelseskapeller m.v., tilskud til Dansk Kirke i Sydslesvig og tilskud til Pensionskassen af 1950. Et bloktilskud kunne træde i stedet for de øremærkede bevillinger på finansloven til: løn og pension til biskopper, præster og provster, tilskud til istandsættelse af kirker m.v., tilskud til betjening af danskere i udlandet (bortset fra Sydslesvig) samt forskellige mindre tilskud.

Betænkning 1511 konstaterede, at et bloktilskud kan udformes på to måder.

Enten som et generelt bloktilskud, hvor det ikke i lovgivningen er nærmere defineret, hvordan det skal anvendes, bortset fra at anvendelsen skal ske i forbindelse med de samfundsmæssigt væsentlige opgaver, folkekirken varetager med vedligeholdelse af kulturarv, drift af begravelsesvæsen og grundlæggende personregistrering.

Eller som et øremærket bloktilskud, hvor det i lovgivning er nærmere specificeret, hvilke opgaver det skal bidrage til finansiering af.

Betænkning 1511 indeholdt dernæst fire modeller for, hvem bloktilskud kan ydes til. Fælles for de fire modeller er, at de er udgiftsneutrale for folkekirken som helhed, idet den forøgelse af landskirkeskatten, som efter modellerne vil være nødvendig for at finansiere præsteløn, modsvares af, at en del af de lokale udgifter i forbindelse med samfundsmæssigt væsentlige opgaver finansieres af bloktilskuddet.

1. Til nationalt niveau - fællesfonden.

Bloktilskud ydes til fællesfonden, som overtager de forpligtelser, der før bloktilskud er blevet dækket ved øremærket bevilling på finansloven, herunder den statslige del af løn og pension til biskopper, præster og provster. De udgifter, der har været dækket af statstilskuddet, finansieres ved en forøgelse af landskirkeskatten.

Bloktilskuddet fordeles fra fællesfonden til det lokale niveau, ligningsområderne, på grundlag af en fordelingsmodel, som primært baseres på arten og omfanget af de samfundsmæssigt væsentlige opgaver, der varetages i de enkelte ligningsområder.

2. Til regionalt niveau - stifterne.

Bloktilskud ydes til de 10 stifter i forhold til deres størrelse og eventuelt efter arten og omfanget af de samfundsmæssigt væsentlige opgaver inden for de enkelte stifter. Stiftsrådet foretager videre fordeling til det lokale niveau, ligningsområderne.

Løn og pension til præster betales *enten* af fællesfonden og finansieres gennem en forøgelse af landskirkeskatten. *Eller* betales stiftsvis og finansieres af en ny 'stiftsskat' eller opkrævning fra de lokale kirkelige kasser.

3. Til lokalt niveau - ligningsområderne.

Bloktilskud ydes til ligningsområderne på grundlag af en fordelingsmodel, som primært baseres på arten og omfanget af de samfundsmæssigt væsentlige opgaver, der varetages i de enkelte ligningsområder.

Inden for de enkelte ligningsområder anvendes bloktilskuddet til at dække en del af udgifterne ved de samfundsmæssigt væsentlige opgaver.

Løn og pension til præster betales *enten* af fællesfonden og finansieres gennem en forøgelse af landskirkeskatten. *Eller* løn og pen-

sion til alle præster inden for et ligningsområde finansieres i fællesskab af de kirkelige midler inden for ligningsområdet. *Eller* løn og pension til præster i det enkelte sogn finansieres af det enkelte sogns midler.

4. Til en kombination af nationalt og regionalt niveau.

Bloktilskud ydes til det nationale niveau, fællesfonden, hvorfra det fordeles videre til regionalt niveau, stifterne. Fra det regionale niveau fordeles det af stiftsrådet videre til det lokale niveau. Stiftsrådet har dermed indflydelse på, hvordan bloktilskuddet skal fordeles inden for stiftet.

Løn og pension til præster betales af fællesfonden og finansieres af en forøgelse af landskirkeskatten.

Det blev i betænkning 1511 påpeget, at hvis ydelse af bloktilskud til regionalt eller lokalt niveau kombineres med, at løn og pension til præster og provster skal finansieres på regionalt eller lokalt niveau, vil det naturligt føre til overvejelser om, hvorvidt præster fortsat vil kunne have kirkeministeren som fælles ansættelsesmyndighed. Der vil være risiko for, at præster i forskellige områder af folkekirken vil få forskellige ansættelsesvilkår, hvis ansættelsesmyndigheden er placeret på stiftsniveau eller på lokalt niveau. Hvis ansættelsesmyndigheden er placeret på lokalt niveau, vil det yderligere være vanskeligere at fastholde princippet om, at præsten i udøvelsen af den pastorale virksomhed er uafhængig af menighedsrådet.

Det blev i betænkning 1511 også påpeget, at bloktilskud til det regionale niveau indebærer en risiko for udvikling i retning af 10 folkekirker i stedet for én. Det blev desuden påpeget, at bloktilskud til de 98 ligningsområder indebærer en risiko for udvikling i retning af 98 folkekirker i stedet for én. Disse risici er dels begrundet i, at der er forskel på de enkelte stifters og ligningsområders selvstændige økonomiske bæreevne, dels i at nogle beslutninger om prioritering, f.eks. i forhold til antallet af præstestillinger, kan blive påvirket af forskelle i teologiske og kirkepolitiske holdninger.

7.3 Fællesfonden

Fællesfonden blev - som nævnt ovenfor i afsnittet om baggrunden for og udviklingen i statens tilskud til folkekirken - etableret i 1919 under navnet "præsteembedernes fællesfond" med henblik på, at den skulle dække en del af udgifterne til løn og pension til præster og provster. Det blev samtidig besluttet, at medlemmer af folkekirken skulle betale en kirkeskat (landskirkeskat) til den.

Indtil 1986 kunne der af fællesfonden ud over løn og pension til præster stort set kun anvendes et begrænset beløb som tilskud til nedsættelse af den kirkelige ligning i økonomisk svage kommuner (udligningstilskud).

Med lov om folkekirkens økonomi fra 1986 blev navnet forkortet til fællesfonden. Og fællesfonden blev tillagt flere udgiftsområder, bl.a. at dække udgifterne ved bispeembedernes og stiftsøvrighedernes kontorhold og ejendomme. Fællesfonden er ved senere lovændringer blevet tillagt yderligere udgiftsområder.

Fællesfondens primære udgiftsområde er dog fortsat at dække folkekirkens egen del af lønnen til præster og provster.

7.3.1 Lovgrundlaget for fællesfonden

Det nuværende lovgrundlag for fællesfonden er kapitel 2 i lov om folkekirkens økonomi. Kapitlet omfatter §§ 10-17. Ministeren har desuden med hjemmel i lovens § 10 udstedt en bekendtgørelse om fællesfondens budget og regnskab m.v.

Lovens § 10 definerer fællesfonden som "folkekirkens fælleskasse". Det siges videre i § 10, at "fællesfonden bestyres af biskopperne og af et administrativt fællesskab efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren og under ansvar over for kirkeministeren". Ordet "bestyres" er her anvendt i betydningen 'administreres' eller 'forvaltes'.

Lovens § 11, stk. 1, fastlægger, hvilke udgifter fællesfonden skal dække. Bestemmelsen lyder:

"§ 11. Af fællesfonden afholdes folkekirkens udgifter, for så vidt de ikke er omfattet af § 2, § 17 g, stk. 3-6, eller § 20, herunder:

- 1) Løn, godtgørelse m.v. til præster og provster.
- 2) Udgifter vedrørende stiftsadministrationerne, herunder pensioner til tidligere tjenestemandsansatte medarbejdere.
- 3) Pensioner til tidligere tjenestemandsansatte kirkefunktionærer.
- 4) Udgifter til folkekirkens fælles IT-løsninger.
- 5) Tilskud efter kirkeministerens bestemmelse til hel eller delvis dækning af udgifter til uddannelse af ansatte i folkekirken og af personer, der ønsker sådan ansættelse.
- 6) Tilskud efter kirkeministerens bestemmelse til hel eller delvis dækning af udgifter til særlige menigheder.
- 7) Udgifter til revision af de lokale kirkelige kasser.
- 8) Udligning, jf. § 13, stk. 1.
- 9) Generelt tilskud, jf. § 13, stk. 2."

I § 11, stk. 2-4, er nævnt nogle udgifter, som fællesfonden kan afholde, men som ministeren kan beslutte, at fællesfonden skal have refunderet

helt eller delvis fra kirkekasserne eller provstiudvalgskasserne. Disse bestemmelser lyder:

"Stk. 2. Af fællesfonden kan endvidere afholdes udgifter, der vedrører lokale kirkelige aktiviteter, herunder:

- 1) Forsikrings- og skadesudgifter.
- 2) Udgifter til de særlige sagkyndige, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 8, stk. 2.
- 3) Udgifter til det særlige syn, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 33.
- 4) Udgifter til den sagkyndige medvirken samt registrering og afregistrering, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 21, stk. 2 og 3, og § 22 a, stk. 2 og 3.

Stk. 3. For udgifter efter stk. 2 kan fællesfonden efter kirkeministerens bestemmelse opkræve hel eller delvis refusion fra kirke- eller provstiudvalgskassen.

Stk. 4. I refusion efter stk. 3 af skadesudgifter, jf. stk. 2, nr. 1, kan kirkeministeren beslutte at indregne en henlæggelse, dog således at den samlede henlæggelse ikke kan udgøre et større beløb end den gennemsnitlige årlige skadesudgift."

Økonomilovens § 12 bestemmer, at ministeren kan fastsætte regler om folkekirkens mellemkirkelige arbejde og om finansiering af et centralt mellemkirkeligt råd af fællesfonden.

§ 13 fastslår, at der efter ministerens bestemmelse kan ydes udlignings-tilskud af fællesfonden til nedsættelse af den kirkelige ligning i økonomisk svage områder, og at der desuden kan ydes et "generelt tilskud" til nedsættelse af den kirkelige ligning i de enkelte kommuner.

§ 14, stk. 1-3, bestemmer, at kirkekasserne til fællesfonden skal indbetale pensionsbidrag for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer¹⁶, at fællesfonden kan oppebære refusioner af udgifter, der er afholdt af fællesfonden, men vedrører lokale kirkelige aktiviteter, samt at fællesfonden kan oppebære leje- og driftsindtægter vedrørende fællesfondens aktiviteter.

§ 14, stk. 4, handler om fællesfondens primære indtægtskilde, landskirkeskatten. Bestemmelsen lyder:

¹⁶ Pensionsforpligtelsen for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer overgik fra at være finansieret af kirkekasserne til en finansiering over fællesfonden ved lov nr. 200 af 27. maj 1980 med virkning fra 1. januar 1982. Ved lov nr. 210 af 20. marts 2006 blev der indsat en ny bestemmelse i lov om folkekirkens økonomi § 14, stk. 1, hvorefter kirkekasserne forpligtes til at betale et pensionsbidrag til fællesfonden for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer

"Stk. 4. Den del af fællesfondens udgifter, der ikke kan afholdes af indtægterne efter stk. 1-3 eller af tilskud fra statskassen, jf. § 20, stk. 2, dækkes gennem en landskirkeskat, der pålignes folkekirkens medlemmer."

§ 14 a indeholder bestemmelser om fællesfondens adgang til at optage lån.

Lovens § 15 indeholder bestemmelser om fastsættelse af fællesfondens budget samt fastsættelse af landskirkeskattens størrelse og fordeling. Bestemmelsen lyder:

"§ 15. Myndigheder og institutioner, der helt eller delvist finansieres af fællesfonden, indsender forslag til budget for deres indtægter og udgifter på fællesfonden i det følgende regnskabsår. Forslagene indsendes til kirkeministeren inden en af denne fastsat frist.

Stk. 2. Kirkeministeren fastsætter fællesfondens budget. Der kan ikke budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år.

Stk. 3. Landskirkeskattens størrelse fastsættes af kirkeministeren.

Stk. 4. Landskirkeskattens fordeling mellem kommunerne sker på grundlag af de skattepligtige indkomster i kommunerne for det på fordelingstidspunktet nærmest forudgående indkomstår for de i kildeskattelovens § 1 omhandlede skattepligtige personer, således som disse indkomster er op-gjort med henblik på beregning af slutskat. Ved fordelingen ses bort fra indkomster, som vedrører medlemmer af en valgmenighed og personer, der ikke hører til folkekirken."

§§ 16 og 17 indeholder bestemmelser om fællesfondens regnskabsår, regnskabsaflæggelse og revision.

7.3.2 Fællesfondens udgifter 2014

Fordelingen af fællesfondens udgifter fremgår af den følgende tabel.

En del af fællesfondens udgifter er relativt bundne, mens andre er mere fleksible inden for en kortere tidshorisont. Betaling af løn til præster og dermed antallet af præster, pension til tjenestemandsansatte kirkefunktionærer og udligningstilskud er svære at ændre, da de i et vist omfang er defineret i lov om folkekirkens økonomi og finansloven eller indebærer en absolut forpligtelse som betaling af pension.

En andel er mere fleksibel og kan umiddelbart ændres i forbindelse med den årlige budgetproces for fællesfonden. Det drejer sig om udgiften til

stiftsadministrationernes drift, folkekirkens IT, folkekirkens uddannelse af præster og kirkemusikere og diverse fællesudgifter og mindre tilskud. De "bundne" udgifter udgør 826,3 mio. kr. og de fleksible udgifter 277,5 mio. kr. i 2014.

Fordelingen af fællesfondens "bundne" og "fleksible udgifter" i 2014

Fællesfondens udgifter 2014	mio. kr.
Løn m.v. præster og provster *	629,5
Udligningstilskud	105,6
Pension tjenestemandsansatte kirkefunktionærer	91,2
"Bundne udgifter" i alt	826,3
Stiftsadministrationer	76,1
Folkekirkens IT	90,8
Folkekirkens uddannelser	56,1
Provstirevision, Nationalmuseet m.v.	24,1
Tilskud til Det Mellemkirkelige Råd, særlige menigheder m.v.	21,1
Reserve	9,3
"Fleksible udgifter" i alt	277,5
Udgifter i alt	1.103,80
<i>* Beløbet omfatter alene folkekirkens egen andel af løn m.v. til præster og provster, selv om statens tilskud til løn til præster og provster udbetales til fællesfonden, og udbetalingen af løn sker fra denne.</i>	

7.3.3 Kompetence i forhold til fællesfonden

Bestemmelserne i økonomilovens kapitel 2 placerer entydigt den retlige beslutningskompetence i forhold til fællesfondens budget og landskirkeskatten hos kirkeministeren.

Der er ikke i loven nogen bestemmelse, som giver ministeren pligt til at rådføre sig med andre om beslutninger vedrørende fællesfondens budget og landskirkeskatten.

Myndigheder og institutioner, der helt eller delvis finansieres af fællesfonden, skal indsende budgetforslag til ministeriet, men det er ministeren, som har kompetencen til at fastlægge budgettet og prioritere bevilningernes fordeling mellem de forskellige myndigheder og institutioner.

Ministeren er dog ved fastsættelsen af fællesfondens budget underlagt den budgetrestriktion, der følger af § 15, stk. 2, i lov om folkekirkens økonomi, hvorefter der ikke kan budgetteres med samlede udgifter, der

er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år.

Det er også ministeren, som har kompetencen til at bestemme, hvor stort et beløb der skal udskrives i landskirkeskat til fællesfonden.

Beskrevet i punktform har ministeren kompetencen til, at

- fastsætte en overordnet prioritering mellem fællesfondens forskellige udgiftsområder.
- fastsætte det beløb, der ud over statens tilskud af fællesfonden skal anvendes til løn og andre udgifter i forbindelse med præster og provster. Beløbet skal dog fastsættes i sammenhæng med det beløb, der på finansloven er bevilget som statens andel af løn til præster, så fællesfonden og staten dækker henholdsvis 60 og 40 procent af lønnen til 1892,8 præstestillinger.
- fastsætte fordelingen af de samlede bevillinger til præsteløn mellem de 10 stifter.
- fastsætte bevillinger til de myndigheder og institutioner, der finansieres helt eller delvis af fællesfonden.
- fastsætte størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud, samt fordelingen af det mellem kommunerne (ligningsområderne).
- fastsætte landskirkeskattens størrelse.

Det er som nævnt bestemt i økonomiloven, at fællesfonden skal dække 60 pct. af lønnen til 1892,8 præstestillinger, og at fællesfonden skal dække udgifterne til pension til tidligere tjenestemandsansatte kirkefunktionærer. Hertil kommer udligningstilskud, som ifølge lovteksten *kan* ydes, men hvor der er en klar politisk forventning om, *at* det ydes. Disse tre poster udgør i 2014 tilsammen ca. 75 pct. af fællesfondens samlede budget. Det betyder, at det kun er i forhold til de øvrige poster på fællesfondens budget, som tilsammen udgør ca. 25 pct. af fællesfondens budget, at ministeren har muligheder for at prioritere anvendelsen af midlerne.

7.3.4 Budgetfølgegruppe vedrørende fællesfonden

Loven om folkekirkens økonomi pålægger ikke ministeren en retlig pligt til at rådføre sig med nogen om fællesfondens budget. Budgetfølgegruppen er således heller ikke omtalt i forarbejderne til lov om folkekirkens økonomi, men i 2002 ønskede den daværende minister at inddrage repræsentanter for folkekirken i budgetlægningen m.v. for fællesfonden.

Der blev derfor i den af ministeren udstedte bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden indsat bestemmelser om en budgetfølgegruppe vedrørende fællesfonden.

Budgetfølgegruppens opgaver og sammensætning er fastlagt i bekendtgørelsens §§ 6-8¹⁷, der i den nuværende form lyder:

"§ 6. Budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden har til opgave:

- 1) at have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom,
- 2) at rådgive kirkeministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer, og
- 3) at rådgive kirkeministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden.

§ 7. Budgetfølgegruppen består af:

- 1) En biskop.
- 2) En stiftskontorchef.
- 3) Et medlem udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd.
- 4) Et medlem udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening.
- 5) En repræsentant fra Kirkeministeriet.

Stk. 2. Medlemmerne udpeges af kirkeministeren for 4 år ad gangen og kan genudpeges.

Stk. 3. Budgetfølgegruppen vælger en formand af sin midte.

Stk. 4. Kirkeministeriet fungerer som sekretariat for budgetfølgegruppen.

§ 8. Budgetfølgegruppen indkalder årligt et eller to budgetsamråd med deltagelse af en læg repræsentant for hvert stift valgt af stiftsrådet samt én observatør fra Den danske Præsteforening og én observatør indstillet i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Stk. 2. Budgetsamrådet har til opgave at:

- 1) have indseende i fællesfondens årlige regnskab, og at
- 2) drøfte spørgsmål om prioritering af fællesfondens udgifter forud for budgetfølgegruppens rådgivning af kirkeministeren om fastlæggelsen af årets budget."

I bekendtgørelsens § 9, der handler om budgetfastlæggelse, er det i stk. 4 bestemt, at budgetfølgegruppen skal høres og afgive indstilling til ministeren om budgettet, før det samlede budget fastlægges. Og det er i stk. 6 bestemt, at ændringer i forhold til det fastlagte budget, herunder ændringer i løbet af budgetåret, kan besluttes af ministeren efter høring

¹⁷ Bekendtgørelse nr. 813 af 24. juni 2013 om budget og regnskabsvæsen for fællesfonden

af budgetfølgegruppen. Høring kan dog undlades, hvis der er tale om mindre væsentlige budgetændringer, som er uden principiel betydning.

Ministeren har som nævnt også kompetencen til at fordele de samlede bevillinger til præsteløn mellem de 10 stifter.

Denne kompetence er traditionelt blevet udøvet efter drøftelse mellem ministeren og biskopperne.

Efter ønske og anbefaling fra Rigsrevisionen og Statsrevisorerne blev der imidlertid i 2009 udarbejdet en beregningsmodel, baseret på en række relevante kriterier, for fordelingen af præstestillinger og dermed bevillinger mellem de 10 stifter. Modellen blev udarbejdet i samarbejde mellem ministeren og biskopperne.

I modellen indgår seks kriterier med forskellig vægt. De seks kriterier er: 1. antal medlemmer af folkekirken, 2. antal kirker, 3. antal kirkelige handlinger, 4. forpligtelse i forhold til ikke-medlemmer, 5. særlige vilkår i de enkelte stifter samt 6. stillinger til betjening af stiftsoverskridende menigheder.

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.

7.3.5 Samspil mellem fastsættelsen af statens tilskud og landskirkeskatten

I dag er statens tilskud primært fastsat i § 20 i lov om folkekirkens økonomi, hvoraf det fremgår, at statskassen af folkekirkens udgifter afholder lønninger, pensioner og andre ydelser til biskopperne, pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende provster og præster og udgifterne ved den kirkelige betjening af Christiansø og Hirsholmene. 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, i lov om folkekirkens økonomi. Endvidere udreder statskassen tilskud, hvis størrelse fastsættes på finansloven, dog mindst 14 mio. kr. årligt, til restaurering af kirker og af kirkers historiske inventar samt særligt bevaringsværdige gravminder.

Det aktuelle niveau for statens tilskud til restaurering fastsættes i de årlige finanslove. Herudover er en række statslige tilskud til folkekirken i form af tilskud til Danske Sømands- og Udlandskirker, Det mellemkirkelige Råd og kompensation for folkekirkens udgifter ved ændring af navneloven fastsat direkte på finansloven.

Provstiuvalgene skal fastsætte det lokale ligningsprovenu, dvs. den lokale andel af kirkeskatten senest 15. september i året før budgetåret, jf. lov om folkekirkens økonomi. Dette gælder også for landskirkeskatten, der fastsættes af ministeren. Det er nødvendigt, da det er kommunen, der skal fastsætte den samlede kirkeskatteprocent og melde den ind til Økonomi- og Indenrigsministeriet senest 15. oktober i året før budgetåret. Kommunerne kan vælge mellem at være selvbudgetterende eller følge det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for kommuneskatten. Det er en politisk beslutning, og der er derfor ikke nogen automatik i omregningen af det lokale ligningsprovenu og landskirkeskattens provenu til en kirkeskatteprocent.

Økonomi- og Indenrigsministeriet udmelder det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for det efterfølgende budgetår 1. juli i året forud for budgetåret. Kirkeministeren meddeler af hensyn til den lokale budgetproces provstiuvalgene og kommunerne størrelsen af landskirkeskatten i det følgende budgetår umiddelbart efter 1. juli.

Fællesfondens udgiftsside og det samlede budget udmeldes af kirkeministeren 1. november forud for budgetåret, jf. § 9, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 813 af 24. juni 2013 om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden. Ministeren kan, jf. § 9, stk. 6, efterfølgende træffe beslutning om ændring af budgettet efter høring af budgetfølgegruppen.

Det fremgår af ovenstående, at landskirkeskatten i praksis er låst for det kommende budgetår, når kommunalbestyrelsen senest den 15. oktober året før budgetåret har fastsat kirkeskatteprocenten for det kommende år.

Finansloven for det kommende budgetår vedtages normalt af Folketinget primo december i året forud for budgetåret, så ændringer i følgelovgivning kan nå at komme på plads inden budgetårets start. Folketinget kan i forbindelse med behandlingen af finansloven beslutte at reducere eller øge statens tilskud til folkekirken, herunder at der skal ske en ændring af bestemmelserne herom i lov om folkekirkens økonomi.

Hvis Folketinget beslutter at reducere statens tilskud til folkekirken for det førstkomende budgetår, så indebærer det, at kirkeministeren skal tilvejebringe de manglende midler eller finde besparelser svarende til reduktionen i tilskuddet.

I henhold til lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, kan der ikke budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år. Teknisk er det ikke muligt at hæve landskirkeskatten, da kirkeskatten for det kommende budgetår er fastlagt. Ministeren kan derfor kun kompensere for et manglende tilskud fra staten ved at bruge eventuelt, videreført overskud fra tidligere år eller ved besparelser.

7.4 Udvalgets overvejelser

7.4.1 Overvejelser om statens tilskud, herunder om omlægning til bloktilskud

Statens tilskud til folkekirken har hjemmel i grundlovens § 4, ifølge hvilken den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten. Det er den almindelige opfattelse i den statsretlige og kirkeretlige litteratur, at denne bestemmelse indebærer, at staten skal yde både økonomisk og anden støtte til folkekirken, men at det er op til lovgiver nærmere at bestemme arten og omfanget af statens støtte.

Statens økonomiske støtte kan således, som det har været tilfældet i næsten 100 år, ydes primært som tilskud til løn og pension til præster og provster.

At støtten er øremærket til dette formål anses af nogle, heriblandt nogle af udvalgets medlemmer, som naturligt set i lyset af, at forkyndelsen er et kerneanliggende i en evangelisk-luthersk kirke som folkekirken samt i lyset af kristendommens meget centrale betydning i Danmark både historisk og aktuelt.

At statens støtte er udformet som tilskud til løn til et antal præstestillinger, der er fastsat ved lov, anses desuden af nogle, heriblandt nogle af udvalgets medlemmer, for at medvirke til at fastholde statens støtte på et stabilt niveau. En omlægning af tilskuddet til andre formål vil have mere formel end reel karakter, idet indtægterne til fællesfonden såvel som den samlede udgift til løn og pensionsbidrag til præster og provster forudsættes at være uændret.

Statens økonomiske støtte til folkekirken kan imidlertid også ydes som et bloktilskud, der ikke er knyttet til løn til præster. Et bloktilskud kan udformes som et generelt tilskud eller som tilskud, der øremærkes til anvendelse i forbindelse med bestemte opgaver, som folkekirken varetager, f.eks. samfundsmæssigt relevante opgaver som vedligeholdelse og sikring af kulturarv, drift af kirkegårde og den grundlæggende personregistrering af alle borgere uanset religiøst tilhørsforhold.

At støtten udformes som et generelt bloktilskud eller som øremærket bloktilskud i forbindelse med bestemte opgaver, der ikke er af forkyndelsesmæssig karakter, anses af nogle, heriblandt nogle af udvalgets medlemmer, som naturligt set i lyset af, at alle borgere bidrager til statens støtte til folkekirken uanset religiøst tilhørsforhold.

Fortalere for dette finder det naturligt, at folkekirkens medlemmer selv via kirkeskatten finansierer forkyndelsen, men finder det samtidig rimeligt, at staten, og dermed alle borgere uanset religiøst tilhørsforhold bi-

drager til at dække folkekirkens udgifter til varetagelse af opgaver, der har værdi og betydning for samfundet som helhed og for alle borgere uanset religiøst tilhørsforhold.

Som nævnt i afsnit 7.2.4 er der i tidligere udvalgs overvejelser om og modeller for bloktilskud både blevet beskrevet muligheden for udformning af bloktilskud som et generelt tilskud og som et tilskud, der mere eller mindre detaljeret øremærkes til anvendelse mellem forskellige specifikke formål. Der er desuden i tidligere overvejelser og modeller beskrevet forskellige muligheder for, hvilket niveau eller hvilken instans i folkekirken, der kan være modtager af bloktilskud.

I nærværende udvalg er det den overvejende opfattelse, at et bloktilskud i givet fald bør ydes som et generelt tilskud med angivelse af overordnede formål for anvendelsen, således at der ikke i lovgivningen er specifikke angivelser af, hvordan bloktilskuddet skal anvendes.

Det er desuden den overvejende opfattelse, at bloktilskud i givet fald bør overføres til det nationale niveau, det vil sige fællesfonden, og at anvendelsen af bloktilskuddet skal besluttes i sammenhæng med prioriteringen og fastsættelsen af fællesfondens budget.

Et bloktilskud kan således begrundes og ses i sammenhæng med, at folkekirken via medlemmernes kirkeskat finansierer varetagelse af samfundsrelevante opgaver, som folkekirken uanset en omlægning til bloktilskud eller ej fortsat vil have ansvar for.

Udvalget har overvejet, i hvilket omfang statens udgifter ved eller tilskud til folkekirken i givet fald skal indgå i fastsættelsen af et bloktilskud.

Det er i udvalget den overvejende opfattelse, at nogle af statens nuværende udgifter eller tilskud må anses for at være knyttet til decideret statslige forpligtelser, og at disse udgifter eller tilskud derfor ikke bør indgå i beregningen af et bloktilskud til folkekirken, men fastholdes som særskilte bevillinger på finansloven. Det drejer sig om følgende bevillinger, som på finansloven for 2014 udgør en samlet nettoudgift på 250 mio. kr.:

- Kirkeministeriets departement
- Dansk Kirke i Sydslesvig
- Mindelunden og De kgl. begravelseskapeller m.v.
- Pension til præster og provster - udbetaling pensioner, herunder den allerede optjente pensionsforpligtelse, hvorimod der af folkekirkelige midler indbetales pensionsbidrag til staten af fremtidig løn til præster og provster
- Pensionskassen af 1950.

Et bloktilskud vil i givet fald erstatte følgende øremærkede bevillinger, der på finansloven for 2014 samlet beløber sig til 510,6 mio. kr.:

- Statens tilskud til løn samt pensionsbidrag til præster, provster og biskopper
- Forskellige tilskud (Det mellemkirkelige Råd, Selskabet for Kirkelig Kunst, Foreningen for Kirkegårdskultur og udgifter til den gejstlige betjening af Christiansø og Hirsholmene)
- Kirkelig betjening af danskere i udlandet
- Istandsættelse af kirker
- Kompensation som følge af navnelov.

Ved en omlægning skal disse udgifter i givet fald fremtidigt finansieres af fællesfonden.

Udvalget har - i lighed med tidligere udvalg om bloktilskud - overvejet, hvorvidt en omlægning til bloktilskud vil eller bør have konsekvenser i forhold til ansættelse af præster og provster.

Præster og provster har under de gældende regler kirkeministeren som ansættelsesmyndighed. Det kan anses for naturligt set i lyset af, at løn og pension til præster og provster finansieres i fællesskab af staten og fællesfonden, og at kirkeministeren har kompetencen til at fastsætte fællesfondens budget. Kirkeministeren er dog også ansættelsesmyndighed for præster, der aflønnes af lokale kirkelige midler.

Den fælles og centrale ansættelsesmyndighed for præster anses bredt for at bidrage til at sikre præstens uafhængighed af menighedsrådet i den pastorale virksomhed. Den centrale ansættelsesmyndighed bidrager også til at sikre, at præster har ensartede ansættelsesvilkår, uanset hvor i folkekirken de er ansat.

Der er i udvalget enighed om, at den fælles og centrale ansættelsesmyndighed for præster bør fastholdes, uanset om der gennemføres en omlægning af statens tilskud til folkekirken eller ej.

Udvalgets anbefalinger vedrørende bloktilskud beskrives i afsnit 7.5 Udvalgets anbefalinger.

7.4.2 Overvejelser om fælles økonomi og fælles anliggender

Fællesfonden er folkekirkens fælleskasse, som afholder fælles folkekirkelige udgifter, der ikke ifølge loven skal afholdes af statens tilskud eller af de lokale kirkelige kasser. Det vil først og fremmest sige folkekirkens egen andel af lønnen til præster og provster. Fællesfondens primære indtægtskilde er landskirkeskatten, men desuden administreres statens tilskud til løn til præster gennem fællesfonden.

Fællesfonden er karakteriseret ved, at kirkeministeren i henhold til lov om folkekirkens økonomi formelt har enekompetence til at prioritere og fastsætte fællesfondens budget og i tilknytning hertil landskirkeskattens størrelse. Ministeren har dog siden 2003 rådført sig med en budgetfølgegruppe, der er etableret i henhold til bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden. Budgetfølgegruppen skal 1-2 gange årligt holde et budgetsamråd med deltagelse af bl.a. en læg repræsentant for hvert stiftsråd.

Det har i nogle år i såvel folkekirkelige som politiske kredse været diskuteret, om det kan anses for tidssvarende, at kirkeministeren formelt set har enekompetence til fastsættelse af det beløb, som folkekirkens medlemmer skal betale i landskirkeskat og i forhold til prioritering og fastsættelse af fællesfondens budget.

Kirkeministerens kompetence i forhold til fællesfonden indebærer, at det også formelt er kirkeministeren, som har kompetence til at beslutte, hvilke opgaver der skal varetages som fælles anliggender for folkekirken ud over de fælles anliggender, der er bestemt ved lov. Kirkeministerens kompetence i forhold til fælles anliggender er begrundet i, at disse finansieres af fællesfonden.

Den nuværende ordning anses af nogle, heriblandt nogle af udvalgets medlemmer, for at være velfungerende og for at være tilstrækkeligt demokratisk legitimeret i og med, at kirkeministeren står til ansvar over for Folketinget.

Andre, heriblandt et flertal af udvalgets medlemmer, er af den opfattelse, at en tidssvarende og sagligt mere hensigtsmæssig ordning må indebære, at et demokratisk baseret folkekirkeligt organ helt eller delvis overtager kirkeministerens kompetencer på disse områder. Det gælder i forhold til at prioritere og fastsætte fællesfondens budget samt landskirkeskattens størrelse og dermed også kompetencen til at beslutte og prioritere opgaver, der skal varetages som fælles anliggender.

Der har i udvalget været drøftet forskellige grader af et folkekirkeligt organs overtagelse af kompetence fra ministeren.

I udvalgets debatoplæg, der blev offentliggjort i maj 2013 og var til debat og høring til udgangen af oktober 2013, var der således opstillet flere modeller. De spændte fra uændret videreførelse af den nuværende ordning over en begrænset ændring med lovfæstelse af den indtil nu af ministeren etablerede budgetfølgegruppe og en mere vidtgående ændring med etablering af et nyt, demokratisk baseret organ, som skulle have kompetence i fællesskab med ministeren, til den mest vidtgående i form af et nyt, demokratisk baseret organ, der overtog den fulde beslutningskompetence i forhold til fællesfonden, landskirkeskatten og fælles anliggender.

Udvalget har i overvejelserne om et endeligt forslag valgt at se bort fra den mest vidtgående model.

Udvalgets afsluttende overvejelser har således været koncentreret om videreførelse af den nuværende ordning, eventuelt med begrænset ændring i form af lovfæstelse af budgetfølgegruppen, der foreslås sammensat ved demokratisk valg, og en mere vidtgående ændring, hvorefter kompetencen i forhold til fællesfonden, landskirkeskatten og fælles anliggender deles mellem kirkeministeren og et nyt, demokratisk baseret folkekirkeligt organ.

I udvalgets debatoplæg var der beskrevet to modeller for, hvordan såvel kirkeministeren som et folkekirkeligt organ kan have del i kompetencen i forhold til den fælles økonomi: Model 2 a, hvor kirkeministerens og dermed statens indflydelse baseres på, at der i lovgivning eller af ministeren fastsættes retningslinjer, der beskriver nogle forhold eller kriterier, som et folkekirkeligt organ skal tage hensyn til i sine overvejelser og beslutninger vedrørende fællesfondens budget, landskirkeskatten og fælles anliggender. Og model 2 b, den såkaldte "Enighedsmodel", der forudsætter enighed mellem kirkeministeren og et folkekirkeligt organ blandt andet om fællesfondens budget inkl. statens tilskud og landskirkeskatten.

Under udvalgets drøftelser efter høringsfasen har Finansministeriets repræsentant i udvalget udtrykt alvorlig og principiel betænkelighed over for enighedsmodellen. Et krav om delt ansvar gennem enighed med folkekirkeligt organ vil begrænse ministeren afgørende i de politiske forhandlinger, herunder ministerens bidrag til arbejdet med finansloven. Desuden er modellen uklar i samspillet mellem organets ansvar og ministerens ansvar, Hertil kommer, at det i praksis ikke vil være muligt som foreslået i modellen at videreføre fællesfondens budget uændret i tilfælde af, at der ikke kan opnås enighed mellem kirkeministeren og et folkekirkeligt organ.

Udvalget har på denne baggrund valgt i sine endelige overvejelser at se bort fra enighedsmodellen og koncentrere sig om en model, hvor et folkekirkeligt organ får kompetence i forhold til fællesfonden, landskirkeskatten og fælles anliggender inden for retningslinjer, der fastsættes af kirkeministeren.

Sådanne retningslinjer kan bl.a. sigte på at sikre en ansvarlig udvikling i fællesfondens samlede budget og landskirkeskatten. De kan også sigte på fortsat at sikre præstelig betjening i rimeligt omfang overalt i folkekirken. Endvidere kan retningslinjer bl.a. sigte på at sikre den fortsatte eksistens af en udligningsordning, der er til gunst for økonomisk svagere stillede områder i folkekirken samt sikre understøttelse af uddan-

nelse og videreuddannelse af præster og kirkefunktionærer og det mellemkirkelige arbejde.

Udvalget har desuden overvejet, hvordan et nyt folkekirkeligt organ vedr. fælles økonomi og fælles anliggender kan sammensættes. Der er i overvejelserne lagt meget vægt på, at der bør være et samspil eller samvirke mellem læge og gejstlige medlemmer, der svarer til det, der kendes fra de eksisterende valgte organer i folkekirken: menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd. Det har i overvejelserne endvidere været centralt, at der skal være en bred geografisk repræsentation, men at det samtidig skal være muligt i et rimeligt omfang at få tilgodeset teologiske og/eller kirkepolitiske mindretal.

Udvalgets anbefalinger vedrørende fremtidig styring af fællesfonden og fælles anliggender beskrives i afsnit 7.5 Udvalgets anbefalinger.

7.5 Udvalgets anbefalinger om fælles økonomi og fælles anliggender

I dette afsnit beskrives udvalgets anbefalinger. Udvalgets anbefalinger er udmøntet i udkast til lovforslag, som i deres helhed er gengivet i kapitel 10.

De tre statslige repræsentanter i udvalget (Henrik Nepper-Christensen, Kristian Korfits Nielsen og Sune Thvilum-Kannegaard) indtager ikke standpunkter i forhold til de fremlagte løsningsforslag.

Jesper Langballe, der afgik ved døden den 15. marts 2014, havde ved møder i udvalget i januar og februar klart tilkendegivet, at han ønskede den nuværende ordning videreført uændret, jf. afsnit 1.4.

7.5.1 Anbefalinger om omlægning af statens tilskud til bloktilskud

Udvalgets medlemmer er delte i spørgsmålet om omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud.

I det følgende gøres der først rede for flertallets og dernæst for mindretallets anbefalinger.

7.5.1.1 Flertallets anbefaling

Et flertal, der omfatter 11 af udvalgets medlemmer (Jens Andersen, Paw Kingo Andersen, Helle Christiansen, Hans Gammeltoft-Hansen, Helga Kolby Kristiansen, Kurt E. Larsen, Karsten Nissen, Inge Lise Pedersen, Peter Skov-Jakobsen, Karen Sundbøll og Preben Juul Sørensen), anbefa-

ler, at statens tilskud til folkekirken omlægges til et ikke-øremærket bloktilskud, der udbetales til fællesfonden, hvorefter anvendelsen af det disponeres i sammenhæng med fælles øvrige indtægter.

Flertallet anbefaler, at den del af statens bevillinger vedrørende folkekirken, der må anses for decideret statslige forpligtelser, og som i 2014 tilsammen udgør 250 mio. kr., jf. afsnit 7.4.3, fastholdes som øremærkede statslige bevillinger på finansloven, således at et bloktilskud alene kommer til at omfatte den del af de statslige bevillinger, der kan anses for at være knyttet til naturlige folkekirkelige forpligtelser. Disse bevillinger udgør i 2014 i alt 510,6 mio. kr., jf. afsnit 7.4.3 Overvejelser om statens tilskud, herunder om omlægning til bloktilskud.

For flertallet er det en forudsætning for omlægning til bloktilskud, at der etableres et demokratisk baseret folkekirkeligt organ, Folkekirkens Fællesudvalg, som tillægges kompetence til at fastsætte fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse og prioritere fælles anliggender efter retningslinjer, der er fastsat af kirkeministeren, jf. nedenfor i afsnit 7.5.2 Anbefaling om kompetence i forhold til fælles økonomi og fælles anliggender.

7.5.1.2 Et mindretals anbefaling

Et mindretal, der omfatter fire af udvalgets medlemmer (Per Bucholdt Andreasen, Ulla Morre Bidstrup, Charlotte Dyremose og Britta Schall Holberg) anbefaler, at der ikke sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud.

Mindretallet finder, at det er væsentligt at fastholde anbefalingen fra bloktilskudsudvalgets betænkning 1511, hvor de folkekirkelige repræsentanter i udvalget anbefalede statens støtte til folkekirken videreført som et tilskud til løn og pension til præster og provster.

Den primære grund er, at denne ordning tydeliggør det nære forhold mellem stat og kirke jf. pejlemærke afsnit 6.2.7. *Nært forhold mellem staten og folkekirken*. I grundlovens § 4 er det ydermere formuleret, at den danske folkekirke er en evangelisk-luthersk kirke og som sådan understøttes af staten. Der har da også siden jordlovene i 1919, hvor staten overtog en stor del af præstegårdsjordene, været tradition for, at staten som en naturlig følge af folkekirkens særstilling, bidrager til aflønning af præster og provster. Som argument for omlægning til bloktilskud angives ofte, at ikke-medlemmer principielt ikke bør betale til forkyndelse. En omlægning ændrer dog ikke ved, at staten fortsat vil bidrage til en evangelisk-luthersk kirke, hvis kerneopgave er forkyndelse af det kristne evangelium. Det er derfor mere reelt og gennemskueligt at fastholde et direkte tilskud til aflønning af præster og provster frem for at kanalisere statens tilskud til andre områder af den fol-

kekirkelige økonomi, hvorfra midler så frigøres til forkyndelse. En sådan omlægning vil primært være af kosmetisk karakter.

Samtidig udfører folkekirkens præster et omfattende arbejde, der rækker længere ud end forkyndelse og betjening af folkekirkens medlemmer. Det sker i form af personregistrering, begravelsesmyndighed og betjening af ikke-medlemmer ved f.eks. sjælesorg, folkeoplysende aktiviteter, skole-kirkesamarbejde og som formidler af bl.a. den kulturelle sammenhængskraft i samfundet. Jf. pejlemærke afsnit 6.2.1 *Folkekirken og folket*

En fastholdelse af tilskud til præstestillinger vil bidrage til at fastholde omfanget af statens støtte på et stabilt niveau. En omlægning risikerer at gøre antallet af præstestillinger til genstand for løbende forhandling, og dermed svække fastholdelse af folkekirkens tilstedeværelse overalt jf. pejlemærke 6.2.2 *Folkekirkens tilstedeværelse overalt*. Den nuværende ordning har samtidig vist sig effektiv som supplement til udligningsordningen, idet det faste minimumsantal af præstestillinger forholdsomt tilgodeser menigheder i tyndt befolkede områder med svagt ligningsgrundlag.

Den hidtidige ordning har endelig vist sig enkel og gennemskuelig, både fordi den medfører, at præsterne er ansat og aflønnet på ét og samme sted, og fordi den ikke udløser de øgede indrapporteringskrav, som en omlægning til bloktilskud rejser bekymring for hos denne del af udvalget.

Dette mindretal lægger i øvrigt afgørende vægt på, at det hidtidige minimumsantal af præstestillinger (1892,8 årsværk) fastholdes i de af ministeren fastsatte retningslinjer, såfremt der - mod mindretallets anbefaling - sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud.

7.5.1.3 Et andet mindretals holdning

Et mindretal (Lisbet Christoffersen) ønsker ikke at tage stilling til, om statens tilskud skal omlægges til et bloktilskud eller ej, men tilkendegiver, at hvis der skal ske en sådan omlægning, er det en afgørende forudsætning, at der etableres et demokratisk valgt organ i folkekirken til at modtage bloktilskuddet.

En omlægning kan efter dette mindretals opfattelse ske enten ved, at det nuværende statstilskud omlægges til et ikke-øremærket bloktilskud, eller ved, at tilskuddet omlægges til (med)finansiering af de områder, hvor folkekirken medvirker til løsning af fælles samfundsopgaver (civilregistrering, kirkegårde, kulturarv mv). En sådan omlægning vil i givet fald dels have symbolsk betydning, og dels vil den give staten som

opdragsgiver anledning til at komme på banen med hensyn til fastlæggelse af det forventede og ønskede kvalitets-niveau i opgaveløsningen.

Mindretallet finder endvidere, at det er af afgørende betydning, at de retningslinjer, ministeren fastsætter i forhold til Folkekirkenes Fællesudvalg, sikrer, at der fortsat er minimum det nuværende antal præster. Dette er begrundet i, at den folkekirkelige tradition efter mindretallets opfattelse klart bygger på en kombination af kirke(bygning), præst og de folk (lægfolk), der er tilknyttet denne kirke/præst. Mindretallet er for så vidt fuldstændig enig i den argumentation, der i denne betænkning er lagt frem vedrørende betydningen af lægfolk i en luthersk kirke, men finder det samtidig væsentligt at understrege, at denne argumentation ikke kan anvendes til at afskaffe eller minimere eksistensen af teologisk veluddannede præster (og biskopper) som forudsætning for folkekirke. På den baggrund finder mindretallet det ligeledes væsentligt, at der i fremtiden etableres styringsmæssige instrumenter, der ikke i sig selv hæmmer balancen mellem normering af præstestillinger og normering af øvrige medarbejderstillinger, samtidig med at mindretallet advarer mod den megen tale om, at folkekirken kan drives af frivillige medarbejdere.

Mindretallet finder på denne baggrund, at et minimum på 1892,8 præstestillinger fortsat i en overskuelig fremtid og inden for rammerne af et medlemstal, der nogenlunde svarer til det nuværende, må sikres i folkekirken f.eks. gennem de af ministeren fastsatte retningslinjer.

7.5.2 Anbefalinger om kompetence i forhold til fælles økonomi og fælles anliggender

Udvalgets medlemmer er delte i spørgsmålet om, hvem der skal have kompetence i forhold til fælles økonomi og fælles anliggender.

I det følgende gøres der først rede for flertallets og dernæst for mindretallets anbefalinger.

De tre statslige repræsentanter i udvalget (Henrik Nepper-Christensen, Kristian Korfits Nielsen og Sune Thvilum-Kannegaard) indtager ikke standpunkter i forhold til de fremlagte løsningsforslag.

Jesper Langballe, der afgik ved døden den 15. marts 2014, havde ved møder i udvalget i januar og februar klart tilkendegivet, at han ønskede den nuværende ordning videreført uændret, jf. afsnit 1.4.

7.5.2.1 Flertallets anbefaling

Et flertal, der omfatter 13 af udvalgets medlemmer (Jens Andersen, Paw Kingo Andersen, Per Bucholdt Andreasen, Ulla Morre Bistrup, Helle

Christiansen, Hans Gammeltoft-Hansen, Helga Kolby Kristiansen, Kurt E. Larsen, Karsten Nissen, Inge Lise Pedersen, Peter Skov-Jakobsen, Karen Sundbøll og Preben Juul Sørensen), anbefaler, at der ved ændring af lov om folkekirkens økonomi oprettes et demokratisk baseret folkekirkeligt organ, Folkekirkens Fællesudvalg, som tillægges kompetence vedrørende folkekirkens fælles økonomi og fælles anliggender.

Flertallets forslag er detaljeret udformet i "Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Folkekirkens Fællesudvalg)", der er gengivet i denne betæknings kapitel 10.

Folkekirkens Fællesudvalg sammensættes, så der er en overvægt af læge medlemmer i udvalget. Det foreslås således, at fællesudvalget får følgende sammensætning:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i et stift har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd samt repræsentanter for valgmenigheder, der har hjemsted i stiftet.
- 2) 4 læge medlemmer valgt ved forholdstalsvalg på landsplan. Valgbare er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd i folkekirken samt repræsentanter for valgmenigheder.
- 3) 3 præster, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper. Præster ansat i valgmenigheder har valgret, men er ikke valgbare.
- 4) 2 provster, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 5) 2 biskopper, der vælges af biskopperne.
- 6) 2 medlemmer, der udpeges af kirkeministeren efter forhandling med undervisningsministeren og kulturministeren.
- 7) 3 læge medlemmer, der udpeges af de frie folkekirkelige organisationer og repræsenterer diakoni, mission og det folkekirkelige børne- og ungdomsarbejde.
- 8) 2 observatører, der udpeges af folkekirkens personaleorganisationer, således at kirkemusikernes personaleorganisationer udpeger 1 observatør, og de øvrige personaleorganisationer udpeger 1 observatør.

Funktionsperioden er fire år, og fællesudvalget vælges året efter ordinært valg til menighedsråd.

Folkekirkens Fællesudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet.

Forslaget indebærer, at kompetencen til at fastlægge fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse flyttes fra ministeren til Folkekirkens Fællesudvalg. Fællesudvalget aflægger regnskab for fællesfonden, og regnskabet revideres som i dag af Rigsrevisionen.

Fællesudvalget får samtidig mulighed for at prioritere fælles anliggender. Fællesudvalgets kompetence udøves efter retningslinjer fastsat af kirkeministeren.

Forslaget indebærer, at der skabes større klarhed om beslutningsgrundlaget, at legitimiteten bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten øges, ligesom den folkekirkelige indflydelse på den fælles økonomi øges. Ministerens rolle ændres således, at ministeren fremover fastsætter visse rammer for forvaltningen af fællesfonden, mens den løbende prioritering flyttes til fællesudvalget og dermed til folkekirken.

Ministerens rolle kan ikke ændre Folkekirkens Fællesudvalgs beslutninger om økonomi og fælles anliggender, så længe de falder inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer. Ministeren kan til enhver tid ændre retningslinjerne fremadrettet.

Der lægges i bemærkningerne til forslaget op til, at ministeren ved fastsættelsen af disse retningslinjer skal understøtte folkekirkens varetagelse af de samfundsmæssige og kulturelle opgaver og sikre folkekirkens tilstedeværelse overalt i landet. Retningslinjerne skal medvirke til at sikre, at folkekirkens landsdækkende forpligtelse til præstelig betjening opretholdes med de tilpasninger, som den demografiske udvikling tilsiger.

I retningslinjerne vil også kunne indgå principper for udviklingen i fællesfondens udgifter og landskirkeskatten. Det forudsættes, at kirkeministeren ikke ved fastsættelsen af retningslinjerne fastsætter indholdsmæssige begrænsninger for specifikke fælles anliggender. Fælles anliggender er initiativer, som Folkekirkens Fællesudvalg af forskellige grunde vurderer, at det vil være relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau.

Ministerens rolle kan f.eks. fastsætte retningslinjer med følgende indhold:

- Antallet af præstestillinger. Ministerens rolle forventes i retningslinjerne at fastsætte et minimum for antallet af præstestillinger med henblik på at sikre fortsat mulighed for præstelig betjening i rimeligt omfang overalt i landet.
- En fordelingsmodel for de samlede bevillinger til præsteløn mellem stifterne. Ministerens rolle forventes at fastsætte retningslinjer om, at der fortsat anvendes en model for fordeling af præstestillinger, der bygger på faste kriterier som antal medlemmer af folkekirken, antal kirker, antal kirkelige handlinger, forpligtelse i forhold til ikke-medlemmer og særlige vilkår i de enkelte stifter.
- Landskirkeskattens størrelse. Ministerens rolle forventes at fastsætte nærmere rammer for udviklingen i landskirkeskattens størrelse.

- Udviklingen af fællesfondens udgifter. Ministeren kan fastsætte nærmere retningslinjer for udviklingen af fællesfondens udgifter, herunder et øvre loft for disse.
- Udligningsordningen. Ministeren kan fastsætte nærmere regler for størrelsen af det beløb, som skal anvendes som udlignings-tilskud og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområderne).
- Understøttelse af uddannelse samt efter- og videreuddannelse af folkekirkens præster og kirkefunktionærer. Ministeren forventes at fastsætte retningslinjer, hvorefter der forsat skal ske en prioritering af uddannelse samt efter- og videreuddannelse af præster og kirkefunktionærer.
- Tilskud til kirkelig betjening af danskere i udlandet.
- Det mellemkirkelige arbejde.

Ministeren bevarer med muligheden for at fastsætte retningslinjer for rammerne for fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse en betydelig indflydelse på udvikling i fællesfondens indtægter og udgifter.

Folkekirkens Fællesudvalg vil – ved siden af de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer - være bundet af bestemmelsen i lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, hvorefter der ikke kan budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreførte overskud fra tidligere år.

Forslaget vil således betyde, at det vil være Folkekirkens Fællesudvalg, som inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer vil have kompetence til:

- at fastsætte landskirkeskattens størrelse,
- at fastsætte en overordnet prioritering mellem fællesfondens forskellige udgiftsområder, herunder de fælles anliggender,
- at fastsætte det beløb, der af fællesfonden skal anvendes til løn, godtgørelse m.v. til præster og provster og dermed prioritere antallet af præstestillinger, som aflønnes af fællesfonden, ud over det antal, der af ministeren fastsættes som minimum. Dette skal blandt andet ses i sammenhæng med den foreslåede ændring om omlægning af statens tilskud til folkekirken til et ikke-øremærket bloktilskud.
- at fastsætte fordelingen af de samlede bevillinger til præsteløn mellem de 10 stifter ud fra en fordelingsmodel, der bygger på faste kriterier,
- at fastsætte bevillinger til de myndigheder og institutioner, der finansieres helt eller delvis af fællesfonden, og

- at fastsætte størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud, og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområderne).

Den lokale økonomi kan blive berørt (enten i form af en højere kirkeskat eller et mindre provenu til det lokale niveau), f.eks. hvis antallet af centralt finansierede præstestillinger forøges i forbindelse med fællesfondens budget, eller hvis tilskud til istandsættelse af kirker formindskes, eller hvis størrelsen på bloktilskuddet ændrer sig.

Supplerende udtalelser fra medlemmer af flertallet

Ni medlemmer af flertallet (Jens Andersen, Helle Christiansen, Peter Skov Jakobsen, Helga Kolby Kristiansen, Kurt Larsen, Karsten Nissen, Inge Lise Pedersen, Karen Sundbøll og Preben Juul Sørensen) udtaler:

"Vi tilslutter os flertallets anbefalinger, men havde dog gerne set et folkekirkeråd med mere udvidet kompetence.

En mere udvidet kompetence kunne bl.a. bestå i, at folkekirkerådet i fastlæggelse af fællesfondens budget ikke skulle være bundet af retningslinjer fastsat af ministeren. Medlemmerne finder, at et bredt sammensat og demokratisk valgt organ er kompetent til at tage de overordnede hensyn, som i flertallets anbefaling kan tages af ministeren i form af retningslinjer.

Flertallets anbefalinger er imidlertid udtryk for et væsentligt skridt i den rigtige retning."

To medlemmer af flertallet (Paw Kingo Andersen og Karsten Nissen) udtaler:

"Provsteforeningens repræsentant Paw Kingo Andersen og biskop Karsten Nissen havde helst set et udvalg vedr. fælles økonomi og fælles anliggender som beskrevet i model 2 b i udvalgets debatoplæg, den såkaldte enighedsmodel.

Da denne model efter høringsfristens udløb er taget af bordet, jf. ovenfor afsnit 7.4.2, tilslutter disse medlemmer sig flertallets forslag.

Karsten Nissen har desuden kunnet tilslutte sig den gruppe i flertallet, som havde ønsket en mere vidtgående kompetence til det folkekirkelige fællesudvalg."

To medlemmer af flertallet (Per Bucholdt Andreasen og Ulla Morre Bidstrup) udtaler:

"Præsteforeningens repræsentanter lægger afgørende vægt på, at det hidtidige minimumsantal af præstestillinger (1892,8 årsværk) fastholdes i de af ministeren fastsatte retningslinjer, såfremt der - mod

vores anbefaling - sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud (jf. ovenfor afsnit 7.5.1.2)."

7.5.2.2 Et mindretals anbefalinger

Et mindretal, der omfatter to af udvalgets medlemmer (Charlotte Dyremose og Britta Schall Holberg), finder, at den nuværende ordning med tæt dialog mellem kirkeministeren og budgetfølgegruppen i det store hele er velfungerende.

Dog finder mindretallet, at der er behov for at øge den demokratiske legitimitet bag budgetlægningen i fællesfonden og udskrivelsen af landskirkeskatten. Mindretallet finder i den forbindelse, at det vil være hensigtsmæssigt at lovfæste en budgetfølgegruppe/et økonomiudvalg samt at sikre, at medlemmerne er demokratisk valgt.

Mindretallet noterer sig desuden, at den overvejende del af høringssvarene peger på en model, hvor ministeren fortsat har den endelige kompetence i forhold til fællesfonden. Høringssvarene peger først og fremmest på de modeller, hvor ministeren har den endelige kompetence enten alene efter høring af budgetfølgegruppen (model 1 i debatoplægget) eller sammen med budgetfølgegruppen (model 2b i debatoplægget). Da enighedsmodellen (2b) i udvalgsarbejdet ikke har vist sig mulig at gennemføre i praksis, skønner mindretallet, at den overvejende tendens i høringssvarene bedst tilgodeses ved at lægge to forslag frem.

Det ene forslag (anbefales af Charlotte Dyremose) fastholder den endelige kompetence hos ministeren, hvor der lægges op til tæt samarbejde mellem minister og en demokratisk valgt budgetfølgegruppe. Her forpligtes ministeren til at udarbejde en skriftlig begrundelse for eventuelle fravigelser fra budgetfølgegruppens indstilling. Dette vil skabe størst mulig åbenhed om processen samt indseende med ministerens dispositioner både for folkekirkens medlemmer og for Folketinget.

I det andet forslag (anbefales af Britta Schall Holberg) lovgives om et demokratisk valgt økonomiudvalg. Folkekirkens Økonomiudvalg erstatter den budgetfølgegruppe, der i dag nedsættes af ministeren. Samtidig nedlægges budgetsamrådet. Økonomiudvalget får kompetencen til selvstændigt at fastsætte landskirkeskattens størrelse og udforme budgettet for fællesfonden indenfor de af ministeren fastsatte retningslinjer.

Mindretallet finder det således vigtigt at fastholde en model, der sikrer samspil mellem folkekirken og Folketinget ved ministeren.

Budgetfølgegruppen og Folkekirkens Økonomiudvalg sammensættes på samme måde i de to forslag.

Det ene forslag

Det ene medlem (Charlotte Dyremose) anbefaler, at den nuværende budgetfølgegruppe lovfæstes, dog med en ændret sammensætning, der indebærer både læge og gejstlige medlemmer, der vælges til budgetfølgegruppen fremfor som i dag, hvor der i høj grad er tale om medlemmer, der repræsenterer organisationer og embeder i folkekirken.

Forslaget er detaljeret udformet i "Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Udvidelse af budgetfølgegruppen og lovfæstelse af budgetfølgegruppens kompetencer m.v.)", der i sin helhed er gengivet i denne betænkningens kapitel 10.

Forslaget indebærer, at budgetfølgegruppen, der er nedsat i henhold til bekendtgørelse, der er udstedt af kirkeministeren, lovfæstes, dog således at den gældende ordning ændres og forenkles ved at ændre sammensætningen af budgetfølgegruppen og ved, at budgetsamrådet nedlægges. Det foreslås, at budgetfølgegruppen sammensættes med valgte læge og gejstlige medlemmer, hvilket medfører en større demokratisk legitimitet.

Budgetfølgegruppen foreslås sammensat på følgende måde:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i stiftet har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd.
- 2) En præst, der vælges af og blandt præsterne ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.
- 3) En provst, der vælges af og blandt provsterne ansat i folkekirken.
- 4) En biskop, der vælges af biskopperne.
- 5) En observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Funktionsperioden er fire år, og budgetfølgegruppen vælges året efter ordinært valg til menighedsråd.

Budgetfølgegruppen skal efter lovforslaget have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeren og ministeriet i spørgsmål om fællesfonden. Budgetfølgegruppens opgaver svarer således til de opgaver, som i dag varetages af budgetfølgegruppen og budgetsamrådet.

Forslaget indebærer endvidere, at der lovfæstes en høringspligt for kirkeministeren. Det foreslås således, at kirkeministeren inden fastsættelsen af fællesfondens budget får en pligt til at høre budgetfølgegruppen over et udkast til det samlede budget, og at kirkeministeren, hvis ministeren ikke følger budgetfølgegruppens indstilling, skal afgive en skriftlig begrundelse herfor i forbindelse med fastsættelsen af budgettet. Det forudsættes, at budgetprocessen tilrettelægges sådan, at budgetfølge-

gruppen bliver bekendt med samtlige budgetønsker fra de myndigheder, institutioner m.v., der finansieres af fællesfonden. Samtidig lovfæstes det, at budgetfølgegruppen skal høres, hvis kirkeministeren efterfølgende, herunder i løbet af budgetåret, ønsker at foretage ændringer i budgettet. Dette har til formål at sikre en større gennemsigtighed og demokratisk legitimitet ved udarbejdelsen af budgettet.

Det andet forslag

Det andet medlem (Britta Schall Holberg) anbefaler, at der ved ændring af lov om folkekirkens økonomi oprettes et demokratisk baseret folkekirkeligt organ, Folkekirkens Økonomiudvalg, som tillægges kompetence vedrørende folkekirkens fælles økonomi og fælles anliggender. Økonomiudvalget skal endvidere modtage statens tilskud til folkekirken.

Det er i forslaget afgørende, at økonomiudvalget alene tillægges kompetence vedrørende den fælles økonomi og fælles anliggender, og at kompetencen vedrørende fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse afgrænses af de af ministeren fastlagte retningslinjer.

Det er endvidere afgørende, at Folkekirkens Økonomiudvalg alene kan drøfte og behandle de områder, hvor økonomiudvalget ifølge lov er tillagt kompetence.

Med denne begrundelse foreslås det, at der lovfæstes et valgt økonomiudvalg til erstatning for den af ministeren nedsatte budgetfølgegruppe.

Forslaget er detaljeret udformet i "Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Folkekirkens Økonomiudvalg)", der er gengivet i denne betækningskapitel 10.

Folkekirkens Økonomiudvalg sammensættes, så der er en overvægt af læge medlemmer i udvalget. Det foreslås således, at økonomiudvalget får følgende sammensætning:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i et stift har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd.
- 2) 1 præst, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.
- 3) 1 provst, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 4) 1 biskop, der vælges af biskopperne.
- 5) 1 observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Funktionsperioden er fire år, og økonomiudvalget vælges året efter ordinært valg til menighedsråd.

Folkekirkens Økonomiudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet.

Forslaget indebærer, at kompetencen til at fastlægge fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse flyttes fra ministeren til Folkekirkens Økonomiudvalg. Økonomiudvalget aflægger regnskab for fællesfonden, og regnskabet revideres som i dag af Rigsrevisionen. Økonomiudvalget får samtidig mulighed for at prioritere fælles anliggender. Økonomiudvalgets kompetence udøves efter retningslinjer fastsat af kirkeministeren.

Forslaget indebærer, at der skabes større klarhed om beslutningsgrundlaget, at legitimiteten bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten øges, ligesom den folkekirkelige indflydelse på den fælles økonomi øges. Ministerens rolle ændres således, at ministeren fremover fastsætter visse rammer for forvaltningen af fællesfonden, mens den løbende prioritering flyttes til økonomiudvalget og dermed til folkekirken.

Ministerens rolle ændres således, at ministeren fremover fastsætter visse rammer for forvaltningen af fællesfonden, mens den løbende prioritering flyttes til økonomiudvalget og dermed til folkekirken.

Der lægges i bemærkningerne til forslaget op til, at ministeren ved fastsættelsen af disse retningslinjer skal understøtte folkekirkens varettagelse af de samfundsmæssige og kulturelle opgaver og sikre folkekirkens tilstedeværelse overalt i landet. Retningslinjerne skal medvirke til at sikre, at folkekirkens landsdækkende forpligtelse til præstelig betjening opretholdes med de tilpasninger, som den demografiske udvikling tilsliger.

I retningslinjerne vil også kunne indgå principper for udviklingen i fællesfondens udgifter og landskirkeskatten. Det forudsættes, at kirkeministeren ikke ved fastsættelsen af retningslinjerne fastsætter indholdsmæssige begrænsninger for specifikke fælles anliggender. Fælles anliggender er initiativer, som Folkekirkens Økonomiudvalg af forskellige grunde vurderer, at det vil være relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau.

Ministerens retningslinjer skal omfatte følgende emner:

- Antallet af præstestillinger. Ministeren forventes i retningslinjerne at fastsætte et minimum på 1892,8 præstestillinger med henblik på at sikre fortsat mulighed for præstelig betjening i rimeligt omfang overalt i landet.
- En fordelingsmodel for de samlede bevillinger til præsteløn mellem stifterne. Ministeren forventes at fastsætte retningslinjer om, at der fortsat anvendes en model for fordeling af præstestillinger, der bygger på faste kriterier som antal medlemmer af

folkekirken, antal kirker, antal kirkelige handlinger, forpligtelse i forhold til ikke-medlemmer og særlige vilkår i de enkelte stifter.

- Landskirkeskattens størrelse. Ministeren kan fastsætte nærmere rammer for udviklingen i landskirkeskattens størrelse.
- Udviklingen af fællesfondens udgifter. Ministeren kan fastsætte nærmere retningslinjer for udviklingen af fællesfondens udgifter, herunder et øvre loft for disse.
- Udligningsordningen. Ministeren kan fastsætte nærmere regler for størrelsen af det beløb, som skal anvendes som udlignings-tilskud og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (lignings-områderne).
- Understøttelse af uddannelse samt efter- og videreuddannelse af folkekirkens præster og kirkefunktionærer. Ministeren forventes at fastsætte retningslinjer, hvorefter der forsat skal ske en prioritering af uddannelse samt efter- og videreuddannelse af præster og kirkefunktionærer.
- Det mellemkirkelige arbejde.

Opregningen af de emner, der skal omtales i retningslinjerne, er ikke udtømmende.

Ministeren bevarer med muligheden for at fastsætte retningslinjer for rammerne for fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse en betydelig indflydelse på udvikling i fællesfondens indtægter og udgifter.

Folkekirkens Økonomiudvalg vil - ved siden af de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer - være bundet af bestemmelsen i lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, hvorefter der ikke kan budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreførte overskud fra tidligere år.

Forslaget vil således betyde, at det vil være Folkekirkens Økonomiudvalg, som inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer vil have kompetence til:

- at fastsætte landskirkeskattens størrelse,
- at fastsætte en overordnet prioritering mellem fællesfondens forskellige udgiftsområder, herunder de fælles anliggender,
- at fastsætte det beløb, der af fællesfonden skal anvendes til løn, godtgørelse m.v. til præster og provster. Beløbet skal ses 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 ud fra en fordelingsmodel, der bygger på faste kriterier,

- at fastsætte bevillinger til de myndigheder og institutioner, der finansieres helt eller delvis af fællesfonden, og
- at fastsætte størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud, og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområderne).

7.5.2.3 Et andet mindretals anbefaling

Et andet mindretal (Lisbet Christoffersen) anbefaler, at der igangsættes et lovgivningsarbejde for fælles økonomi og fælles anliggender med udgangspunkt i flertallets udkast til lovforslag, dog med de præciseringer af begrebet 'fælles anliggender', de anførte kompetencebegrænsninger og de anbefalede klargøringer/ændringer vedr. procedurerne for sammensætning af udvalget der fremgår af det følgende.

For så vidt angår folkekirkens fælles økonomi og fælles anliggender er mindretallet enig med det altovervejende flertal i dette udvalg i, at kompetencen til at fastlægge og udskrive landskirkeskatten, modtage statens tilskud til folkekirken, fastlægge budgettet og aflægge regnskab for denne del af folkekirkens økonomi skal flyttes fra ministeren til et demokratisk sammensat organ, at organets kompetencer skal udøves inden for ministerielle retningslinjer, og at denne kompetenceændring må ske ved lov.

Mindretallet tilslutter sig flertallets argumenter herfor og henviser herudover til, at de faktiske sociologiske ændringer i opfattelsen af folkekirkens funktion, der foregår i disse år, og som ikke afspejles tydeligt nok i gennemsnitstal for medlemstal og kirkeligt brug, i sig selv indebærer, at det er nødvendigt at udskille folkekirkens økonomi og beslutningsprocesser på nationalt niveau fra ministerstyret, således at statens faktiske understøttelse af folkekirken (jf. grundlovens § 4) bliver tydeliggjort til forskel fra den nuværende situation, hvor staten på landsplan de facto driver folkekirken. Mindretallet finder, at lovgivning med dette udgangspunkt er udtryk for en ansvarlig udvikling af fællesfondens samlede budget og landskirkeskatten og dermed bidrager til en ansvarlig udvikling af styringen af folkekirken som sådan.

Folkekirkens Fællesudvalg bør imidlertid alene have den kompetence, der tillægges udvalget ved lov. En del af denne kompetence bør være at tage initiativ til eller finansiere nye, fælles anliggender samt at tage stilling til finansiering af det udviklingsarbejde, biskopperne måtte ønske at initiere vedrørende indre anliggender. Begrebet fælles anliggender bør således tydeliggøres i bemærkningerne til et lovforslag om et folkekirkens fællesudvalg.

Et fremtidigt udvalg vedrørende folkekirkens fælles anliggender skal sagligt kunne drøfte og prioritere opgaver inden for hele den folkekirkelige virksomhed på nationalt niveau. Det indebærer, at udvalgets sammensætning bør afspejle såvel virksomheden med gudstjenester og kirkelige handlinger som arbejdet med børn og unge, mission og diakoni, ligesom stifternes og de forskellige teologiske retningers opfattelser bør kunne afspejles. Flertalsforslagets forslag til sammensætning er udtryk for en interessant inddragelse af netværksdemokratiske overvejelser.

Mindretallet er således enig i, at der skal være mulighed for at opstille lister på landsplan, også fordi dette vil betyde en fortsat fastholdelse af den danske folkekirkes særkende med at være inkluderende over for folkekirkelige bevægelser. Mindretallet foreslår dog, at valgene på landsplan sker ved forholdstalsvalg efter den d'Hondt'ske metode, som kendes fra bl.a. menighedsrådsvalg. Det tillægges i den forbindelse også betydning hos dette mindretal, at indførelse af Sainte-Laguës-valgmetode vil give en unødvendig overrepræsentation til mindretal.

Med hensyn til forslaget om, at frie folkekirkelige organisationer skal kunne udpege tre repræsentanter finder mindretallet, at de interesser, der repræsenteres af de folkekirkelige organisationer, kunne lade sig repræsentere gennem opstilling på tværgående lister på landsplan. Hvis der i den videre lovproces fortsat er et ønske om, at de frie folkekirkelige organisationer skal udpege en eller flere repræsentanter, er det nødvendigt, at spørgsmål vedrørende identifikation og afgrænsning af de relevante organisationer, inklusion og eksklusion i kredsen af opstillingsberettigede samt afklaring af valgmetoder til identifikation af de indstillede medlemmer, bliver afklaret som led i denne proces. Det bør således ikke overlades til en lidt uklart afgrænset gruppe af organisationer på egen hånd at fastlægge kriterierne for udpegning af tre medlemmer, der skal indgå i prioritering og brug af landskirkeskatten og statens tilskud til folkekirken.

Mindretallet kan, fordi der også er tale om anvendelse af statstilskud, tilslutte sig forslaget om udpegning af to medlemmer efter drøftelse mellem kirkeministeren og andre fagministre.

Mindretallet forudsætter i øvrigt generelt, at en indførelse af netværksdemokratisk baseret sammensætning af folkekirkens fællesudvalg samtidig må give anledning til drøftelse af en ændring af menighedsrådsvalgloven, idet der tilsvarende på lokalt plan kan være behov for at styrke det ressourcemæssige grundlag for folkekirkens virksomhed.

Mindretallet fraråder at tildele fællesudvalget anden egentlig kompetence, for så vidt angår indre anliggender, end den indirekte indflydelse, der ligger i bevillingskompetencen i forhold til de nødvendige udgifter. Mindretallet finder i stedet, at fællesudvalget bør tillægges en selvstæn-

dig rolle i processen med regulering af indre anliggender. Hermed fremgår det klart af folkekirkens struktur, også på nationalt niveau, at der er et skel mellem et (snævert fastlagt) kompetenceområde for præste- og bispeembedet og et (meget vidt fastlagt) kompetenceområde for organer, sammensat med gejstlig repræsentation, men med klart flertal af lægfolk.

8 Fælles anliggender

Betegnelsen fælles anliggender omfatter forskellige initiativer eller aktiviteter inden for folkekirken, som det af forskellige grunde anses for relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau.

I det følgende er det beskrevet, hvordan nogle af de hidtidige fælles anliggender er blevet sat i gang, og hvordan de er blevet udviklet.

De fælles initiativer eller aktiviteter, som findes i folkekirken i dag, 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 udviklet eller 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 har således aldrig været en bestemt fremgangsmåde i forhold til udvikling af eller beslutning om igangsættelse af nye aktiviteter. Men for disse initiativer gælder, at der er behov for en fælles finansiering. Derfor træffes de endelige beslutninger om dem i tilknytning til fællesfonden, hvor kirkeministeren alene har den retlige beslutningskompetence. Nogle af de eksisterende fælles aktiviteter er lovreguleret.

I det følgende er det beskrevet, hvordan nogle af de fælles anliggender er blevet sat i gang, og hvordan de er blevet udviklet.

Uddannelse og efteruddannelse af præster

Uddannelse og efteruddannelse af præster er det ældste af de eksisterende fælles anliggender. Det første initiativ på dette område blev taget for mere end 200 år siden.

Grundlaget for dette fælles anliggende er i dag fastsat i lov nr. 309 af 16. maj 1990 om folkekirkens institutioner til uddannelse og efteruddannelse af præster. Det fremgår af denne lov, at institutionerne ledes af en fælles bestyrelse, der beskikkes af ministeren, og at udgifter ved uddannelsesinstitutionernes drift afholdes af fællesfonden, jf. lov om folkekirkens økonomi.

Det første initiativ blev taget af biskop Frederik Münter, som i 1808 fremlagde en uddannelsesplan for Sjællands Stift. Den bestod blandt andet i oprettelse af Institut for Pastoralvidenskaberne med henblik på at sikre de teologiske kandidater "en nyttevidenskabelig tillægsuddannelse for at lette deres vej i embedet". Den 5. maj 1809 indbød biskop-

pen til forelæsning i bispeboligen, hvor han indviede Det kgl. Pastoralseminarium, som Frederik VI havde oprettet ved kgl. resolution af 13. januar 1809.

I 1942 blev Pastorseminariet omdannet til selvstændig kursusinstitution under Kirkeministeriet, beliggende i København. I 1969 blev en selvstændig afdeling oprettet i Aarhus.

I 1992 blev Præsternes Efteruddannelse på baggrund af et udvalgsarbejde oprettet som en selvstændig institution med ansvar for obligatorisk efteruddannelse for nyansatte præster og provster.

I 2002 blev efteruddannelsen organisatorisk lagt sammen med Pastorseminariet til Folkekirkens Institut for Præsteuddannelse med Pastorseminariet og Efteruddannelsen som undertitler.

En institution med egentlig efteruddannelse af præster som opgave blev etableret ved lov af 14. februar 1964. Det var Præstehøjskolen, som skulle tilbyde præster en praktiskeologisk og almenteologisk efteruddannelse.

I forlængelse af et arbejde på Præstehøjskolen om udvikling og formidling af pædagogiske principper til kirkelig undervisning opstod i 1992 Folkekirkens Pædagogiske Institut som en selvstændig institution. Denne institution skulle ikke alene tilbyde efteruddannelse til præster, men også til andre undervisere i folkekirken.

Præstehøjskolen og Folkekirkens Pædagogiske Institut blev i 2001 organisatorisk lagt sammen til Teologisk Pædagogisk Center Løgumkloster.

Bestyrelsen for folkekirkens uddannelsesinstitutioner for præster besluttede i 2012 at gennemføre en analyse med henblik på at opstille modeller for organisering af den fremtidige præsteuddannelse under én rektor for at styrke uddannelserne. Den nye organisation skulle også kunne rumme et folkekirkeligt videns- og studiecenter samt aktiviteterne i Folkekirkens Konfirmandcenter.

I de seneste år har der været en del debat om behov for et folkekirkeligt viden- eller forskningscenter. Parallelt med analysen af præsteuddannelserne nedsatte ministeren en arbejdsgruppe om opgaver og indhold i et evt. folkekirkeligt viden- eller forskningscenter. Arbejdsgruppen af-rapporterede til ministeren med indstilling om indhold og opgaver for et videns- og studiecenter for folkekirken.

Som resultat af disse parallelle projekter besluttede ministeren efter indstilling fra bestyrelsen for folkekirkens uddannelsesinstitutioner for præster med virkning fra den 1. januar 2014 at danne Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter (FUV) under én rektor, organiseret i to søjler for henholdsvis "uddannelse" og "viden og udvikling".

Samtidig med etableringen af FUV blev det besluttet, at aktiviteterne i Folkekirkens Konfirmandcenter, indgår i FUV.

Folkekirkens Konfirmandcenter blev i 2010 etableret af KFUM og KFUK samt FDF med den opgave at formidle og udvikle ideer og aktiviteter til konfirmationsforberedelsen. Centeret blev finansieret af indsamlede midler samt bevillinger fra fonde og har drevet kursusvirksomhed og fungerer som ressourcecenter, bl.a. via hjemmesiden konfirmandcenter.dk.

Efter indstilling fra bl.a. biskopperne blev det i 2012 aftalt med ministeriet, at Folkekirkens Konfirmandcenter fra efteråret 2012 og i 2013 skulle finansieres af fællesfonden, og at der skulle ske en analyse af mulighederne for at lade aktiviteterne indgå i en fælles institution for præsters uddannelse, studie- og videnscenter og konfirmandcenteret.

FUV er lokaliseret i de eksisterende uddannelsesinstitutioners rammer i København, Århus og Løgumkloster.

Kirkemusikskolerne

Folkekirkens Kirkemusikskoler uddanner organister, kirkesangere, kirkekorledere og klokkenister. Der er i dag 3 kirkemusikskoler, som tilbyder undervisning i hver sit geografiske område.

Kirkemusikskolen i Løgumkloster begyndte sin virksomhed i 1979 som privat institution under ledelse af Peter Langberg. Skolens primære område er Haderslev Stift, Ribe Stift og Fyens Stift. Desuden henregnes Horsens Provsti til Løgumkloster Kirkemusikskole. I de første ti år blev også undervisningen på Sjælland varetaget af Løgumkloster Kirkemusikskole.

Vestervig Kirkemusikskole så dagens lys i 1980 og delte i de første år lokaler med Sydthy Musikskole. Undervisningen foregik i starten som holdundervisning under aftenskoleloven. Kort tid efter blev der udarbejdet en studieplan, så uddannelsen blev kompetencegivende.

Siden 1983 har Løgumkloster Kirkemusikskole og Vestervig Kirkemusikskole været uddannelsesinstitutioner under Kirkeministeriet¹⁸ og finansieret over fællesfonden. Skolerne bliver ledet af hver deres bestyrelse.

Sjællands Kirkemusikskole opstod som en privat skole i Kgs. Lyngby, der blev kommunalt støttet gennem lovgivningen om fritidsundervisning. Sjællands Kirkemusikskole blev ligesom de øvrige to musikskoler etableret som en uddannelsesinstitution under ministeriet med en bestyrelse og finansieret af fællesfonden med virkning fra 1992.

¹⁸ Kgl. anordning nr. 489 af 14. oktober 1983 om kirkemusikskolerne i Løgumkloster og Vestervig.

De nuværende regler om musikskolerne findes i bekendtgørelse nr. 1132 af 13. december 1996.¹⁹

Det mellemkirkelige Råd

I 1954 blev der dannet et mellemkirkeligt råd til at varetage folkekirkens mellemkirkelige forbindelser. Rådet havde ikke officiel status i folkekirken, men i de første mange år deltog samtlige biskopper i arbejdet, hvilket gav Rådet en vis officialitet. Der blev desuden på finansloven bevilget tilskud til at dække nogle af udgifterne ved folkekirkens mellemkirkelige forbindelser, herunder folkekirkens medlemskontingent i internationale kirkelige organisationer som Kirkernes Verdensråd og Det lutherske Verdensforbund.

Den 14. januar 1986 fremsendte biskop Herluf Eriksen på biskoppernes vegne til ministeren en indstilling om en drøftelse af den fremtidige struktur for det mellemkirkelige arbejde og anmodning om, at der skulle nedsættes en arbejdsgruppe.

Arbejdsgruppen foreslog i sin beretning til ministeren i juni 1987 (betænkning nr. 1119/1987), at der tilsigtes en struktur på Rådet, således at Den danske Folkekirkes mellemkirkelige forpligtelse varetages som et ansvar, der påhviler folkekirken.

I 1989 vedtog Folketinget en ændring af loven om folkekirkens økonomi, som bemyndigede ministeren til at fastsætte regler om folkekirkens mellemkirkelige arbejde, herunder om finansiering af et centralt mellemkirkeligt råd af fællesfonden. De regler, som ministeren fastsatte i en bekendtgørelse, indebar, at der også blev oprettet mellemkirkelige stiftsudvalg, som blev valgt af menighedsrådsmedlemmerne i hvert stift. Hvert stiftsudvalg skulle udpege ét medlem til det nationale mellemkirkelige råd. Derudover skulle kirkeministeren udpege to biskopper til rådet. Lovændringen i 1989 blev vedtaget som en forsøgsordning, der blev gjort permanent i 1994.

I forarbejderne til lovændringen, herunder Folketingets Kirkeudvalgs betænkning over lovforslaget, blev det i øvrigt understreget, at "det mellemkirkelige råd ikke har synodal karakter", og at "der er fortsat ingen, der kan udtale sig på folkekirkens vegne".

Stiftsrådene, som blev etableret i 2009, har overtaget det mellemkirkelige stiftsudvalgs ansvar for det mellemkirkelige arbejde i stifterne samt ansvaret for at udpege medlemmer af det nationale mellemkirkelige råd.

¹⁹ <http://www.kirkemusikskole.dk/>, bekendtgørelse nr. 1132 af 13. december 1996, Rapport af september 2004 fra Det interne Evalueringsudvalg vedrørende kirkemusikskolerne.

Stiftsrådene har dog mulighed for at nedsætte særskilte udvalg til at varetage det mellemkirkelige arbejde.

Folkekirkens mellemkirkelige Råd finansieres primært ved bidrag fra fællesfonden. Et mindre bidrag ydes fortsat på finansloven. Rådets virksomhed er nærmere reguleret i bekendtgørelse nr. 740 af 13. juli 2009 om folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde.²⁰

Folkekirkens forsikringsordning

Provst Kr. Hjerrild Buhl foretog i 1991 undersøgelser af forsikringsudgifterne i Ringsted-Sorø Provsti og senere i hele Roskilde Stift. På baggrund af disse undersøgelser anslog provsten, at folkekirken ville kunne spare penge ved at blive selvforsikrende.

Provsten rettede henvendelse til ministeriet med forslag til en selvforsikringsordning for folkekirken som helhed, og en arbejdsgruppe blev nedsat til at foretage en nærmere vurdering af, om der kunne opnås besparelser på folkekirkens forsikringsudgifter – særligt ved selvforsikring.

I september 1995 aflagde arbejdsgruppen rapport, og arbejdsgruppens flertal anbefalede, at der blev etableret en selvforsikring, således at folkekirken kun skulle tegne de forsikringer, der ifølge anden lovgivning er pligt til at tegne, og i øvrigt selv over ligningen afholde alle udgifter til dækning af skader og tab.

Med baggrund i arbejdsgruppens anbefaling, efterfølgende undersøgelser samt forhandling med Finanstilsynet blev en række forhold vedrørende grundlaget for en fælles forsikring for folkekirken afklaret.

Fra den 1. april 1999 fik folkekirken en ny forsikringsstruktur med en fælles forsikrings- og selvforsikringsordning.

Den betød, at skadesudgifterne for de lokale myndigheder blev afholdt af fællesfonden, dog med en selvrisiko, som de lokale kirkelige myndigheder selv skulle afholde.

Efter en lovændring blev finansieringen af forsikringsordningen lagt om med virkning fra 1. januar 2007. De lokale kirkelige kasser indbetaler nu forsikringsbidrag til fællesfonden. Forsikringsordningen er dermed økonomisk neutral for fællesfonden.

Folkekirken fik ved en lovændring i 2012 mulighed for at blive selvforsikrende for arbejdsskader på samme måde som staten. Fra 2014 er folkekirken selvforsikrende for brand- og tingskader og arbejdsskader,

²⁰ <http://www.interchurch.dk/om-os/historie/>, Folketingstidende 1988-89, Tillæg A, sp. 3189 ff., lov nr. 334 af 24. maj 1989, lov nr. 433 af 1. juni 1994.

mens ansvarsforsikring er tegnet kollektivt efter EU-udbud i et privat selskab.

Folkekirkenes forsikringsordninger administreres af Københavns og Helsingør stifter, der udgør Folkekirkenes Forsikringsenhed.

folkekirken.dk

I 1997 tog en gruppe københavnske præster samlet i Folkekirkenes Internetudvalg initiativ til at oprette hjemmesiden folkekirken.dk. Sognepræst Gunnar Bach Pedersen var en central drivkraft i dette.

Hjemmesiden blev i begyndelsen finansieret af bidrag fra sogne i København samt ved, at Gunnar Bach Pedersen af biskoppen fik lov til at bruge en tredjedel af sin arbejdstid på redaktionen. Ambitionen var allerede fra starten, at hjemmesiden skulle være for hele folkekirken.

I 2002 blev folkekirkenes internetsituation sat på dagsordenen ved et bispemøde. Det førte til, at der i 2003 blev arrangeret en temadag med overskriften "folkekirken.dk's fremtid". Året efter overtog biskopperne i fællesskab domænenavnet med henblik på at udvikle en ny hjemmeside, der skulle fungere som en "fælles grafisk platform", som stifterne selv skulle fylde indhold i. Det var i første omgang Folkekirkenes Infocenter i København, der stod for redaktionen, men i april 2005 blev hjemmesiden relanceret med et betydeligt økonomisk tilskud fra Edith & Godfred Kirk Christiansens Fond og med Danmarks Kirkelige Mediecenter som operatør.

Fra 2008 er hjemmesidens driftsudgifter finansieret af fællesfonden, og ejerskabet er overgået til ministeriet. Der blev udarbejdet en vedtægt og nedsat en bestyrelse for folkekirken.dk. I januar 2009 blev der ansat en redaktør for hjemmesiden, og folkekirken.dk blev relanceret den 1. december 2009.

folkekirken.dk er i henhold til vedtægter, der er godkendt af Ministeriet for Ligestilling og Kirke (nu Kirkeministeriet), bestemt som: "den institution, som varetager den daglige drift af folkekirkenes officielle hjemmeside foruden en række andre kommunikative aktiviteter, herunder sådanne, som efter biskoppernes ønske koordineres og/eller løses af folkekirken.dk".

Blandt andre kommunikative aktiviteter, som folkekirken.dk har deltaget i realiseringen af, kan bl.a. nævnes det fælles logo for folkekirken og tilhørende grafisk værktøjskasse, der blev udviklet i løbet af 2012, og som kan bruges af alle sogne og institutioner i folkekirken.

Initiativet til at få udarbejdet et fælles logo blev taget i 2010-2011 af en gruppe, der bl.a. bestod af biskopper og repræsentanter for Landsforeningen af Menighedsråd. På grundlag af indstilling fra biskopperne og

Landsforeningen blev der på fællesfondens budget for 2012 afsat midler til at dække udgifterne ved udvikling af et logo og en tilknyttet grafisk værktøjskasse, der kan benyttes af alle sogne, provstier, stifter og institutioner i folkekirken.

Folkekirke og Religionsmøde

Stiftssamarbejdet Folkekirke og Religionsmøde blev etableret i december 2001.

Baggrunden for etableringen af samarbejdet var en anbefaling fra det såkaldte islam-udvalg, som biskopperne nedsatte i januar 1998. Udvalget skulle beskæftige sig med folkekirkens forhold til de religioner, som mennesker af en anden etnisk oprindelse her i landet har. Biskopperne ønskede et samtaleforum og inspirationsfælleskab, hvor stifternes erfaringer skulle inddrages.

Islam-udvalget gav en række anbefalinger til biskopperne med henblik på det videre arbejde med folkekirkens møde med islam og muslimer.

Som følge heraf etablerede syv af folkekirkens stifter "Stiftssamarbejdet om Folkekirke og Religionsmøde", som skulle være det forum, hvor arbejdet skulle føres videre. I processen blev det besluttet, at Folkekirke og Religionsmøde ikke blot skulle beskæftige sig med mødet med islam, men også med andre religioner som buddhisme og hinduisme samt med andre livstydninger.

Fokus for Folkekirke og Religionsmøde blev således arbejdet med at være folkekirke i en tid præget af religiøs og kulturel mangfoldighed.

Gennem det første halvandet år foregik arbejdet i bestyrelsen og i en række underudvalg. Pr. 1. april 2003 blev der ansat en konsulent og daglig leder af Folkekirke og Religionsmøde. Stillingen ændredes 1. januar 2005 til generalsekretær.

I 2004 indgik yderligere to stifter - Lolland-Falster og Ribe - i samarbejdet, som dermed tæller ni af folkekirkens ti stifter.

Fællesfonden yder tilskud til Folkekirke og Religionsmøde.

Den Folkekirkelige Udviklingsfond

I 2006 besluttede ministeren i forbindelse med fastlæggelsen af fællesfondens budget for 2007, at der skulle afsættes en pulje på 1,3 mio. kr. under betegnelsen Den Folkekirkelige Udviklingsfond.

Udviklingsfonden blev etableret for en forsøgsperiode på tre år, hvorefter den blev gjort permanent, og siden 2012 har den årlige bevilling været 2 mio. kr.

Den Folkekirkelige Udviklingsfond kan give støtte til udvikling af initiativer eller projekter, der fremmer udviklingen af folkekirkens arv og virke. Støtten gives efter ansøgning. I løbet af de første syv år blev der givet støtte til i alt 104 projekter,

Der kan hvert år peges på et særligt fokus- eller indsatsområde for støtte fra udviklingsfonden. I 2014 ydes der således især støtte til initiativer, der fremmer engagement i og oplysning om påskens betydning som højtid og tradition, særligt uden for kirkerummet, samt initiativer, der styrker den diakonale indsats i sognene.

Tildeling af støtte sker efter indstilling fra budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden, som ved behandlingen af ansøgningerne bliver tiltrådt af en repræsentant for Den danske Præsteforening.

9 Folkekirkens indre anliggender

9.1 Indre anliggender – hvad er det, og hvem har kompetencen?

9.1.1 Gældende ret

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

På baggrund heraf og med folkekirkens bekendelsesskrifter som ramme fører biskopperne tilsyn med præsternes embedsførelse. Det vil bl.a. sige forkyndelsen, herunder gudstjenestetilrettelæggelse med salmevalg og kirkelige handlinger, forvaltningen af sakramenterne, sjælesorg og konfirmandundervisning m.v.

I gældende ret har der ikke traditionelt været sondret mellem folkekirkens indre og ydre anliggender. Det skal bl.a. forstås således, at det i almindelighed har været antaget, at folkekirkens indre anliggender ikke er unddraget lovgivningsmagtens kompetence. Folketinget og regeringen er således folkekirkens øverste beslutningsorgan og fastlægger de retlige rammer for folkekirkens virksomhed.

Folketingets adgang til at vedtage love om kirkelige anliggender er dog begrænset af den udtrykkelige og normative bestemmelse i grundlovens § 4:

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

Den evangelisk-lutherske lære er ikke nævnt i grundloven, men er forudsat på grundlag af de skrifter, der er opregnet i Danske Lov 2. bog, kapitel 1: Bibelen, de tre oldkirkelige trosbekendelser, Den Augsburgske Konfession og Luthers lille Katekismus.

Folketinget og regeringen er bundet af grundlovens § 4, 1. led, og kan således ikke regulere folkekirkens forhold på en måde, der er i strid med den evangelisk-lutherske bekendelse. Grundloven siger intet om bekendelsesskrifternes nærmere forståelse, dvs. om de skal udlægges bogstaveligt eller ud fra en friere fortolkning. Henset til bekendelsesskrifternes historiske karakter sker den nærmere fortolkning på baggrund af såvel en (rummelig) kirkelig og teologisk tradition som den aktuelle kontekst.

Af grundlovens § 66 fremgår:

"§ 66. Folkekirken forfatning ordnes ved lov."

I sammenhæng med indførelsen af religionsfriheden var det under forberedelserne af grundloven af 1849 tanken at indføre en vis frihed for folkekirken i forhold til statsmyndighederne. Dette skulle ske ved en kirkeforfatning, hvor folkekirken skulle etableres med et vist niveau af repræsentativt selvstyre angående folkekirkens egne forhold.

Grundlovens § 66 er imidlertid ikke blevet udmøntet i en samlet forfatning for folkekirken, men der er lovgivet på en række områder. I dag har bestemmelsen næppe andet retligt indhold end et krav om, at folkekirkens styrelsesforhold skal reguleres ved lov.

I praksis er der lovgivet om medlemskab, om styrelse og kompetence for menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd, om ansættelse af præster, provster og biskopper og om disses kompetencer samt om ansættelse af kirkefunktionærer. Der er også lovgivet om 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.

Der er dog også enkeltstående eksempler på, at der er lovgivet om forhold, der må siges at falde ind under begrebet folkekirkens indre anliggender.

Et eksempel er den såkaldte "Lex Vaalse" fra 1917, hvorefter en sognepræst blev indsat i et embede uden kollats fra biskoppen, og hvor tilsynet med præsten for så vidt angik præsteembedet, sakramenternes forvaltning og sjælesorgen blev overført fra biskoppen til kirkeministeren.

Lovgivningen fra 1947/1948 om kvinders adgang til at søge præstestillinger og om adgang for biskopper til fritagelse i visse tilfælde for at føre tilsyn med en menighed og dennes præster er et andet eksempel.

Et tredje eksempel er loven om domstolsbehandling af gejstlige læresager fra 1992. Loven finder anvendelse på sager, der indbringes for præsteretten eller bisperetten med påstand om, at en præst, provst eller biskop i forkyndelsen eller på anden lignende måde har tilsidesat den danske folkekirkes bekendelsesgrundlag (læresager). Ifølge loven behandles læresager ved de almindelige domstole, der tiltrædes af teologisk sagkyndige.

Lovgivningen om sognebåndsløsning, lovgivningen om valgmenigheder samt lovgivningen om præsters ret til at undlade at vie fraskilte eller par af samme køn kan samtidig ses som udtryk for statsmagtens værn om friheden i folkekirken.

Lovgiver har imidlertid udvist betydelig tilbageholdenhed over for at tage stilling til liturgiske spørgsmål, gudstjenesteordning m.v. Folketinget har således aldrig lovgivet herom.

Siden 1849 har regeringen således i kraft af en sædvane ved vedkommende minister stået for reguleringen af disse indre kirkelige anliggender i det omfang, det har været nødvendigt at regulere dem.

Reguleringen sker gennem kongelige anordninger eller resolutioner, der udstedes efter ministerens indstilling og på ministerens ansvar. Ministeren kan uden at inddrage Folketinget udstede bindende retsregler om disse indre kirkelige anliggender.

Denne sædvane har ikke grundlovskraft, hvilket indebærer, at den principielt ikke afskærer Folketinget fra til enhver tid at beslutte at lovgive på disse områder.

Som eksempler på den retlige regulering i medfør af den nævnte sædvane kan nævnes, at der ved kongelig resolution er autoriseret gudstjenesteordning, bibeloversættelse, salmebog og ritualer for dåb, nadver i hjemmet, konfirmation, 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 kongelig resolution eller kongelig anordning, udarbejdet vejledende ordninger for nogle andre kirkelige handlinger. Der er bl.a. vejledende ordninger for begravelse og bisættelse (idet ritualer for jordpåkastelse dog er autoriseret), urnenedsættelse, kirkegårdsindvielse og kapelindvielse.

Det er kirkeministeren, som i medfør af en sædvane har kompetencen til at foretage den retlige regulering af disse anliggender, uanset om de betegnes som folkekirkens indre kirkelige anliggender.

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 vis 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.

9.1.2 Praksis

Ministerens kompetence til at regulere folkekirkens indre anliggender udøves i praksis ved, at ministeren forelægger indstillinger til Dronningens underskrift.

Indstillingen indeholder en kort sagsfremstilling underskrevet af ministeren med forslag til en ekspedition, som underskrives af Dronningen. For kongelige anordningers vedkommende vil disse være forsynet med ministerens kontrasignatur.

Der er ikke fastlagt regler om proceduren, som fører frem til en indstilling, idet fremgangsmåden hviler på en tradition.

I praksis vil sager om folkekirkens indre anliggender, der afgøres ved kongelig resolution eller kongelig anordning, have været drøftet med biskopperne og - forinden disse drøftelser finder sted - oftest også have været genstand for et udvalgsarbejde. Og ofte vil sager have været genstand for omfattende høringer.

Der er ikke fastlagt regler om, at nogen kirkelig instans, f.eks. en særligt udpeget biskop, biskopperne i fællesskab eller andre, formelt har krav på at medvirke ved udformningen af regler på disse områder, eller selv kan udstede, ændre eller dispensere fra egentlige retsregler. Realiteten er dog, at ministeren orienterer sig bredt inden for folkekirken, og at ministeren altid rådfører sig med biskopperne.

Der findes ingen regler om, at ministeren er forpligtet til helt eller delvis at følge forslag fra udvalg, arbejdsgrupper og kommissioner.

De skiftende ministre siden 1849 har imidlertid generelt udvist stor skønsomhed og været tilbageholdende med selvstændigt at regulere de indre kirkelige anliggender. Ministerens kompetence til at udstede anordninger på disse områder er derfor oftest 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 samt efter omstændighederne lægfolk og eventuelt anden sagkundskab end den teologiske.

Enhver minister forvalter sin kompetence i lyset af den aktuelle kontekst, herunder den konkrete sags karakter.

Ministerens nedsættelse af kommissioner, arbejdsgrupper og udvalg sker på baggrund af en problemstilling, der ønskes belyst. Problemstillingen beskrives i et kommissorium, og udpegning af medlemmerne til et udvalg sker bl.a. under hensyntagen til de interesser, som må antages

at blive umiddelbart berørt af kommissoriets indhold, og de nødvendige fagkyndige bidrag.

I relation til de udvalgsarbejder, som ministeren sætter i gang med henblik på en nærmere undersøgelse af en sag, har ministeren lejlighed til at bedømme og kommentere arbejdet, når det er afsluttet, og der skal tages stilling til, hvad der videre skal ske, og ministeren er ikke bundet af de forslag, som et udvalg fremlægger.

Som medlem af regeringen er ministeren underlagt de parlamentariske regler og principper, hvilket bl.a. indebærer, at det stående folketingsudvalg (Kirkeudvalget) og folketingsmedlemmerne kan stille spørgsmål til ministeren. Indenfor ministerens ressort kan der stilles spørgsmål til ministeren om såvel indre som ydre anliggender. Det juridiske grundlag for Folketingets kontrol med regeringen er parlamentarismen, som er fastlagt i grundlovens § 15. Bestemmelsen indebærer, at ministeren må gå af, hvis Folketinget udtaler sin mistillid til ministeren. Og regeringen må gå af eller udskrive valg, hvis Folketinget udtrykker sin mistillid til statsministeren.

Den hidtidige procedure er nærmere beskrevet i notatet "Hidtidig procedure vedrørende regulering af folkekirkens indre anliggender", der findes som bilag 5 i denne betænkning.

9.1.3 Sondringen mellem indre og ydre anliggender

Som anført ovenfor har der i gældende ret traditionelt set ikke været sondret mellem folkekirkens indre og ydre anliggender.

August Roesen anfører således i "Dansk Kirkeret", 3. udgave, 1976, side 19, følgende om indre og ydre anliggender:

"Rent bortset fra, at det ville være overordentligt vanskeligt at finde en pålidelig afgrænsning af 'indre' og 'ydre' anliggender, er der ikke noget retligt grundlag for opstilling af sådan en sondring."

Preben Espersen anfører i "Kirkeret i grundtræk", 1. udgave, 2000, side 41 f., bl.a. følgende:

"Der kan [...] ikke af den kirkelige lovgivning umiddelbart udledes en bestemmelse af begrebet 'indre anliggender'.

Der er da også både i den hidtidige juridiske og teologiske teori overvejende enighed om, at en retlig sondring mellem kirkens ydre og indre anliggender ikke kan udledes af den gældende retsordning."

Det udelukker dog ikke, at der meningsfuldt kan tales om folkekirkens indre anliggender.

Grundlovens § 67, der beskytter religionsfriheden, har følgende ordlyd:

"§ 67. Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden."

Hans Gammeltoft-Hansen anfører i Årbog for Århus Stift, 2002, side 64 ff., om grundlovens § 67, at:

"[D]en særlige beskyttelse [efter bestemmelsen] først og fremmest tager sigte på de egentligt kultiske handlinger og deres rammer (bøn, gudstjeneste m.v.). Hertil kommer en række aktiviteter, som efter omstændighederne kan udgøre de nødvendige praktiske forudsætninger for de kultiske og rituelle handlingers udøvelse, f.eks. opførelse af kirker, templer, klostre m.v., uddannelse og udpegning af præster og andre religiøse embedsindehavere, udformning af salmebøger eller tilsvarende, etc. Derimod falder aktiviteter af almindelig karakter som f.eks. drift af skoler, hospitaler, sociale institutioner, klubber for unge eller ældre, etc. uden for beskyttelsen efter § 67, uanset om de udføres på et religiøst grundlag eller med et religiøst sigte.

Nu er det ikke noget stort skridt (faktisk ikke engang et lille skridt) at betegne det værnede område i grundlovens § 67 som trossamfundenes 'indre anliggender'. Eller, omvendt, at benævne Folkekirkens indre anliggender som dens 'religiøse praksis'.

Og dermed er koblingen foretaget. Begrebet 'indre anliggender' har haft en lang og retligt set temmelig afklaret eksistens i forhold til de trossamfund der er omfattet af grundlovens § 67. Intet synes mere nærliggende end at anvende ganske det samme udgangspunkt når spørgsmålet drejer sig om Folkekirkens indre anliggender."

Der henvises tillige til samme forfatter i "Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999", side 450 f., og "Politik og Jura, Festskrift til Ole Espersen", 2004, side 124 f.

Som anført ovenfor er Folketinget og regeringen bundet af grundlovens § 4, 1. led, hvorefter den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke, og folkekirkens forhold, herunder de indre anliggender, kan således ikke reguleres på en måde, der er i strid med den evangelisk-lutherske bekendelse.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens (EMRK) artikel 9 har følgende ordlyd:

"Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed; denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke.

Stk. 2. Frihed til at udøve sin religion eller tro skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.”

EMRK artikel 9, stk. 1, kan opdeles i en indre frihed (retten til at tænke frit og tro) og en ydre frihed (“udøve”), dvs. afholdelse af gudstjeneste, kostregler, beklædning, overholdelse af ritualer og bestemte forskrifter. Mens den indre frihed er absolut, kan den ydre frihed begrænses efter artikel 9, stk. 2, hvis betingelserne er opfyldt. Det indebærer, at en begrænsning af friheden til at udøve sin religion eller tro skal have hjemmel i lovgivningen og være ”nødvendig i et demokratisk samfund” (relevant, tilstrækkeligt og proportionalt) og forfølge et af de hensyn, der er nævnt i artikel 9, f.eks. at beskytte ”andres rettigheder og friheder”. På den baggrund har den hidtidige regulering af de såkaldte ”indre anliggender”, som på dette punkt adskiller sig fra den ”indre frihed” i konventionens artikel 9’s forstand, været i overensstemmelse med EMRK artikel 9.

Der kan i den forbindelse også henvises til Jens Elo Rytter, der i ”Individets grundlæggende rettigheder”, 2013, side 292, anfører følgende om folkekirkens religionsfrihed:

”Nogle mener, at Folkekirkens religionsfrihed er det virkelige problem, navnlig fordi Folkekirken ikke nyder samme beskyttelse mod indgreb i indre anliggender som andre trossamfund. Folketinget og kirkeministeren kan – kun begrænset af Grl. § 4, som beskytter selve Folkekirkens lære – træffe beslutning om f.eks. formerne for gudstjeneste, salmebog etc. Dette sker i praksis. Her kunne ligge et problem, eftersom artikel 9 principielt beskytter Folkekirken på linje med andre trossamfund i Danmark. Det forekommer imidlertid nærliggende, at EMD inden for ret vide rammer vil acceptere en sådan regulering af statskirkens anliggender som en naturlig konsekvens af selve statskirkeordningen.”

Ordet ”statskirkeordningen” er en oversættelse af ”established church”, hvilket i denne sammenhæng betyder en kirke med et særligt forhold til staten; i dansk sammenhæng vil det sige folkekirken.

9.2 Biskopperne som kollegium

9.2.1 Gældende ret

Bispeembedets tilsynsforpligtelse, som den er fastlagt og udøves inden for hver biskops stift, er udførligt beskrevet i et notat om bispeembedet i den danske folkekirke. Der henvises til betænkningens bilag 4.

I forbindelse med udvalgets drøftelser om ændrede styreformer har udvalget overvejet, hvilken rolle biskopperne som kollegium har og fremover skal have.

Bispeembedet er i den lutherske kirke en funktion af præsteembedet med henblik på, at kirken skal ledes og fastholdes på sin opgave. Biskoppen har til opgave at inspirere, opmuntre og vejlede stiftets præster og menigheder. Bispeembedet medvirker til at sikre kirkens forkyndelse og eksistens ved at føre tilsyn med, at evangeliet faktisk forkyndes og at der sker en stadig liturgisk fornyelse.

Den kirkelige lovgivning forordner som hovedregel den enkelte biskops forpligtelser og opgaver inden for stiftet.

Den enkelte biskop kan udarbejde konkrete vejledninger vedrørende gudstjenester og kirkelige handlinger i stiftet.

Det må anses for væsentligt, at folkekirken opfatter sig selv som et åbent kirkesamfund, som alle døbte i Danmark, der vil, kan være en del af, og at folkekirken samtidig er rammen om den kristne bekendelse, som den er nedarvet fra den tidlige kirke og indtil i dag, og som det er formuleret i Bibelen og bekendelsesskrifterne.

Da den danske folkekirke er en enhed, på tværs af de ti stifter, har det været naturligt, at biskopperne mødes til drøftelse af fælles anliggender for hele kirken samtidig med, at biskopperne har et selvstændigt ansvar for hver deres stift. Biskopperne varetager derfor ikke blot deres embede individuelt, men af en række grunde også i fællesskab med andre biskopper og som led i et fællesskab af biskopper.

Den fælles folkekirke bindes således sammen af et fælles præsteembede, et fælles bekendelsesgrundlag og fælles gudstjenesteordning, ritualer, bibeloversættelse og salmebog. Når biskopperne i visse sammenhænge optræder som et kollegium, er der derfor ikke kun tale om en historisk udvikling. Det skyldes også en teologisk nødvendighed for, at folkekirken kan fungere som et fællesskab.

Som kollegium varetager biskopperne i fællesskab deres læremæssige tilsynsopgave i spørgsmål, der vedrører hele kirken. Læremæssige spørgsmål er spørgsmål, der angår folkekirkens bekendelsesgrundlag, jf. grundlovens § 4, hvoraf fremgår, at den evangelisk-lutherske kirke er

den danske folkekirke. Den evangelisk-lutherske lære er, som anført ovenfor, forudsat som de skrifter, der er opregnet i Danske Lovs 2. bog, kapitel 1: Bibelen, de tre oldkirkelige trosbekendelser, den Augsburgske Konfession og Luthers lille Katekismus.

Biskopperne er - typisk efter dialog med andre aktører i folkekirken - initiativtagere og bidragydere til løbende videreudvikling af bibeloversættelse, folkekirkens liturgi 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.

Det er en mangeårig praksis, at forslag til nye gudstjenesteordninger, ritualer, salmebøger og bibeloversættelser drøftes kollegialt biskopperne imellem, og at biskopperne derefter foretager indstillinger eller anbefalinger over for kirkeministeren med henblik på kongelig autorisation. Udgivelser af nye gudstjenesteordninger er forsynet med et forord, underskrevet af biskopperne i fællesskab, ligesom biskopperne i fællesskab udsender vejledende ritualer og vejledninger om f.eks. dåb og begravelse / ligbrænding.

Biskopperne er ligestillede. Som "primus inter pares" forestår Københavns biskop indvielsen af nye biskopper, ligesom Københavns biskop og Københavns stiftskontor samler og udsender materialet til de regelmæssige bispemøder. Efter en særlig turnus deltager biskopperne i bispevielser i Norden og i de kirker, som er tilsluttet Porvoo-fællesskabet, som repræsentanter for biskopperne.

Som et led i varetagelsen af den læremæssige tilsynsopgave, på et område, der vedrører hele folkekirken, har biskopperne som kollegium til opgave at tage stilling til læremæssige spørgsmål i forhold til andre kirker. I november 1998 vedtog Folkekirkens mellemkirkelige Råd et notat om samarbejde mellem rådet og folkekirkens biskopper.

Notatet blev tiltrådt af biskopperne januar 1999. Det bestemmes her, at i sager, der har læremæssigt indhold, og som rådet vedtager at behandle, beder rådet biskopperne om at tage stilling til det læremæssige, således at biskoppernes stillingtagen indgår som den læremæssige del af Folkekirkens mellemkirkelige Råds svar. Denne aftale forudsætter, at folkekirkens læremæssige ansvar påhviler biskopperne i fællesskab, som kollegium.

Som et led i varetagelsen af den fælles læremæssige tilsynsopgave har biskopperne som kollegium også opgaver i gejstlige læresager. Som resultat af et udvalgsarbejde udsendte Kirkeministeriet i 2009 et cirkulære om forberedelse af gejstlige læresager. Det bestemmes her, at hvis en tilsynsførende biskop beslutter at rejse læresag mod en præst, bør der nedsættes et rådgivende undersøgelsesudvalg. Udvalget består af

den tilsynsførende biskop, to andre tjenstgørende biskopper samt to særligt teologisk kyndige præster, der ikke er omfattet af listen over teologisk sagkyndige til de gejstlige retter. Den tilsynsførende biskop er formand for udvalget.

Som et led i varetagelsen af den fælles læremæssige tilsynsopgave har biskopperne i fællesskab opgaver omkring uddannelse og videreuddannelse af præster. Biskopperne drøfter i fællesskab uddannelse og efteruddannelse af folkekirkens præster og indstiller repræsentanter for biskopperne til bestyrelsen for Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter.

Uden for området "indre anliggender" kan nævnes, at biskopperne i fællesskab tager stilling til tolkning af spørgsmål, der er henlagt til deres kompetence, såsom udarbejdelse af en fælles liste over trossamfund, der på forhånd kan forvente at få en anmodning imødekommet om at få stillet en kirke til rådighed i bestemte sammenhænge.

Ifølge den Augsburgske Bekendelse, artikel 28, må der sondres mellem de læremæssige tilsynsopgaver, der er biskoppernes egentlige opgave - og diverse administrative opgaver, som biskopperne varetager "efter menneskelig ret", dvs. efter den til enhver tid gældende danske lovgivning og forvaltningssædvane. De sidstnævnte opgaver kan veksle, hvorimod biskoppen i sin tilsynsforpligtelse er bundet af folkekirkens bekendelsesgrundlag samt præste- og bispeløfte.

Biskopperne mødes mindst tre gange årligt til drøftelser af og stillingtagen til fælles folkekirkelige spørgsmål både af læremæssig, liturgisk og forvaltningsmæssig karakter. Mødeledelsen forestås af biskopperne i henhold til en særlig turnus. Eftersom biskopperne på bispemøderne træffer afgørelser af kirkepolitisk og forvaltningsmæssig karakter, føres der referat, som er omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen.

Med jævne mellemrum mødes biskopperne til samråd med kirkeministeren. Her drøftes aktuelle folkekirkelige spørgsmål. Ved disse møder føres der referat, som er undergivet lov om offentlighed i forvaltningen.

Biskopperne udsender undertiden fælles erklæringer til pressen, både af teologisk og kirkepolitisk karakter.

Endvidere er der i omverdenen, herunder i særlig grad fra medierne, en forventning om, at en biskop i den danske folkekirke kan og vil udtale sig om kirkelige og etiske spørgsmål. Og i den brede offentlighed er der en forventning om, at også biskoppers synspunkter indgår i mediernes behandling af forskellige emner. Det betyder, at den enkelte biskops udtalelser og dispositioner ofte vil afføde reaktioner også udenfor dennes stift.

Der stilles både fra samfundet og fra kirken selv i stigende grad krav om en ensartethed i behandling af sager, ligesom det forlanges af folkekirken, at man samtænker ressourcer og økonomi i langt højere grad end tidligere. Alt dette forudsætter kollegiale drøftelser og orienteringer biskopperne imellem, ofte med henblik på at opnå enighed om prioritering. Et eksempel herpå er den aftale imellem biskopperne og Kirkeministeriet om en model for normering af præstestillinger og fordeling af stillinger stifterne imellem, som blev indgået i 2009.

Som nævnt fungerer bispemødet uden fast formand, hvorved understreges, at biskopperne i denne fælles drøftelse af tilsynsopgaverne er ligeværdige. Biskopperne indstiller som led heri også i fællesskab hvem af biskopperne, der af ministeren bør udpeges som repræsentanter til en lang række kirkeministerielle og folkekirkelige udvalg og organer, herunder f.eks. bestyrelsen for Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter, udvalg om folkekirkens opgaver i sogn, provsti og stift, provsteembedet, styringsreformudvalget og Folkekirkens mellemkirkelige Råd. Endvidere er der på baggrund af biskoppernes indstilling til ministeren ved kongelig resolution truffet beslutning om, hvem der varetager tilsynet med danske præster i udlandet.

Det er en god folkekirkelig tradition, at der til stadighed føres en åben, forpligtende samtale om en lang række spørgsmål af teologisk karakter. I den forbindelse tilstræbes det at inddrage repræsentanter fra menighederne i denne proces. Biskopperne har i sådanne spørgsmål undertiden i fællesskab måttet finde løsninger på uenigheder om teologiske spørgsmål, f.eks. i spørgsmålet om udarbejdelse af ritual for vielse af par af samme køn.

Det er biskoppernes ansvar at sørge for, at der finder en samtale sted, der repræsenterer de forskellige dele af folk og kirke.

9.3 Udvalgets overvejelser

9.3.1 Overvejelser om indre anliggender

Begrebet ”indre anliggender” kan fastlægges, således at det dækker de egentlige kultiske handlinger og deres rammer (bøn, gudstjeneste m.v.) med tilhørende nødvendige praktiske forudsætninger for de kultiske og rituelle handlingers udøvelse.

Begrebet ville dermed dække både det område, der i dag reguleres ved kongelige resolutioner og kongelige anordninger samt en del af den gældende kirkelige lovgivning.

I sine overvejelser og udkast til lovbestemmelser har udvalget begrænset sig til de emner, som hidtil har været reguleret ved kongelig resolu-

tion og kongelig anordning. Begrebet omfatter således gudstjenesteordning, bibeloversættelse, salmebog og ritualer for dåb, nadver i hjemmet, konfirmation, vielse og jordpåkastelse samt for bispevielse, kirkeindvielse, præstevielse, provsteindsættelse samt regler om dåb, konfirmation og indledende konfirmationsforberedelse (minikonfirmander). I dette område indgår en række generelle spørgsmål om forståelsen af folkekirkens lære.

9.3.2 Overvejelser om et bispekollegium

Hvis der gennemføres en lovgivning, som ændrer på kompetencen vedrørende folkekirkens indre anliggender, må der samtidig tages stilling til, hvorledes biskoppernes fremtidige rolle skal være i forhold til kompetencer og beslutningsprocedurer.

Det må således gøres klart, hvorledes samspillet mellem biskopperne og andre folkekirkelige instanser, herunder et eventuelt folkekirkeligt fællesudvalg, skal være, og det må også gøres klart, hvordan det fremtidige samspil mellem ministeren og biskopperne skal være.

Bispekollegiet fungerer som nævnt i dag uden fast formand, hvorved det understreges, at biskopperne i deres fælles drøftelse af tilsynsopgaverne er ligeværdige.

Den enkelte biskop kan have sin egen opfattelse af en given sag. Et eksempel er "Den vejledende ordning for en gudstjenestelig velsignelse for par, der har indgået registreret partnerskab", som seks af landets biskopper (samt Grønlands biskop) udsendte i 2005.

De øvrige biskopper valgte at henholde sig til muligheden for en gudstjenestelig markering af indgåelse af et registreret partnerskab, - en mulighed, som samtlige biskopper havde peget på i 1997.

Fra 2005 var det i seks stifter samt i Grønlands stift således en mulighed for registrerede partnere at få en gudstjenestelig velsignelse af deres registrerede partnerskab.

At der derefter var to forskellige ordninger, henholdsvis gudstjenestelig markering og gudstjenestelig velsignelse, har muligvis ikke haft den store praktiske betydning. Eksemplet giver imidlertid anledning til at pege på den principielle problemstilling, som vedrører et kollegialt organs beslutningskompetence.

Ved en lovfæstelse af bispekollegiet må der således tages stilling til, hvordan beslutninger træffes. Det skal således fastsættes i en forretningsorden, hvordan bispekollegiet træffer beslutninger, om formandskab m.v.

Det skal fremgå, hvilke beslutninger der kan træffes ved simpelt flertal, og hvilke der kræver kvalificeret flertal. Udvalget har i sin drøftelse af dette også lagt vægt på, at det vil være afgørende, at det tydeligt fremgår, hvordan såvel et flertal som mindretal i bispekollegiet har forholdt sig til den enkelte sag.

I sager, som alene vedrører vejledende ordninger, der ikke skal undergives behandling hos minister eller Dronning, (jf. det ovenfor beskrevne eksempel om en vejledende ordning for en gudstjenestelig velsignelse for par, der har indgået registreret partnerskab), kan ordningen tænkes videreført, som den fungerer i dag. Det vil sige, at de biskopper, som ikke slutter op om en given sag, ikke kan blokere for de øvrige biskoppers beslutning.

I spørgsmål, der reguleres ved kongelig resolution eller kongelig anordning, har biskopperne i hidtidig praksis indstillet ændringer af ritualer m.v. til ministeren på grundlag af enighed eller kvalificeret flertal. Ministeren har ikke formelt været forpligtet til at føre biskoppernes indstilling ud i livet, men praksis viser, at grundigt gennemarbejdede ønsker om f.eks. en ny salmebog er blevet gennemført.

Ministeren vil heller ikke i en eventuel fremtidig ordning med et lovfæstet folkekirkeligt fællesudvalg og et lovfæstet bispekollegium, være formelt bundet af en indstilling fra biskopperne. Men det må antages, at en minister, der også fremtidig forudsættes at udøve sit hverv med skønsomhed, som udgangspunkt vil være lydhor over for enstemmige indstillinger eller indstillinger med kvalificeret flertal fra bispekollegiet i samspil med et lovfæstet fællesudvalg.

To mindretal i udvalget finder, at der i tilfælde af lovgivning om biskoppernes indflydelse på indre anliggender bør indføres en formel binding sådan, at ministeren alene kan fremme et forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender, hvis et kvalificeret flertal af biskopperne samt brede kredse i folkekirken anbefaler dette.

Endelig har udvalget overvejet om en lovfæstelse af bispekollegiet med fordel kan ske ved en ændring af lov om udnævnelse af biskopper og om stiftsbåndsløsning.

Da loven om udnævnelse af biskopper og stiftsbåndsløsning alene indeholder betingelser for udnævnelse af biskopper, procedurebestemmelser for gennemførelse af bispevalg samt bestemmelser om stiftsbåndsløsning, finder udvalget imidlertid, at nye bestemmelser, der primært indeholder kompetencebestemmelser for bispekollegiet i forhold til indre anliggender og et folkekirkeligt fællesudvalg m.v. ikke naturligt hører hjemme der.

På den baggrund er udvalgets forslag til en lovfæstelse af, hvordan biskopperne fungerer som kollegium, indarbejdet i udkast til lovforslag om regulering af indre anliggender.

9.3.3 Overvejelser om et folkekirkeligt fællesudvalg

Udvalget har drøftet, om der bør nedsættes et permanent folkekirkeligt fællesudvalg, der skal have del i kompetencen vedrørende indre anliggender.

Der er i udvalget enighed om, at det er afgørende, at reguleringen af indre anliggender sker i et samspil mellem læge og gejstlige. Der er imidlertid forskellig opfattelse af, hvordan dette bedst kan ske. Udvalgets flertal finder således, at samspillet bedst tilgodeses ved nedsættelse af et fællesudvalg, der indgår som led i proceduren - og dermed får del i kompetencen vedrørende indre anliggender. Udvalgets mindretal finder, at samspillet bedst tilgodeses ved høring og inddragelse af biskopperne og folkekirkelige organer m.v., eller alternativt ved supplerende indflydelse fra et folkekirkeligt fællesudvalg indirekte via beslutninger om finansiering af udviklingsarbejde og evt. direkte gennem en selvstændig rolle i processen.

De forskellige opfattelser afspejler sig i de anbefalinger fra henholdsvis et flertal af udvalgets medlemmer og mindretal i udvalget, som findes i afsnittene 9.4.1, 9.4.2. og 9.4.3.

9.4 Udvalgets anbefalinger

Udvalget begrænser sig som anført (jf. ovenfor afsnit 9.3.1) til at fremsætte anbefalinger vedrørende de indre anliggender, som hidtil har været reguleret ved kongelig resolution og kongelig anordning, dvs. følgende:

- 1) Indre anliggender, der reguleres ved kongelig resolution, herunder autorisation af gudstjenesteordning, autorisation af ritualer for kirkelige handlinger, autorisation af salmebog samt autorisation af bibeloversættelse.
- 2) Andre indre anliggender, der reguleres ved kongelig anordning, herunder regler om dåb, indledende konfirmationsforberedelse (dåbsoplæring) og konfirmation.

Det foreslås, at disse indre anliggender fortsat reguleres ved kongelig anordning eller kongelig resolution efter indstilling fra kirkeministeren.

Der er i udvalget også enighed om, at det er afgørende, at reguleringen af indre anliggender sker i et samspil mellem læge og gejstlige. Der er

imidlertid forskellig opfattelse af, hvordan dette bedst kan ske, jf. anbefalingerne i afsnit 9.4.1 – 9.4.3.

De tre statslige repræsentanter i udvalget (Henrik Nepper-Christensen, Kristian Korfits Nielsen og Sune Thvilum-Kannegaard) indtager ikke standpunkter i forhold til de fremlagte løsningsforslag.

Jesper Langballe, der afgik ved døden den 15. marts 2014, havde ved møder i udvalget i januar og februar klart tilkendegivet, at han ønskede den nuværende ordning videreført uændret, jf. afsnit 1.4.

9.4.1 Flertallets anbefaling

Et flertal, der omfatter 13 af udvalgets medlemmer (Jens Andersen, Paw Kingo Andersen, Per Bucholdt Andreasen, Ulla Morre Bistrup, Helle Christiansen, Hans Gammeltoft-Hansen, Helga Kolby Kristiansen, Kurt E. Larsen, Karsten Nissen, Inge Lise Pedersen, Peter Skov-Jakobsen, Karen Sundbøll og Preben Juul Sørensen), anbefaler, at bispekollegiet lovfæstes, og at der oprettes et folkekirkeligt fællesudvalg, som tillægges kompetence vedrørende folkekirkens fælles økonomi og endvidere indgår som led i proceduren - og dermed får del i kompetencen - vedrørende indre anliggender.

Om udvalgets overvejelser og anbefalinger om Folkekirkens Fællesudvalg og sammensætningen af det henvises til kapitel 7.4.2. og 7.5.2.1.

Den foreslåede procedure omkring ny eller ændret regulering af folkekirkens indre anliggender tilsigter inddragelse af kirkeminister, folkekirkelige organer, relevant sagkundskab og bred høring.

Proceduren indebærer,

- at samspillet mellem læge og gejstlige sikres gennem et krav om enighed mellem Bispekollegiet og fællesudvalget ved afgivelse af indstillinger m.v. til ministeren,
- at der vedrørende alle spørgsmål af indgribende eller omfattende karakter nedsættes udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger. Udvalgets sammensætning skal tilgodese en række nærmere bestemte hensyn, og
- at der som led i proceduren normalt foretages brede høringer, der blandt andet indbefatter alle valgte folkekirkelige organer.

Kirkeministeren vil efter forslaget fortsat have den endelige beslutningskompetence i forhold til regulering af disse anliggender, men forslaget indebærer en formalisering af beslutningsproceduren kombineret med, at såvel den læge som den gejstlige indflydelse øges ved, at Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg deltager i beslutningsprocessen.

Ministeren vil ikke være forpligtet til at følge en indstilling fra Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg, jf. dog nedenfor om nedsættelse af udvalg og om høringer.

Kirkeministeren træffer efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg beslutning om ny eller ændret regulering af folkekirkens indre anliggender. Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan kun, hvis der er enighed mellem disse to organer, indstille, at forslag til ny eller ændret regulering gennemføres.

Kirkeministeren træffer efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg beslutning om, hvorvidt der skal nedsættes et udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender. Det forudsættes, at der vedrørende alle spørgsmål af indgribende eller omfattende karakter nedsættes sådanne udvalg, hvis sammensætning tilgodeser hensynet til deltagelse af både gejstlig og læg repræsentation, inddragelse af relevant sagkundskab samt hensynet til folkekirkens rummelighed.

Kirkeministeren træffer efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg beslutning om, hvorvidt et forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender skal sendes til høring hos brede folkelige og folkekirkelige kredse, herunder de valgte folkekirkelige organer. Det forudsættes, at sådanne brede høringer vil være det normale, inden forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender fremmes til autorisation.

Den formaliserede beslutningsprocedure betyder således, at samspillet mellem læge og gejstlige sikres ved, at Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg i enighed kan afgive indstilling til ministeren, om:

- at der sker ændringer eller gennemføres ny regulering af folkekirkens indre anliggender,
- at der nedsættes udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender, og om
- at forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender skal sendes til høring hos brede folkelige og folkekirkelige kredse, herunder hos de valgte folkekirkelige organer.

Det bemærkes i den sammenhæng, at beslutninger i Bispekollegiet træffes ved kvalificeret flertal på 2/3, mens beslutninger i fællesudvalget træffes ved simpelt flertal.

Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan endvidere i fællesskab eller hver for sig nedsætte stående udvalg og arbejdsgrupper med henblik på udvikling af områder, der hører til folkekirkens indre anliggender. Dette svarer til den mulighed, biskopperne allerede i dag har for at nedsætte udvalg vedr. indre anliggender. Også arbejdsgrupper til forbe-

redelse af Bispekollegiets og fællesudvalgets arbejde med bestemte spørgsmål kan nedsættes.

Forslaget er nærmere beskrevet i "Flertallets udkast til Forslag til lov om indre anliggender", der kan ses i kapitel 10, afsnit 10.4.

Lovforslaget indebærer ingen konsekvenser i forhold til eksisterende folkekirkelige organer i sogne, provstier og stifter ud over, at medlemmerne af disse organer skal deltage i valget af medlemmer af Folkekirkens Fællesudvalg.

Supplerende udtalelse fra medlemmer af flertallet

To medlemmer af flertallet (Per Bucholdt Andreasen og Ulla Morre Bidstrup) udtaler i tilknytning til dette forslag:

"Hvad angår de indre anliggender, har Præsteforeningens repræsentanter i udgangspunktet ikke ønsket at etablere et valgt organ, men at fremme procedurer med inddragelse af brede kredse i høringsforløb og nedsættelse af ad-hoc-udvalg, hvor relevant sagkundskab er indkaldt. Præsteforeningen finder det hensigtsmæssigt, at biskopperne forpligtes som kollegium i forhold til indre anliggender, så at også disse kan indgå i procedurerne, som ønskes sikret ved retsregler.

Denne hensigt mener vi, at vi bedst har kunnet nå ved at tilslutte os flertallets forslag og indgå i udformningen af dette forslags beskrivelse af et samspil mellem Folkekirkens Fællesudvalg, Bispekollegiet og ministeren med sikring af brede høringsforløb og nedsættelse af ad-hoc-udvalg ved ændringer i indre anliggender."

9.4.2 Et mindretals anbefaling

Et mindretal, der består af to af udvalgets medlemmer (Charlotte Dyremose og Britta Schall Holberg) anbefaler, at der lovfæstes retningslinjer for, hvordan ministeren skal inddrage folkekirken i hele sin bredde i eventuelle ændringer i kirkens indre anliggender, samt at det ved lovgivning sikres, at ministeren ikke kan foretage regulering i kirkens indre anliggender uden opbakning fra 8/10 af biskopperne.

Mindretallet finder, at den nuværende ordning, hvor ingen kan udtale sig på folkekirkens vegne, og hvor skiftende kirkeministre med få undtagelser har udvist stor skønsomhed i forhold til reguleringen af folkekirkens indre anliggender, fungerer rigtig godt.

Mindretallet ser det som en stor styrke for folkekirkens rummelighed, at ændringer i kirkens indre anliggender sker i tæt dialog mellem mange aktører indenfor folkekirken med kirkeministeren og derigennem Fol-

ketinget som samtalepartner. Dette "velordnede anarki" giver plads til stor forskellighed indenfor den evangelisk lutherske kirke og bidrager til, at folkekirken ikke lukker sig om sig selv.

Mindretallet ønsker på den baggrund på linje med den overvejende del af høringsvarene ikke at oprette et kirkeråd. Mindretallet frygter, at oprettelsen af et kirkeråd vil føre til centralisering og politisering i folkekirken. Mindretallet ønsker at fastholde den folkekirkelige tradition for en høj grad af magtspredning, hvor mange har mulighed for at udtale sig, men hvor ingen kan gøre det på kirkens vegne. Alle folkekirkens medlemmer skal fortsat kunne føle sig hjemme i det folkekirkelige fællesskab. Den nuværende kirkeordning uden et kirkeråd sikrer, at man lokalt i sognemenighederne via menighedsrådet selv kan bestemme, hvordan det kirkelige liv skal udformes, således at forskellige kirkesyn kan rummes og udfoldes indenfor folkekirken.

Konkret i forhold til valgmenighederne finder mindretallet det væsentligt, at de har indflydelse på samme niveau som resten af folkekirken. Valgmenighederne deler ikke økonomi med folkekirken og er af den grund ikke valgbare til Folkekirkens Fællesudvalg. Dermed kan valgmenighederne ikke få plads i det organ, der har bestemmende indflydelse også på valgmenighedernes indre anliggender. Udvalg nedsat af ministeren kombineret med brede høringer kan derimod varetage de nødvendige hensyn også til valgmenighederne på ligeværdige vilkår.

Mindretallet ønsker i den forbindelse at skabe større klarhed over, hvad der i almindelighed har været og er at betragte som god praksis, når det drejer sig om folkekirkens indre anliggender.

Mindretallet finder det relevant at lovfæste retningslinjerne for, hvordan ministeren skal inddrage folkekirken i hele sin bredde i eventuelle ændringer i kirkens indre anliggender. Først og fremmest ligger det mindretallet på sinde, at biskopperne spiller en central rolle i reguleringen af folkekirkens indre anliggender, hvilket understreges ved fastlæggelsen af biskoppernes ansvar og forpligtelser i processen. Derfor ønsker mindretallet bl.a. via lovgivning at sikre, at ministeren ikke kan foretage regulering i kirkens indre anliggender uden opbakning fra 8/10 af biskopperne.

Dertil finder mindretallet, at loven skal indeholde retningslinjer for, hvordan der via nedsættelse af udvalg, der kan rådgive ministeren, kan sammensættes en persongruppe, der på relevant vis dækker alle de aspekter, der bør inddrages, når der foretages noget så væsentligt som ændringer i kirkens indre anliggender. Ligesom ændringer på dette område bør sendes i høring i brede folkelige og folkekirkelige kredse.

Mindretallets forslag er nærmere beskrevet i lovforslag "Et mindretals udkast til Forslag til lov om indre anliggender", der kan ses i kapitel 10, afsnit 10.5.

Forslaget indebærer, at kirkeministeren efter forhandling med biskopperne træffer beslutning om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender. Ministeren vil ikke være forpligtet til at følge en indstilling fra biskopperne, men kan dog ikke fremme en sag, som ikke anbefales af 8 ud af 10 biskopper.

Biskopperne kan stille forslag om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender. Ministeren er ikke forpligtet til at fremme disse forslag.

Inden kirkeministeren træffer beslutning om ændret eller ny regulering af indre anliggender, skal der gennemføres et udvalgsarbejde herom. Det forudsættes, at udvalgsarbejdet først igangsættes efter en forhandling med biskopperne. Udvalgsarbejdet skal sikre, at både den teologiske faglighed og sagkundskab samt bredden i folkekirken inddrages i det forberedende arbejde.

Samtidig foreslås, at biskopperne fortsat skal have en mulighed for på egen hånd at nedsætte udvalg med henblik på at udrede eller overveje områder, der hører til folkekirkens indre anliggender.

Endelig indføres der en forpligtelse for ministeren til at sende forslag til høring hos brede folkelige og folkekirkelige kredse, herunder de centrale folkekirkelige organer. Høring iværksættes efter forhandling med biskopperne og skal foregå mellem udvalgsarbejdet og ministerens beslutning om ændret eller ny regulering. Høringen kan dog undlades, hvis der alene er tale om mindre tekniske ændringer.

9.4.3 Et andet mindretals anbefaling

Et andet mindretal (Lisbet Christoffersen) anbefaler, at biskoppernes daglige ansvar på området fastslås i lov eller lovgivningsbemærkninger, samt at et folkekirkeligt fællesudvalg ikke tillægges anden egentlig kompetence på dette område end den indirekte, der ligger i bevillingskompetencen. Mindretallet finder i stedet, at fællesudvalget bør tillægges en selvstændig rolle i processen med regulering af indre anliggender, jf. nedenfor.

Mindretallet anbefaler endvidere, at lovgivningen sker med udgangspunkt i en erkendelse af, at gældende ret på området er under udvikling, og at en lovgivning, der giver mulighed for, at staten handler imod et klart flertal af biskopperne og brede kredse i folkekirken, ikke længere er holdbar.

På den baggrund anbefaler dette mindretal, at lovgivning tager udgangspunkt i en kombination af de foreliggende lovudkast fra flertallet og det andet mindretal vedr. indre anliggender. Disse lovudkast skal dog suppleres med de ændringer, der foreslås af dette mindretal.

Mindretallet finder, at en ansvarlig udvikling af folkekirken indebærer, at kompetencekonflikter vedrørende fastlæggelse af indholdet i folkekirkens ritualer, gudstjenesteordning, salmebog mv, dvs. den indholdsmæssige kompetence i forhold til de kongelige anordninger m.v., bliver gjort til genstand for lovgivning.

Mindretallet er enig i den afgrænsning, der i denne betænkning er lagt til grund for forslag om fremtidig regulering. Til afgrænsningen er det et centralt argument, at prioriteringer af fælles anliggender, herunder iværksættelse af eventuelle fælles projekter som f.eks. dåbsoplæring, påskeprojekter m.v. er almindelige, 'politiske' prioriteringsopgaver inden for folkekirken. De bør derfor besluttes efter helt almindelige beslutningsprocedurer og bør ikke underlægges en særskilt kompetenceafgrænsning. Derimod finder mindretallet, at der er behov for, at de indre anliggender underlægges en særskilt kompetenceafgrænsning. Mindretallet er for så vidt enig i den brug, der i denne betænkning er gjort af begrebet om det almindelige præstedømme. Men den folkekirkelige tradition bygger på et skel mellem et (snævert fastlagt) kompetenceområde for præste- og bispeembedet og et (meget vidt fastlagt) kompetenceområde for organer, der er sammensat med gejstlig repræsentation, men med klart flertal af lægfolk. Denne sondring bør fortsat fremgå af den folkekirkelige struktur, også på nationalt niveau.

Dertil kommer, at begrebet indre anliggender i europæisk religionsret har en bredere afgrænsning, der via bl.a. de nyeste domme på området fører til, at medarbejderne i kirker og religiøse organisationer kan undergives andre vilkår end dem, der gælder på det almindelige arbejdsmarked. I modsætning hertil har det hidtil i nordisk kirkeret været en selvfølge, at medarbejdere i folkekirkerne (bortset fra gejstlige læresager) er undergivet almindelige ansættelsesretlige normer. Det er et emne, der alene har været nævnt i udvalget, og mindretallet ønsker med sin støtte til afgrænsningen at understrege, at der ikke for så vidt angår folkekirken med forslagene om regulering af indre anliggender er åbnet for en problematisering af denne selvfølgelighed.

Mindretallet er enig i, at den hidtidige praksis med hensyn til regulering af indre anliggender ved kongelig anordning med minister-kontrasignatur må anses for at være indenfor rammerne af særskilt den Europæiske Menneskerettigheds Konventions krav til regulering af trossamfunds indre anliggender. Det centrale retlige argument for lovligheden af denne praksis er formentlig, at regulering af området de sidste mange år (og

ikke mindst siden menneskerettighedskonventionen blev inkorporeret i dansk ret, selvom der sikkert er tale om et tilfældigt sammenfald) ikke er gennemført, uden at der har været opbakning fra flertallet af folkekirkens biskopper og brede kredse i folkekirken i øvrigt. På den baggrund er der helt enkelt ikke tale om en begrænsning af indre anliggender, men en regulering i folkekirkens tjeneste. Det er mindretallets klare anbefaling, at der ved lov må fastlægges klare procedureregler, der indebærer, at det fortsat vil stå klart, hvornår en regulering af indre anliggender sker i folkekirkens tjeneste, og hvornår der måtte være tale om, at en regulering udgør en begrænsning af folkekirkens religionsfrihed, der i så tilfælde selvsagt kan og må begrundes med de relevante hensyn (nødvendighed, proportionalitet, hensyn til andres friheder eller rettigheder mv). Dette indebærer tillige, at mindretallets tilslutning til fortsat anvendelse af kongelige anordninger til regulering af området for indre anliggender alene drejer sig om regulering, der sker i folkekirkens tjeneste. Ønsker statsmagten at begrænse folkekirkens religionsfrihed på dette område - af de anførte grunde - anbefales det, at man anvender grundlovens almindelige lovgivningsproces for at sikre sig den nødvendige demokratiske legitimitet bag en sådan eventuel begrænsning.

Det er mindretallets klare opfattelse, at en moderne, europæisk stat må erkende sine politiske og retlige grænser netop ved regulering af emner som dem, der er omfattet af udvalgets forslag vedrørende regulering af indre anliggender (igen sådan, at hvis staten skal begrænse religionsfriheden på disse områder, skal det ske under overholdelsen af de nævnte hensyn). Det indebærer, at det af både lovgivning og bemærkninger vedrørende fremtidig proces for regulering af indre anliggender bør fremgå, at ministeren alene kan indstille en retlig regulering af et sådant område til kongelig autorisation/resolution, hvis det er anbefalet af et kvalificeret flertal af biskopperne og brede kredse af folkekirken i øvrigt, således at ministerens kompetence på området begrænses negativt - medmindre, igen, der er tale om, at lovgivningsmagten ønsker at begrænse folkekirkens religionsfrihed af de nævnte grunde.

I den forbindelse anbefaler mindretallet tillige, at det i lovgivningen fastslås - hvad der allerede er gældende praksis - at det er biskoppernes forpligtelse at følge, understøtte og bidrage til videreudvikling af de områder, der er omfattet af begrebet indre anliggender. Det bør i den forbindelse også være biskopperne - evt. i fællesskab - og ikke et fremtidigt folkekirkeligt fællesudvalg, der nedsætter eventuelle stående udvalg mv for at understøtte udviklingen af området, samtidig med, at det bør være biskoppernes opgave ikke at begrænse udvikling af området, der måtte finde sted i andet regi. Biskopperne bør i udviklingsarbejdet være forpligtet til at sikre, at hele den folkekirkelige, faglige og folkelige bredde og dybde, inkl. de folkekirkelige valgmenigheder, involveres i sådant

udviklingsarbejde. I den forbindelse bør også det faktisk eksisterende bispekollegium lovfæstes med en klar kompetenceafgrænsning, allerede fordi frit svævende ukontrolleret magt er demokratisk problematisk.

Det er på den anden side ikke en hensigtsmæssig konstruktion at overlade det samlede ansvar til biskopperne alene. På den baggrund anbefaler mindretallet, at man på nationalt niveau - med afsæt i ordlyden i menighedsrådslovens § 38 - tildeler initiativret og -pligt vedr. indre anliggender (inklusive udvalgsarbejde på området) til biskopperne, men sådan, at eventuelle konklusioner og forslag til regulering på området forelægges det anbefalede folkekirkelige fællesudvalg til evt. samtykke forud for en indstilling til ministeren om at udarbejde den nødvendige regulering.

10 Udkast til lovforslag

10.1 Flertallets udkast til lovforslag om økonomi

Forslag fra et flertal (Jens Andersen, Paw Kingo Andersen, Per Bucholdt Andreassen, Ulla Morre Bidstrup, Helle Christiansen, Hans Gammeltoft-Hansen, Helga Kolby Kristiansen, Kurt E. Larsen, Karsten Nissen, Inge Lise Pedersen, Peter Skov-Jakobsen, Karen Sundbøll og Preben Juul Sørensen) til

UDKAST TIL

Forslag

til

Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi

(Folkekirkens Fællesudvalg)

§ 1

I lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. juni 2013, som ændret ved § 3 i lov nr. 269 af 25. marts 2014, foretages følgende ændringer:

1. Efter kapitel 1 b indsættes:

”Kapitel 1 c

Folkekirkens Fællesudvalg

§ 9 b. Folkekirkens Fællesudvalg består af:

1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i et stift har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd samt repræsentanter for valgmenigheder, der har hjemsted i stiftet.

2) 4 læge medlemmer valgt ved forholdstalsvalg på landsplan. Valgbare er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd i folkekirken samt repræsentanter for valgmenigheder.

3) 3 præster, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper. Præster ansat i valgmenigheder har valgret men er ikke valgbare.

4) 2 provster, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.

5) 2 biskopper, der vælges af biskopperne.

6) 2 medlemmer, der udpeges af kirkeministeren efter forhandling med undervisningsministeren og kulturministeren.

7) 3 læge medlemmer, der udpeges af de frie folkekirkelige organisationer og repræsenterer diakoni, mission og det folkekirkelige børne- og ungdomsarbejde.

8) 2 observatører, der udpeges af folkekirkens personaleorganisationer, således at kirkemusikernes personaleorganisationer udpeger 1 observatør, og de øvrige personaleorganisationer udpeger 1 observatør.

Stk. 2. Ordinært valg til Folkekirkens Fællesudvalg skal foretages inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november, og funktionsperioden er 4 år.

Stk. 3. Folkekirkens Fællesudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet.

§ 9 c. Folkekirkens Fællesudvalg vælger af sin midte en formand og en næstformand. Valget sker ved hemmelig afstemning på Folkekirkens Fællesudvalgs konstituerende møde, som Kirkeministeriet indkalder til. Valget har virkning for fællesudvalgets funktionsperiode. Medlemmerne af Folkekirkens Fællesudvalg har pligt til at modtage valg som formand og næstformand.

Stk. 2. På det første møde efter nyvalg afgiver de læge medlemmer valgt i henhold til § 9 b, stk. 1, nr. 1 og 2, som ikke tidligere har afgivet en erklæring som foreskrevet i § 7 i lov om menighedsråd, en sådan erklæring.

Stk. 3. Folkekirkens Fællesudvalg kan beslutte at tillægge formanden honorar. Kirkeministeriet kan fastsætte nærmere regler om formandshonoraret m.v.

§ 9 d. Folkekirkens Fællesudvalgs møder er offentlige. Fællesudvalget kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis det bestemmes af fællesudvalget eller formanden.

Stk. 2. Folkekirkens Fællesudvalg kan tillade andre personer, herunder personer i fællesudvalgets sekretariat, at overvære en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning eller sagens behandling i øvrigt.

§ 9 e. Folkekirkens Fællesudvalg beslutninger træffes i møder. Fællesudvalget er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede.

Stk. 2. Afstemninger sker således, at det klart fremgår, hvorledes det enkelte medlem stemmer, jf. dog § 9 c. stk. 1.

Stk. 3. Beslutninger træffes ved stemmeflertal blandt Folkekirkens Fællesudvalgs medlemmer.

Stk. 4. Folkekirkens Fællesudvalg vedtager selv sin forretningsorden, der skal godkendes af kirkeministeren.

§ 9 f. Valg til Folkekirkens Fællesudvalg sker ved urafstemning. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om valg til Folkekirkens Fællesudvalg og om fællesudvalgets virksomhed.”

2. I § 11, stk. 1, nr. 5 og 6, og § 11, stk. 3, udgår ”efter kirkeministerens bestemmelse”.

3. I § 11, stk. 4, ændres ”kirkeministeren beslutte at indregne” til: ”indregnes”.

4. I § 12, 1. pkt., udgår ”, for så vidt denne virksomhed ikke dækkes af bevillinger på finansloven”.²¹

5. I § 13, stk. 1, 1. pkt., udgår ”efter kirkeministerens bestemmelse”.

6. I § 13, stk. 1, 3. pkt., affattes således:

”Kirkeministeren fastsætter retningslinjer for Folkekirkens Fællesudvalgs beslutning om, hvordan beløbet fordeles blandt kommunerne.”

7. I § 13, stk. 2, 1. pkt., ændres ”efter kirkeministerens bestemmelse” til: ”af fællesfonden”.

²¹ Ændringen er alene relevant, såfremt der sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, jf. anbefalingen fra 11 af de 13 medlemmer af flertallet i udvalget.

8. I § 14, stk. 1, 2. pkt., ændres "kirkeministeren" til: "Folkekirkens Fællesudvalg".

9. § 15, stk. 1, 2. pkt., affattes således:

"Forslagene indsendes til Folkekirkens Fællesudvalg inden en af kirkeministeren fastsat frist."

10. § 15, stk. 2,1. pkt., affattes således:

"... Fællesfondens budget fastsættes af Folkekirkens Fællesudvalg efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer."

11. I § 15, stk. 3, ændres "kirkeministeren" til: "Folkekirkens Fællesudvalg efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer".

12. Efter § 15 indsættes:

"§ 15 a. Inden kirkeministeren fastsætter de i § 13 og § 15, stk. 2 og 3, omtalte retningslinjer, skal ministeren foretage en høring af Folkekirkens Fællesudvalg."

13. I § 17, stk. 1, ændres "Kirkeministeren" til: "Folkekirkens Fællesudvalg".

14. I § 17, stk. 3, ændres "kirkeministeren" til: "Folkekirkens Fællesudvalg" (2 steder).

15. I § 17 indsættes som stk. 5:

"Stk. 5. Folkekirkens Fællesudvalg skal aflægge en årlig beretning om fællesfondens budget og regnskab."

16. Kapitel 4 affattes således:

"Kapitel 4

Bloktilskud

§ 20. Af folkekirkens udgifter afholder statskassen:

1) Pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende provster og præster.

Stk. 2. Staten yder et bloktilskud til folkekirken til delvis dækning af folkekirkens udgifter. Bloktilskuddet ydes til fællesfonden." ²²

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den xx. Xxxx 20xx.

§ 3

Kirkeministeren foretager i folketingsåret 2022-23 en evaluering af ordningen for Folkekirkens Fællesudvalg.

§ 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Formålet med lovforslaget er at skabe klare regler for beslutningsgrundlaget for den fælles økonomi i folkekirken, at øge legitimiteten bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten samt at øge den folkekirkelige indflydelse på prioriteringen af den fælles økonomi.

Ved lovforslaget foreslås det således, at et nyt folkekirkeligt landsdækkende organ – Folkekirkens Fællesudvalg – får kompetence til at fastlægge budget for fællesfonden samt landskirkeskattens størrelse efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer. Det foreslås også, at Folkekirkens Fællesudvalg aflægger regnskab for fællesfonden. Ministerens rolle ændres således, at ministeren fremover fastsætter rammen for

²² Ændringen er alene relevant, såfremt der sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, jf. anbefalingen fra 11 af de 13 medlemmer af flertallet i udvalget.

forvaltningen af fællesfonden, mens den løbende prioritering flyttes til fællesudvalget.

Ved lovforslaget foreslås det endvidere, at statens tilskud til folkekirken omlægges til et bloktilskud, hvilket giver Folkekirkens Fællesudvalg mulighed for selv at prioritere anvendelsen af tilskuddet inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer.²³

Folkekirkens Fællesudvalg kan alene drøfte og behandle de områder, hvor fællesudvalget ifølge lov er tillagt kompetence, b.l.a. kan fællesudvalget ikke udtale sig om anliggender, der ifølge lovgivningen varetages af menighedsråd, provstiudvalg eller stiftsråd.

2. Baggrunden for lovforslaget

På baggrund af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen" fra oktober 2011 blev Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken nedsat i september 2012. Udvalget fik til opgave at komme med forslag til en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken med en klar ansvarsfordeling for økonomiske og indholdsmæssige forhold.

Udvalgets foreløbige overvejelser blev den 2. maj 2013 offentliggjort i et debatoplæg, som blev sendt i høring i perioden 2. maj til 31. oktober 2013.

Udvalgets endelige betænkning, som danner baggrund for lovforslaget, blev offentliggjort i april 2014.

I betænkningen anbefaler et flertal i udvalget bl.a., at et nyt folkekirkeligt landsdækkende organ - Folkekirkens Fællesudvalg - får kompetence til at fastlægge budget for fællesfonden samt landskirkeskattens størrelse efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer. Det foreslås også, at Folkekirkens Fællesudvalg aflægger regnskab for fællesfonden.

Udvalgets flertal foreslår også, at Folkekirkens Fællesudvalg får del i kompetencen vedrørende indre anliggender. Denne del af kompetencen er beskrevet i det samtidig hermed fremsatte forslag til Lov om folkekirkens indre anliggender.

I betænkningen anbefaler et andet flertal endvidere, at statens tilskud til folkekirken omlægges til et bloktilskud.

Lovforslaget fremsættes på grundlag af disse anbefalinger.

²³ Afsnittet er alene relevant, hvis der foreslås en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, jf. anbefalingen fra 11 af de 13 medlemmer af flertallet i udvalget.

3. Lovforslagets indhold

3.1. Gældende ret

3.1.1. Fællesfonden

Fællesfonden er folkekirkens fælleskasse. Lovgrundlaget for fællesfonden er kapitel 2 i lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. juni 2013, som ændret ved § 3 i lov nr. 269 af 25. marts 2014.

§ 10 i lov om folkekirkens økonomi definerer fællesfonden som "folkekirkens fælleskasse". Det fremgår af § 10, at fællesfonden bestyres af biskopperne og af et administrativt fællesskab efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren og under ansvar over for kirkeministeren. Ordet "bestyres" er her anvendt i betydningen "administreres" eller "forvaltes".

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, jf. § 11, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi) vedrører det lokale niveau i folkekirken. Fællesfondens udgifter er i 2014 budgetteret til 1.180 mio. kr. Dette beløb er eksklusiv statens andel af præsteløn.

I § 11, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi fastlægges, hvilke udgifter fællesfonden skal dække. Det fremgår af bestemmelsen, at fællesfonden afholder folkekirkens udgifter, som ikke dækkes af kirkekasserne, provstiudvalgskasserne eller staten, herunder:

- 1) Løn, godtgørelse m.v. til præster og provster.
- 2) Udgifter vedrørende stiftsadministrationerne, herunder pensioner til tidligere tjenestemandsansatte medarbejdere.
- 3) Pensioner til tidligere tjenestemandsansatte kirkefunktionærer.
- 4) Udgifter til folkekirkens fælles IT-løsninger.
- 5) Tilskud efter kirkeministerens bestemmelse til hel eller delvis dækning af udgifter til uddannelse af ansatte i folkekirken og af personer, der ønsker sådan ansættelse.
- 6) Tilskud efter kirkeministerens bestemmelse til hel eller delvis dækning af udgifter til særlige menigheder.
- 7) Udgifter til revision af de lokale kirkelige kasser.
- 8) Udligning i henhold til lovens § 13, stk. 1. § 13 fastslår, at der efter ministerens bestemmelse kan ydes udligningstilskud af fællesfonden til nedsættelse af den kirkelige ligning i økonomisk svage områder, og at der desuden kan ydes et "generelt tilskud" til nedsættelse af den kirkelige ligning i de enkelte kommuner.
- 9) Generelt tilskud, jf. § 13, stk. 2.

I § 11, stk. 2-4, i lov om folkekirkens økonomi er nævnt nogle udgifter, som fællesfonden kan afholde, men som ministeren kan beslutte, at fællesfonden skal have refunderet helt eller delvis fra kirkekasserne eller provstiudvalgskasserne. Det fremgår heraf, at der af fællesfonden – ud over de udgifter der er nævnt i § 11, stk. 1, i loven - kan afholdes udgifter, der vedrører lokale kirkelige aktiviteter, herunder:

- 1) Forsikrings- og skadesudgifter.
- 2) Udgifter til de særlige sagkyndige, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 8, stk. 2.
- 3) Udgifter til det særlige syn, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 33.
- 4) Udgifter til den sagkyndige medvirken samt registrering og afregistrering, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 21, stk. 2 og 3 og § 22 a, stk. 2 og 3.

For disse udgifter kan fællesfonden som nævnt efter kirkeministerens bestemmelse opkræve hel eller delvis refusion fra kirke- eller provstiudvalgskassen. I refusionen af skadesudgifter, jf. § 11, stk. 2, nr. 1, i lov om folkekirkens økonomi, kan kirkeministeren beslutte at indregne en henlæggelse, dog således at den samlede henlæggelse ikke kan udgøre et større beløb end den gennemsnitlige årlige skadesudgift.

Den nuværende ordning betyder således, at ministeren har enekompetencen i forhold til at beslutte, om der af fællesfonden skal bevilges midler til en bestemt udgift, herunder midler til de såkaldte fælles anliggender. Betegnelsen fælles anliggender omfatter forskellige initiativer eller aktiviteter inden for folkekirken, som det af forskellige grunde vurderes relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau.

Nyere initiativer og aktiviteter, som er fælles anliggender, 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. For alle initiativerne gælder, at der er behov for en fælles finansiering, og at de endelige beslutninger om dem derfor træffes i tilknytning til fællesfonden.

Fællesfondens største indtægtskilde er landskirkeskatten, der i 2014 udgør 1.107,2 mio. kr. Landskirkeskatten udskrives med samme procentuelle vægt i alle ligningsområder. Det indebærer blandt andet, at økonomisk stærke områder bidrager til at sikre det økonomiske grundlag for det nødvendige antal præstestillinger i økonomisk svage områder.

Det fremgår af § 14, stk. 1-3, i lov om folkekirkens økonomi, at kirkekasserne til fællesfonden skal indbetale pensionsbidrag for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer, at fællesfonden kan oppebære refusioner af udgifter, der er afholdt af fællesfonden, men vedrører lokale

kirkelige aktiviteter, jf. lovens § 11, stk. 2-4, samt at fællesfonden kan oppebære leje- og driftsindtægter vedrørende fællesfondens aktiviteter.

Det fremgår af § 14, stk. 4, i lov om folkekirkens økonomi, at den del af fællesfondens udgifter, der ikke kan afholdes af indtægterne i medfør af § 14, stk. 1-3, eller af tilskud fra statskassen, dækkes gennem en landskirkeskat, der pålignes folkekirkens medlemmer.

Lov om folkekirkens økonomi indeholder i § 15 bestemmelser om fastsættelse af fællesfondens budget samt fastsættelse af landskirkeskattens størrelse og fordeling.

Det fremgår af § 15, stk. 2, at kirkeministeren fastsætter det samlede budget for fællesfonden. Der kan ikke budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år.

Fastsættelsen af det samlede budget sker på grundlag af budgetforslag fra de 10 stifter samt de folkekirkelige institutioner, som helt eller delvis finansieres af fællesfonden, jf. lovens § 15, stk. 1.

Ministeren fastsætter også landskirkeskatten, jf. lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 3, 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. Denne høring er hjemlet på bekendtgørelsesniveau i § 6 i bekendtgørelse nr. 813 af 24. juni 2013 om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

Det fremgår således af bekendtgørelsens § 6, at budgetfølgegruppen har til opgave at have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom, at rådgive kirkeministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer og at rådgive ministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden.

Budgetfølgegruppen består af en biskop, en stiftskontorchef, en repræsentant for Landsforeningen af Menighedsråd, en repræsentant for Danmarks Provsteforening samt en repræsentant for Kirkeministeriet, jf. § 7 i bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

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, jf. bekendtgørelsens § 8.

3.1.2. Statens tilskud til folkekirken²⁴

Det fremgår af § 20, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi, at staten yder tilskud til folkekirkens udgifter i form af lønninger, pensioner og andre ydelser til biskopperne, pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende provster og præster samt udgifterne ved den kirkelige betjening af Christiansø og Hirsholmene.

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, jf. § 20, stk. 2, i lov om folkekirkens økonomi.

Det fremgår af § 20, stk. 3, i lov om folkekirkens økonomi, at statskassen endvidere udreder tilskud til restaurering af kirker og af kirkers historiske inventar samt særligt bevaringsværdige gravminder. Tilskuddets størrelse fastsættes på finansloven, men udgør dog mindst 14 mio. kr. årligt.

I 2014 er statens bevillinger på i alt 760,6 mio. kr. og fordeler sig på følgende:

Statens bevillinger til folkekirken 2014 (nettoudgift)	mio. kr.
Departementet – Kirke	29,6
Mindelunden og De kgl. begravelseskapeller m.v.	8,6
Forskellige tilskud	0,6
Tilskud til fællesfonden – betjening af Rigshospitalet	1,4
Dansk Kirke i Sydslesvig	14,8
Tilskud til kirkelig betjening af danskere i udlandet	9,3
Istandsættelse af kirker	17,6
Løn til biskopper (inkl. pensionsbidrag)	9,9
Tilskud til løn til præster og provster	362,7
Pensionsbidrag af både statens og fællesfondens del af præstelønnen*	101
Pension til præster og provster (§ 36)	177,9
Pensionskassen af 1950 (§ 36)	19,1
Kompensation som følge af navnelov	8,1
Udgifter i alt	760,6

²⁴ Afsnittet er alene relevant, hvis der foreslås en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, jf. anbefalingen fra 11 af de 13 medlemmer af flertallet i udvalget.

** Statens tilskud til løn til præster og provster udbetales til fællesfonden. Pensionsbidrag vedrørende præster og provster overføres til finanslovens § 36, hvorfra pensionen til tidligere præster og provster bliver udbetalt.*

De forskellige tilskud, som staten bevilger på 0,6 mio. kr., ydes til henholdsvis Det mellemkirkelige Råd, Selskabet for Kirkelig Kunst, Foreningen for Kirkegårdskultur og udgifter til den gejstlige betjening af Christiansø og Hirsholmene.

I relation til Det mellemkirkelige Råd fremgår det af § 12, 1. pkt., i lov om folkekirkens økonomi, at kirkeministeren fastsætter nærmere regler om folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde, herunder om finansiering af et centralt mellemkirkeligt råds virksomhed af fællesfonden, for så vidt denne virksomhed ikke dækkes af bevillinger på finansloven.

Der ydes, som det fremgår ovenfor, via bevilling på finansloven kompensation til folkekirken for de folkekirkelige personregisterføreres administration af navneændringer. Denne kompensation blev indført efter en ændring af navneloven i 2007, som medførte en meget stor stigning i antallet af navneændringer, og som efterfølgende betød, at der blev indført gebyrbetaling i forbindelse med ansøgninger om navneændring. Gebyrbetalingerne på navneændringer indbetales via Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold. Over finansloven udbetales der herefter en kompensation til fællesfonden, som svarer til folkekirkens andel af de statslige gebyrer. Kompensationen til folkekirken svarer således direkte til folkekirkens andel af gebyrindtægterne.

Kompetencen i forhold til statens bevillinger til folkekirken udøves dels af Folketinget, dels af regeringen og her primært kirkeministeren.

Folketinget har kompetencen til at fastsætte arten og omfanget af statens tilskud til folkekirken. Den udøves på følgende måde:

- Folketinget har, som nævnt ovenfor, i § 20 i lov om folkekirkens økonomi, fastlagt nogle udgiftsområder, som staten skal bevilge tilskud til.
- Folketinget vedtager med finansloven omfanget af statens tilskud. På finansloven fastsættes også tilskud til nogle områder ud over dem, der er nævnt i økonomiloven. Det drejer sig, som det er fremgået ovenfor, bl.a. om tilskud til Dansk Kirke i Sydslesvig og til kirkelig betjening af danske andre steder i udlandet, der varetages gennem Danske Sømands- og Udlandskirker, samt forskellige tilskud af mindre omfang.

Regeringen udøver kompetence i forhold til statens bevillinger til folkekirken på følgende måder:

- Finansministeren udarbejder og fremsætter i Folketinget forslag til finanslov. Finanslovsforslaget vedrørende § 22 Kirkeministeriet udarbejdes i tæt samspil med Kirkeministeriet.
- Kirkeministeren administrerer finanslovens bevillinger til folkekirken.
- Det indebærer bl.a., at kirkeministeren har kompetence til og ansvar for at foretage den nærmere fordeling af den bundne bevilling til præsteløn.
- Fordelingen er traditionelt sket i samspil med biskopperne i forbindelse med fastsættelsen af fællesfondens budget og fællesfondens bevilling til præsteløn.
- 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.
- Da den største del af statens bevillinger til folkekirken med økonomilovens § 20 er bundet til tilskud til præsteløn samt pension til præster, har kirkeministeren alene mulighed for gennem det årlige finanslovsbidrag at prioritere udmøntningen af ca. 13 pct. af statens samlede tilskud til folkekirken.

Provstiudvalgene skal fastsætte det lokale ligningsprovenu, dvs. den lokale andel af kirkeskatten senest 15. september i året før budgetåret, jf. lov om folkekirkens økonomi. Dette gælder også for landskirkeskatten, der fastsættes af kirkeministeren. Det er nødvendigt, da det er kommunen, der skal fastsætte den samlede kirkeskatteprocent og melde den ind til Økonomi- og Indenrigsministeriet senest 15. oktober i året før budgetåret. Kommunerne kan vælge mellem at være selvbudgetterende eller følge det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for kommuneskatten. Det er en politisk beslutning, og der er derfor ikke nogen automatik i omregningen af det lokale ligningsprovenu og landskirkeskattens provenu til en kirkeskatteprocent.

Økonomi- og Indenrigsministeriet udmelder det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for det efterfølgende budgetår senest 1. juli i året forud for budgetåret. Kirkeministeren meddeler af hensyn til den lokale budgetproces provstiudvalgene og kommunerne størrelsen af landskirkeskatten i det følgende budgetår umiddelbart efter 1. juli.

Fællesfondens udgiftsside og det samlede budget udmeldes af kirkeministeren 1. november forud for budgetåret, jf. § 9, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 813 af 24. juni 2013 om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden. Ministeren kan, jf. § 9, stk. 6, efterfølgende træffe beslutning om ændring af budgettet efter høring af budgetfølgegruppen.

Det fremgår af ovenstående, at landskirkeskatten i praksis er låst for det kommende budgetår, når kommunalbestyrelsen senest den 15. oktober

året før budgetåret har fastsat kirkeskatteprocenten for det kommende år.

Finansloven for det kommende budgetår vedtages normalt af Folketinget primo december i året forud for budgetåret, så ændringer i følge-lovgivning kan nå at komme på plads inden budgetårets start. Folketinget kan i forbindelse med behandlingen af finansloven beslutte at reducere eller øge statens tilskud til folkekirken, herunder at der skal ske en ændring af bestemmelserne herom i lov om folkekirkens økonomi.

Hvis Folketinget beslutter at reducere statens tilskud til folkekirken for det førstkomende budgetår, så indebærer det, at kirkeministeren skal tilvejebringe de manglende midler eller finde besparelser svarende til reduktionen i tilskuddet.

I henhold til lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, kan der ikke budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år. Teknisk er det ikke muligt at hæve landskirkeskatten, da kirkeskatten for det kommende budgetår er fastlagt. Ministeren kan kun kompensere for det manglende tilskud fra staten ved at bruge et evt. videreført overskud fra tidligere år eller ved besparelser.

3.2. Udvalgets overvejelser og forslag

3.2.1. Folkekirkens Fællesudvalgs sammensætning og styrelsesregler

Ved lovforslaget foreslås det, at et nyt folkekirkeligt organ - Folkekirkens Fællesudvalg - får kompetence til at fastlægge budget for fællesfonden samt landskirkeskattens størrelse inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer. Det foreslås også, at Folkekirkens Fællesudvalg aflægger regnskab for fællesfonden. Ministerens adgang til at fastsætte retningslinjer omtales nærmere i afsnit 3.2.2.

Med lovforslaget sikres det således, at ansvaret for fællesfondens budget og ansvar for fastsættelsen af landskirkeskattens størrelse forankres hos et demokratisk baseret, folkekirkeligt organ. Landskirkeskatten betales alene af folkekirkens medlemmer. Den foreslåede ændring medfører således, at legitimiteten bag udskrivningen og anvendelsen af landskirkeskatten øges.

Lovforslagets § 1, nr. 1, indebærer, at der fastsættes regler om sammensætningen af Folkekirkens Fællesudvalg og om dets virksomhed.

Folkekirkens Fællesudvalg foreslås sammensat, således:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Læge medlemmer af

menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd i stiftet samt repræsentanter for valgmenigheder med hjemsted i stiftet har valgret.

- 2) 4 læge medlemmer valgt ved forholdstalsvalg på landsplan. Valgbare er personer, der er valgbare til menighedsråd. Læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd i folkekirken samt repræsentanter for valgmenigheder har valgret.
- 3) 3 præster, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper. Præster ansat i valgmenigheder har valgret men er ikke valgbare.
- 4) 2 provster, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 5) 2 biskopper, der vælges af biskopperne.
- 6) 2 medlemmer, der udpeges af kirkeministeren efter forhandling med undervisningsministeren og kulturministeren.
- 7) 3 læge medlemmer, der udpeges af de frie folkekirkelige organisationer og repræsenterer diakoni, mission og det folkekirkelige børne- og ungdomsarbejde.
- 8) 2 observatører, der udpeges af folkekirkens personaleorganisationer, således at kirkemusikernes personaleorganisationer udpeger 1 observatør, og de øvrige personaleorganisationer udpeger 1 observatør.

Ifølge den foreslåede affattelse af § 9 b, stk. 1, nr. 1 og 2, har de læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd valgret ved valg af fællesudvalgets læge medlemmer.

Endvidere foreslås det, at repræsentanter for valgmenigheder har valgret ved valg af fællesudvalgets læge medlemmer. Dette svarer til den nu-gældende ordning ved valg af biskopper, jf. lov om udnævnelse af biskopper og om stiftsbåndsløsning, hvorefter repræsentanter for valgmenigheder i et stift har valgret til bispevalg i det pågældende stift.

Med den foreslåede affattelse af § 9 b, stk. 1, nr. 3, tillægges præster, bortset fra provster og biskopper, valgret og valgbarhed ved valg af præsterepræsentanterne til fællesudvalget. Det foreslås også, at præster ansat i valgmenigheder valgret men ikke valgbarhed ved valget af præsterepræsentanter til fællesudvalget.

Et flertal i udvalget har foreslået, at Folkekirkens Fællesudvalg ud over kompetence vedrørende fælles økonomi og fælles anliggender tillige indgår som led i proceduren og dermed får del i kompetencen vedrørende folkekirkens indre anliggender. Da valgmenighederne anvender samme salmebog, gudstjenesteordning og ritualer som sognemenighederne, har udvalget fundet, at repræsentanter for valgmenighederne bør have valgret ved valg af fællesudvalget uanset, at de ikke bidrager til folkekirkens økonomi.

Ifølge den foreslåede affattelse af § 9 b, stk. 1, nr. 2, skal der vælges 4 læge medlemmer ved forholdstalsvalg på landsplan. Ved valget af disse 4 læge medlemmer anbefaler styringsudvalget, at Sainte-Laguës fordelingsmetode anvendes som valgmetode, idet dette giver en bedre mulighed for mindretalsrepræsentation end anvendelse af D'Hondts fordelingsmetode, som ellers anvendes ved valg til menighedsråd og provstiudvalg.

De 2 medlemmer, der udpeges af kirkeministeren, jf. forslaget til affattelse af § 9 b, stk. 1, nr. 6, har til formål at repræsentere en bred folkelig tilknytning til folkekirken. Det er kirkeministeren, der har kompetencen til at udpege de to medlemmerne, men det forudsættes i bestemmelsen, at dette sker efter forhandling med henholdsvis kulturministeren og undervisningsministeren, idet folkekirken har en særlig berøringsflade til netop disse to områder.

Endvidere foreslås, at funktionsperioden for Folkekirkens Fællesudvalg er fire år, og at ordinært valg til fællesudvalget afholdes inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november. Funktionsperioden for fællesudvalget bliver dermed sammenfaldende med funktionsperioden for provstiudvalgene og stiftsrådene. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1.

Indførelsen af Folkekirkens Fællesudvalg vil betyde, at den eksisterende budgetfølgegruppe og det eksisterende budgetsamråd nedlægges. Da disse er hjemlet på bekendtgørelsesniveau, kræver nedlæggelsen ikke en lovændring.

Sekretariatsbetjeningen af Folkekirkens Fællesudvalg foreslås varetaget af Kirkeministeriet, jf. lovforslagets § 1, nr. 1.

Folkekirkens Fællesudvalgs sekretariat skal i kraft af den foreslåede ordning varetage opgaver for udvalget i tæt samspil og sammenhæng med Kirkeministeriet. Det gælder f.eks. udarbejdelse af udkast til finanslovsbidraget og samspillet med ministeriet omkring de af ministeren udarbejdede retningslinjer og samspillet med regering og Folketing i øvrigt.

Af hensyn til samspillet mellem kirkeministeren/ministeriet og Folkekirkens Fællesudvalg, hvor der forudsættes en tæt dialog, foreslås det som anført, at sekretariatsbetjeningen varetages af Kirkeministeriet.

Sekretariatets medarbejdere skal i varetagelsen af deres sekretariatsfunktion alene betjene Folkekirkens Fællesudvalg, og sekretariatslederen refererer - ud over til formanden for Folkekirkens Fællesudvalg - direkte til departementschefen i Kirkeministeriet, som har det overordnede ansvar for sekretariatets funktion.

Folkekirkens Fællesudvalg kan i øvrigt indhente eksterne sagkyndige vurderinger m.v. i det omfang, fællesudvalget finder det relevant. Folkekirkens Fællesudvalg kan således, hvis udvalget finder behov derfor, indhente sagkyndige vurderinger m.v. uafhængigt af Kirkeministeriet.

Udgifterne til sekretariatsbetjeningen afholdes af fællesfonden.

Lovforslagets § 1, nr. 1, indeholder herudover en række bestemmelser om valg af formand og næstformand, om afgivelse af erklæring samt om honorar til formanden.

Styringsudvalget har overvejet, om formanden alene skulle kunne vælges blandt fællesudvalgets læge medlemmer for også ved besættelsen af formandsposten at understrege det tydelige læge element i fællesudvalget. Styringsudvalget finder imidlertid, at det bør overlades til fællesudvalget selv at beslutte, om formanden skal være læg eller gejstlig.

Det foreslås endvidere i lovforslagets § 1, nr. 1, at Folkekirkens Fællesudvalgs møder skal være offentlige. De offentlige møder vil bidrage til åbenhed og gennemsigtighed i forhold til fællesudvalgets beslutninger om fællesfondens budget og regnskab samt fastsættelse af landskirkeskattens størrelse.

Det foreslås i forlængelse heraf, at der skabes hjemmel til, at fællesudvalget kan behandle enkelte sager for lukkede døre. Hvorvidt en sag skal behandles for lukkede døre, må afgøres under hensyn til den enkelte sags beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis det bestemmes af fællesudvalget. Det må antages, at behovet for at lukke dørene relativt sjældent vil opstå, men muligheden består, eksempelvis i sager vedrørende kontrakter eller i personalesager.

Folkekirkens Fællesudvalg kan tillade andre personer, herunder personer i fællesudvalgets sekretariat, at overvære en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning eller sagens behandling i øvrigt.

Forslagene vedrørende offentlige møder m.v. svarer til den gældende retstilstand for afholdelse af møder i menighedsråd og provstiudvalg.

Det foreslås, at Folkekirkens Fællesudvalg selv fastsætter sin forretningsorden, der skal godkendes af kirkeministeren.

Det foreslås endvidere, at Folkekirkens Fællesudvalgs beslutninger træffes i møder, og at fællesudvalget er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Beslutninger træffes ved stemmeflertal. Afstemninger skal - bortset fra ved valg af formand og næstformand - foregå således, at det klart fremgår, hvorledes det enkelte

medlem stemmer. Forslaget svarer til den gældende retstilstand for beslutninger i menighedsråd og provstiudvalg.

Endelig foreslås, at valg til Folkekirkens Fællesudvalg sker ved urafstemning. Valg ved urafstemning kendes fra bispevalgene. Endvidere foreslås det, at kirkeministeren fastsætter nærmere regler om valg til Folkekirkens Fællesudvalg og visse regler om rammerne for fællesudvalgets beslutninger. Der henvises til de særlige bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 1, om anvendelsen af denne bemyndigelse.

3.2.2. Folkekirkens Fællesudvalgs kompetencer

Ved lovforslaget foreslås det, at Folkekirkens Fællesudvalg fastsætter budget for fællesfonden samt landskirkeskattens størrelse inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer, jf. lovforslagets § 1, nr. 10-11. Folkekirkens Fællesudvalg har således inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer kompetence til at fastsætte niveauet for hovedparten af fællesfondens udgifter og indtægter.

Folkekirkens Fællesudvalg aflægger regnskab for fællesfonden, jf. lovforslagets § 1, nr. 13. Det fremgår allerede i dag af lov om folkekirkens økonomi § 17, stk. 2, at kirkeministeren fastsætter regler om fællesfondens regnskabsvæsen. Denne bemyndigelse opretholdes.

Herved tillægges Folkekirkens Fællesudvalg kompetencen efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Lovforslaget indeholder således en bemyndigelse til kirkeministeren til at fastsætte visse rammer for fællesudvalgets fastsættelse af fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse. Ved fastsættelsen af disse retningslinjer skal kirkeministeren understøtte folkekirkens varetagelse af de samfundsmæssige og kulturelle opgaver og sikre folkekirkens tilstedeværelse overalt i landet. Retningslinjerne skal således blandt andet medvirke til at sikre, at folkekirkens landsdækkende forpligtelse til præstelig betjening opretholdes med de tilpasninger, som den demografiske udvikling tilsiger.

I retningslinjerne vil også kunne indgå principper for udviklingen af fællesfondens udgifter og landskirkeskatten.

Det forudsættes, at kirkeministeren ikke ved fastsættelsen af retningslinjerne fastsætter indholdsmæssige begrænsninger for specifikke fælles anliggender. Fælles anliggender er initiativer, som fællesudvalget af forskellige grunde vurderer, at det vil være relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau.

- Ministeren kan f.eks. fastsætte retningslinjer med følgende indhold: Antallet af præstestillinger. Ministeren forventes i retnings-

linjerne at fastsætte et minimum for antallet af præstestillinger. Der kan f.eks. i retningslinjerne fastsætte en bestemmelse med udgangspunkt i det nuværende niveau for antallet af præstestillinger på minimum 1892,8, med henblik på at sikre fortsat mulighed for præstelig betjening i rimeligt omfang overalt i landet.²⁵

- En fordelingsmodel for de samlede bevillinger til præsteløn mellem stifterne. Ministeren forventes at fastsætte retningslinjer om, at der fortsat anvendes en model for fordeling af præstestillinger, der bygger på faste kriterier som antal medlemmer af folkekirken, antal kirker, antal kirkelige handlinger, forpligtelse i forhold til ikke-medlemmer og særlige vilkår i de enkelte stifter.
- Landskirkeskattens størrelse. Ministeren kan fastsætte nærmere rammer for udviklingen i landskirkeskattens størrelse.
- Udviklingen af fællesfondens udgifter. Ministeren kan fastsætte nærmere retningslinjer for udviklingen af fællesfondens udgifter, herunder et øvre loft for disse.
- Udligningsordningen. Ministeren kan fastsætte nærmere regler for størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområderne).
- Understøttelse af uddannelse, herunder efter- og videreuddannelse af folkekirkens præster og kirkefunktionærer. Ministeren forventes at fastsætte retningslinjer, hvorefter der fortsat skal ske en prioritering af uddannelse, herunder efter- og videreuddannelse af præster og kirkefunktionærer.
- Tilskud til kirkelig betjening af danskere i udlandet.²⁶
- Det mellemkirkelige arbejde. Ministeren kan fastsætte nærmere retningslinjer for folkekirkens mellemkirkelige arbejde, herunder dets sekretariat, jf. i øvrigt § 12 i lov om folkekirkens økonomi og lovforslaget § 1, nr. 4.

Det bemærkes i øvrigt, at Folkekirkens Fællesudvalg – ved siden af de af ministeren fastsatte retningslinjer - vil være bundet af bestemmelsen i

²⁵ Hvis der ikke sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, vil antallet af præstestillinger fortsat være reguleret i lov om folkekirkens økonomi, hvorefter statskassen yder 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, i lov om folkekirkens økonomi.

²⁶ Dette tilskud fastsættes i dag over finansloven. Denne retningslinje er således alene relevant, hvis der foreslås en omlægning til et bloktilskud, jf. anbefalingen fra 11 af de 13 medlemmer af flertallet i udvalget.

lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, hvorefter der ikke kan budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreførte overskud fra tidligere år.

Lovforslaget medfører således, at det fremover er Folkekirkens Fællesudvalg, som inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer vil have kompetence til:

- at fastsætte landskirkeskattens størrelse,
- at fastsætte en overordnet prioritering mellem fællesfondens forskellige udgiftsområder, herunder de fælles anliggender,
- at fastsætte det beløb, der af fællesfonden skal anvendes til løn, godtgørelse m.v. til præster og provster og dermed prioritere antallet af præstestillinger, som aflønnes af fællesfonden, ud over det antal, der af ministeren fastsættes som minimum. Dette skal blandt andet ses i sammenhæng med den foreslåede ændring i § 1, nr. 16, hvorefter statens tilskud til folkekirken foreslås omlagt til et ikke-øremærket bloktilskud.²⁷
- at fastsætte fordelingen af de samlede bevillinger til præsteløn mellem de 10 stifter ud fra en fordelingsmodel, der bygger på faste kriterier,
- at fastsætte bevillinger til de myndigheder og institutioner, der finansieres helt eller delvis af fællesfonden, og
- at fastsætte størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud, og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområderne).

Lovforslaget vil betyde, at Folkekirkens Fællesudvalg har den fulde kompetence inden for retningslinjerne, og ministeren vil - bortset fra udøvelse af en almindelig legalitetskontrol - ikke have kompetence i forhold til afgørelser, der ligger inden for retningslinjerne. De afgørelser, som fællesudvalget træffer, og som ligger inden for retningslinjerne, er som udgangspunkt således endelige og kan - bortset fra legalitets-spørgsmål - 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 overordnede rammer,

²⁷ Hvis der ikke sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, vil antallet af præstestillinger fortsat være reguleret i lov om folkekirkens økonomi, hvorefter statskassen yder 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, i lov om folkekirkens økonomi.

der er skitseret ovenfor. Sådanne ændringer af retningslinjerne har kun virkning for fremtidige afgørelser fra fællesudvalget.

Med lovforslagets § 1, nr. 12, foreslås, at kirkeministeren skal foretage en høring af Folkekirkens Fællesudvalg inden fastsættelse af de i lovforslaget omtalte retningslinjer for udvalget. Ministeren er således forpligtet til at høre fællesudvalget, inden ministeren fastsætter eller ændrer retningslinjerne for Folkekirkens Fællesudvalgs fastsættelse af budget og regnskab for fællesfonden og landskirkeskattens størrelse. Ministeren er ikke forpligtet til at følge fællesudvalgets høringssvar.

Ved lovforslagets § 1, nr. 15, foreslås, at Folkekirkens Fællesudvalg forpligtes til at aflægge en årlig beretning om fællesfondens budget og regnskab. Hvordan den årlige beretning skal aflægges, besluttet af fællesudvalget. Folkekirkens Fællesudvalg vil således fx kunne beslutte, at beretningen alene offentliggøres i skriftlig form, men det vil også være muligt at beslutte at fremlægge beretningen på anden vis.

I styringsudvalgets drøftelser og betænkning er der således lagt at op til, at Folkekirkens Fællesudvalg tager initiativ til afholdelse af et kirkemøde eller et dialogforum m.v. for folkekirkelige interesserede, herunder medlemmerne af folkekirkens valgte organer.

Såfremt der afholdes et kirkemøde eller dialogforum, vil det være naturligt, at Folkekirkens Fællesudvalg fremlægger sin beretning på mødet, ligesom der på et kirkemøde eller et dialogforum evt. kan drøftes fælles folkekirkelige initiativer med fællesudvalget.

3.2.3. Statens tilskud til folkekirken²⁸

Ved lovforslagets § 1, nr. 16, foreslås det, at statens tilskud til folkekirken omlægges til et ikke-øremærket bloktilskud til delvis dækning af folkekirkens udgifter. Bloktilskuddet ydes til fællesfonden.

Bloktilskuddet ydes årligt over finansloven.

Det foreslås, at statens støtte til folkekirken omlægges fra at være primært et tilskud til løn til provster og præster og dermed til forkyndelsen til et ikke-øremærket bloktilskud til folkekirken. Bloktilskuddet kan således ses i sammenhæng med nogle af de samfundsrelevante opgaver, som folkekirken varetager.

Folkekirken varetager og finansierer på flere områder opgaver, der kan betegnes som samfundsopgaver. Det drejer sig f.eks. om bevarelse af

²⁸ Afsnittet er alene relevant, hvis der foreslås en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, jf. anbefalingen fra 11 af de 13 medlemmer af flertallet i udvalget.

kulturarv i form af vedligeholdelse af kirker, kirkers historiske inventar og kirkegårde, samt at folkekirken er forpligtet til med sine kirkegårde at stille begravelsesplads til rådighed for alle uanset religiøst tilhørsforhold - det gælder dog ikke i 11 byer (heriblandt de største byer i landet), hvor kirkegårdene bestyres af kommunerne - og at folkekirkens præster og kordegne varetager civile opgaver i form af den grundlæggende personregistrering og funktionen som begravelsesmyndighed. Folkekirken yder endvidere betydelige bidrag til den almindelige folkeoplysning og til det almindelige kulturliv, ikke mindst på det musikalske område.

Staten yder et tilskud på 760,6 mio. kr. om året (nettoudgift 2014), heraf foreslås de 510,6 mio. kr. (nettoudgift 2014) omlagt til et bloktilskud til folkekirken.

Det foreslås således, at et bloktilskud til folkekirken erstatter de på finansloven øremærkede bevillinger til:

- Tilskud til løn og pensionsbidrag til præster, provster og biskopper
- Forskellige tilskud (Det mellemkirkelige Råd, Selskabet for Kirkelig Kunst, Foreningen for Kirkegårdskultur og udgifter til den gejstlige betjening af Christiansø og Hirsholmene).
- Kirkelig betjening af danskere i udlandet
- Istandsættelse af kirker
- Kompensation som følge af navnelov.

Disse formål skal efter en omlægning finansieres af fællesfonden.

Der fastholdes direkte statslig finansiering til et samlet beløb på 250 mio. kr. (nettoudgift 2014), omfattende følgende opgaver:

- Dansk Kirke i Sydslesvig
- Mindelunden og De kgl. begravelseskapeller m.v.
- Pension til præster og provster
- Pensionskassen af 1950
- Departementet - Kirke.

Det foreslås, jf. lovforslagets § 1, nr. 16, at et bloktilskud ydes til det nationale niveau i folkekirken, det vil sige til fællesfonden, som Folkekirkens Fællesudvalg fastsætter budgettet for inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer, jf. lovforslagets § 1, nr. 10.

Samtidig overtager fællesfonden forpligtelsen til at dække den fulde løn til præster, provster og biskopper samt pensionsbidrag i forhold til disses lønninger.

Fællesfonden yder desuden efter en sådan omlægning tilskud til kirkelig betjening af danskere i udlandet og istandsættelse af kirker samt de forskellige (små) tilskudsområder, der i dag støttes af staten ved bevilling på finansloven, herunder det Mellemkirkelige Råd. Den i § 1, nr. 4, foreslåede ændring er en konsekvens af dette, idet det foreslås, at det udgår af § 12, 1. pkt., i lov om folkekirkens økonomi, at Det mellemkirkelige Råds virksomhed dækkes helt eller delvis af bevillinger på finansloven.

Antallet af præstestillinger, der skal aflønnes af fællesfonden, samt omfanget af de forskellige tilskud fastsættes med fællesfondens budget, jf. afsnit 3.2.2..

En omlægning efter denne model vil ikke umiddelbart have økonomiske eller fordelingsmæssige konsekvenser. Det skyldes, at statens tilskud til præsteløn allerede i dag udbetales til og administreres i sammenhæng med fællesfonden. Men der vil ved denne omlægning ikke længere stå tilskud til præsteløn på finansloven. Bloktilskuddet kan derimod ses i sammenhæng med, at folkekirken varetager samfundsrelevante opgaver, jf. ovenfor.

Hvis bloktilskuddet anvendes til de samme formål, som staten i dag giver øremærket tilskud til, og hvis tilskuddet til de forskellige formål har samme omfang som i dag, vil den lokale del af folkekirkens økonomi ikke blive berørt af omlægningen.

Den lokale økonomi kan blive berørt (enten i form af en højere kirkeskat eller et mindre provenu til det lokale niveau), f.eks. hvis antallet af centralt finansierede præstestillinger forøges i forbindelse med fællesfondens budget, eller hvis tilskud til istandsættelse af kirker formindskes, eller hvis størrelsen på bloktilskuddet ændrer sig.

Omlægningen skal ses i sammenhæng med, at der foreslås etableret et Folkekirkens Fællesudvalg, som skal fastsætte fællesfondens budget, inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

En omlægning til et bloktilskud giver således fællesudvalget en øget frihed til at prioritere de midler, der står til rådighed, inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer.

Som det fremgår af afsnit 3.2.2., vil kirkeministeren f.eks. af hensyn til folkekirkens tilstedeværelse overalt kunne fastsætte retningslinjer om antallet af præstestillinger, om en fordelingsmodel for de samlede bevillinger til præsteløn mellem stifterne, om landskirkeskattens størrelse, om udviklingen af fællesfondens udgifter, udligningsordningen, krav om fortsat understøttelse af uddannelse, herunder efter- og videreuddannelse af folkekirkens præster og kirkefunktionærer, om tilskud til kirkelige betjening af danskere i udlandet samt om det mellemkirkelige arbejde.

Ved folkekirkens anvendelse af bloktilskuddet skal der sikres fuld gennemsigthed i forhold til anvendelsen af midlerne, således at der kan ske en ekstern afrapportering. Det vil kunne ske på samme måde som i dag i fællesfondens regnskab (årsrapport).

Finansloven for det kommende budgetår vedtages normalt af Folketinget primo december i året forud for budgetåret, så ændringer i følgelovgivning kan nå at komme på plads inden budgetårets start. Folketinget kan i forbindelse med behandlingen af finansloven beslutte at reducere eller øge et bloktilskud til folkekirken på linje med, hvad staten i dag kan gøre under den nuværende ordning, jf. § 20 i lov om folkekirkens økonomi.

Hvis Folketinget beslutter at reducere et bloktilskud til folkekirken for det førstkomende budgetår, så indebærer det, at Folkekirkens Fællesudvalg skal tilvejebringe de manglende midler eller finde besparelser svarende til reduktionen i tilskuddet.

I henhold til lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, kan der ikke budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år. Teknisk er det ikke muligt at hæve landskirkeskatten, da kirkeskatten for det kommende budgetår er fastlagt. Folkekirkens Fællesudvalg kan kun kompensere for det manglende tilskud fra staten ved at bruge et evt. videreført overskud fra tidligere år eller ved besparelser.

3.3.3. Evalueringsklausul

Det er afgørende, at Folkekirkens Fællesudvalgs sammensætning og kompetencer vedbliver med at være i overensstemmelse med folkekirkens ønsker, og at det sikres, at dette nye organ fungerer hensigtsmæssigt i forhold til intentionerne bag dets oprettelse m.v. Det foreslås på denne baggrund, at kirkeministeren senest i folketingsåret 2022-23 foretager en evaluering af ordningen for Folkekirkens Fællesudvalg.

Ved det foreslåede tidspunkt for en evaluering får Folkekirkens Fællesudvalg mulighed for at sidde en hel funktionsperiode, idet ordinært valg skal foretages inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted (2016), ligesom det efterfølgende fællesudvalg er valgt og har arbejdet i en periode på omtrent 1 år, inden evalueringen skal foretages.

Ved denne tidsramme vurderes det, at der kan opnås et grundigt overblik over og en indsigt i, hvordan den i loven foreslåede ordning har fungeret, til gavn for kvaliteten af evalueringen, som således kan bygge på erfaringerne fra en fuld funktionsperiode.

Ved evalueringen skal det belyses, om Folkekirkens Fællesudvalgs funktioner og kompetencer, herunder den i lovforslaget foreslåede praktiske tilrettelæggelse af udvalgets arbejde, fortsat fungerer på den mest hensigtsmæssige måde i forhold til intentionerne bag udvalgets oprettelse m.v.

Det skal undersøges, om der er behov for en ændring af den i lovforslaget foreslåede ordning, og om der således er grundlag for, at ministeren fremsætter et lovforslag om revision af ordningen.

4. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunerne og regionerne.

Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for folkekirken. De økonomiske konsekvenser for folkekirken i forbindelse med sekretariatsarbejdet for Folkekirkens Fællesudvalg m.v. anslås til en årlig merudgift på ca. 3 mio. kr. I merudgiften indgår evt. honorar til formanden og ekstern bistand. Merudgiften kan finansieres af folkekirkens fællesfonds budget.

Hertil kommer udgifter ved afvikling af valg, som anslås til 1,1-2,4 mio. kr. pr. ordinært valg afhængigt af, om valget afholdes elektronisk eller ej. Disse udgifter finansieres ligeledes af folkekirkens fællesfonds budget.

De anførte merudgifter er skønnede og kan blive højere eller lavere afhængigt af det konkrete aktivitetsniveau for fællesudvalget. Merudgifterne optages på fællesfondens budget og fastsættes dermed af Folkekirkens Fællesudvalg inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for staten. Udarbejdelse af love og bekendtgørelser, finanslovsbidrag mv. vil fortsat være ministeriets ansvar, men evt. afledte effekter for staten kommer an på udvalgets konkrete fremtidige aktivitetsniveau og er derfor ikke opgjort. Kirkeministeriet har hidtil haft en skønnet årlig udgift til sekretariatsbetjening af budgetfølgegruppen samt udarbejdelse af regler m.m. på ca. 1,2 mio. kr.

5. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. De administrative konsekvenser for borgere

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

7. De miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder mv.

Et lovudkast har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

10. Sammenfattende skema

Vurdering af konsekvenser af lovforslag

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen	Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunerne og regionerne. Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for folkekirken. De økonomiske konsekvenser for folkekirken i forbindelse med sekretariatsarbejdet for Folkekirkens Fællesudvalg m.v. anslås til en årlig merudgift på ca. 3 mio. kr. I merudgiften indgår evt. honorar til formanden og ekstern bistand. Merudgiften kan finansieres af folkekirkens fællesfonds budget. Hertil kommer udgifter ved afvikling af valg, som anslås til 1,1-2,4 mio. kr. pr. ordinært valg

		<p>afhængigt af, om valget afholdes elektronisk eller ej. Disse udgifter finansieres ligeledes af folkekirkens fællesfonds budget. De anførte merudgifter er skønnede og kan blive højere eller lavere afhængigt af det konkrete aktivitetsniveau for fællesudvalget. Merudgifterne optages på fællesfondens budget og fastsættes dermed af Folkekirkens Fællesudvalg inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.</p> <p>Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for staten. Udarbejdelse af love og bekendtgørelser, finanslovsbidrag mv. vil fortsat være ministeriets ansvar, men evt. afledte effekter for staten kommer an på udvalgets konkrete fremtidige aktivitetsniveau og er derfor ikke opgjort. Kirkeministeriet har hidtil haft en skønnet årlig udgift til sekretariatsbetjening af budgetfølgegruppen samt udarbejdelse af regler m.m. på ca. 1,2 mio. kr.</p>
Administrative konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen

Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Med lovforslagets § 1, nr. 1, foreslås, at der indsættes et nyt kapitel 1 c i lov om folkekirkens økonomi vedrørende oprettelse af et Folkekirkens Fællesudvalg. Folkekirkens Fællesudvalg tillægges med dette lovforslag kompetence i forhold til fællesfondens budget og regnskab samt landskirkeskattens størrelse. Herudover tillægges Folkekirkens Fællesudvalg med det samtidig hermed fremsatte forslag til Lov om folkekirkens indre anliggender del i kompetencen vedrørende de indre anliggender.

Det foreslås, at der indsættes en ny § 9 b, hvoraf det fremgår, at der oprettes et fællesudvalg for folkekirken. Herved oprettes et nyt folkekirkeligt organ på nationalt niveau. Folkekirkens Fællesudvalg består af:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i et stift har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd samt repræsentanter for valgmenigheder, der har hjemsted i stiftet.
- 2) 4 læge medlemmer valgt ved forholdstalsvalg på landsplan. Valgbare er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd i folkekirken samt repræsentanter for valgmenigheder.
- 3) 3 præster, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper. Præster ansat i valgmenigheder har valgret men er ikke valgbare.
- 4) 2 provster, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 5) 2 biskopper, der vælges af biskopperne.
- 6) 2 medlemmer, der udpeges af kirkeministeren efter forhandling med undervisningsministeren og kulturministeren.
- 7) 3 læge medlemmer, der udpeges af de frie folkekirkelige organisationer og repræsenterer diakoni, mission og det folkekirkelige børne- og ungdomsarbejde.
- 8) 2 observatører, der udpeges af folkekirkens personaleorganisationer, således at kirkemusikernes

personaleorganisationer udpeger 1 observatør, og de øvrige personaleorganisationer udpeger 1 observatør.

Med den foreslåede sammensætning er der lagt meget vægt på, at der i udvalget bør være et samspil eller samvirke mellem læge og gejstlige medlemmer, der svarer til det, som kendes fra de eksisterende valgte organer i folkekirken: menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd. Samtidig understreges det centrale ønske om, at der skal være en bred geografisk repræsentation, men at det også skal være muligt i et rimeligt omfang at få tilgodeset teologiske og/eller kirkepolitiske mindretal.

Ifølge den foreslåede affattelse af § 9 b, stk. 1, nr. 2, skal der vælges 4 læge medlemmer ved forholdstalsvalg på landsplan. Ved valget af disse 4 læge medlemmer anbefaler styringsudvalget, at Sainte-Laguës fordelingsmetode anvendes som valgmetode, idet dette giver en bedre mulighed for mindretalsrepræsentation end anvendelse af D'Hondts fordelingsmetode, som ellers anvendes ved valg til menighedsråd og provstiudvalg.

Vedrørende forslaget om valgret til repræsentanter for valgmenighederne og valmenighedspræsterne henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.1.

De 2 medlemmer, der udpeges af kirkeministeren, jf. forslaget til affattelse af § 9 b, stk. 1, nr. 6, har til formål at repræsentere en bred folkelig tilknytning til folkekirken. Det er kirkeministeren, der har kompetencen til at udpege disse medlemmer, men det forudsættes, at dette sker efter forhandling med henholdsvis kulturministeren og undervisningsministeren, idet folkekirken har en særlig berøringsflade til netop disse to områder. Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.1.

Med forslaget til affattelse af lov om folkekirkens økonomi § 9 b, stk. 2, foreslås det, at funktionsperioden for Folkekirkens Fællesudvalg er fire år, og at ordinært valg til udvalget afholdes inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november. Funktionsperioden for fællesudvalget bliver dermed sammenfaldende med funktionsperioden for provstiudvalgene og stiftsrådene.

Det foreslås, at Folkekirkens Fællesudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet, jf. § 9 b, stk. 3. Folkekirkens Fællesudvalg kan i øvrigt indhente eksterne sagkyndige vurderinger m.v. i det omfang, fællesudvalget finder det relevant. Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.1.

Udgifterne til sekretariatsbetjeningen afholdes af fællesfonden.

I § 9 c, stk. 1, foreslås, at Folkekirkens Fællesudvalg af sin midte vælger en formand og en næstformand. Valget sker efter bestemmelsen ved hemmelig afstemning på fællesudvalgets konstituerende møde. Valgene har - for at sikre kontinuiteten i varetagelsen af formandsopgaverne - virkning for fællesudvalgets funktionsperiode, og medlemmerne er forpligtet til at modtage valg som formand eller næstformand. Bortset fra længden af funktionsperioden, følger forslaget de principper, der gælder for valg af formand og næstformand i menighedsråd og provstiudvalg.

Det har været overvejet, om formanden alene skulle kunne vælges blandt fællesudvalgets læge medlemmer for også ved besættelsen af formandsposten at understrege det tydelige læge element i fællesudvalget. Bestemmelsen er imidlertid formuleret således, at det overlades til fællesudvalget selv at beslutte, om formanden skal være læg eller gejstlig.

Med forslaget til affattelse af § 9 c, stk. 2, foreslås det, at læge medlemmer valgt i medfør af § 9 b, stk. 1, nr. 1 og 2, som ikke tidligere har afgivet en erklæring på ære og samvittighed om at ville udføre det dem betroede hverv i troskab mod den danske evangelisk-lutherske folkekirke, så at den kan byde gode vilkår for den kristne menigheds liv og vækst, skal afgive denne erklæring på det første møde efter nyvalg. Bestemmelsen kendes fra menighedsrådsloven i forhold til menighedsrådsmedlemmer, og en tilsvarende bestemmelse har været gældende for nyvalgte provstiudvalgs- og stiftsrådsmedlemmer siden 1. august 2009, jf. lov nr. 506 af 12. juni 2009.

Med forslaget til § 9 c, stk. 3, skabes der hjemmel til, at formanden kan tillægges honorar i lighed med f.eks. formanden for Det mellemkirkelige Råd. Begrundelsen herfor er, at det må forventes, at formanden skal udføre et betydeligt arbejde. Det foreslås, at kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om formandshonoraret m.v.

Hvis Folkekirkens Fællesudvalg vælger et gejstligt medlem i embede til formand for fællesudvalget, kan fællesudvalget ikke beslutte at tillægge formanden et honorar uden forelæggelse for Kirkeministeriet. Dette skal ses i sammenhæng med reglerne i tjenestemandsløvgivningen om honorar ud over den til stillingen knyttede løn og i sammenhæng med reglerne om ansattes mulighed for at modtage honorar for bestyrelsesarbejde m.v.

Det foreslås endvidere, at der indsættes en ny § 9 d om mødeoffentlighed for Folkekirkens Fællesudvalg. Bestemmelsen svarer til de tilsvarende bestemmelser for møder i menighedsråd og provstiudvalg.

I § 9 d, stk. 1, 1. pkt., foreslås det således, at fællesudvalgets møder er offentlige. Det er kun fællesudvalgets møder og ikke evt. møder i underudvalg, der er offentlige.

I § 9 d, stk. 1, 2. pkt., foreslås en adgang til at behandle enkelte sager for lukkede døre, hvorimod reglen ikke indeholder en almindelig adgang til at nægte offentligheden adgang til fællesudvalgets møder. Hvorvidt en sag skal behandles for lukkede døre, må afgøres under hensyn til den enkelte sags beskaffenhed. Det må forventes, at behovet for dørlukning kun opstår rent undtagelsesvis, f.eks. ved fællesudvalgets behandling af kontraktmæssige spørgsmål eller i personalesager.

Den foreslåede § 9 d, stk. 1, 3. pkt., skal bidrage til at sikre, at unødvendig dørlukning undgås. Ved at behandle selve dørlukningsspørgsmålet for lukkede døre vil det i mange tilfælde kunne afklares på forhånd, om sagens behandling overhovedet vil medføre fremdragelse af fortrolige forhold.

Med indsættelsen af § 9 d, stk. 2, foreslås det, at Folkekirkens Fællesudvalg kan tillade, at andre personer, herunder personer i fællesudvalgets sekretariat, overværer en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning eller sagens behandling i øvrigt. Herved sikres, at fællesudvalget altid har mulighed for at inddrage den nødvendige sagkundskab. Fællesudvalget kan i den forbindelse give sekretariatet eller andre særligt tilkaldte mulighed for at udtale sig i sagen, ligesom det kan ske på de offentlige møder.

Med § 9 e foreslås, at Folkekirkens Fællesudvalgs beslutninger træffes i møder, og at fællesudvalget er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Det foreslås endvidere, at beslutninger træffes ved stemmeflertal. Afstemninger skal - bortset fra ved valg af formand og næstformand - foregå således, at det klart fremgår, hvorledes det enkelte medlem stemmer. Forslaget svarer til den gældende retstilstand for beslutninger i menighedsråd og provstiudvalg. Fællesudvalget fastsætter selv sin forretningsorden, der skal godkendes af kirkeministeren.

Den foreslåede § 9 f indeholder en bemyndigelse til, at kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om valg til Folkekirkens Fællesudvalg og om fællesudvalgets virksomhed. Det fremgår af bestemmelsen, at valget gennemføres om urafstemning. Bemyndigelsen tænkes således anvendt til at fastsætte regler om valgets afvikling, herunder om urafstemning, krav til kandidatlistes, valg af stedfortrædere, udarbejdelse af valglister m.v. Endvidere tænkes bemyndigelsen anvendt til at fastsætte regler om forfald, om indkaldelse af stedfortrædere, om inhabilitet m.v.

Til nr. 2

Ændringen af § 11, stk. 1, nr. 5 og 6, og § 11, stk. 3, er en konsekvens af, at det ved lovforslaget foreslås, at det er Folkekirkens Fællesudvalg og ikke kirkeministeren, der har kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden samt landskirkeskattens størrelse inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Ordene "efter kirkeministerens bestemmelse" slettes derfor i disse bestemmelser, som vedrører, hvilke udgifter fællesfonden kan afholde, jf. § 11, stk. 1, nr. 5 og 6, og beslutning om helt eller delvist at opkræve refusion fra kirke- eller provstiudvalgskassen, jf. § 11, stk. 3.

Til nr. 3

Ændringen er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 10, hvorefter kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer ligger hos Folkekirkens Fællesudvalg. Som en følge heraf foreslås det, at ordene "kirkeministeren" udgår af § 11, stk. 4, da det fremover vil være fællesudvalget, der kan beslutte at indregne en henlæggelse i den refusion af skadesudgifter, som efter § 11, stk. 3, i lov om folkekirkens økonomi opkræves hos kirke- eller provstiudvalgskasserne. Den samlede henlæggelse vil som hidtil ikke kunne udgøre et større beløb end den gennemsnitlige årlige skadesudgift.

Til nr. 4²⁹

Ændringen er en konsekvens af § 1, nr. 16, hvorefter det foreslås, at statens tilskud til folkekirken omlægges til et ikke-øremærket bloktilskud. Finansieringen af Det mellemkirkelige Råd vil herefter ske over fællesfondens budget. Der henvises til de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.3.

Til nr. 5

Den foreslåede ændring af § 13, stk. 1, 1. pkt., hvorefter ordene "kirkeministeren" udgår, er en konsekvens af, at det fremover vil være Folkekirkens Fællesudvalg, som skal træffe beslutning om ydelse af et udligningstilskud af fællesfonden til nedsættelse af det kirkelige lignings-

²⁹ Ændringen er alene relevant, hvis der foreslås en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, jf. anbefalingen fra 11 af de 13 medlemmer af flertallet i udvalget.

beløb i kommunen. Dette skal dog ske i overensstemmelse med de af ministeren fastsatte retningslinjer.

Til nr. 6

Den foreslåede ændring af § 13, stk. 1, 3. pkt., betyder, at det fremover er Folkekirkens Fællesudvalg og ikke kirkeministeren, der beslutter, hvordan et evt. udligningstilskud til nedsættelse af det kirkelige ligningsbeløb i kommunen skal fordeles blandt kommunerne. Fordelingen skal ske inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer.

Til nr. 7

Ændringen er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 10, hvorefter kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer ligger hos Folkekirkens Fællesudvalg. Som en følge heraf foreslås det, at § 13, stk. 2, 1. pkt., ændres, således at det fremgår, at der af fællesfonden kan ydes et generelt tilskud til nedsættelse af det kirkelige ligningsbeløb i kommunen.

Til nr. 8

Den foreslåede ændring af § 14, stk. 1, 2. pkt., betyder, at Folkekirkens Fællesudvalg fastsætter pensionsbidraget, som fællesfonden oppebærer fra kirkekasserne for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer. Dette er en konsekvens af, at det ved lovforslaget foreslås, at kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden og landskirkeskattens størrelse overføres fra kirkeministeren til fællesudvalget, idet fastsættelsen skal ske inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Til nr. 9

Med den foreslåede affattelse af § 15, stk. 1, 2. pkt., foreslås det, at budgetforslagene fra de myndigheder og institutioner, der helt eller delvist finansieres af fællesfonden, fremover indsendes til Folkekirkens Fællesudvalg. Dette er en konsekvens af, at det ved lovforslaget foreslås, at kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden og landskirkeskattens størrelse overføres fra kirkeministeren til fællesudvalget, idet fastsættelsen skal ske inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Det fastholdes med forslaget, at det er ministeren, der fastsætter en frist for, hvornår budgetforslagene skal indsendes.

Til nr. 10

Med ændringen af § 15, stk. 2, 1. pkt., foreslås, at kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden overføres fra kirkeministeren til Folkekirkens Fællesudvalg, idet fastsættelsen skal ske efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Kirkeministeren hjemles hermed en adgang til at fastsætte nærmere retningslinjer for fællesudvalgets fastlæggelse af fællesfondens budget.

Ved fastsættelsen af disse retningslinjer skal kirkeministeren understøtte folkekirkens varetagelse af de samfundsmæssige og kulturelle opgaver og sikre folkekirkens tilstedeværelse overalt i landet. Retningslinjerne skal således blandt andet medvirke til at sikre, at folkekirkens landsdækkende forpligtelse til præstelig betjening opretholdes med de tilpasninger, som den demografiske udvikling tilsiger.

I retningslinjerne vil også kunne indgå principper for udviklingen i fællesfondens udgifter og landskirkeskatten.

Ministeren kan f.eks. fastsætte retningslinjer med følgende indhold:

- Antallet af præstestillinger. Ministeren forventes i retningslinjerne at fastsætte et minimum for antallet af præstestillinger. Der kan f.eks. i retningslinjerne fastsættes en bestemmelse med udgangspunkt i det nuværende niveau for antallet af præstestillinger på minimum 1892,8, med henblik på at sikre fortsat mulighed for præstelig betjening i rimeligt omfang overalt i landet.³⁰
- En fordelingsmodel for de samlede bevillinger til præsteløn mellem stifterne. Ministeren forventes at fastsætte retningslinjer om, at der fortsat anvendes en model for fordeling af præstestillinger, der bygger på faste kriterier som antal medlemmer af folkekirken, antal kirker, antal kirkelige handlinger, forpligtelse i forhold til ikke-medlemmer og særlige vilkår i de enkelte stifter.
- Landskirkeskattens størrelse. Ministeren kan fastsætte nærmere rammer for udviklingen i landskirkeskattens størrelse.

³⁰ Hvis der ikke sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, vil antallet af præstestillinger fortsat være reguleret i lov om folkekirkens økonomi, hvorefter statskassen yder 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, i lov om folkekirkens økonomi.

- Udviklingen af fællesfondens udgifter. Ministeren kan fastsætte nærmere retningslinjer for udviklingen af fællesfondens udgifter, herunder et øvre loft for disse.
- Udligningsordningen. Ministeren kan fastsætte nærmere regler for størrelsen af det beløb, som skal anvendes som udligningstilskud og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområderne).
- Understøttelse af uddannelse, herunder efter- og videreuddannelse af folkekirkens præster og kirkefunktionærer. Ministeren forventes at fastsætte retningslinjer, hvorefter der forsat skal ske en prioritering af uddannelse, herunder efter- og videreuddannelse af præster og kirkefunktionærer.
- Tilskud til kirkelig betjening af danskere i udlandet.³¹
- Det mellemkirkelige arbejde. Ministeren kan fastsætte nærmere retningslinjer for folkekirkens mellemkirkelige arbejde, herunder dets sekretariat, jf. i øvrigt § 12 i lov om folkekirkens økonomi og lovforslagets § 1, nr. 4.

Det bemærkes i øvrigt, at Folkekirkens Fællesudvalg – ved siden af de af ministeren fastsatte retningslinjer - vil være bundet af bestemmelsen i lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, hvorefter der ikke kan budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreførte overskud fra tidligere år.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.2.

Til nr. 11

Med ændringen af § 15, stk. 3, foreslås det, at landskirkeskattens størrelse, som er den væsentligste indtægtskilde for fællesfonden, fastsættes af Folkekirkens Fællesudvalg, idet fastsættelsen skal ske inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.2. og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 10.

Til nr. 12

Med indsættelsen af § 15 a foreslås det, at ministeren inden fastsættelsen af de i § 13 og § 15, stk. 2 og 3, omtalte retningslinjer, skal foretage

³¹ Dette tilskud fastsættes i dag over finansloven. Denne retningslinje er således alene relevant, hvis der foreslås en omlægning til et bloktilskud, jf. anbefalingen fra et flertal i udvalget.

en høring af Folkekirkens Fællesudvalg. Ministeren forpligtes således til at høre fællesudvalget, inden ministeren fastsætter eller ændrer allerede fastsatte retningslinjer for udvalgets fastsættelse af fællesfondens budget og regnskab og landskirkeskattens størrelse.

Der er tale om en pligtig, men ikke bindende høring. Ministeren er således ikke forpligtet til at følge fællesudvalgets høringssvar.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.2.

Til nr. 13

Med ændringen af § 17, stk. 1, foreslås det, at Folkekirkens Fællesudvalg fremover aflægger regnskab for fællesfonden. Dette er en naturlig følge af, at det i lovforslaget foreslås, at det fremover er fællesudvalget, som har kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden, herunder landskirkeskattens størrelse, inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer.

Det bemærkes i den forbindelse, at det allerede i dag fremgår af lov om folkekirkens økonomi § 17, stk. 2, at kirkeministeren fastsætter regler om fællesfondens regnskabsvæsen. Denne bemyndigelse opretholdes.

Til nr. 14

Med den foreslåede ændring af § 17, stk. 3, sikres det, at biskopperne, det administrative fællesskab samt de institutioner, der helt eller delvist finansieres af fællesfonden, forpligtes til at meddele Folkekirkens Fællesudvalg de oplysninger og tilvejebringe det regnskabsmæssige materiale, som fællesudvalget finder nødvendigt for at kunne aflægge regnskab for fællesfonden.

Forslaget er en konsekvens af, at fællesudvalget med den i lovforslagets § 1, nr. 13, foreslåede ændring får ansvaret for aflæggelse af fællesfondens regnskab efter de af ministerens fastsatte retningslinjer.

Til nr. 15

Med forslaget til et nyt stk. 5 i § 17 i lov om folkekirkens økonomi foreslås, at Folkekirkens Fællesudvalg forpligtes til at aflægge en årlig beretning om fællesfondens budget og regnskab.

Hvordan den årlige beretning skal aflægges, beslutes af Folkekirkens Fællesudvalg. Fællesudvalget vil således fx kunne beslutte, at beretningen alene offentliggøres i skriftlig form, men det vil også være muligt at beslutte at fremlægge beretningen på anden vis.

I styringsudvalgets drøftelser og betænkning er der således lagt at op til, at fællesudvalget tager initiativ til afholdelse af et kirkemøde eller et dialogforum m.v. for folkekirkelige interesserede, herunder medlemmerne af folkekirkens valgte organer.

Såfremt der afholdes et kirkemøde eller dialogforum, vil det være naturligt, at Folkekirkens Fællesudvalg fremlægger sin beretning på mødet, ligesom der på et kirkemøde eller et dialogforum evt. kan drøftes fælles folkekirkelige initiativer med fællesudvalget.

Til nr. 16³²

Med lovforslagets § 1, nr. 16, foreslås det, at kapitel 4 i økonomiloven nyaffattes, således at overskriften ændres til "Bloktilskud".

Det foreslås endvidere, at § 20 affattes således, at det i stk. 1 fastholdes, at statskassen afholder folkekirkens udgifter til pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende præster og provster, mens det med affattelsen af stk. 2 foreslås, at statens tilskud til folkekirken omlægges til et bloktilskud til delvis dækning af folkekirkens udgifter. Bloktilskuddet ydes til fællesfonden.

Bloktilskuddet ydes årligt over finansloven.

Det foreslås således, at statens støtte til folkekirken omlægges fra at være primært et tilskud til løn til provster og præster og dermed til forkyndelsen til at blive omlagt til et ikke-øremærket bloktilskud til folkekirken. Bloktilskuddet kan således ses i sammenhæng med nogle af de samfundsrelevante opgaver, som folkekirken varetager.

Staten yder et tilskud på 760,6 mio. kr. om året (nettoudgift 2014), heraf foreslås de 510,6 mio. kr. (nettoudgift 2014) overført til et bloktilskud til folkekirken.

Det foreslås således, at et bloktilskud til folkekirken erstatter de på finansloven øremærkede bevillinger til:

- Tilskud til løn og pensionsbidrag til præster, provster og biskopper
- Forskellige tilskud (Det mellemkirkelige Råd, Selskabet for Kirkelig Kunst, Foreningen for Kirkegårdskultur og udgifter til den gejstlige betjening af Christiansø og Hirsholmene).
- Kirkelig betjening af danskere i udlandet
- Istandsættelse af kirker

³² Ændringen er alene relevant, hvis der foreslås en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, jf. anbefalingen fra et flertal i udvalget.

- Kompensation som følge af navnelov.

Disse formål skal efter en omlægning finansieres af fællesfonden.

Der fastholdes direkte statslig finansiering til et samlet beløb på 250 mio. kr. (nettoudgift 2014), omfattende følgende opgaver:

- Dansk Kirke i Sydslesvig
- Mindelunden og De kgl. begravelseskapeller m.v.
- Pension til præster og provster
- Pensionskassen af 1950
- Departementet - Kirke.

Det foreslås, jf. lovforslagets § 1, nr. 16, at et bloktilskud ydes til det nationale niveau i folkekirken, det vil sige til fællesfonden.

Samtidig overtager fællesfonden forpligtelsen til at dække den fulde løn til præster, provster og biskopper samt pensionsbidrag i forhold til disse lønninger.

Fællesfonden yder desuden efter en sådan omlægning tilskud til kirkelig betjening af danskere i udlandet og istandsættelse af kirker samt de forskellige (små) tilskudsområder, der i dag støttes af staten ved bevilling på finansloven, herunder det Mellemkirkelige Råd.

Antallet af præstestillinger, der skal aflønnes af fællesfonden, samt omfanget af de forskellige tilskud fastsættes med fællesfondens budget, jf. de alm. bemærkninger, afsnit 3.2.2..

En omlægning efter denne model vil ikke umiddelbart have økonomiske eller fordelingsmæssige konsekvenser. Det skyldes, at statens tilskud til præsteløn allerede i dag udbetales til og administreres i sammenhæng med fællesfonden. Men der vil ved denne omlægning ikke længere stå tilskud til præsteløn på finansloven. Bloktilskuddet kan i stedet ses i sammenhæng med, at folkekirken varetager samfundsrelevante opgaver, jf. ovenfor.

Hvis bloktilskuddet anvendes til de samme formål, som staten i dag giver øremærket tilskud til, og hvis tilskuddet til de forskellige formål har samme omfang som i dag, vil den lokale del af folkekirken økonomi ikke blive berørt af omlægningen.

Den lokale økonomi kan derimod blive berørt (enten i form af en højere kirkeskat eller et mindre provenu til det lokale niveau), f.eks. hvis antallet af centralt finansierede præstestillinger forøges i forbindelse med fællesfondens budget, hvis tilskud til istandsættelse af kirker formindskes, eller hvis størrelsen på bloktilskuddet ændrer sig.

Omlægningen skal ses i sammenhæng med, at der foreslås etableret et Folkekirkens Fællesudvalg, som skal fastsætte fællesfondens budget, inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

En omlægning til et bloktilskud giver således fællesudvalget en øget frihed til at prioritere de midler, der står til rådighed, inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer.

Som det fremgår af afsnit 3.2.2. vil kirkeministeren f.eks. af hensyn til folkekirkens tilstedeværelse overalt kunne fastsætte retningslinjer om antallet af præstestillinger, om en fordelingsmodel for de samlede bevil-linger til præstløn mellem stifterne, om landskirkeskattens størrelse, om udviklingen af fællesfondens udgifter, udligningsordningen krav om fortsat understøttelse af uddannelse, herunder efter- og videreuddan-nelse af folkekirkens præster og kirkefunktionærer, om tilskud til kirke-lig betjening af danskere i udlandet samt om det mellemkirkelige ar-bejde.

Ved folkekirkens anvendelse af bloktilskuddet skal der sikres fuld gen-nemsigtighed i forhold til anvendelsen af midlerne, således at der kan ske en ekstern afrapportering. Det vil kunne ske på samme måde som i dag i fællesfondens regnskab (årsrapport).

Finansloven for det kommende budgetår vedtages normalt af Folketin-get primo december i året forud for budgetåret, så ændringer i følge-lovgivning kan nå at komme på plads inden budgetårets start. Folketin-get kan i forbindelse med behandlingen af finansloven beslutte at redu-cere eller øge et bloktilskud til folkekirken på linje med, hvad staten i dag kan gøre under den nuværende ordning, jf. § 20 i lov om folkekir-kens økonomi.

Hvis Folketinget beslutter at reducere et bloktilskud til folkekirken for det førstkomende budgetår, så indebærer det, at Folkekirkens Fælles-udvalg skal tilvejebringe de manglende midler eller finde besparelser svarende til reduktionen i tilskuddet.

I henhold til lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, kan der ikke bud-getteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra lands-kirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år. Teknisk er det ikke muligt at hæve landskirkeskatten, da kirkeskatten for det kommende budgetår er fastlagt. Folkekirkens Fæl-lesudvalg kan kun kompensere for det manglende tilskud fra staten ved at bruge et evt. videreført overskud fra tidligere år eller ved besparelser.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den xx. Xxxx 20xx.

Til § 3

Det er afgørende, at Folkekirkens Fællesudvalgs sammensætning og kompetencer vedbliver med at være i overensstemmelse med folkekirkens ønsker, og at det sikres, at dette nye organ fungerer hensigtsmæssigt i forhold til intentionerne bag dets oprettelse m.v. Det foreslås på denne baggrund, at kirkeministeren senest i folketingsåret 2022-23 foretager en evaluering af ordningen for fællesudvalget.

Ved det foreslåede tidspunkt for en evaluering får Folkekirkens Fællesudvalg mulighed for at sidde en hel funktionsperiode, idet ordinært valg skal foretages inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted (2016), ligesom det efterfølgende fællesudvalg er valgt og har arbejdet i en periode på omtrent 1 år, inden evalueringen skal foretages.

Ved denne tidsramme vurderes det, at der kan opnås et grundigt overblik over og en indsigt i, hvordan den i loven foreslåede ordning har fungeret, til gavn for kvaliteten af evalueringen, som således kan bygge på erfaringerne fra en fuld funktionsperiode.

Ved evalueringen sikres, at fællesudvalgets funktioner og kompetencer, herunder den i lovforslaget foreslåede praktiske tilrettelæggelse af udvalgets arbejde, fortsat fungerer på den mest hensigtsmæssige måde i forhold til intentionerne bag udvalgets oprettelse m.v.

Det skal undersøges, om der er behov for en ændring af den i lovforslaget foreslåede ordning, og om der således er grundlag for, at ministeren fremsætter et lovforslag om revision af ordningen.

Til § 4

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde. Bestemmelsen indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Datasammenskrivning af gældende lov [Lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. juni 2013, som ændret ved § 3 i lov nr. 269 af 25. marts 2014] og lovforslaget

Kapitel 1

Kirkekassen

§ 1. - § 3. (Udeladt)

Kapitel 1 a

Budgetlægning for kirkekasserne

§ 4. - § 9 (Udeladt)

Kapitel 1 b

Stiftsøvrighedens sammensætning

§ 9 a. Stiftsøvrigheden består af stiftets biskop og stiftamtmanden.

Stk. 2. Direktøren for statsforvaltningen er stiftamtmanden. Direktøren kan delegere sin stiftsøvrighedskompetence til medarbejdere ved statsforvaltningen på kontorchefsniveau eller derover. Direktøren kan bestemme, at en person, der varetager direktørens stiftsøvrighedskompetence efter delegation, kan oppebære titlen af stiftamtmand.

Kapitel 1 c

Folkekirkens Fællesudvalg

§ 9 b. Folkekirkens Fællesudvalg består af:

1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i et stift har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd samt repræsentanter for valgmenigheder, der har hjemsted i stiftet.

2) 4 læge medlemmer valgt ved forholdstalsvalg på landsplan. Valgbare er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd i folkekirken samt repræsentanter for valgmenigheder.

3) 3 præster, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper. Præster ansat i valgmenigheder har valgret men er ikke valgbare.

4) 2 provster, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.

5) 2 biskopper, der vælges af biskopperne.

6) 2 medlemmer, der udpeges af kirkeministeren efter forhandling med undervisningsministeren og kulturministeren.

7) 3 læge medlemmer, der udpeges af de frie folkekirkelige organisationer og repræsenterer diakoni, mission og det folkekirkelige børne- og ungdomsarbejde.

8) 2 observatører, der udpeges af folkekirkens personaleorganisationer, således at kirkemusikernes

personaleorganisationer udpeger 1 observatør, og de øvrige personaleorganisationer udpeger 1 observatør.

Stk. 2. Ordinært valg til Folkekirkens Fællesudvalg skal foretages inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november, og funktionsperioden er 4 år.

Stk. 3. Folkekirkens Fællesudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet.

§ 9 c. Folkekirkens Fællesudvalg vælger af sin midte en formand og en næstformand. Valget sker ved hemmelig afstemning på Folkekirkens Fællesudvalgs konstituerende møde, som Kirkeministeriet indkalder til. Valget har virkning for fællesudvalgets funktionsperiode. Medlemmerne af Folkekirkens Fællesudvalg har pligt til at modtage valg som formand og næstformand.

Stk. 2. På det første møde efter nyvalg afgiver de læge medlemmer valgt i henhold til § 9 b, stk. 1, nr. 1 og 2, som ikke tidligere har afgivet en erklæring som foreskrevet i § 7 i lov om menighedsråd, en sådan erklæring.

Stk. 3. Folkekirkens Fællesudvalg kan beslutte at tillægge formanden honorar. Kirkeministeriet kan fastsætte nærmere regler om formandshonoraret m.v.

§ 9 d. Folkekirkens Fællesudvalgs møder er offentlige. Fællesudvalget kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis det bestemmes af fællesudvalget eller formanden.

Stk. 2. Folkekirkens Fællesudvalg kan tillade andre personer, herunder personer i fællesudvalgets sekretariat, at overvære en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning eller sagens behandling i øvrigt.

§ 9 e. Folkekirkens Fællesudvalg beslutninger træffes i møder. Fællesudvalget er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede.

Stk. 2. Afstemninger sker således, at det klart fremgår, hvorledes det enkelte medlem stemmer, jf. dog § 9 c. stk. 1.

Stk. 3. Beslutninger træffes ved stemmeflertal blandt Folkekirkens Fællesudvalgs medlemmer.

Stk. 4. Folkekirkens Fællesudvalg vedtager selv sin forretningsorden, der skal godkendes af kirkeministeren.

§ 9 f. Valg til Folkekirkens Fællesudvalg sker ved urafstemning. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om valg til Folkekirkens Fællesudvalg og om fællesudvalgets virksomhed.

Kapitel 2

Fællesfonden

§ 10. Fællesfonden er folkekirkens fælleskasse. Fællesfonden bestyres af biskopperne og af et administrativt fællesskab efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren og under ansvar over for kirkeministeren.

§ 11. Af fællesfonden afholdes folkekirkens udgifter, for så vidt de ikke er omfattet af § 2, § 17 g, stk. 3-6, eller § 20, herunder:

- 1) Løn, godtgørelse m.v. til præster og provster.
- 2) Udgifter vedrørende stiftsadministrationerne, herunder pensioner til tidligere tjenestemandsansatte medarbejdere.
- 3) Pensioner til tidligere tjenestemandsansatte kirkefunktionærer.
- 4) Udgifter til folkekirkens fælles IT-løsninger.
- 5) Tilskud til hel eller delvis dækning af udgifter til uddannelse af ansatte i folkekirken og af personer, der ønsker sådan ansættelse.
- 6) Tilskud til hel eller delvis dækning af udgifter til særlige menigheder.
- 7) Udgifter til revision af de lokale kirkelige kasser.
- 8) Udligning, jf. § 13, stk. 1.
- 9) Generelt tilskud, jf. § 13, stk. 2.

Stk. 2. Af fællesfonden kan endvidere afholdes udgifter, der vedrører lokale kirkelige aktiviteter, herunder:

- 1) Forsikrings- og skadesudgifter.
- 2) Udgifter til de særlige sagkyndige, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 8, stk. 2.
- 3) Udgifter til det særlige syn, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 33.
- 4) Udgifter til den sagkyndige medvirken samt registrering og afregistrering, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 21, stk. 2 og 3 og § 22 a, stk. 2 og 3.

Stk. 3. For udgifter efter stk. 2 kan fællesfonden opkræve hel eller delvis refusion fra kirke- eller provstiuvalgskassen.

Stk. 4. I refusion efter stk. 3 af skadesudgifter, jf. stk. 2, nr. 1, indregnes en henlæggelse, dog således at den samlede henlæggelse ikke kan udgøre et større beløb end den gennemsnitlige årlige skadesudgift.

§ 12. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde, herunder om finansiering af et centralt mellemkirkeligt råds virksomhed af fællesfonden. Et centralt mellemkirkeligt råd kan have repræsentanter for kirken i Grønland. Endvidere kan ministeren fastsætte regler om finansiering af lokalt mellemkirkeligt arbejde af kirkekassen, jf. § 2, stk. 1.³³

§ 12 a. (Ophævet)

§ 13. Der kan af fællesfonden ydes et udligningstilskud til nedsættelse af det kirkelige ligningsbeløb i kommunen. Det samlede beløb, der anvendes på denne måde, må ikke overstige 120 mio. kr. Beløbet reguleres en gang årligt fra og med 2007 efter pris- og lønudviklingen. Kirkeministeren fastsætter retningslinjer for Folkekirkens Fællesudvalgs beslutning om, hvordan beløbet fordeles blandt kommunerne.

Stk. 2. Der kan af fællesfonden ydes et generelt tilskud til nedsættelse af det kirkelige ligningsbeløb i kommunen. Beløbet fordeles mellem kommunerne efter samme principper, som anvendes ved fordeling af landskirkeskatten, jf. § 15, stk. 4.

§ 14. Fællesfonden oppebærer pensionsbidrag fra kirkekasserne for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer. Pensionsbidraget fastsættes af Folkekirkens Fællesudvalg.

Stk. 2. Fællesfonden kan oppebære refusioner af udgifter, der er afholdt af fællesfonden, men vedrører lokale kirkelige aktiviteter.

Stk. 3. Fællesfonden kan oppebære leje- og driftsindtægter vedrørende fællesfondens aktiviteter.

Stk. 4. Den del af fællesfondens udgifter, der ikke kan afholdes af indtægterne efter stk. 1-3 eller af tilskud fra statskassen, jf. § 20, stk. 2, dækkes gennem en landskirkeskat, der pålignes folkekirkens medlemmer.

³³ Ændringen er alene relevant, såfremt der sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, jf. anbefalingen fra et flertal i udvalget.

§ 14 a. Fællesfonden kan optage lån til investeringsformål. Fællesfonden kan i øvrigt ved kassekredit eller lignende optage lån på højst 100 mio. kr.

Stk. 2. Fællesfonden kan optage lån til finansiering af skadesudgifter, der ligger ud over det på fællesfondens budget fastsatte beløb til skadeserstatninger, inden for en ramme på 500 mio. kr.

§ 15. Myndigheder og institutioner, der helt eller delvist finansieres af fællesfonden, indsender forslag til budget for deres indtægter og udgifter på fællesfonden i det følgende regnskabsår. Forslagene indsendes til Folkekirkens Fællesudvalg inden af en af kirkeministeren fastsat frist.

Stk. 2. Fællesfondens budget fastsættes af Folkekirkens Fællesudvalg efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer. Der kan ikke budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landkirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år.

Stk. 3. Landskirkeskattens størrelse fastsættes af Folkekirkens Fællesudvalg efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Stk. 4. Landskirkeskattens fordeling mellem kommunerne sker på grundlag af de skattepligtige indkomster i kommunerne for det på fordelingstidspunktet nærmest forudgående indkomstår for de i kildeskattelovens § 1 omhandlede skattepligtige personer, således som disse indkomster er opgjort med henblik på beregning af slutskat. Ved fordelingen ses bort fra indkomster, som vedrører medlemmer af en valgmenighed og personer, der ikke hører til folkekirken.

§ 15 a. Inden kirkeministeren fastsætter de i § 13 og § 15, stk. 2 og 2, omtalte retningslinjer, skal ministeren foretage en høring af Folkekirkens Fællesudvalg.

§ 16. Fællesfondens regnskabsår er kalenderåret.

§ 17. Folkekirkens Fællesudvalg aflægger regnskab for fællesfonden.

Stk. 2. Kirkeministeren fastsætter regler om fællesfondens regnskabsvæsen. Ved reglernes fastsættelse kan kirkeministeren ud over at tage hensyn til sikkerhed og orden inden for regnskabsområdet tage hensyn til mulighederne for at tilvejebringe oplysninger til brug for økonomisk planlægning, styring og kontrol.

Stk. 3. Biskopperne, det i § 10 nævnte administrative fællesskab samt de institutioner, der helt eller delvist finansieres af fællesfonden, meddeler Folkekirkens Fællesudvalg de oplysninger og tilvejebringer

det regnskabsmæssige materiale, som Folkekirkens Fællesudvalg finder nødvendigt for at aflægge fællesfondens regnskab.

Stk. 4. Regnskabet revideres af rigsrevisionen.

Stk. 5. Folkekirkens Fællesudvalg skal aflægge en årlig beretning om fællesfondens budget og regnskab.

Kapitel 2 a

Provstiudvalg og budgetudvalg

§ 17 a. - § 17 h (Udeladt)

Kapitel 3

Almindelige bestemmelser om den kirkelige ligning

§ 18. - § 19 (Udeladt)

Kapitel 4

Bloktilskud

§ 20. Af folkekirkens udgifter afholder statskassen:

1) Pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende provster og præster.

Stk. 2. Staten yder et bloktilskud til folkekirken til delvis dækning af folkekirkens udgifter. Bloktilskuddet ydes til fællesfondens.³⁴

Kapitel 5

Folkekirkens kapitaler

§ 21. - § 22 (Udeladt)

.

Kapitel 5 a

Stiftsråd

§ 23. - § 23 a. (Udeladt)

³⁴ Ændringen er alene relevant, såfremt der sker en omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, jf. anbefalingen fra et flertal i udvalget.

Kapitel 6

Udveksling af data mellem it-systemer

§ 24. - § 26. (Udeladt)

Kapitel 7

Ikrafttrædelsesbestemmelser m.v.

§ 27. - § 28 (Udeladt)

10.2 Et mindretals (Charlotte Dyremoses) udkast til lovforslag om økonomi

Forslag fra et mindretal (Charlotte Dyremose) til:

UDKAST TIL

Forslag

til

Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi
(Udvidelse af budgetfølgegruppen og lovfæstelse af
budgetfølgegruppens kompetencer m.v.)

§ 1

I lov folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. juni 2013, som ændret ved § 3 i lov nr. 269 af 25. marts 2014, foretages følgende ændring:

1. Efter § 10 indsættes:

”§ 10 a. Budgetfølgegruppen for fællesfonden består af:

1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i stiftet har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd.

2) En præst, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.

3) En provst, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.

4) En biskop, der vælges af biskopperne.

5) En observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Stk. 2. Ordinært valg til budgetfølgegruppen skal foretages inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november og funktionsperioden er 4 år.

Stk. 3. Valg til budgetfølgegruppen sker ved urafstemning. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om valg til budgetfølgegruppen.

Stk. 4. Budgetfølgegruppen vælger af sin midte en formand. Valget sker ved hemmelig afstemning på budgetfølgegruppens konstituerende møde, som Kirkeministeriet indkalder til. Valget har virkning for

budgetfølgegruppens funktionsperiode. Medlemmerne af budgetfølgegruppen har pligt til at modtage valg som formand. Kirkeministeren kan beslutte at tillægge formanden for budgetfølgegruppen honorar. Kirkeministeriet kan fastsætte nærmere regler om formandshonoraret m.v.

Stk. 5. Kirkeministeriet fungerer som sekretariat for budgetfølgegruppen.

§ 10 b. Budgetfølgegruppen for fællesfonden har til opgave:

- 1) at have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom,
- 2) at rådgive kirkeministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer, og
- 3) at rådgive kirkeministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden.

§ 10 c. Inden kirkeministeren fastsætter budgettet for fællesfonden, skal ministeren foretage en høring af budgetfølgegruppen over det samlede udkast til budget.

Stk. 2. Hvis kirkeministeren ikke følger budgetfølgegruppens evt. forslag til ændringer, skal ministeren afgive en skriftlig begrundelse herfor i forbindelse med fastsættelsen af budgettet for fællesfonden.

Stk. 3. Efterfølgende budgetændringer, herunder ændringer i løbet af budgetåret, kan besluttes af kirkeministeren efter høring af budgetfølgegruppen. Høring som nævnt i 1. pkt. kan dog undlades, hvis der er tale om mindre væsentlige budgetændringer, som er uden principiel betydning.”

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den xx. Xxxx 20xx.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. *Indledning*

Formålet med lovforslaget er at skabe klare regler om den gældende ordning for styringen af folkekirkens fælles økonomi. Lovforslaget indebærer således en lovfæstelse af den eksisterende ordning med en rådgivende budgetfølgegruppe. For at forenkle den gældende ordning foreslås det i den forbindelse, at sammensætningen af budgetfølgegruppen ændres, og at budgetsamrådet nedlægges. Den foreslåede sammensætning af budgetfølgegruppen med valgte læge og gejstlige medlemmer medfører en større demokratisk legitimitet.

Budgetfølgegruppen skal efter lovforslaget have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeren og ministeriet i spørgsmål om fællesfonden. Endvidere foreslås det, at der lovfæstes en høringspligt for kirkeministeren. Det foreslås således, at kirkeministeren inden fastsættelsen af fællesfondens budget får en pligt til at høre budgetgruppen over et udkast til det samlede budget, og at kirkeministeren, hvis ministeren ikke følger evt. ændringsforslag fra budgetfølgegruppen, skal afgive en skriftlig begrundelse herfor i forbindelse med fastsættelsen af budgettet. Samtidig lovfæstes det, at budgetfølgegruppen skal høres, hvis kirkeministeren efterfølgende, herunder i løbet af budgetåret, ønsker at foretage ændringer i budgettet. Disse forslag har til formål at sikre en større gennemsigtighed og demokratisk legitimitet ved udarbejdelsen af budgettet.

Budgetfølgegruppens opgaver svarer til de opgaver, som i dag varetages af budgetfølgegruppen og budgetsamrådet.

Budgetfølgegruppen og det/de årlige budgetsamråd samt deres kompetence er i dag reguleret i en bekendtgørelse, der er udstedt af kirkeministeren med hjemmel i lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. juni 2013.

Lovforslaget har således til formål både at skabe en hjemmelsmæssig større klarhed over og at øge gennemsigtigheden for den gældende ordning samt at øge den demokratisk legitimering for budgetfølgegruppen, som kirkeministeren bliver rådgivet af. Med pligten for ministeren til skriftlig at redegøre for, hvorfor budgetfølgegruppens indstilling ikke følges, sikres desuden en større gennemsigtighed i budgetlægningen for fællesfonden.

2. *Baggrunden for lovforslaget*

På baggrund af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen" fra oktober 2011 blev Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken nedsat i september 2012. Udvalget fik til opgave at komme med forslag til en mere sammenhængende og

moderne styringsstruktur for folkekirken med en klar ansvarsfordeling for økonomiske og indholdsmæssige forhold.

Udvalgets foreløbige overvejelser blev den 2. maj 2013 offentliggjort i et debatoplæg, som blev sendt i høring i perioden 2. maj til 31. oktober 2013.

Udvalgets endelige betænkning, som danner baggrund for lovforslaget, blev offentliggjort i april 2014.

I betænkningen anbefaler et mindretal i udvalget, at den nugældende ordning med en rådgivende budgetfølgegruppe lovfæstes, dog med en ændret sammensætning, der indebærer, at budgetfølgegruppen består af læge og gejstlige medlemmer, der vælges, fremfor som i dag, hvor der i høj grad er tale om medlemmer, der repræsenterer organisationer og embeder i folkekirken. Gennem budgetfølgegruppens sammensætning med valgte læge og gejstlige medlemmer opnås en øget demokratisk legitimitet omkring fastsættelsen af fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse.

Gennem ministerens lovfæstede høringspligt af budgetfølgegruppen og kravet om skriftlighed, når ministeren ikke følger budgetfølgegruppens indstilling, sikres desuden størst mulig åbenhed om budgetlægningen for fællesfonden.

Budgetfølgegruppens funktioner foreslås som i dag begrænset til rådgivning af kirkeministeren om disse forhold.

Lovforslaget fremsættes på baggrund af denne anbefaling.

3. Lovforslagets Indhold

3. 1. Gældende ret

Fællesfonden er folkekirkens fælleskasse. Lovgrundlaget for fællesfonden er kapitel 2 i lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. juni 2013, som ændret ved § 3 i lov nr. 269 af 25. marts 2014.

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, jf. § 11, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi) vedrører det lokale niveau i folkekirken. Fællesfondens udgifter er i 2014 budgetteret til ca. 1.180 mio. kr. Dette beløb er eksklusive statens andel af præsteløn.

Fællesfondens største indtægtskilde er landskirkeskatten, der i 2014 udgør 1.107,5 mio. kr.

Kirkeministeren udarbejder og fastsætter det samlede budget for fællesfonden, jf. § 15, stk. 2, i lov om folkekirkens økonomi. Der kan ikke budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år.

Fastsættelsen af det samlede budget sker på grundlag af budgetforslag fra de 10 stifter samt de folkekirkelige institutioner, som helt eller delvis finansieres af fællesfonden, jf. lovens § 15, stk.1.

Kirkeministeren fastsætter også landskirkeskatten, jf. lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 3, 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. Denne høring er hjemlet på bekendtgørelsesniveau i § 6 i bekendtgørelse nr. 813 af 24. juni 2013 om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

Det fremgår således af bekendtgørelsens § 6, at budgetfølgegruppen har til opgave at have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom, at rådgive kirkeministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer og at rådgive ministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden.

Det fremgår endvidere af bekendtgørelsens § 9, stk. 4, at budgetfølgegruppen skal høres og afgive indstilling til kirkeministeren om budgettet for fællesfonden, inden ministeren fastlægger dette. Af bekendtgørelsens § 9, stk. 6, fremgår det, at efterfølgende budgetændringer, herunder ændringer i løbet af budgetåret, kan besluttes kirkeministeren efter høring af budgetfølgegruppen. Høring som nævnt i bekendtgørelsens § 9, stk. 6, 1. pkt., kan dog undlades, hvis der er tale om mindre væsentlige budgetændringer, som er uden principiel betydning.

Budgetfølgegruppen består af en biskop, en stiftskontorchef, en repræsentant for Landsforeningen af Menighedsråd, en repræsentant for Danmarks Provsteforening samt en repræsentant for Kirkeministeriet, jf. § 7 i bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

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, jf. bekendtgørelsens § 8.

Budgetprocessen for fællesfonden starter således med, at Kirkeministeriet udarbejder et udkast til ramme for fællesfonden for det kommende

budgetår. Udkastet forelægges budgetfølgegruppen, der forelægger og drøfter udkastet med budgetsamrådet. Herefter afgiver budgetfølgegruppen en indstilling til ministeren, der melder rammen ud inden udgangen af marts året før budgetåret.

Stifter og institutioner indmelder budgetforslag inden udgangen af juni måned, hvorefter forslagene forelægges budgetfølgegruppen og budgetsamrådet på samme måde som rammen. Alle forslag forelægges budgetfølgegruppen og budgetsamrådet, der afgiver indstilling til ministeren om budgetforslaget, herunder hvilke nye forslag og ændringer, der skal prioriteres.

Kirkeministeren melder rammen for det kommende budgetår ud senest 1. november året før. Hvis der sker ændringer til budgettet i løbet af budgetåret, forelægges disse for budgetfølgegruppen, der afgiver indstilling til ministeren, inden denne træffer afgørelse i de enkelte sager. Hvis ministeren afviger fra budgetfølgegruppens indstilling, forelægges dette for budgetfølgegruppen skriftligt eller på førstkommende møde, hvorefter det vil fremgå af referatet fra mødet. Referaterne fra budgetfølgegruppens møder og budgetsamrådene offentliggøres på ministeriets hjemmeside. Mindre ændringer af budgettet kan formelt foretages af ministeren uden forudgående forelæggelse for budgetfølgegruppen.

3.2. Udvalgets overvejelser og forslag

Formålet med lovforslaget er at skabe klarere regler om den gældende ordning for styringen af folkekirkens fælles økonomi ved en lovfæstelse af ordningen med en rådgivende og indstillende budgetfølgegruppe.

Formålet med lovforslaget er endvidere at forenkle den gældende ordning ved at ændre sammensætningen af budgetfølgegruppen og nedlægge budgetsamrådet. Den foreslåede sammensætning af budgetfølgegruppen med valgte læge og gejstlige medlemmer medfører en større demokratisk legitimitet.

Budgetfølgegruppen for fællesfonden skal efter lovforslaget have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeren og ministeriet i anliggender vedrørende fællesfonden. Budgetfølgegruppens opgaver kommer således til at svare til de opgaver, som i dag varetages af budgetfølgegruppen og budgetsamrådet.

Budgetfølgegruppen og budgetsamrådet er i dag reguleret ved en bekendtgørelse, der er udstedt af kirkeministeren.

Med lovforslagets § 1, nr. 1, nedsættes en budgetfølgegruppe for fællesfonden, som overtager de opgaver, som i dag varetages i et samspil mellem budgetfølgegruppen og budgetsamrådet. Lovforslaget betyder såle-

des, at den nuværende budgetfølgegruppe og budgetsamrådet, som er hjemlet i bekendtgørelse nr. 813 af 24. juni 2013 om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden, nedlægges.

Det foreslås med forslaget til en ny § 10 a, stk. 1, at budgetfølgegruppen for fællesfonden kommer til at bestå af:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i stiftet har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd.
- 2) En præst, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.
- 3) En provst, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 4) En biskop, der vælges af biskopperne.
- 5) En observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Det foreslås således, at de læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd har valgret ved valg af økonomiudvalgets læge medlemmer.

Efter forslaget tillægges præster, bortset fra provster og biskopper, valgret og valgbarhed ved valg af præsterepræsentanten til økonomiudvalget. Tilsvarende foreslås, at henholdsvis provsterne og biskopperne deltager i valget af provsterepræsentanten og bisperepræsentanten.

Det foreslås med forslaget til en ny § 10 a, stk. 2, i lov om folkekirken økonomi, at ordinært valg til budgetfølgegruppen skal foretages inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november, og funktionsperioden er 4 år. Dette betyder, at funktionsperioden følger funktionsperioden for provstiudvalg og stiftsråd.

Det foreslås i forlængelse heraf, jf. forslaget til en ny § 10 a, stk. 3, at valg til budgetfølgegruppen sker ved urafstemning. Valg ved urafstemning kendes fra bispevalgene. Endvidere foreslås det, at kirkeministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om valg til budgetfølgegruppen.

Forslaget til en ny § 10 a, stk. 4, 1. – 4. pkt., vil betyde, at budgetfølgegruppen for fællesfonden af sin midte vælger en formand, hvilket svarer til den nuværende ordning for budgetfølgegruppen. Med forslaget præciseres det, at valget sker ved hemmelig afstemning på det konstituerende møde, at valget har virkning for budgetfølgegruppens funktionsperiode, og at medlemmerne har pligt til at modtage valg som formand.

Med forslaget til en ny § 10 a, stk. 4, 5. – 6. pkt., skabes der hjemmel til, at kirkeministeren i forbindelse med fastsættelsen af budgettet for fællesfonden kan tillægge formanden for budgetfølgegruppen et honorar.

Budgetfølgegruppen sekretariatsbetjenes fortsat af Kirkeministeriet. Budgetfølgegruppens størrelse forøges dog ved den i lovforslaget foreslåede ordning. På baggrund heraf foreslås det, at der skabes hjemmel til, at Kirkeministeriet i forbindelse med fastsættelsen af fællesfondens budget evt. kan beslutte, at formanden skal tillægges et honorar.

Hvis budgetfølgegruppen vælger et gejstligt medlem i embede til formand, skal reglerne i tjenestemandsløvgivningen om honorar ud over den til stillingen knyttede løn og reglerne om ansattes mulighed for at modtage honorar for bestyrelsesarbejde m.v. iagttages ved ministerens beslutning om et evt. honorar til formanden.

Det foreslås endelige med forslaget til en ny § 10 a, stk. 5, i lov om folkekirkens økonomi, at Kirkeministeriet fungerer som sekretariat for budgetfølgegruppen for fællesfonden. Dette svarer ligeledes til den nuværende ordning.

Lovforslaget medfører ingen ændringer i de opgaver eller kompetencer, som i dag henhører under henholdsvis ministeren og budgetfølgegruppen/budgetsamtødet, idet budgetfølgegruppens og budgetsamtødet kompetence overføres til budgetfølgegruppen for fællesfonden.

Kirkeministerien 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, herunder de fælles anliggender,
- 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.

Budgetfølgegruppen skal efter forslaget til en ny § 10 b have indseende med ministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom. Budgetfølgegruppen for fællesfonden skal endvidere rådgive ministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer og rådgive ministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden. Disse opgaver svarer til de opgaver, der i dag varetages i et samspil mellem budgetfølgegruppen og

budgetsamrådet, og betyder i praksis, at budgetfølgegruppen afgiver indstilling til ministeren om budgetforslaget, herunder hvilke nye forslag og ændringer, der skal prioriteres. Der henvises til beskrivelsen i de almindelige bemærkninger afsnit 3.1. af den nuværende budgetproces.

Med den foreslåede § 10 c lovfæstes de nugældende procedureregler, som indeholder en pligt for kirkeministeren til at høre budgetfølgegruppen over udkast til et samlet budget for fællesfonden, inden kirkeministeren fastsætter budgettet for fællesfonden og om budgetændring efter, at budgettet er fastsat. Budgetfølgegruppens høringssvar binder ikke kirkeministeren, men hvis kirkeministeren ikke følger budgetfølgegruppens evt. forslag til ændringer, skal ministeren efter forslaget til § 10 c, stk. 2, afgive en skriftlig begrundelse herfor i forbindelse med fastsættelsen af budgettet for fællesfonden. Dette har til formål at sikre en større gennemsigtighed og demokratisk legitimitet ved udarbejdelsen af budgettet.

Lovforslaget § 1 indebærer således en ændret sammensætning af budgetfølgegruppen med en større demokratisk legitimitet og i naturlig forlængelse heraf en nedlæggelse af budgetsamrådet samt en lovfæstelse af den gældende kompetenceordning, således at kompetenceforholdene fremgår af loven og ikke blot på bekendtgørelsesniveau.

4. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for staten, kommuner og regionerne.

Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for folkekirken. De økonomiske konsekvenser for folkekirken i forbindelse med den udvidede budgetfølgegruppe m.v. anslås til en årlig merudgift på ca. 0,5 mio. kr. I merudgiften indgår evt. honorar til formanden. Merudgiften finansieres af folkekirkenes fællesfonds budget.

Der må påregnes udgifter ved afvikling af valg, som anslås til 0,8 kr. – 1,3 mio. kr. pr. valg afhængigt af, om valget afvikles som en elektronisk urafstemning eller som urafstemning på papir svarende til den ordning, der bruges ved bispevalg. Udgifterne kan finansieres af folkekirkenes fællesfonds budget.

De anførte udgifter er skønnede og kan blive højere eller lavere afhængigt af det konkrete aktivitetsniveau for budgetfølgegruppen. Merudgifterne optages på fællesfondens budget og fastsættes dermed af kirkeministeren efter høring af budgetfølgegruppen.

Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for staten. Udarbejdelse af love og bekendtgørelser, finanslovsbidrag mv. vil fortsat

være ministeriets ansvar, men evt. afledte effekter for staten kommer an på betydningen af en udvidelse af budgetfølgegruppen for dialogen mellem budgetfølgegruppen og kirkeministeren og er derfor ikke opgjort. Kirkeministeriet har hidtil haft en skønnet årlig udgift til sekretariatsbetjening af budgetfølgegruppen samt udarbejdelse af regler m.m. på ca. 1,2 mio. kr.

5. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. De administrative konsekvenser for borgere

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

7. De miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder mv.

Et lovudkast har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

10. Sammenfattende skema

Vurdering af konsekvenser af lovforslag

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen	<p>Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for staten, kommuner og regionerne.</p> <p>Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for folkekirken. De økonomiske konsekvenser for folkekirken i forbindelse med den udvidede budget-følgegruppe m.v. anslås til en årlig merudgift på ca. 0,5 mio. kr. I merudgiften indgår evt. honorar til formanden.</p> <p>Merudgiften finansieres af folkekirkens fællesfonds budget. Der må påregnes udgifter ved afvikling af valg, som anslås til 0,8 kr. – 1,3 mio. kr. pr. valg afhængigt af, om valget afvikles som en elektronisk urafstemning eller som urafstemning på papir svarende til den ordning, der bruges ved bispevalg. Udgifterne kan finansieres af folkekirkens fællesfonds budget.</p> <p>De anførte udgifter er skønnede og kan blive højere eller lavere afhængigt af det konkrete aktivitetsniveau for budgetfølgegruppen. Merudgifterne optages på fællesfondens budget og fastsættes dermed af kirkeministeren efter høring af budgetfølgegruppen.</p> <p>Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for staten. Udarbejdelse af love og bekendtgørelser, finanslovsbidrag</p>

		mv. vil fortsat være ministeriets ansvar, men evt. afledte effekter for staten kommer an på betydningen af en udvidelse af budgetfølgegruppen for dialogen mellem budgetfølgegruppen og kirkeministeren og er derfor ikke opgjort. Kirkeministeriet har hidtil haft en skønnet årlig udgift til sekretariatsbetjening af budgetfølgegruppen samt udarbejdelse af regler m.m. på ca. 1,2 mio. kr.
Administrative konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Ved lovforslagets § 1 skabes der en hjemmelsmæssig større klarhed over den gældende ordning for fællesfonden, idet den nuværende ordning med en rådgivende budgetfølgegruppe lovfæstes. Den i lovforslagets § 1, nr. 1, omtalte budgetfølgegruppe overtager således de opgaver, som i dag varetages i et samspil mellem budgetfølgegruppen og budgetsamrådet. Den nuværende budgetfølgegruppes og budgetsamrådets opgaver er i dag hjemlet i bekendtgørelse nr. 813 af 24. juni 2013 om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

Det foreslås med forslaget til en ny § 10 a, stk. 1, at budgetfølgegruppen for fællesfonden kommer til at bestå af:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i stiftet har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd.
- 2) En præst, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.
- 3) En provst, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 4) En biskop, der vælges af biskopperne.
- 5) En observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Med den foreslåede sammensætning understreges det centrale ønske om, at der skal være en bred geografisk repræsentation i budgetfølgegruppen. Der er desuden lagt meget vægt på, at der med sammensætningen bør være et samspil eller samvirke mellem læge og gejstlige medlemmer, der svarer til det, som kendes fra de eksisterende valgte organer i folkekirken: menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd.

Budgetfølgegruppen ændrer således karakter fra at være sammensat af ansatte og organisationsrepræsentanter til at være sammensat af valgte personer og med et flertal af læge medlemmer. Herved skabes en større demokratisk legitimitet omkring budgetfølgegruppen.

Det foreslås med forslaget til en ny § 10 a, stk. 2, i lov om folkekirkens økonomi, at ordinært valg til budgetfølgegruppen afholdes inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november, og funktionsperioden er 4 år. Dette betyder, at funktionsperioden følger funktionsperioden for provstiudvalg og stiftsråd. Afvikling af valget et år efter det ordinære valg til menighedsråd giver menighedsrådsmedlemmerne mulighed for at få det fornødne kendskab til budgetfølgegruppens arbejde, inden menighedsrådsmedlemmerne skal opstille kandidater og deltage i afstemningen.

Det foreslås i forlængelse heraf, jf. forslaget til en ny § 10 a, stk. 3, at valget til budgetfølgegruppen afvikles som en urafstemning, og at kirkeministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om valg til budgetfølgegruppen. Bemyndigelsen tænkes anvendt til at fastsætte regler om valgets afvikling, krav til kandidatlistes, valg af stedfortrædere, udarbejdelse af valglistes og om valgets praktiske afvikling.

Forslaget til en ny § 10 a, stk. 4, 1. 4. pkt., vil betyde, at budgetfølgegruppen for fællesfonden af sin midte vælger en formand, hvilket er parallelt med den nuværende ordning for budgetfølgegruppen, jf. § 7, stk. 3, i den gældende bekendtgørelse. Med forslaget præciseres det, at valget sker ved hemmelig afstemning på det konstituerende møde, at valget har

virksomhed for økonomiudvalgets funktionsperiode, og at medlemmerne har pligt til at modtage valg som formand.

Med forslaget til en ny § 10 a, stk. 4, 5. – 6. pkt., skabes der hjemmel til, at kirkeministeren i forbindelse med fastsættelsen af budgettet for fællesfonden kan tillægge formanden for budgetfølgegruppen et honorar. Budgetfølgegruppen sekretariatsbetjenes fortsat af Kirkeministeriet. Budgetfølgegruppens størrelse forøges dog ved den i lovforslaget foreslåede ordning. På baggrund heraf foreslås det, at der skabes hjemmel til, at Kirkeministeriet i forbindelse med fastsættelsen af fællesfondens budget evt. kan beslutte, at formanden skal tillægges et honorar.

Hvis budgetfølgegruppen vælger et gejstligt medlem i embede til formand skal reglerne i tjenestemandsløvgivningen om honorar ud over den til stillingen knyttede løn og reglerne om ansattes mulighed for at modtage honorar for bestyrelsesarbejde m.v. iagttages ved ministerens beslutning om et evt. honorar til formanden.

Det foreslås endelig med forslaget til en ny § 10 a, stk. 5, i lov om folkekirkens økonomi, at Kirkeministeriet fungerer som sekretariat for økonomiudvalget for fællesfonden. Dette svarer ligeledes til den nuværende ordning, jf. § 7, stk. 4, i den gældende bekendtgørelse.

Budgetfølgegruppens opgaver er i dag reguleret i § 6 i bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden. Budgetfølgegruppens samspil med budgetsamrådet er beskrevet i § 8, stk. 2, i den nævnte bekendtgørelse. Bekendtgørelsen indeholder herudover i § 9, stk. 4 og stk. 6, bestemmelser om ministerens høring af budgetfølgegruppen om forslag til budget og budgetændringer.

Med indsættelse af § 10 b foreslås det, at budgetfølgegruppen for fællesfonden skal have indseende med ministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom. Budgetfølgegruppen skal endvidere rådgive ministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer og rådgive ministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden. Disse opgaver svarer til de opgaver, der i dag varetages i et samspil mellem budgetfølgegruppen og budgetsamrådet, og betyder i praksis, at budgetfølgegruppen afgiver indstilling til ministeren om budgetforslaget, herunder hvilke nye forslag og ændringer, der skal prioriteres.

Lovforslaget medfører ingen ændringer i de opgaver eller kompetencer, som i dag henhører under henholdsvis ministeren og budgetfølgegruppen/budgetsamrådet, idet budgetfølgegruppen og budgetsamrådets kompetence overføres til budgetfølgegruppen.

Med indsættelse af § 10 c foreslås en lovfæstelse af den allerede eksisterende høringspligt, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 4, og stk. 6. Det fo-

reslås således, at ministeren, inden vedkommende fastsætter budgettet for fællesfonden, skal foretage en høring af budgetfølgegruppen over det samlede udkast til budget.

Hvis kirkeministeren ikke følger budgetfølgegruppens indstilling, skal ministeren afgive en skriftlig begrundelse herfor i forbindelse med fastsættelsen af budgettet for fællesfonden, jf. forslaget til § 10 c, stk. 2, i lov om folkekirkens økonomi. Dette svarer til den praksis, der allerede følges i dag, jf. de almindelige bemærkninger afsnit 3.1.

Endelige foreslås med § 10 c, stk. 3, en lovfæstelse af ministerens forpligtelse til at høre budgetfølgegruppen om efterfølgende ændringer i budgettet. Høringen kan dog undlades, hvis der er tale om mindre væsentlige budgetændringer, som er uden principiel betydning. Bestemmelsen svarer til den nugældende § 9, stk. 6, i bekendtgørelsen.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den xx. Xxx 20xx.

Til § 3

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde. Bestemmelsen indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Datasammenskrivning af gældende lov [Lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. juni 2013, som ændret ved § 3 i lov nr. 269 af 25. marts 2014] og lovforslaget

Kapitel 1

Kirkekassen

§ 1. - § 3. (Udeladt)

Kapitel 1 a

Budgetlægning for kirkekasserne

§ 4. - § 9 (Udeladt)

Kapitel 1 b

Stiftsøvrighedens sammensætning

§ 9 a. Stiftsøvrigheden består af stiftets biskop og stiftamtmanden.

Stk. 2. Direktøren for statsforvaltningen er stiftamtmanden. Direktøren kan delegere sin stiftsøvrighedskompetence til medarbejdere ved statsforvaltningen på kontorchefsniveau eller derover. Direktøren kan bestemme, at en person, der varetager direktørens stiftsøvrighedskompetence efter delegation, kan oppebære titlen af stiftamtmand.

Kapitel 2

Fællesfonden

§ 10. Fællesfonden er folkekirkens fælleskasse. Fællesfonden bestyres af biskopperne og af et administrativt fællesskab efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren og under ansvar over for kirkeministeren.

§ 10 a. Budgetfølgegruppen for fællesfonden består af:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valget i stiftet har læge medlemmer af menighedsråd, provstiuvalg og stiftsråd.
- 2) En præst, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.
- 3) En provst, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 4) En biskop, der vælges af biskopperne.
- 5) En observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Stk. 2. Ordinært valg til budgetfølgegruppen skal foretages inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november og funktionsperioden er 4 år.

Stk. 3. Valg til budgetfølgegruppen sker ved urafstemning. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om valg til budgetfølgegruppen.

Stk. 4. Budgetfølgegruppen vælger af sin midte en formand. Valget sker ved hemmelig afstemning på budgetfølgegruppens konstituerende møde, som Kirkeministeriet indkalder til. Valget har virkning for budgetfølgegruppens funktionsperiode. Medlemmerne af

budgetfølgegruppen har pligt til at modtage valg som formand. Kirkeministeren kan beslutte at tillægge formanden for budgetfølgegruppen honorar. Kirkeministeriet kan fastsætte nærmere regler om formandshonoraret m.v.

Stk. 5. Kirkeministeriet fungerer som sekretariat for budgetfølgegruppen.

§ 10 b. Budgetfølgegruppen for fællesfonden har til opgave:

- 1) at have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom,
- 2) at rådgive kirkeministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer, og
- 3) at rådgive kirkeministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden.

§ 10 c. Inden kirkeministeren fastsætter budgettet for fællesfonden, skal ministeren foretage en høring af budgetfølgegruppen over det samlede udkast til budget.

Stk. 2. Hvis kirkeministeren ikke følger budgetfølgegruppens evt. forslag til ændringer, skal ministeren afgive en skriftlig begrundelse herfor i forbindelse med fastsættelsen af budgettet for fællesfonden.

Stk. 3. Efterfølgende budgetændringer, herunder ændringer i løbet af budgetåret, kan besluttes af kirkeministeren efter høring af budgetfølgegruppen. Høring som nævnt i 1. pkt. kan dog undlades, hvis der er tale om mindre væsentlige budgetændringer, som er uden principiel betydning.

§ 11 - § 17 (Udeladt)

Kapitel 2 a

Provstiuvalg og budgetudvalg

§ 17 a. - § 17 h (Udeladt)

Kapitel 3

Almindelige bestemmelser om den kirkelige ligning

§ 18. - § 19 (Udeladt)

Kapitel 4

Statens tilskud

§ 20. (Udeladt)

Kapitel 5

Folkekirkens kapitaler

§ 21. - § 22 (Udeladt)

.

Kapitel 5 a

Stiftsråd

§ 23. - § 23 a. (Udeladt)

Kapitel 6

Udveksling af data mellem it-systemer

§ 24. - § 26. (Udeladt)

Kapitel 7

Ikrafttrædelsesbestemmelser m.v.

§ 27. - § 28 (Udeladt)

10.3 Et mindretals (Britta Schall Holbergs) udkast til lovforslag om økonomi

Forslag fra et mindretal (Britta Schall Holberg) til

UDKAST TIL

Forslag

til

Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi

(Folkekirkens Økonomiudvalg)

§ 1

I lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. juni 2013, som ændret ved § 3 i lov nr. 269 af 25. marts 2014, foretages følgende ændringer:

1. Efter kapitel 1 b indsættes:

”Kapitel 1 c

Folkekirkens Økonomiudvalg

§ 9 b. Folkekirkens Økonomiudvalg består af:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i stiftet har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd.
- 2) En præst, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.
- 3) En provst, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 4) En biskop, der vælges af biskopperne.
- 5) En observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Stk. 2. Ordinært valg til Folkekirkens Økonomiudvalg skal foretages inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november, og funktionsperioden er 4 år.

Stk. 3. Folkekirkens Økonomiudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet.

§ 9 c. Folkekirkens Økonomiudvalg vælger af sin midte en formand og en næstformand. Valget sker ved hemmelig afstemning på Folkekirkens Økonomiudvalgs konstituerende møde, som Kirkeministeriet indkalder til. Valget har virkning for økonomiudvalgets funktionsperiode. Medlemmerne af Folkekirkens Økonomiudvalg har pligt til at modtage valg som formand og næstformand.

Stk. 2. På det første møde efter nyvalg afgiver de læge medlemmer valgt i henhold til § 9 b, stk. 1, nr. 1, som ikke tidligere har afgivet en erklæring som foreskrevet i § 7 i lov om menighedsråd, en sådan erklæring.

Stk. 3. Folkekirkens Økonomiudvalg kan beslutte at tillægge formanden honorar. Kirkeministeriet kan fastsætte nærmere regler om formandshonoraret m.v.

§ 9 d. Folkekirkens Økonomiudvalgs møder er offentlige. Økonomiudvalget kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis det bestemmes af økonomiudvalget eller formanden.

Stk. 2. Folkekirkens Økonomiudvalg kan tillade andre personer, herunder personer i økonomiudvalgets sekretariat, at overvære en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning eller sagens behandling i øvrigt.

§ 9 e. Folkekirkens Økonomiudvalgs beslutninger træffes i møder. Økonomiudvalget er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede.

Stk. 2. Afstemninger sker således, at det klart fremgår, hvorledes det enkelte medlem stemmer, jf. dog § 9 c. stk. 1.

Stk. 3. Beslutninger træffes ved stemmeflertal blandt Folkekirkens Økonomiudvalgs medlemmer.

Stk. 4. Folkekirkens Økonomiudvalg vedtager selv sin forretningsorden, der skal godkendes af kirkeministeren.

§ 9 f. Valg til Folkekirkens Økonomiudvalg sker ved urafstemning. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om valg til Folkekirkens Økonomiudvalg og om økonomiudvalgets virksomhed.”

2. I § 11, stk. 1, nr. 5 og 6, og § 11, stk. 3, udgår "efter kirkeministerens bestemmelse".

3. I § 11, stk. 4, ændres "kirkeministeren beslutte at indregne" til: "indregnes".

4. I § 13, stk. 1, 1. pkt., udgår "efter kirkeministerens bestemmelse".

5. I § 13, stk. 1, 3. pkt., affattes således:

"Kirkeministeren fastsætter retningslinjer for Folkekirkens Økonomiudvalgs beslutning om, hvordan beløbet fordeles blandt kommunerne."

6. I § 13, stk. 2, 1. pkt., ændres "efter kirkeministerens bestemmelse" til: "af fællesfonden".

7. I § 14, stk. 1, 2. pkt., ændres "kirkeministeren" til: "Folkekirkens Økonomiudvalg".

8. § 15, stk. 1, 2. pkt., affattes således:

"Forslagene indsendes til Folkekirkens Økonomiudvalg inden en af kirkeministeren fastsat frist."

9. § 15, stk. 2, 1. pkt., affattes således:

"... Fællesfondens budget fastsættes af Folkekirkens Økonomiudvalg efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer."

10. I § 15, stk. 3, ændres "kirkeministeren" til: "Folkekirkens Økonomiudvalg efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer".

11. Efter § 15 indsættes:

”§ 15 a. Inden kirkeministeren fastsætter de i § 13 og § 15, stk. 2 og 3, omtalte retningslinjer, skal ministeren foretage en høring af Folkekirkens Økonomiudvalg.”

12. I § 17, stk. 1, ændres ”Kirkeministeren” til: ”Folkekirkens Økonomiudvalg”.

13. I § 17, stk. 3, ændres ”kirkeministeren” til: ”Folkekirkens Økonomiudvalg” (2 steder).

14. I § 17 indsættes som *stk. 5*:

”Stk. 5. Folkekirkens Økonomiudvalg skal aflægge en årlig beretning om fællesfondens budget og regnskab.”

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den xx. Xxxx 20xx.

§ 3

Kirkeministeren foretager i folketingsåret 2022-23 en evaluering af ordningen for Folkekirkens Økonomiudvalg.

§ 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Formålet med lovforslaget er at skabe klare regler for beslutningsgrundlaget for den fælles økonomi i folkekirken, at øge legitimiteten bag udskrivning og anvendelse af landskirkeskatten samt at øge den folkekirkelige indflydelse på prioriteringen af den fælles økonomi.

Ved lovforslaget foreslås det således, at et nyt folkekirkeligt landsdækkende organ – Folkekirkens Økonomiudvalg - får kompetence til at fastlægge budget for fællesfonden samt landskirkeskattens størrelse efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer. Det foreslås også, at Folkekirkens Økonomiudvalg aflægger regnskab for fællesfonden. Ministerens rolle ændres således, at ministeren fremover fastsætter rammen for forvaltningen af fællesfonden, mens den løbende prioritering flyttes til økonomiudvalget.

Den foreslåede sammensætning af Folkekirkens Økonomiudvalg med bl.a. valgte læge og gejstlige medlemmer har til formål at medføre en øget demokratisk legitimitet ved fastsættelsen og prioriteringen af fællesfondens budget inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Folkekirkens Økonomiudvalg kan alene drøfte og behandle de områder, hvor økonomiudvalget ifølge lov er tillagt kompetence.

2. Baggrunden for lovforslaget

På baggrund af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen" fra oktober 2011 blev Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken nedsat i september 2012. Udvalget fik til opgave at komme med forslag til en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken med en klar ansvarsfordeling for økonomiske og indholdsmæssige forhold.

Udvalgets foreløbige overvejelser blev den 2. maj 2013 offentliggjort i et debatoplæg, som blev sendt i høring i perioden 2. maj til 31. oktober 2013.

Udvalgets endelige betænkning, som danner baggrund for lovforslaget, blev offentliggjort i april 2014.

I betænkningen anbefaler et mindretal i udvalget bl.a., at et nyt folkekirkeligt landsdækkende organ – Folkekirkens Økonomiudvalg - får kompetence til at fastlægge budget for fællesfonden samt fastsætte landskirkeskattens størrelse efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer. Det foreslås også, at Folkekirkens Økonomiudvalg aflægger regnskab for fællesfonden.

Økonomiudvalget skal endvidere modtage statens tilskud til folkekirken.

Det er afgørende for dette mindretal, at økonomiudvalget alene tillægges kompetence vedrørende den fælles økonomi og fælles anliggender, og at kompetencen vedrørende fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse afgrænses af de af ministeren fastlagte retningslinjer.

Det er endvidere afgørende for dette mindretal, at Folkekirkens Økonomiudvalg alene kan drøfte og behandle de områder, hvor økonomiudvalget ifølge lov er tillagt kompetence.

Med denne begrundelse foreslå mindretallet, at der lovfæstes et valgt økonomiudvalg til erstatning for den af ministeren nedsatte budgetfølgegruppe.

Lovforslaget fremsættes på grundlag af disse anbefalinger.

3. Lovforslagets indhold

3.1. Gældende ret

Fællesfonden er folkekirkens fælleskasse. Lovgrundlaget for fællesfonden er kapitel 2 i lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. juni 2013.

§ 10 i lov om folkekirkens økonomi definerer fællesfonden som "folkekirkens fælleskasse". Det fremgår af § 10, at fællesfonden bestyres af biskopperne og af et administrativt fællesskab efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren og under ansvar over for kirkeministeren. Ordet "bestyres" er her anvendt i betydningen "administreres" eller "forvaltes".

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, jf. § 11, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi) vedrører det lokale niveau i folkekirken. Fællesfondens udgifter er i 2014 budgetteret til 1.180 mio. kr. Dette beløb er eksklusiv statens andel af præsteløn.

I § 11, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi fastlægges, hvilke udgifter fællesfonden skal dække. Det fremgår af bestemmelsen, at fællesfonden afholder folkekirkens udgifter, som ikke dækkes af kirkekasserne, provstiudvalgskasserne eller staten, herunder:

- 1) Løn, godtgørelse m.v. til præster og provster.
- 2) Udgifter vedrørende stiftsadministrationerne, herunder pensioner til tidligere tjenstemandsansatte medarbejdere.
- 3) Pensioner til tidligere tjenstemandsansatte kirkefunktionærer.
- 4) Udgifter til folkekirkens fælles IT-løsninger.
- 5) Tilskud efter kirkeministerens bestemmelse til hel eller delvis dækning af udgifter til uddannelse af ansatte i folkekirken og af personer, der ønsker sådan ansættelse.
- 6) Tilskud efter kirkeministerens bestemmelse til hel eller delvis dækning af udgifter til særlige menigheder.
- 7) Udgifter til revision af de lokale kirkelige kasser.

- 8) Udligning i henhold til lovens § 13, stk. 1. § 13 fastslår, at der efter ministerens bestemmelse kan ydes udligningstilskud af fællesfonden til nedsættelse af den kirkelige ligning i økonomisk svage områder, og at der desuden kan ydes et "generelt tilskud" til nedsættelse af den kirkelige ligning i de enkelte kommuner.
- 9) Generelt tilskud, jf. § 13, stk. 2.

I § 11, stk. 2-4, i lov om folkekirkens økonomi er nævnt nogle udgifter, som fællesfonden kan afholde, men som ministeren kan beslutte, at fællesfonden skal have refunderet helt eller delvis fra kirkekasserne eller provstiudvalgskasserne. Det fremgår heraf, at der af fællesfonden – ud over de udgifter der er nævnt i § 11, stk. 1, i loven - kan afholdes udgifter, der vedrører lokale kirkelige aktiviteter, herunder:

- 1) Forsikrings- og skadesudgifter.
- 2) Udgifter til de særlige sagkyndige, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 8, stk. 2.
- 3) Udgifter til det særlige syn, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 33.
- 4) Udgifter til den sagkyndige medvirken samt registrering og afregistrering, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 21, stk. 2 og 3 og § 22 a, stk. 2 og 3.

For disse udgifter kan fællesfonden som nævnt efter kirkeministerens bestemmelse opkræve hel eller delvis refusion fra kirke- eller provstiudvalgskassen. I refusionen af skadesudgifter, jf. § 11, stk. 2, nr. 1, i lov om folkekirkens økonomi, kan kirkeministeren beslutte at indregne en henlæggelse, dog således at den samlede henlæggelse ikke kan udgøre et større beløb end den gennemsnitlige årlige skadesudgift.

Den nuværende ordning betyder således, at ministeren har enekompetencen i forhold til at beslutte, om der af fællesfonden skal bevilges midler til en bestemt udgift, herunder midler til de såkaldte fælles anliggender. Betegnelsen fælles anliggender omfatter forskellige initiativer eller aktiviteter inden for folkekirken, som det af forskellige grunde vurderes relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau.

Nyere initiativer og aktiviteter, som er fælles anliggender, 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. For alle initiativerne gælder, at der er behov for en fælles finansiering, og at de endelige beslutninger om dem derfor træffes i tilknytning til fællesfonden.

Fællesfondens største indtægtskilde er landskirkeskatten, der i 2014 udgør 1.107,2 mio. kr. Landskirkeskatten udskrives med samme procentuelle vægt i alle ligningsområder. Det indebærer blandt andet, at økonomisk stærke områder bidrager til at sikre det økonomiske grundlag for det nødvendige antal præstestillinger i økonomisk svage områder.

Det fremgår af § 14, stk. 1-3, i lov om folkekirkens økonomi, at kirkekasernerne til fællesfonden skal indbetale pensionsbidrag for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer, at fællesfonden kan oppebære refusioner af udgifter, der er afholdt af fællesfonden, men vedrører lokale kirkelige aktiviteter, jf. lovens § 11, stk. 2-4, samt at fællesfonden kan oppebære leje- og driftsindtægter vedrørende fællesfondens aktiviteter.

Det fremgår af § 14, stk. 4, i lov om folkekirkens økonomi, at den del af fællesfondens udgifter, der ikke kan afholdes af indtægterne i medfør af § 14, stk. 1-3, eller af tilskud fra statskassen, dækkes gennem en landskirkeskat, der pålignes folkekirkens medlemmer.

Lov om folkekirkens økonomi indeholder i § 15 bestemmelser om fastsættelse af fællesfondens budget samt fastsættelse af landskirkeskattens størrelse og fordeling.

Det fremgår af § 15, stk. 2, at kirkeministeren fastsætter det samlede budget for fællesfonden. Der kan ikke budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år.

Fastsættelsen af det samlede budget sker på grundlag af budgetforslag fra de 10 stifter samt de folkekirkelige institutioner, som helt eller delvis finansieres af fællesfonden, jf. lovens § 15, stk. 1.

Ministeren fastsætter også landskirkeskatten, jf. lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 3, 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. Denne høring er hjemlet på bekendtgørelsesniveau i § 6 i bekendtgørelse nr. 813 af 24. juni 2013 om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

Det fremgår således af bekendtgørelsens § 6, at budgetfølgegruppen har til opgave at have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom, at rådgive kirkeministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer og at rådgive ministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden.

Budgetfølgegruppen består af en biskop, en stiftskontorchef, en repræsentant for Landsforeningen af Menighedsråd, en repræsentant for Dan-

marks Provsteforening samt en repræsentant for Kirkeministeriet, jf. § 7 i bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

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, jf. bekendtgørelsens § 8.

3.2. Udvalgets overvejelser og forslag

3.2.1. Folkekirkens Økonomiudvalgs sammensætning og styrelsesregler

Ved lovforslaget foreslås det, at et nyt folkekirkeligt organ - Folkekirkens Økonomiudvalg - får kompetence til at fastlægge budget for fællesfonden samt landskirkeskattens størrelse inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer. Det foreslås også, at Folkekirkens Økonomiudvalg aflægger regnskab for fællesfonden. Ministerens adgang til at fastsætte retningslinjer omtales nærmere i afsnit 3.2.2.

Med lovforslaget sikres det således, at ansvaret for fællesfondens budget og ansvar for fastsættelsen af landskirkeskattens størrelse forankres hos et demokratisk baseret, folkekirkeligt organ. Landskirkeskatten betales alene af folkekirkens medlemmer. Den foreslåede ændring medfører således, at legitimiteten bag udskrivningen og anvendelsen af landskirkeskatten øges.

Lovforslagets § 1, nr. 1, indebærer, at der fastsættes regler om sammensætningen af Folkekirkens Økonomiudvalg og om dets virksomhed.

Folkekirkens Økonomiudvalg foreslås sammensat, således:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i stiftet har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd.
- 2) En præst, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.
- 3) En provst, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 4) En biskop, der vælges af biskopperne.
- 5) En observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Det foreslås således, at de læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd har valgret ved valg af økonomiudvalgets læge medlemmer.

Efter forslaget tillægges præster, bortset fra provster og biskopper, valget og valgbarhed ved valg af præsterepræsentanten til økonomiudvalget.

Den foreslåede sammensætning af Folkekirkens Økonomiudvalg med valgte læge og gejstlige medlemmer medfører en øget demokratisk legitimitet ved fastsættelsen og prioriteringen af fællesfondens budget inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Endvidere foreslås, at funktionsperioden for Folkekirkens Økonomiudvalg er fire år, og at ordinært valg til økonomiudvalget afholdes inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november. Funktionsperioden for økonomiudvalget bliver dermed sammenfaldende med funktionsperioden for provstiudvalgene og stiftsrådene. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1.

Indførelsen af Folkekirkens Økonomiudvalg vil betyde, at den eksisterende budgetfølgegruppe og det eksisterende budgetsamråd nedlægges. Da disse er hjemlet på bekendtgørelsesniveau, kræver nedlæggelsen ikke en lovændring.

Sekretariatsbetjeningen af Folkekirkens Økonomiudvalg foreslås varetaget af Kirkeministeriet, jf. lovforslagets § 1, nr. 1.

Folkekirkens Økonomiudvalgs sekretariat skal i kraft af den foreslåede ordning varetage opgaver for udvalget i tæt samspil og sammenhæng med Kirkeministeriet. Det gælder f.eks. udarbejdelse af udkast til finanslovsbidraget og samspillet med ministeriet omkring de af ministeren udarbejdede retningslinjer og samspillet med regering og Folketing i øvrigt.

Af hensyn til samspillet mellem kirkeministeren/ministeriet og Folkekirkens Økonomiudvalg, hvor der forudsættes en tæt dialog, foreslås det som anført, at sekretariatsbetjeningen varetages af Kirkeministeriet.

Sekretariatets medarbejdere skal i varetagelsen af deres sekretariatsfunktion alene betjene Folkekirkens Økonomiudvalg, og sekretariatslederen refererer - ud over til formanden for Folkekirkens Økonomiudvalg - direkte til departementschefen i Kirkeministeriet, som har det overordnede ansvar for sekretariatets funktion.

Folkekirkens Økonomiudvalg kan i øvrigt indhente eksterne sagkyndige vurderinger m.v. i det omfang, økonomiudvalget finder det relevant. Folkekirkens Økonomiudvalg kan således, hvis udvalget finder behov derfor, indhente sagkyndige vurderinger m.v. uafhængigt af Kirkeministeriet.

Udgifterne til sekretariatsbetjeningen afholdes af fællesfonden.

Lovforslagets § 1, nr. 1, indeholder herudover en række bestemmelser om valg af formand og næstformand, om afgivelse af erklæring samt om honorar til formanden.

Det kunne overvejes, om formanden alene skulle kunne vælges blandt økonomiudvalgets læge medlemmer for også ved besættelsen af formandsposten at understrege det tydelige læge element i økonomiudvalget. Med forslaget overlades det imidlertid til økonomiudvalget selv at beslutte, om formanden skal være læg eller gejstlig.

Det foreslås endvidere i lovforslagets § 1, nr. 1, at Folkekirkens Økonomiudvalgs møder skal være offentlige. De offentlige møder vil bidrage til åbenhed og gennemsigtighed i forhold til økonomiudvalgets beslutninger om fællesfondens budget og regnskab samt fastsættelse af landeskirkeskattens størrelse.

Det foreslås i forlængelse heraf, at der skabes hjemmel til, at økonomiudvalget kan behandle enkelte sager for lukkede døre. Hvorvidt en sag skal behandles for lukkede døre, må afgøres under hensyn til den enkelte sags beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis det bestemmes af økonomiudvalget. Det må antages, at behovet for at lukke dørene relativt sjældent vil opstå, men muligheden består, eksempelvis i sager vedrørende kontrakter eller i personalesager.

Folkekirkens Økonomiudvalg kan tillade andre personer, herunder personer i økonomiudvalgets sekretariat, at overvære en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning eller sagens behandling i øvrigt.

Forslagene vedrørende offentlige møder m.v. svarer til den gældende retstilstand for afholdelse af møder i menighedsråd og provstiudvalg.

Det foreslås, at Folkekirkens Økonomiudvalg selv fastsætter sin forretningsorden, der skal godkendes af kirkeministeren.

Det foreslås endvidere, at Folkekirkens Økonomiudvalgs beslutninger træffes i møder, og at økonomiudvalget er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Beslutninger træffes ved stemmeflertal. Afstemninger skal - bortset fra ved valg af formand og næstformand - foregå således, at det klart fremgår, hvorledes det enkelte medlem stemmer. Forslaget svarer til den gældende retstilstand for beslutninger i menighedsråd og provstiudvalg.

Endelig foreslås, at valg til Folkekirkens Økonomiudvalg sker ved urafstemning. Valg ved urafstemning kendes fra bispevalgene. Endvidere foreslås det, at kirkeministeren fastsætter nærmere regler om valg til Folkekirkens Økonomiudvalg og visse regler om rammerne for økono-

miudvalgets beslutninger. Der henvises til de særlige bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 1, om anvendelsen af denne bemyndigelse.

3.2.2. Folkekirkens Økonomiudvalgs kompetencer

Ved lovforslaget foreslås det, at Folkekirkens Økonomiudvalg fastsætter budget for fællesfonden samt landskirkeskattens størrelse inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer, jf. lovforslagets § 1, nr. 9-10. Folkekirkens Økonomiudvalg har således inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer kompetence til at fastsætte niveauet for hovedparten af fællesfondens udgifter og indtægter.

Folkekirkens Økonomiudvalg aflægger regnskab for fællesfonden, jf. lovforslagets § 1, nr. 12. Det fremgår allerede i dag af lov om folkekirkens økonomi § 17, stk. 2, at kirkeministeren fastsætter regler om fællesfondens regnskabsvæsen. Denne bemyndigelse opretholdes.

Herved tillægges Folkekirkens Økonomiudvalg kompetencen efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Lovforslaget indeholder således en bemyndigelse til kirkeministeren til at fastsætte visse rammer for økonomiudvalgets fastsættelse af fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse. Ved fastsættelsen af disse retningslinjer skal kirkeministeren understøtte folkekirkens varetagelse af de samfundsmæssige og kulturelle opgaver og sikre folkekirkens tilstedeværelse overalt i landet. Retningslinjerne skal således blandt andet medvirke til at sikre, at folkekirkens landsdækkende forpligtelse til præstelig betjening opretholdes med de tilpasninger, som den demografiske udvikling tilsiger.

I retningslinjerne vil også kunne indgå principper for udviklingen af fællesfondens udgifter og landskirkeskatten.

Det forudsættes, at kirkeministeren ikke ved fastsættelsen af retningslinjerne fastsætter indholdsmæssige begrænsninger for specifikke fælles anliggender. Fælles anliggender er initiativer, som økonomiudvalget af forskellige grunde vurderer, at det vil være relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau.

Retningslinjerne skal omfatte følgende emner:

- Antallet af præstebestilling. Ministeren forventes i retningslinjerne at fastsætte en bestemmelse med udgangspunkt i det nuværende niveau for antallet af præstestillinger på minimum 1892,8, med henblik på at sikre fortsat mulighed for præstelig betjening i rimeligt omfang overalt i landet.

- En fordelingsmodel for de samlede bevillinger til præsteløn mellem stifterne. Ministeren forventes at fastsætte retningslinjer om, at der fortsat anvendes en model for fordeling af præstestillinger, der bygger på faste kriterier som antal medlemmer af folkekirken, antal kirker, antal kirkelige handlinger, forpligtelse i forhold til ikke-medlemmer og særlige vilkår i de enkelte stifter.
- Landskirkeskattens størrelse. Ministeren kan fastsætte nærmere rammer for udviklingen i landskirkeskattens størrelse.
- Udviklingen af fællesfondens udgifter. Ministeren kan fastsætte nærmere retningslinjer for udviklingen af fællesfondens udgifter, herunder et øvre loft for disse.
- Udligningsordningen. Lov om folkekirkens økonomi indeholder i § 13 bestemmelser om, at det samlede udligningsbeløbet maksimalt kan udgøre 120 mio. kr. Ministeren forventes at fastsætte nærmere regler for størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområdet).
- Understøttelse af uddannelse, herunder efter- og videreuddannelse af folkekirkens præster og kirkefunktionærer. Ministeren forventes at fastsætte retningslinjer, hvorefter der forsat skal ske en prioritering af uddannelse, herunder efter- og videreuddannelse af præster og kirkefunktionærer.
- Det mellemkirkelige arbejde. Ministeren kan fastsætte nærmere retningslinjer for folkekirkens mellemkirkelige arbejde, herunder dets sekretariat, jf. i øvrigt § 12 i lov om folkekirkens økonomi.

Opregningen af de emner, der skal omtales i retningslinjerne, er ikke udtømmende.

Det bemærkes i øvrigt, at Folkekirkens Økonomiudvalg – ved siden af de af ministeren fastsatte retningslinjer - vil være bundet af bestemmelsen i lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, hvorefter der ikke kan budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreførte overskud fra tidligere år.

Lovforslaget medfører således, at det fremover er Folkekirkens Økonomiudvalg, som inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer vil have kompetence til:

- at fastsætte landskirkeskattens størrelse,
- at fastsætte en overordnet prioritering mellem fællesfondens forskellige udgiftsområder, herunder de fælles anliggender,
- at fastsætte det beløb, der af fællesfonden skal anvendes til løn, godtgørelse m.v. til præster og provster. Beløbet skal ses 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 ud fra en fordelingsmodel, der bygger på faste kriterier,
- at fastsætte bevillinger til de myndigheder og institutioner, der finansieres helt eller delvis af fællesfonden, og
- at fastsætte størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud, og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområderne).

Lovforslaget vil betyde, at Folkekirkens Økonomiudvalg har den fulde kompetence inden for retningslinjerne, og ministeren vil - bortset fra udøvelse af en almindelig legalitetskontrol - ikke have kompetence i forhold til afgørelser, der ligger inden for retningslinjerne. De afgørelser, som økonomiudvalget træffer, og som ligger inden for retningslinjerne, er som udgangspunkt således endelige og kan - bortset fra legalitets-spørgsmål - 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 overordnede rammer, der er skitseret ovenfor. Sådanne ændringer af retningslinjerne har kun virkning for fremtidige afgørelser fra økonomiudvalget.

Kompetencen i forhold til Folketinget og finansloven ligger forsat hos kirkeministeren. Det betyder, at kirkeministeren har den fulde kompetence over og ansvar i forhold til den del af fællesfondens budget, som vedrører statens tilskud til folkekirken, og som ydes over finansloven. Fastsættelsen af statens tilskud til folkekirken via finansloven har direkte betydning for fastsættelsen af landskirkeskatten, men også for den lokale kirkeskat.

I dag er statens tilskud primært fastsat i § 20 i lov om folkekirkens økonomi, hvoraf det fremgår, at statskassen af folkekirkens udgifter afholder lønninger, pensioner og andre ydelser til biskopperne, pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende provster og præster og udgifterne ved den kirkelige betjening af Christiansø og Hirsholmene. Statskassen yder endvidere et årligt tilskud til fællesfonden på 40 pct. af fællesfondens udgifter til lønninger til præster og provster svarende til 1892,8 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, i lov om folkekirkens økonomi.

Endvidere udreder statskassen tilskud, hvis størrelse fastsættes på finansloven, dog mindst 14 mio. kr. årligt, til restaurering af kirker og af kirkers historiske inventar samt særlige bevaringsværdige gravminder.

Det aktuelle niveau for staten for statens tilskud til restaurering fastsættes i de årlige finanslove.

Herudover er en række statslige tilskud til folkekirken i form af tilskud til DSUK (dvs. til kirkelig betjening af danskere i udlandet og Dansk Kirke i Sydslesvig), Det mellemkirkelige Råd og kompensation for folkekirkens udgifter ved ændring af navneloven fastsat direkte på finansloven.

Provstiudvalgene skal fastsætte det lokale ligningsprovenu, dvs. den lokale andel af kirkeskatten senest 15. september i året før budgetåret, jf. lov om folkekirkens økonomi. Dette gælder også for landskirkeskatte, der fastsættes af ministeren. Det er nødvendigt, da det er kommunen, der skal fastsætte den samlede kirkeskatteprocent og melde den ind til Økonomi og Indenrigsministeriet senest 15. oktober i året før budgetåret. Kommunerne kan vælge mellem at være selvbudgetterende eller følge det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for kommuneskatte. Det er en politisk beslutning, og der er derfor ikke nogen automatik i omregningen af det lokale ligningsprovenu og landskirkeskattens provenu til en kirkeskatteprocent.

Økonomi- og Indenrigsministeriet udmelder det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for det efterfølgende budgetår senest 1. juli i året forud for budgetåret. Kirkeministeren meddeler af hensyn til den lokale budgetproces provstiudvalgene og kommunerne størrelsen af landskirkeskatten i det følgende budgetår umiddelbart efter 1. juli.

Fællesfondens udgiftsside og det samlede budget udmeldes i dag af kirkeministeren 1. november forud for budgetåret, jf. § 9, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 813 af 24. juni 2013 om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden. Ministeren kan, jf. § 9, stk. 6, efterfølgende træffe beslutning om ændring af budgettet efter høring af budgetfølgegruppen.

Det fremgår af ovenstående, at landskirkeskatten i praksis er låst for det kommende budgetår, når kommunalbestyrelsen senest den 15. oktober året før budgetåret har fastsat kirkeskatteprocenten for det kommende år.

Finansloven for det kommende budgetår vedtages normalt af Folketinget primo december i året forud for budgetåret, så ændringer i følgelovgivning kan nå at komme på plads inden budgetårets start. Folketinget kan i forbindelse med behandlingen af finansloven beslutte at reducere eller øge statens tilskud til folkekirken, herunder at der skal ske en ændring af bestemmelserne herom i lov om folkekirkens økonomi.

Hvis Folketinget beslutter at reducere statens tilskud til folkekirken for det førstkomende budgetår, så indebærer det i dag, at kirkeministeren

skal tilvejebringe de manglende midler eller finde besparelser svarende til reduktionen i tilskuddet.

I henhold til lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, kan der ikke budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år. Teknisk er det ikke primo december muligt at hæve landskirkeskatten, da kirkeskatten for det kommende budgetår er fastlagt. Ministeren kan kun kompensere for det manglende tilskud fra staten ved at bruge et evt. videreført overskud fra tidligere år eller ved besparelser.

Når kompetencen til at fastlægge fællesfondens budget flyttes til Folkekirkens Økonomiudvalg, vil det være økonomiudvalget, der skal foretage de nødvendige ændringer af fællesfondens budget, hvis statens tilskud i forbindelse med finanslovens vedtagelse nedsættes.

Med lovforslagets § 1, nr. 11, foreslås, at kirkeministeren skal foretage en høring af Folkekirkens Økonomiudvalg inden fastsættelse af de i lovforslaget omtalte retningslinjer for udvalget. Ministeren er således forpligtet til at høre økonomiudvalget, inden ministeren fastsætter eller ændrer retningslinjerne for Folkekirkens Økonomiudvalgs fastsættelse af budget og regnskab for fællesfonden og landskirkeskattens størrelse. Ministeren er ikke forpligtet til at følge økonomiudvalgets høringssvar.

Ved lovforslagets § 1, nr. 14, foreslås, at Folkekirkens Økonomiudvalg forpligtes til at aflægge en årlig beretning om fællesfondens budget og regnskab. Hvordan den årlige beretning skal aflægges, besluttet af økonomiudvalget. Folkekirkens Økonomiudvalg vil således fx kunne beslutte, at beretningen alene offentliggøres i skriftlig form, men det vil også være muligt at beslutte at fremlægge beretningen på anden vis.

3.3.3. Evalueringsklausul

Det er afgørende, at Folkekirkens Økonomiudvalgs sammensætning og kompetencer vedbliver med at være i overensstemmelse med folkekirkens ønsker, og at det sikres, at dette nye organ fungerer hensigtsmæssigt i forhold til intentionerne bag dets oprettelse m.v. Det foreslås på denne baggrund, at kirkeministeren senest i folketingsåret 2022-23 foretager en evaluering af ordningen for Folkekirkens Økonomiudvalg.

Ved det foreslåede tidspunkt for en evaluering får Folkekirkens Økonomiudvalg mulighed for at sidde en hel funktionsperiode, idet ordinært valg skal foretages inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted (2016), ligesom det efterfølgende økonomiudvalg er valgt og har arbejdet i en periode på omtrent 1 år, inden evalueringen skal foretages.

Ved denne tidsramme vurderes det, at der kan opnås et grundigt overblik over og en indsigt i, hvordan den i loven foreslåede ordning har fungeret, til gavn for kvaliteten af evalueringen, som således kan bygge på erfaringerne fra en fuld funktionsperiode.

Ved evalueringen skal det belyses, om Folkekirkens Økonomiudvalgs funktioner og kompetencer, herunder den i lovforslaget foreslåede praktiske tilrettelæggelse af udvalgets arbejde, fortsat fungerer på den mest hensigtsmæssige måde i forhold til intentionerne bag udvalgets oprettelse m.v.

Det skal undersøges, om der er behov for en ændring af den i lovforslaget foreslåede ordning, og om der således er grundlag for, at ministeren fremsætter et lovforslag om revision af ordningen.

4. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunerne og regionerne.

Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for folkekirken. De økonomiske konsekvenser for folkekirken i forbindelse med sekretariatsarbejdet for Folkekirkens Økonomiudvalg m.v. anslås til en årlig merudgift på ca. 3 mio. kr. I merudgiften indgår evt. honorar til formanden og ekstern bistand. Merudgiften kan finansieres af folkekirkens fællesfonds budget.

Hertil kommer udgifter ved afvikling af valg, som anslås til 0,8 kr. – 1,3 mio. kr. pr. ordinært valg afhængigt af, om valget afholdes elektronisk eller ej. Disse udgifter finansieres ligeledes af folkekirkens fællesfonds budget.

De anførte merudgifter er skønnede og kan blive højere eller lavere afhængigt af det konkrete aktivitetsniveau for økonomiudvalget. Merudgifterne optages på fællesfondens budget og fastsættes dermed af Folkekirkens Økonomiudvalg inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for staten. Udarbejdelse af love og bekendtgørelser, finanslovsbidrag mv. vil fortsat være ministeriets ansvar, men evt. afledte effekter for staten kommer an på udvalgets konkrete fremtidige aktivitetsniveau og er derfor ikke opgjort. Kirkeministeriet har hidtil haft en skønnet årlig udgift til sekretariatsbetjening af budgetfølgegruppen samt udarbejdelse af regler m.m. på ca. 1,2 mio. kr.

5. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. De administrative konsekvenser for borgere

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

7. De miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder mv.

Et lovudkast har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

10. Sammenfattende skema

Vurdering af konsekvenser af lovforslag

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen	Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunerne og regionerne. Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for folkekirken. De økonomiske konsekvenser for folkekirken i forbindelse med sekretariatsarbejdet for Folkekirkens Økonomiudvalg m.v. anslås til en årlig merudgift på ca. 3 mio. kr. I merudgiften indgår evt. honorar til formanden og ekstern bistand.

		<p>Merudgiften kan finansieres af folkekirkens fællesfonds budget. Hertil kommer udgifter ved afvikling af valg, som anslås til 0,8-1,3 mio. kr. pr. ordinært valg afhængigt af, om valget afholdes elektronisk eller ej. Disse udgifter finansieres ligeledes af folkekirkens fællesfonds budget. De anførte merudgifter er skønnede og kan blive højere eller lavere afhængigt af det konkrete aktivitetsniveau for økonomiudvalget. Merudgifterne optages på fællesfondens budget og fastsættes dermed af Folkekirkens Økonomiudvalg inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer. Lovforslaget har økonomiske og administrative konsekvenser for staten. Udarbejdelse af love og bekendtgørelser, finanslovsbidrag mv. vil fortsat være ministeriets ansvar, men evt. afledte effekter for staten kommer an på udvalgets konkrete fremtidige aktivitetsniveau og er derfor ikke opgjort. Kirkeministeriet har hidtil haft en skønnet årlig udgift til sekretariatsbetjening af budgetfølgegruppen samt udarbejdelse af regler m.m. på ca. 1,2 mio. kr.</p>
Administrative konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen

Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Med lovforslagets § 1, nr. 1, foreslås, at der indsættes et nyt kapitel 1 c i lov om folkekirkens økonomi vedrørende oprettelse af et Folkekirkens Økonomiudvalg. Folkekirkens Økonomiudvalg tillægges med dette lovforslag kompetence i forhold til fællesfondens budget og regnskab samt landkirkeskattens størrelse.

Det foreslås, at der indsættes en ny § 9 b, hvoraf det fremgår, at der oprettes et økonomiudvalg for folkekirken. Herved oprettes et nyt folkekirkeligt organ på nationalt niveau. Folkekirkens Økonomiudvalg består af:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i stiftet har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd.
- 2) En præst, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.
- 3) En provst, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 4) En biskop, der vælges af biskopperne.
- 5) En observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Med den foreslåede sammensætning er der lagt meget vægt på, at der i økonomiudvalget bør være et samspil eller samvirke mellem læge og gejstlige medlemmer, der svarer til det, som kendes fra de eksisterende valgte organer i folkekirken: menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd. Samtidig betyder den foreslåede sammensætning med valgte læge og gejstlige medlemmer en øget demokratisk legitimitet ved fastsættelsen og prioriteringen af fællesfondens budget og fastlæggelsen af landkirkeskattens størrelse inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Med forslaget til affattelse af lov om folkekirkens økonomi § 9 b, stk. 2, foreslås det, at funktionsperioden for Folkekirkens Økonomiudvalg er fire år, og at ordinært valg til udvalget afholdes inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november. Funktionsperioden for økonomiudvalget bliver dermed sammenfaldende med funktionsperioden for provstiudvalgene og stiftsrådene.

Det foreslås, at Folkekirkens Økonomiudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet, jf. § 9 b, stk. 3. Folkekirkens Økonomiudvalg kan i øvrigt indhente eksterne sagkyndige vurderinger m.v. i det omfang, økonomiudvalget finder det relevant. Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.1.

Udgifterne til sekretariatsbetjeningen afholdes af fællesfonden.

I § 9 c, stk. 1, foreslås, at Folkekirkens Økonomiudvalg af sin midte vælger en formand og en næstformand. Valget sker efter bestemmelsen ved hemmelig afstemning på økonomiudvalgets konstituerende møde. Valgene har - for at sikre kontinuiteten i varetagelsen af formandsopgaverne - virkning for økonomiudvalget funktionsperiode, og medlemmerne er forpligtet til at modtage valg som formand eller næstformand. Bortset fra længden af funktionsperioden, følger forslaget de principper, der gælder for valg af formand og næstformand i menighedsråd og provstiudvalg.

Det har været overvejet, om formanden alene skulle kunne vælges blandt økonomiudvalgets læge medlemmer for også ved besættelsen af formandsposten at understrege det tydelige læge element i økonomiudvalget. Bestemmelsen er imidlertid formuleret således, at det overlades til økonomiudvalget selv at beslutte, om formanden skal være læg eller gejstlig.

Med forslaget til affattelse af § 9 c, stk. 2, foreslås det, at læge medlemmer valgt i medfør af § 9 b, stk. 1, nr. 1, som ikke tidligere har afgivet en erklæring på ære og samvittighed om at ville udføre det dem betroede hverv i troskab mod den danske evangelisk-lutherske folkekirke, så at den kan byde gode vilkår for den kristne menigheds liv og vækst, skal afgive denne erklæring på det første møde efter nyvalg. Bestemmelsen kendes fra menighedsrådsloven i forhold til menighedsrådsmedlemmer, og en tilsvarende bestemmelse har været gældende for nyvalgte provstiudvalgs- og stiftsrådsmedlemmer siden 1. august 2009, jf. lov nr. 506 af 12. juni 2009.

Med forslaget til § 9 c, stk. 3, skabes der hjemmel til, at formanden kan tillægges honorar i lighed med f.eks. formanden for Det mellemkirkelige Råd. Begrundelsen herfor er, at det må forventes, at formanden skal ud-

føre et betydeligt arbejde. Det foreslås, at kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om formandshonoraret m.v.

Hvis Folkekirkens Økonomiudvalg vælger et gejstligt medlem i embede til formand for økonomiudvalget, kan økonomiudvalget ikke beslutte at tillægge formanden et honorar uden forelæggelse for Kirkeministeriet. Dette skal ses i sammenhæng med reglerne i tjenestemandsløvgivningen om honorar ud over den til stillingen knyttede løn og i sammenhæng med reglerne om ansattes mulighed for at modtage honorar for bestyrelsesarbejde m.v.

Det foreslås endvidere, at der indsættes en ny § 9 d om mødeoffentlighed for Folkekirkens Økonomiudvalg. Bestemmelsen svarer til de tilsvarende bestemmelser for møder i menighedsråd og provstiuvalg.

I § 9 d, stk. 1, 1. pkt., foreslås det således, at økonomiudvalgs møder er offentlige. Det er kun økonomiudvalgets møder og ikke evt. møder i underudvalg, der er offentlige.

I § 9 d, stk. 1, 2. pkt., foreslås en adgang til at behandle enkelte sager for lukkede døre, hvorimod reglen ikke indeholder en almindelig adgang til at nægte offentligheden adgang til økonomiudvalgets møder. Hvorvidt en sag skal behandles for lukkede døre, må afgøres under hensyn til den enkelte sags beskaffenhed. Det må forventes, at behovet for dørlukning kun opstår rent undtagelsesvis, f.eks. ved økonomiudvalgets behandling af kontraktmæssige spørgsmål eller i personalesager.

Den foreslåede § 9 d, stk. 1, 3. pkt., skal bidrage til at sikre, at unødvendig dørlukning undgås. Ved at behandle selve dørlukningsspørgsmålet for lukkede døre vil det i mange tilfælde kunne afklares på forhånd, om sagens behandling overhovedet vil medføre fremdragelse af fortrolige forhold.

Med indsættelsen af § 9 d, stk. 2, foreslås det, at Folkekirkens Økonomiudvalg kan tillade, at andre personer, herunder personer i økonomiudvalgets sekretariat, overværer en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning eller sagens behandling i øvrigt. Herved sikres, at økonomiudvalget altid har mulighed for at inddrage den nødvendige sagkundskab. Økonomiudvalget kan i den forbindelse give sekretariatet eller andre særligt tilkaldte mulighed for at udtale sig i sagen, ligesom det kan ske på de offentlige møder.

Med § 9 e foreslås, at Folkekirkens Økonomiudvalgs beslutninger træffes i møder, og at økonomiudvalget er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Det foreslås endvidere, at beslutninger træffes ved stemmeflertal. Afstemninger skal - bortset fra ved valg af formand og næstformand - foregå således, at det klart fremgår, hvorledes det enkelte medlem stemmer. Forslaget svarer til den gældende

retstilstand for beslutninger i menighedsråd og provstiudvalg. Økonomiudvalget fastsætter selv sin forretningsorden, der skal godkendes af kirkeministeren.

Den foreslåede § 9 f indeholder en bemyndigelse til, at kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om valg til Folkekirkens Økonomiudvalg og om økonomiudvalgets virksomhed. Det fremgår af bestemmelsen, at valget gennemføres som urafstemning. Bemyndigelsen tænkes således anvendt til at fastsætte regler om valgets afvikling, herunder om urafstemning, krav til kandidatlistes, valg af stedfortrædere, udarbejdelse af valglister m.v. Endvidere tænkes bemyndigelsen anvendt til at fastsætte regler om forfald, om indkaldelse af stedfortrædere, om inhabilitet m.v.

Til nr. 2

Ændringen af § 11, stk. 1, nr. 5 og 6, og § 11, stk. 3, er en konsekvens af, at det ved lovforslaget foreslås, at det er Folkekirkens Økonomiudvalg og ikke kirkeministeren, der har kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden samt landskirkeskattens størrelse inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Ordene "efter kirkeministerens bestemmelse" slettes derfor i disse bestemmelser, som vedrører, hvilke udgifter fællesfonden kan afholde, jf. § 11, stk. 1, nr. 5 og 6, og beslutning om helt eller delvist at opkræve refusion fra kirke- eller provstiudvalgskassen, jf. § 11, stk. 3.

Til nr. 3

Ændringen er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 9, hvorefter kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer ligger hos Folkekirkens Økonomiudvalg. Som en følge heraf foreslås det, at ordene "kirkeministeren" udgår af § 11, stk. 4, da det fremover vil være økonomiudvalget, der kan beslutte at indregne en henlæggelse i den refusion af skadesudgifter, som efter § 11, stk. 3, i lov om folkekirkens økonomi opkræves hos kirke- eller provstiudvalgskasserne. Den samlede henlæggelse vil som hidtil ikke kunne udgøre et større beløb end den gennemsnitlige årlige skadesudgift.

Til nr. 4

Den foreslåede ændring af § 13, stk. 1, 1. pkt., hvorefter ordene "kirkeministeren" udgår, er en konsekvens af, at det fremover vil være Folkekirkens Økonomiudvalg, som skal træffe beslutning om ydelse af et ud-

ligningstilskud af fællesfonden til nedsættelse af det kirkelige ligningsbeløb i kommunen. Dette skal dog ske i overensstemmelse med de af ministeren fastsatte retningslinjer.

Til nr. 5

Den foreslåede ændring af § 13, stk. 1, 3. pkt., betyder, at det fremover er Folkekirkens Økonomiudvalg og ikke kirkeministeren, der beslutter, hvordan et evt. udligningstilskud til nedsættelse af det kirkelige ligningsbeløb i kommunen skal fordeles blandt kommunerne. Fordelingen skal ske inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer.

Til nr. 6

Ændringen er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 9, hvorefter kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer ligger hos Folkekirkens Økonomiudvalg. Som en følge heraf foreslås det, at § 13, stk. 2, 1. pkt., ændres, således at det fremgår, at der af fællesfonden kan ydes et generelt tilskud til nedsættelse af det kirkelige ligningsbeløb i kommunen.

Til nr. 7

Den foreslåede ændring af § 14, stk. 1, 2. pkt., betyder, at Folkekirkens Økonomiudvalg fastsætter pensionsbidraget, som fællesfonden oppebærer fra kirkekasserne for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer. Dette er en konsekvens af, at det ved lovforslaget foreslås, at kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden og landskirkeskattens størrelse overføres fra kirkeministeren til økonomiudvalget, idet fastsættelsen skal ske inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Til nr. 8

Med den foreslåede affattelse af § 15, stk. 1, 2. pkt., foreslås det, at budgetforslagene fra de myndigheder og institutioner, der helt eller delvist finansieres af fællesfonden, fremover indsendes til Folkekirkens Økonomiudvalg. Dette er en konsekvens af, at det ved lovforslaget foreslås, at kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden og landskirkeskattens størrelse overføres fra kirkeministeren til økonomiudvalget, idet fastsættelsen skal ske inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Det fastholdes med forslaget, at det er ministeren, der fastsætter en frist for, hvornår budgetforslagene skal indsendes.

Til nr. 9

Med ændringen af § 15, stk. 2, 1. pkt., foreslås, at kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden overføres fra kirkeministeren til Folkekirkens Økonomiudvalg, idet fastsættelsen skal ske efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Kirkeministeren hjemles hermed en adgang til at fastsætte nærmere retningslinjer for økonomiudvalgets fastlæggelse af fællesfondens budget.

Ved fastsættelsen af disse retningslinjer skal kirkeministeren understøtte folkekirkens varetagelse af de samfundsmæssige og kulturelle opgaver og sikre folkekirkens tilstedeværelse overalt i landet. Retningslinjerne skal således blandt andet medvirke til at sikre, at folkekirkens landsdækkende forpligtelse til præstelig betjening opretholdes med de tilpasninger, som den demografiske udvikling tilsiger.

I retningslinjerne vil også kunne indgå principper for udviklingen i fællesfondens udgifter og landskirkeskatten.

Retningslinjerne skal omfatte følgende emner:

- Antallet af præstestillinger. Ministeren forventes i retningslinjerne at fastsætte en bestemmelse med udgangspunkt i det nuværende niveau for antallet af præstestillinger på minimum 1892,8, med henblik på at sikre fortsat mulighed for præstelig betjening i rimeligt omfang overalt i landet.
- En fordelingsmodel for de samlede bevillinger til præsteløn mellem stifterne. Ministeren forventes at fastsætte retningslinjer om, at der fortsat anvendes en model for fordeling af præstestillinger, der bygger på faste kriterier som antal medlemmer af folkekirken, antal kirker, antal kirkelige handlinger, forpligtelse i forhold til ikke-medlemmer og særlige vilkår i de enkelte stifter.
- Landskirkeskattens størrelse. Ministeren kan fastsætte nærmere rammer for udviklingen i landskirkeskattens størrelse.
- Udviklingen af fællesfondens udgifter. Ministeren kan fastsætte nærmere retningslinjer for udviklingen af fællesfondens udgifter, herunder et øvre loft for disse.
- Udligningsordningen. Ministeren forventes at fastsætte nærmere regler for størrelsen af det beløb, der skal anvendes som udligningstilskud og tilskuddets fordeling mellem kommunerne (ligningsområdet).

- Understøttelse af uddannelse, herunder efter- og videreuddannelse af folkekirkens præster og kirkefunktionærer. Ministeren forventes at fastsætte retningslinjer, hvorefter der forsat skal ske en prioritering af uddannelse, herunder efter- og videreuddannelse af præster og kirkefunktionærer.
- Det mellemkirkelige arbejde. Ministeren kan fastsætte nærmere retningslinjer for folkekirkens mellemkirkelige arbejde, herunder dets sekretariat, jf. i øvrigt § 12 i lov om folkekirkens økonomi og lovforslagets § 1, nr. 4.

Opregningen af de emner, der skal omtales i retningslinjerne, er ikke udtømmende.

Det bemærkes i øvrigt, at Folkekirkens Økonomiudvalg – ved siden af de af ministeren fastsatte retningslinjer - vil være bundet af bestemmelsen i lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, hvorefter der ikke kan budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreførte overskud fra tidligere år.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.2.

Til nr. 10

Med ændringen af § 15, stk. 3, foreslås det, at landskirkeskattens størrelse, som er den væsentligste indtægtskilde for fællesfonden, fastsættes af Folkekirkens Økonomiudvalg, idet fastsættelsen skal ske inden for de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.2. og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 9.

Til nr. 11

Med indsættelsen af § 15 a foreslås det, at ministeren inden fastsættelsen af de i § 13 og § 15, stk. 2 og 3, omtalte retningslinjer, skal foretage en høring af Folkekirkens Økonomiudvalg. Ministeren forpligtes således til at høre økonomiudvalget, inden ministeren fastsætter eller ændrer allerede fastsatte retningslinjer for udvalgets fastsættelse af fællesfondens budget og regnskab og landskirkeskattens størrelse.

Der er tale om en pligtig, men ikke bindende høring. Ministeren er således ikke forpligtet til at følge økonomiudvalgets høringssvar.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.2.

Til nr. 12

Med ændringen af § 17, stk. 1, foreslås det, at Folkekirkens Økonomiudvalg fremover aflægger regnskab for fællesfonden. Dette er en naturlig følge af, at det i lovforslaget foreslås, at det fremover er økonomiudvalget, som har kompetencen til at fastsætte budget for fællesfonden, herunder landskirkeskattens størrelse, inden for de af ministeren fastsatte retningslinjer.

Det bemærkes i den forbindelse, at det allerede i dag fremgår af lov om folkekirkens økonomi § 17, stk. 2, at kirkeministeren fastætter regler om fællesfondens regnskabsvæsen. Denne bemyndigelse opretholdes.

Til nr. 13

Med den foreslåede ændring af § 17, stk. 3, sikres det, at biskopperne, det administrative fællesskab samt de institutioner, der helt eller delvist finansieres af fællesfonden, forpligtes til at meddele Folkekirkens Økonomiudvalg de oplysninger og tilvejebringe det regnskabsmæssige materiale, som økonomiudvalget finder nødvendigt for at kunne aflægge regnskab for fællesfonden.

Forslaget er en konsekvens af, at økonomiudvalget med den i lovforslagets § 1, nr. 12, foreslåede ændring får ansvaret for aflæggelse af fællesfondens regnskab efter de af ministerens fastsatte retningslinjer.

Til nr. 14

Med forslaget til et nyt stk. 5 i § 17 i lov om folkekirkens økonomi foreslås, at Folkekirkens Økonomiudvalg forpligtes til at aflægge en årlig beretning om fællesfondens budget og regnskab.

Hvordan den årlige beretning skal aflægges, beslutes af Folkekirkens Økonomiudvalg. Økonomiudvalget vil således fx kunne beslutte, at beretningen alene offentliggøres i skriftlig form, men det vil også være muligt at beslutte at fremlægge beretningen på anden vis.

I styringsudvalgets drøftelser og betænkning er der således lagt op til, at økonomiudvalget tager initiativ til afholdelse af et kirkemøde eller et dialogforum m.v. for folkekirkelige interesserede, herunder medlemmerne af folkekirkens valgte organer.

Såfremt der afholdes et kirkemøde eller dialogforum, vil det være naturligt, at Folkekirkens Økonomiudvalg fremlægger sin beretning på mødet, ligesom der på et kirkemøde eller et dialogforum evt. kan drøftes fælles folkekirkelige initiativer med økonomiudvalget.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den xx. Xxxx 20xx.

Til § 3

Det er afgørende, at Folkekirkens Økonomiudvalgs sammensætning og kompetencer vedbliver med at være i overensstemmelse med folkekirkens ønsker, og at det sikres, at dette nye organ fungerer hensigtsmæssigt i forhold til intentionerne bag dets oprettelse m.v. Det foreslås på denne baggrund, at kirkeministeren senest i folketingsåret 2022-23 foretager en evaluering af ordningen for økonomiudvalget.

Ved det foreslåede tidspunkt for en evaluering får Folkekirkens Økonomiudvalg mulighed for at sidde en hel funktionsperiode, idet ordinært valg skal foretages inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted (2016), ligesom det efterfølgende økonomiudvalg er valgt og har arbejdet i en periode på omtrent 1 år, inden evalueringen skal foretages.

Ved denne tidsramme vurderes det, at der kan opnås et grundigt overblik over og en indsigt i, hvordan den i loven foreslåede ordning har fungeret, til gavn for kvaliteten af evalueringen, som således kan bygge på erfaringerne fra en fuld funktionsperiode.

Ved evalueringen sikres, at økonomiudvalgets funktioner og kompetencer, herunder den i lovforslaget foreslåede praktiske tilrettelæggelse af udvalgets arbejde, fortsat fungerer på den mest hensigtsmæssige måde i forhold til intentionerne bag udvalgets oprettelse m.v.

Det skal undersøges, om der er behov for en ændring af den i lovforslaget foreslåede ordning, og om der således er grundlag for, at ministeren fremsætter et lovforslag om revision af ordningen.

Til § 4

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde. Bestemmelsen indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Datasammenskrivning af gældende lov [Lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. juni 2013, som ændret ved § 3 i lov nr. 269 af 25. marts 2014] og lovforslaget

Kapitel 1

Kirkekassen

§ 1. - § 3. (Udeladt)

Kapitel 1 a

Budgetlægning for kirkekasserne

§ 4. - § 9 (Udeladt)

Kapitel 1 b

Stiftsøvrighedens sammensætning

§ 9 a. Stiftsøvrigheden består af stiftets biskop og stiftamtmanden.

Stk. 2. Direktøren for statsforvaltningen er stiftamtmanden. Direktøren kan delegere sin stiftsøvrighedskompetence til medarbejdere ved statsforvaltningen på kontorchefsniveau eller derover. Direktøren kan bestemme, at en person, der varetager direktørens stiftsøvrighedskompetence efter delegation, kan oppebære titlen af stiftamtmand.

Kapitel 1 c

Folkekirkens Økonomiudvalg

§ 9 b. Folkekirkens Økonomiudvalg består af:

- 1) 10 læge medlemmer, hvoraf der vælges 1 i hvert stift. Valgbare i et stift er alle, der er valgbare til menighedsråd. Valgret i stiftet har læge medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd.
- 2) En præst, der vælges af og blandt præster ansat i folkekirken, bortset fra provster og biskopper.
- 3) En provst, der vælges af og blandt provster ansat i folkekirken.
- 4) En biskop, der vælges af biskopperne.
- 5) En observatør udpeget i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Stk. 2. Ordinært valg til Folkekirkens Økonomiudvalg skal foretages inden udgangen af oktober måned i året efter, at ordinært valg til menighedsråd har fundet sted. Valget gælder fra 1. november, og funktionsperioden er 4 år.

Stk. 3. Folkekirkens Økonomiudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet.

§ 9 c. Folkekirkens Økonomiudvalg vælger af sin midte en formand og en næstformand. Valget sker ved hemmelig afstemning på Folkekirkens Økonomiudvalgs konstituerende møde, som Kirkeministeriet indkalder til. Valget har virkning for økonomiudvalgets funktionsperiode. Medlemmerne af Folkekirkens Økonomiudvalg har pligt til at modtage valg som formand og næstformand.

Stk. 2. På det første møde efter nyvalg afgiver de læge medlemmer valgt i henhold til § 9 b, stk. 1, nr. 1, som ikke tidligere har afgivet en erklæring som foreskrevet i § 7 i lov om menighedsråd, en sådan erklæring.

Stk. 3. Folkekirkens Økonomiudvalg kan beslutte at tillægge formanden honorar. Kirkeministeriet kan fastsætte nærmere regler om formandshonoraret m.v.

§ 9 d. Folkekirkens Økonomiudvalgs møder er offentlige. Økonomiudvalget kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis det bestemmes af økonomiudvalget eller formanden.

Stk. 2. Folkekirkens Økonomiudvalg kan tillade andre personer, herunder personer i økonomiudvalgets sekretariat, at overvære en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning eller sagens behandling i øvrigt.

§ 9 e. Folkekirkens Økonomiudvalgs beslutninger træffes i møder. Økonomiudvalget er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede.

Stk. 2. Afstemninger sker således, at det klart fremgår, hvorledes det enkelte medlem stemmer, jf. dog § 9 c. stk. 1.

Stk. 3. Beslutninger træffes ved stemmeflertal blandt Folkekirkens Økonomiudvalgs medlemmer.

Stk. 4. Folkekirkens Økonomiudvalg vedtager selv sin forretningsorden, der skal godkendes af kirkeministeren.

§ 9 f. Valg til Folkekirkens Økonomiudvalg sker ved urafstemning. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om valg til Folkekirkens Økonomiudvalg og om økonomiudvalgets virksomhed.

Kapitel 2

Fællesfonden

§ 10. Fællesfonden er folkekirkens fælleskasse. Fællesfonden bestyres af biskopperne og af et administrativt fællesskab efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren og under ansvar over for kirkeministeren.

§ 11. Af fællesfonden afholdes folkekirkens udgifter, for så vidt de ikke er omfattet af § 2, § 17 g, stk. 3-6, eller § 20, herunder:

- 1) Løn, godtgørelse m.v. til præster og provster.
- 2) Udgifter vedrørende stiftsadministrationerne, herunder pensioner til tidligere tjenestemandsansatte medarbejdere.
- 3) Pensioner til tidligere tjenestemandsansatte kirkefunktionærer.
- 4) Udgifter til folkekirkens fælles IT-løsninger.
- 5) Tilskud til hel eller delvis dækning af udgifter til uddannelse af ansatte i folkekirken og af personer, der ønsker sådan ansættelse.
- 6) Tilskud til hel eller delvis dækning af udgifter til særlige menigheder.
- 7) Udgifter til revision af de lokale kirkelige kasser.
- 8) Udligning, jf. § 13, stk. 1.
- 9) Generelt tilskud, jf. § 13, stk. 2.

Stk. 2. Af fællesfonden kan endvidere afholdes udgifter, der vedrører lokale kirkelige aktiviteter, herunder:

- 1) Forsikrings- og skadesudgifter.
- 2) Udgifter til de særlige sagkyndige, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 8, stk. 2.
- 3) Udgifter til det særlige syn, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 33.
- 4) Udgifter til den sagkyndige medvirken samt registrering og afregistrering, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 21, stk. 2 og 3 og § 22 a, stk. 2 og 3.

Stk. 3. For udgifter efter stk. 2 kan fællesfonden opkræve hel eller delvis refusion fra kirke- eller provstiudvalgs-kassen.

Stk. 4. I refusion efter stk. 3 af skadesudgifter, jf. stk. 2, nr. 1, indregnes en henlæggelse, dog således at den samlede henlæggelse ikke kan udgøre et større beløb end den gennemsnitlige årlige skadesudgift.

§ 12. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde, herunder om finansiering af et centralt mellemkirkeligt råds virksomhed af fællesfonden, for så vidt dennes virksomhed ikke dækkes af bevillinger på finansloven. Et centralt mellemkirkeligt råd kan have repræsentanter for kirken i Grønland. Endvidere kan ministeren fastsætte regler om finansiering af lokalt mellemkirkeligt arbejde af kirkekassen, jf. § 2, stk. 1.

§ 12 a. (Ophævet)

§ 13. Der kan af fællesfonden ydes et udligningstilskud til nedsættelse af det kirkelige ligningsbeløb i kommunen. Det samlede beløb, der anvendes på denne måde, må ikke overstige 120 mio. kr. Beløbet reguleres en gang årligt fra og med 2007 efter pris- og lønudviklingen. Kirkeministeren fastsætter retningslinjer for Folkekirkens Økonomiudvalgs beslutning om, hvordan beløbet fordeles blandt kommunerne.

Stk. 2. Der kan af fællesfonden ydes et generelt tilskud til nedsættelse af det kirkelige ligningsbeløb i kommunen. Beløbet fordeles mellem kommunerne efter samme principper, som anvendes ved fordeling af landskirkeskatten, jf. § 15, stk. 4.

§ 14. Fællesfonden oppebærer pensionsbidrag fra kirkekasserne for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer. Pensionsbidraget fastsættes af Folkekirkens Økonomiudvalg.

Stk. 2. Fællesfonden kan oppebære refusioner af udgifter, der er afholdt af fællesfonden, men vedrører lokale kirkelige aktiviteter.

Stk. 3. Fællesfonden kan oppebære leje- og driftsindtægter vedrørende fællesfondens aktiviteter.

Stk. 4. Den del af fællesfondens udgifter, der ikke kan afholdes af indtægterne efter stk. 1-3 eller af tilskud fra statskassen, jf. § 20, stk. 2, dækkes gennem en landskirkeskat, der pålignes folkekirkens medlemmer.

§ 14 a. Fællesfonden kan optage lån til investeringsformål. Fællesfonden kan i øvrigt ved kassekredit eller lignende optage lån på højst 100 mio. kr.

Stk. 2. Fællesfonden kan optage lån til finansiering af skadesudgifter, der ligger ud over det på fællesfondens budget fastsatte beløb til skadeserstatninger, inden for en ramme på 500 mio. kr.

§ 15. Myndigheder og institutioner, der helt eller delvist finansieres af fællesfonden, indsender forslag til budget for deres indtægter og udgifter på fællesfonden i det følgende regnskabsår. Forslagene indsendes til Folkekirkens Økonomiudvalg inden af en af kirkeministeren fastsat frist.

Stk. 2. Fællesfondens budget fastsættes af Folkekirkens Økonomiudvalg efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer. Der kan ikke budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år.

Stk. 3. Landskirkeskattens størrelse fastsættes af Folkekirkens Økonomiudvalg efter de af kirkeministeren fastsatte retningslinjer.

Stk. 4. Landskirkeskattens fordeling mellem kommunerne sker på grundlag af de skattepligtige indkomster i kommunerne for det på fordelingstidspunktet nærmest forudgående indkomstår for de i kildeskattelovens § 1 omhandlede skattepligtige personer, således som disse indkomster er opgjort med henblik på beregning af sluskat. Ved fordelingen ses bort fra indkomster, som vedrører medlemmer af en valgmenighed og personer, der ikke hører til folkekirken.

§ 15 a. Inden kirkeministeren fastsætter de i § 13 og § 15, stk. 2 og 2, omtalte retningslinjer, skal ministeren foretage en høring af Folkekirkens Økonomiudvalg.

§ 16. Fællesfondens regnskabsår er kalenderåret.

§ 17. Folkekirkens Økonomiudvalg aflægger regnskab for fællesfonden.

Stk. 2. Kirkeministeren fastsætter regler om fællesfondens regnskabsvæsen. Ved reglernes fastsættelse kan kirkeministeren ud over at tage hensyn til sikkerhed og orden inden for regnskabsområdet tage hensyn til mulighederne for at tilvejebringe oplysninger til brug for økonomisk planlægning, styring og kontrol.

Stk. 3. Biskopperne, det i § 10 nævnte administrative fællesskab samt de institutioner, der helt eller delvist finansieres af fællesfonden, meddeler Folkekirkens Økonomiudvalg de oplysninger og tilvejebringer det regnskabsmæssige materiale, som Folkekirkens Økonomiudvalg finder nødvendigt for at aflægge fællesfondens regnskab.

Stk. 4. Regnskabet revideres af rigsrevisionen.

Stk. 5. Folkekirkens Økonomiudvalg skal aflægge en årlig beretning om fællesfondens budget og regnskab.

Kapitel 2 a

Provstiuvalg og budgetudvalg

§ 17 a. - § 17 h (Udeladt)

Kapitel 3

Almindelige bestemmelser om den kirkelige ligning

§ 18. - § 19 (Udeladt)

Kapitel 4

Statens tilskud

§ 20. (Udeladt)

Kapitel 5

Folkekirkens kapitaler

§ 21. - § 22 (Udeladt)

.

Kapitel 5 a

Stiftsråd

§ 23. - § 23 a. (Udeladt)

Kapitel 6

Udveksling af data mellem it-systemer

§ 24. - § 26. (Udeladt)

Kapitel 7

Ikrafttrædelsesbestemmelser m.v.

§ 27. - § 28 (Udeladt)

10.4 Flertallets udkast til lovforslag om indre anliggender

Forslag fra et flertal (Jens Andersen, Paw Kingo Andersen, Per Bucholdt Andreasen, Ulla Morre Bistrup, Helle Christiansen, Hans Gammeltoft-Hansen, Helga Kolby Kristiansen, Kurt E. Larsen, Karsten Nissen, Inge Lise Pedersen, Peter Skov-Jakobsen, Karen Sundbøll og Preben Juul Sørensen) til

UDKAST TIL

Forslag

til

Lov om folkekirkens indre anliggender

Afgrænsning

§ 1. I denne lov forstås ved folkekirkens indre anliggender:

- 1) Indre anliggender, der reguleres ved kongelig resolution, herunder autorisation af gudstjenesteordning, autorisation af ritualer for kirkelige handlinger, autorisation af salmebog samt autorisation af bibeloversættelse.
- 2) Andre indre anliggender, der reguleres ved kongelig anordning, herunder regler om dåb, indledende konfirmationsforberedelse (dåbsoplæring) og konfirmation.

Bispekollegium

§ 2. Bispekollegiet består af de til enhver tid værende biskopper i embede. Biskoppen over Færøernes Stift og biskoppen over Grønlands Stift inviteres til at deltage i Bispekollegiet med tale- og forslagsret, men uden stemmeret.

§ 3. Bispekollegiets mødeledelse varetages af biskopperne på skift.

Stk. 2. Beslutninger i Bispekollegiet om indre anliggender kræver, at mindst 2/3 af biskopperne stemmer for beslutningen.

§ 4. Bispekollegiet fastsætter en forretningsorden, der godkendes af kirkeministeren.

§ 5. Bispekollegiet sekretariatsbetjenes af Københavns Stiftsadministration.

Fremgangsmåde for behandling af sager om indre anliggender

§ 6. Kirkeministeren kan efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg træffe beslutning om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender, jf. § 1, og om nedsættelse af udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender.

Stk. 2. Er en påtænkt ændring eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender af indgribende eller omfattende karakter, skal et udvalg som nævnt i stk. 1 nedsættes.

Stk. 3. Kirkeministeren kan efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg træffe beslutning om, hvorvidt et forslag om ny eller ændre regulering af indre anliggender skal sendes til høring hos dem, der berøres af forslaget.

§ 7. Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan i enighed afgive indstilling til kirkeministeren om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender, jf. § 1.

Stk. 2. Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan i enighed afgive indstilling til kirkeministeren om nedsættelse af udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender.

Stk. 3. Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan i enighed afgive indstilling til kirkeministeren om, at et forslag om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender sendes til høring hos dem, der berøres af forslaget.

§ 8. Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan i fællesskab eller hver især nedsætte stående udvalg og arbejdsgrupper med henblik på udvikling af områder, der hører til folkekirkens indre anliggender.

§ 9. Kirkeministeren er ikke forpligtet til at følge indstillinger, der fremsættes af Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg.

§ 10. Loven træder i kraft den ...

§ 11. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lovforslaget har til formål at skabe større klarhed i beslutningsprocesserne angående de dele af folkekirkens indre anliggender, der afgøres ved kongelig resolution eller kongelig anordning. Derfor fastsættes der med lovforslaget regler om kompetenceforhold ved regulering af folkekirkens indre anliggender.

Det er endvidere formålet med lovforslaget at øge såvel den læge som den gejstlige indflydelse på beslutningsprocessen.

Det sker ved at formalisere beslutningsprocedurerne i et regelsæt, der fastsætter bestemmelser om samspillet mellem kirkeministeren, biskopperne og Folkekirkens Fællesudvalg, ved regulering af folkekirkens indre anliggender. Biskoppernes position og placering i proceduren sikres samtidig gennem en lovfæstelse af den nugældende praksis for, hvordan biskopperne fungerer som kollegium.

2. Baggrund

I september 2012 nedsatte regeringen et udvalg om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken. Det ene tema for udvalgets arbejde var reguleringen af folkekirkens indre anliggender. Det vil sige emner som gudstjenesteordning og ritualer m.v. for kirkelige handlinger, bibeloversættelse og salmebog, der reguleres ved kongelig resolution, samt regulering af spørgsmål om dåb, dåbsoplæring og konfirmation, der reguleres ved kongelig anordning.

Udvalgets endelige betænkning, som danner baggrund for lovforslaget, blev offentliggjort i april 2014.

I betænkningen anbefaler et flertal af udvalgets medlemmer blandt andet, at såvel den læge som den gejstlige indflydelse øges og formaliseres ved reguleringen af folkekirkens indre anliggender, og at dette fastlægges ved lov. Udvalgets flertal anbefaler således, at biskoppernes inddragelse i processen formaliseres ved, at den nugældende praksis for, hvordan biskopperne fungerer som kollegium, lovfæstes med fastsættelse af bestemmelser om et bispekollegium. Samtidig foreslår udvalgets flertal, at der oprettes et Folkekirkens Fællesudvalg, der tillægges kompetence

vedrørende folkekirkens fælles økonomi og endvidere indgår som et led i proceduren – og dermed får del i kompetencen - vedrørende indre anliggender.

Udvalgets flertal lægger med forslaget afgørende vægt på, at den gejstlige indflydelse bl.a. sikres gennem Bispekollegiets position og placering i proceduren vedr. regulering af indre anliggender samt ved høring af øvrige gejstlige, samtidig med at fællesudvalget sammensættes således, at der er en overvægt af læge medlemmer i udvalget. Folkekirkens Fællesudvalg er foreslået oprettet ved fremsættelsen af forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi samtidig med fremsættelsen af nærværende lovforslag.

Kirkeministeren vil efter forslaget fortsat have den endelige beslutningskompetence i forhold til regulering af indre anliggender. Ministeren vil således ikke være forpligtet til at følge en indstilling fra Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg.

Som et afgørende led i ordningen foreslår udvalgets flertal, at kirkeministeren skal forhandle med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg, inden ministeren træffer beslutning om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender. Udvalgets flertal har endvidere foreslået, at Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kun, hvis der er enighed mellem disse to organer, kan indstille, at forslaget til ny eller ændret regulering gennemføres.

Udvalgets flertal foreslår endvidere, at kirkeministeren efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan træffe beslutning om, hvorvidt der skal nedsættes et udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender. Samtidig foreslås det, at ministeren ved alle spørgsmål af indgribende eller omfattende karakter er forpligtet til at nedsætte sådanne udvalg, hvis sammensætning tilgodeser hensynet til deltagelse af både gejstlig og læg repræsentation, inddragelse af relevant sagkundskab samt hensynet til folkekirkens rummelighed.

Flertallet i udvalget foreslår også, at kirkeministeren efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan træffe beslutning om, hvorvidt et forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender skal sendes til høring hos brede folkelige og folkekirkelige kredse, herunder de valgte folkekirkelige organer. Udvalget forudsætter, at sådanne brede høringer vil være det normale, inden forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender fremmes til autorisation.

Den formaliserede beslutningsprocedure betyder således, at samspillet mellem læge og gejstlige sikres ved, at bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg i enighed kan afgive indstilling til ministeren, om:

- at der sker ændringer eller gennemføres ny regulering af folkekirkens indre anliggender,
- at der nedsættes udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender, og om
- at forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender skal sendes til høring hos brede folkelige og folkekirkelige kredse, herunder hos de valgte folkekirkelige organer.

Det bemærkes i den sammenhæng, at beslutninger i bispekollegiet træffes ved kvalificeret flertal på 2/3, mens beslutninger i fællesudvalget træffes ved simpelt flertal.

Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan endvidere i fællesskab eller hver for sig nedsætte stående udvalg eller arbejdsgrupper med henblik på udvikling af områder, der hører til folkekirkens indre anliggender. Dette svarer til den mulighed, biskopperne allerede i dag har for at nedsætte udvalg vedrørende indre anliggender. Også arbejdsgrupper til forberedelse af Bispekollegiets og fællesudvalgets arbejde med bestemte spørgsmål kan nedsættes.

Det anbefales endvidere, at den nuværende praksis på en række punkter suppleres med en udtrykkelig lovregulering af forskellige spørgsmål.

Der henvises til afsnit 3.2. nedenfor.

Lovforslaget fremsættes på baggrund af disse anbefalinger.

3. Lovforslagets udformning

3.1. Gældende ret

3.1.1. Folkekirkens indre anliggender

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

På baggrund heraf og med folkekirkens bekendelsesskrifter som ramme fører biskopperne tilsyn med præsternes embedsførelse. Det vil bl.a. sige forkyndelsen, herunder gudstjenestetilrettelæggelse med salmevalg og kirkelige handlinger, forvaltningen af sakramenterne, sjælesorg og konfirmandundervisning m.v.

I gældende ret har der ikke traditionelt været sondret mellem folkekirkens indre og ydre anliggender. Det skal bl.a. forstås således, at det i almindelighed har været antaget, at folkekirkens indre anliggender ikke er unddraget lovgivningsmagtens kompetence. Folketinget og regerin-

gen er således folkekirkens øverste beslutningsorgan og fastlægger de retlige rammer for folkekirkens virksomhed.

Folketingets adgang til at vedtage love om kirkelige anliggender er dog begrænset af den udtrykkelige og normative bestemmelse i grundlovens § 4:

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

Den evangelisk-lutherske lære er ikke nævnt i grundloven, men er forudsat på grundlag af de skrifter, der er opregnet i Danske Lov 2. bog, kapitel 1: Bibelen, de tre oldkirkelige trosbekendelser, Den Augsburgske Konfession og Luthers lille Katekismus.

Folketinget og regeringen er bundet af grundlovens § 4, 1. led, og kan således ikke regulere folkekirkens forhold på en måde, der er i strid med den evangelisk-lutherske bekendelse. Grundloven siger intet om bekendelsesskrifternes nærmere forståelse, dvs. om de skal udlægges bogstaveligt eller ud fra en friere fortolkning. Henset til bekendelsesskrifternes historiske karakter sker den nærmere fortolkning på baggrund af såvel en (rummelig) kirkelig og teologisk tradition som den aktuelle kontekst.

Af grundlovens § 66 fremgår:

"§ 66. Folkekirkens forfatning ordnes ved lov."

I sammenhæng med indførelsen af religionsfriheden var det under forberedelserne af grundloven af 1849 tanken at indføre en vis frihed for folkekirken i forhold til statsmyndighederne. Dette skulle ske ved en kirkeforfatning, hvor folkekirken skulle etableres med et vist niveau af repræsentativt selvstyre angående folkekirkens egne forhold.

Grundlovens § 66 er imidlertid ikke blevet udmøntet i en samlet forfatning for folkekirken, men der er lovgivet på en række områder. I dag har bestemmelsen næppe andet retligt indhold end et krav om, at folkekirkens styrelsesforhold skal reguleres ved lov.

I praksis er der lovgivet om medlemskab, om styrelse og kompetence for menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd, om ansættelse af præster, provster og biskopper og om disse kompetencer samt om ansættelse af kirkefunktionærer. Der er også lovgivet om 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.

Der er dog også enkeltstående eksempler på, at der er lovgivet om forhold, der må siges at falde ind under begrebet folkekirkens indre anliggender.

Et eksempel er den såkaldte "Lex Vaalse" fra 1917, hvorefter en sognepræst blev indsat i et embede uden kollats fra biskoppen, og hvor tilsynet med præsten for så vidt angik præsteembedet, sakramenternes forvaltning og sjælesorgen blev overført fra biskoppen til kirkeministeren.

Lovgivningen fra 1947/1948 om kvinders adgang til at søge præstestillinger og om adgang for biskopper til fritagelse i visse tilfælde for at føre tilsyn med en menighed og dennes præster er et andet eksempel.

Et tredje eksempel er loven om domstolsbehandling af gejstlige læresager fra 1992. Loven finder anvendelse på sager, der indbringes for præsteretten eller bisperetten med påstand om, at en præst, provst eller biskop i forkyndelsen eller på anden lignende måde har tilsidesat den danske folkekirkes bekendelsesgrundlag (læresager). Ifølge loven behandles læresager ved de almindelige domstole, der tiltrædes af teologisk sagkyndige.

Lovgivningen om sognebåndsløsning, lovgivningen om valgmenigheder samt lovgivningen om præsters ret til at undlade at vie fraskilte eller par af samme køn kan samtidig ses som udtryk for statsmagtens værn om friheden i folkekirken.

Lovgiver har imidlertid udvist betydelig tilbageholdenhed over for at tage stilling til liturgiske spørgsmål, gudstjenesteordning m.v. Folketinget har således aldrig lovgivet herom.

Siden 1849 har regeringen således i kraft af en sædvane ved vedkommende minister stået for reguleringen af disse indre kirkelige anliggender i det omfang, det har været nødvendigt at regulere dem.

Reguleringen sker gennem kongelige anordninger eller resolutioner, der udstedes efter ministerens indstilling og på ministerens ansvar. Ministeren kan uden at inddrage Folketinget udstede bindende retsregler om disse indre kirkelige anliggender.

Denne sædvane har ikke grundlovs kraft, hvilket indebærer, at den principielt ikke afskærer Folketinget fra til enhver tid at beslutte at lovgive på disse områder.

Som eksempler på den retlige regulering i medfør af den nævnte sædvane kan nævnes, at der ved kongelig resolution er autoriseret gudstjenesteordning, bibeloversættelse, salmebog og ritualer for dåb, nadver i hjemmet, konfirmation, 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 kongelig resolution eller kongelig anordning, udarbejdet vejledende ordninger for nogle andre kirkelige handlinger. Der er bl.a. vejledende ordninger for begravelse og bisættelse (idet ritualer for jordpåkastelse dog er autoriseret), urnenedsættelse, kirkegårdsindvielse og kapelindvielse.

Det er kirkeministeren, som i medfør af en sædvane har kompetencen til at foretage den retlige regulering af disse anliggender, uanset om de betegnes som folkekirkens indre kirkelige anliggender.

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 vis 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.

3.1.2. Biskopperne som kollegium

Bispeembedets tilsynsforpligtelse, som den er fastlagt og udøves inden for hver biskops stift, er udførligt beskrevet i et notat om bispeembedet i den danske folkekirke. Der henvises til betænkningens bilag 4.

I forbindelse med udvalgets drøftelser om ændrede styreformer har udvalget overvejet, hvilken rolle biskopperne som kollegium har og fremover skal have.

Bispeembedet er i den lutherske kirke en funktion af præsteembedet med henblik på, at kirken skal ledes og fastholdes på sin opgave. Biskoppen har til opgave at inspirere, opmuntre og vejlede stiftets præster og menigheder. Bispeembedet medvirker til at sikre kirkens forkyndelse og eksistens ved at føre tilsyn med, at evangeliet faktisk forkyndes og at der sker en stadig liturgisk fornyelse.

Den kirkelige lovgivning forordner som hovedregel den enkelte biskops forpligtelser og opgaver inden for stiftet.

Den enkelte biskop kan udarbejde konkrete vejledninger vedrørende gudstjenester og kirkelige handlinger i stiftet.

Det må anses for væsentligt, at folkekirken opfatter sig selv som et åbent kirkesamfund, som alle døbte i Danmark, der vil, kan være en del af, og at folkekirken samtidig er rammen om den kristne bekendelse, som den er nedarvet fra den tidlige kirke og indtil i dag, og som det er formuleret i Bibelen og bekendelsesskrifterne.

Da den danske folkekirke er en enhed, på tværs af de ti stifter, har det været naturligt, at biskopperne mødes til drøftelse af fælles anliggender for hele kirken samtidig med, at biskopperne har et selvstændigt ansvar for hver deres stift. Biskopperne varetager derfor ikke blot deres embede individuelt, men af en række grunde også i fællesskab med andre biskopper og som led i et fællesskab af biskopper.

Den fælles folkekirke bindes således sammen af et fælles præsteembede, et fælles bekendelsesgrundlag og fælles gudstjenesteordning, ritualer, bibeloversættelse og salmebog. Når biskopperne i visse sammenhænge optræder som et kollegium, er der derfor ikke kun tale om en historisk udvikling. Det skyldes også en teologisk nødvendighed for, at folkekirken kan fungere som et fællesskab.

Som kollegium varetager biskopperne i fællesskab deres læremæssige tilsynsopgave i spørgsmål, der vedrører hele kirken. Læremæssige spørgsmål er spørgsmål, der angår folkekirkens bekendelsesgrundlag, jf. grundlovens § 4, hvoraf fremgår, at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke. Den evangelisk-lutherske lære er som anført ovenfor forudsat som de skrifter, der er opregnet i Danske Lovs 2. bog, kapitel 1: Bibelen, de tre oldkirkelige trosbekendelser, den Augsburgske Konfession og Luthers lille Katekismus.

Biskopperne er - typisk efter dialog med andre aktører i folkekirken - initiativtagere og bidragsydere til løbende videreudvikling af bibeloversættelse, folkekirkens liturgi 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.

Det er en mangeårig praksis, at forslag til nye gudstjenesteordninger, ritualer, salmebøger og bibeloversættelser drøftes kollegialt biskopperne imellem, og at biskopperne derefter foretager indstillinger eller anbefalinger over for kirkeministeren med henblik på kongelig autorisation. Udgivelser af nye gudstjenesteordninger er forsynet med et forord, underskrevet af biskopperne i fællesskab, ligesom biskopperne i fællesskab udsender vejledende ritualer og vejledninger om f.eks. dåb og begravelse / ligbrænding.

Biskopperne er ligestillede. Som "primus inter pares" forestår Københavns biskop indvielsen af nye biskopper, ligesom Københavns biskop og Københavns stiftskontor samler og udsender materialet til de regel-

mæssige bispemøder. Efter en særlig turnus deltager biskopperne i bispevielser i Norden og i de kirker, som er tilsluttet Porvoo-fællesskabet, som repræsentanter for biskopperne.

Som et led i varetagelsen af den læremæssige tilsynsopgave, på et område, der vedrører hele folkekirken, har biskopperne som kollegium til opgave at tage stilling til læremæssige spørgsmål i forhold til andre kirker. I november 1998 vedtog Folkekirkens mellemkirkelige Råd et notat om samarbejde mellem rådet og folkekirkens biskopper.

Notatet blev tiltrådt af biskopperne januar 1999. Det bestemmes her, at i sager, der har læremæssigt indhold, og som rådet vedtager at behandle, beder rådet biskopperne om at tage stilling til det læremæssige, således at biskoppernes stillingtagen indgår som den læremæssige del af Folkekirkens mellemkirkelige Råds svar. Denne aftale forudsætter, at folkekirkens læremæssige ansvar påhviler biskopperne i fællesskab, som kollegium.

Som et led i varetagelsen af den fælles læremæssige tilsynsopgave har biskopperne som kollegium også opgaver i gejstlige læresager. Som resultat af et udvalgsarbejde udsendte Kirkeministeriet i 2009 et cirkulære om forberedelse af gejstlige læresager. Det bestemmes her, at hvis en tilsynsførende biskop beslutter at rejse læresag mod en præst, bør der nedsættes et rådgivende undersøgelsesudvalg. Udvalget består af den tilsynsførende biskop, to andre tjenstgørende biskopper samt to særligt teologisk kyndige præster, der ikke er omfattet af listen over teologisk sagkyndige til de gejstlige retter. Den tilsynsførende biskop er formand for udvalget.

Som et led i varetagelsen af den fælles læremæssige tilsynsopgave har biskopperne i fællesskab opgaver omkring uddannelse og videreuddannelse af præster. Biskopperne drøfter i fællesskab uddannelse og efteruddannelse af folkekirkens præster og indstiller repræsentanter for biskopperne til bestyrelsen for Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter.

Uden for området "indre anliggender" kan nævnes, at biskopperne i fællesskab tager stilling til tolkning af spørgsmål, der er henlagt til deres kompetence, såsom udarbejdelse af en fælles liste over trossamfund, der på forhånd kan forvente at få en anmodning imødekommet om at få stillet en kirke til rådighed i bestemte sammenhænge.

Ifølge den Augsburgske Bekendelse, artikel 28, må der sondres mellem de læremæssige tilsynsopgaver, der er biskoppernes egentlige opgave - og diverse administrative opgaver, som biskopperne varetager "efter menneskelig ret", dvs. efter den til enhver tid gældende danske lovgivning og forvaltningssædvane. De sidstnævnte opgaver kan veksle,

hvorimod biskoppen i sin tilsynsforpligtelse er bundet af folkekirkens bekendelsesgrundlag samt præste- og bispeløfte.

Biskopperne mødes mindst tre gange årligt til drøftelser af og stillingtagen til fælles folkekirkelige spørgsmål både af læremæssig, liturgisk og forvaltningsmæssig karakter. Mødeledelsen forestås af biskopperne i henhold til en særlig turnus. Eftersom biskopperne på bispemøderne træffer afgørelser af kirkepolitisk og forvaltningsmæssig karakter, føres der referat, som er omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen.

Med jævne mellemrum mødes biskopperne til samråd med kirkeministeren. Her drøftes aktuelle folkekirkelige spørgsmål. Ved disse møder føres der referat, som er undergivet lov om offentlighed i forvaltningen.

Biskopperne udsender undertiden fælles erklæringer til pressen, både af teologisk og kirkepolitisk karakter.

Endvidere er der i omverdenen, herunder i særlig grad fra medierne, en forventning om, at en biskop i den danske folkekirke kan og vil udtale sig om kirkelige og etiske spørgsmål. Og i den brede offentlighed er der en forventning om, at også biskoppers synspunkter indgår i mediernes behandling af forskellige emner. Det betyder, at den enkelte biskops udtalelser og dispositioner ofte vil afføde reaktioner også udenfor dennes stift.

Der stilles både fra samfundet og fra kirken selv i stigende grad krav om en ensartethed i behandling af sager, ligesom det forlanges af folkekirken, at man samtænker ressourcer og økonomi i langt højere grad end tidligere. Alt dette forudsætter kollegiale drøftelser og orienteringer biskopperne imellem, ofte med henblik på at opnå enighed om prioritering. Et eksempel herpå er den aftale imellem biskopperne og Kirkeministeriet om en model for normering af præstestillinger og fordeling af stillinger stifterne imellem, som blev indgået i 2009.

Som nævnt fungerer bispemødet uden fast formand, hvorved understreges, at biskopperne i denne fælles drøftelse af tilsynsopgaverne er ligeværdige. Biskopperne indstiller som led heri også i fællesskab hvem af biskopperne, der af ministeren bør udpeges som repræsentanter til en lang række kirkeministerielle og folkekirkelige udvalg og organer, herunder f.eks. bestyrelsen for Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter, udvalg om folkekirkens opgaver i sogn, provsti og stift, provsteembedet, styringsreformudvalget og Folkekirkens mellemkirkelige Råd. Endvidere er der på baggrund af biskoppernes indstilling til ministeren ved kongelig resolution truffet beslutning om, hvem der varetager tilsynet med danske præster i udlandet.

Det er en god folkekirkelig tradition, at der til stadighed føres en åben, forpligtende samtale om en lang række spørgsmål af teologisk karakter.

I den forbindelse tilstræbes det at inddrage repræsentanter fra menighederne i denne proces. Biskopperne har i sådanne spørgsmål under tiden i fællesskab måttet finde løsninger på uenigheder om teologiske spørgsmål, f.eks. i spørgsmålet om udarbejdelse af ritualer for vielse af par af samme køn.

Det er biskoppernes ansvar at sørge for, at der finder en samtale sted, der repræsenterer de forskellige dele af folk og kirke.

3.2. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

3.2.1 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.

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. menighedsrådslovens bestemmelser herom.

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 af gældende ret, 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. En model for tilrettelæggelse af de indre anliggender i fremtiden bør derfor tage højde for, at ændringer af disse kan have betydning for samfundet generelt og dermed for den overvejende del af befolkningen. 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.

3.2.2. Lovregulering af folkekirkens indre anliggender

Med lovforslaget fastsættes der regler om regulering af de af folkekirkens indre anliggender, som i dag reguleres på grundlag af sædvane ved kgl. resolution eller kgl. anordning.

Lovforslaget afgrænser i § 1 den del af de indre anliggender, der er omfattet af lovens regulering, på en sådan måde, at biskopperne som hidtil kan beslutte at udarbejde vejledninger og vejledende ritualer, der ikke skal autoriseres ved kgl. resolution, og som derfor ikke kræver ministerens eller Dronningens medvirken.

Lovforslaget medfører ingen ændringer i de opgaver og kompetencer, 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. Lovforslaget indebærer på dette punkt således alene en lovfæstelse af den afgrænsning af de indre anliggender som hidtil har været praksis. Der er langvarig tradition for, at biskopperne i den danske folkekirke mødes til drøftelser af fælles anliggender for hele folkekirken. Der er endvidere mangeårig praksis for, at forslag vedrørende folkekirkens indre anliggender drøftes kollegialt biskopperne imellem, og at biskopperne derefter foretager indstillinger eller kommer med anbefalinger til kirkeministeren med henblik på dennes udvirkning af kongelig resolution eller kongelig anordning. Biskoppen over Færøernes Stift og biskoppen over Grønlands Stift deltager i biskoppernes møder, men er ikke medunderskrivere af indstillinger og anbefalinger til ministeren.

Lovforslagets §§ 2-5 indeholder på den baggrund bestemmelser om lovfæstelse af Bispekollegiet. Med lovforslagets bestemmelser om Bispekollegiets sammensætning og mødevirksomhed m.v. sikres det, at der er et formelt grundlag for inddragelse af biskopperne i processen med regulering af folkekirkens indre anliggender.

Det bemærkes i den sammenhæng, at lovfæstelsen af Bispekollegiet ikke hindrer biskoppernes almindelige kontakt med ministeren. Der er tradition for, at biskopperne og kirkeministeren mødes tre – fire gange årligt, og disse møder vil fortsat kunne afholdes efter behov.

Det foreslås i lovforslagets § 2, at Bispekollegiet lovfæstes som et selvstændigt organ. Det foreslås således, at Bispekollegiet består af de til enhver tid værende biskopper i embede. Der er således ikke adgang til at indkalde stedfortræder. Bestemmelsen indebærer endvidere, at biskoppen over Færøernes Stift og biskoppen over Grønlands Stift inviteres til at deltage i Bispekollegiet med tale- og forslagsret, men uden stemmeret.

Med bestemmelsen i lovforslagets § 3, stk. 1, foreslås det, at biskopperne varetager mødeledelsen på skift. Biskopperne er ligestillede, og den foreslåede bestemmelse svarer til den ordning, som biskopperne hidtil har fundet hensigtsmæssig og velfungerende, hvorefter mødeledelsen forestås af biskopperne i henhold til en særlig turnus.

I de drøftelser, som biskopperne har haft om folkekirkens indre anliggender, har biskopperne i praksis tilstræbt, at biskoppernes stillingtagen så vidt muligt har været baseret på enighed. I de tilfælde, hvor ikke alle biskopper har kunnet bakke op om en udtalelse eller indstilling, har der ikke været tradition for afstemning, men det er fremgået, hvorledes den enkelte biskop har stillet sig til sagen.

Af hensyn til samspillet mellem Bispekollegiet, Folkekirkens Fællesudvalg og kirkeministeren og af hensyn til samspillet mellem Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg, må det fremgå klart, hvornår der foreligger en beslutning fra Bispekollegiet. Derfor foreslås det, at der fastsættes nærmere bestemmelser om Bispekollegiets afstemninger.

I lovforslagets § 3, stk. 2, foreslås det, at Bispekollegiets beslutninger om indre anliggender kræver kvalificeret flertal således, at mindst 2/3 af biskopperne skal stemme for beslutningen, førend beslutningen er vedtaget

I lovforslagets § 4 foreslås det, at Bispekollegiet selv fastsætter en forretningsorden. Bestemmelsen indebærer, at Bispekollegiet skal fastsætte nærmere bestemmelser om principperne for mødeledelse, mødeindkaldelse, afholdelse af ordinære og ekstraordinære møder, offentlighed, om dagsorden og referat m.v. Det foreslås endvidere, at forretningsordenen skal godkendes af kirkeministeren. I den forbindelse vil det blive påset, at bestemmelserne i forretningsordenen er i overensstemmelse med lovgivningen, og at kirkeministeren bliver bekendt med eventuelle ændringer i forretningsordenen, som Bispekollegiet ønsker foretaget.

I lovforslagets § 5 foreslås det, at sekretariatsbetjeningen af Bispekollegiet varetages af Københavns Stiftsadministration. Selvom mødeledelsen foregår på skift blandt biskopperne, vil det være hensigtsmæssigt, at de administrative kompetencer opbygges og forankres i den samme enhed. Hermed opnås der kontinuitet og ensartet mødeforbere-

delse uanset hvilken biskop, der står for mødeledelsen. Det vil således være sekretariatet, som har ansvaret for mødeforberedelsen, mødeafviklingen og den efterfølgende offentliggørelse af referater fra Bispekollegiets møder.

Bispekollegiets og Folkekirkens Fællesudvalgs kompetencer og samspil herunder samvirket med kirkeministeren beskrives i lovforslagets §§ 6 - 9.

Lovforslagets § 6, stk. 1, indeholder således en bestemmelse om, at kirkeministeren efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg, kan træffe beslutning om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender og om nedsættelse af udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender. I § 6, stk. 2, foreslås det, at kirkeministeren forpligtes til at nedsætte et udvalg som nævnt i bestemmelsens stk. 1, hvis en ændring eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender er af indgribende eller omfattende karakter.

Det forudsættes, at der ved sammensætning af sådanne udvalg som nævnt i § 6, stk. 1 og stk. 2, alt efter opgavens indhold og karakter, tages hensyn til:

- a) Repræsentation af såvel gejstlige som læge medlemmer af folkekirken.
- b) Inddragelse af relevant sagkundskab; udover teologisk sagkundskab kan der efter omstændighederne være tale om blandt andet liturgisk, kirkemusikalsk, filologisk, litterær og økumenisk sagkundskab.
- c) Folkekirkens rummelighed, herunder de frie kirkelige organisationer, valgmenighederne og de forskellige teologiske retninger; også den form for rummelighed, der består i folkekirkens åbenhed over for søgende og andre, bør efter omstændighederne tages i betragtning.

Det foreslås endvidere i bestemmelsens stk. 3, at kirkeministeren efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan træffe beslutning om, hvorvidt et forslag om ny eller ændret regulering af indre anliggender skal sendes til høring hos dem, der berøres af forslaget.

I almindelighed må spørgsmål om folkekirkens indre anliggender antages at berøre alle i folkekirken. Det forudsættes således, at høringerne som udgangspunkt vil omfatte blandt andet alle de valgte folkekirkelige organer (menighedsråd, provstiudvalg, stiftsråd, Det mellemkirkelige Råd, valgmenighedsbestyrelserne) samt foreningerne for de gejstlige embedsindehavere og for menighedsrådene samt de folkekirkelige organisationer. Også kirkemusikernes samt de øvrige kirkelige ansattes foreninger bør efter omstændighederne være omfattet af høringerne.

I § 7 foreslås det, at Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg i enighed kan afgive indstilling til kirkeministeren om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender, jf. lovforslagets § 1. Det foreslås endvidere i bestemmelsens stk. 2, at Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg i enighed kan afgive indstilling til kirkeministeren om nedsættelse af udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender.

Vedr. de hensyn, der bør iagttages ved sammensætningen af de i § 7, stk. 2, nævnte udvalg, henvises til det ovenfor nævnte vedr. § 6, stk. 1 og 2.

Endelig foreslås det i § 7, stk. 3, at Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg i enighed kan afgive indstilling til kirkeministeren om, at et forslag om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender sendes til høring hos dem, der berøres af forslaget. Vedrørende afgrænsningen af høringskredsen henvises til det ovenfor nævnte vedr. § 6, stk. 3.

Med lovforslagets § 8 foreslås det, at Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg i fællesskab eller hver især kan nedsætte stående udvalg og arbejdsgrupper med henblik på udvikling af områder, der hører til folkekirkens indre anliggender.

Der er tradition for, at biskopperne selv nedsætter udvalg med henblik på udredning af bestemte emner. Biskopperne har fx nedsat et udvalg om dåbsoplæring.

Såvel Bispekollegiet som Folkekirkens Fællesudvalg får med den foreslåede bestemmelse adgang til at nedsætte stående udvalg angående indre anliggender med henblik på at følge og udvikle særlige spørgsmål og områder, fx nye salmer, salmebogstillæg og ny salmebog. Eksemplerne er ikke udtømmende, men adgangen til at nedsætte udvalg og arbejdsgrupper er begrænset til forhold omfattet af lovforslagets § 1. Det bemærkes, at et stående udvalg altid vil kunne opløses eller ændres af det organ, som har nedsat udvalget.

I tilknytning hertil bemærkes, at bestemmelsen ikke berører Bispekollegiets eller fællesudvalgets mulighed for at nedsætte arbejdsgrupper – der også kan indeholde ekstern sagkundskab og repræsentation – til forberedelse af organernes arbejde med bestemte spørgsmål vedrørende indre anliggender.

Der vil således være etableret fleksible rammer for de to organers mulighed for at nedsætte såvel stående udvalg som arbejdsgrupper. Er der både i Bispekollegiet og fællesudvalget ønske om at nedsætte et udvalg eller en arbejdsgruppe om samme emne, vil det naturlige være, at de to organer gør det i fællesskab.

Vedr. de hensyn, der bør iagttages ved sammensætningen af de i § 8 nævnte udvalg, henvises til det ovenfor nævnte vedr. § 6, stk. 1 og 2.

Endelig forslås med § 9 en bestemmelse om, at ministeren ikke er forpligtet til at følge indstillinger, der fremsættes af Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg.

Forslagene indebærer samlet set en begrænsning af ministerens muligheder for at handle uden om folkekirken eller imod folkekirkens ønsker for så vidt angår indre anliggender. Det tilsigtes således, at der med inddragelse af Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg opnås en bredere folkekirkelig opbakning til ændringer i reguleringen af folkekirkens indre anliggender.

Med forslagene lægges afgørende vægt på, at den gejstlige indflydelse sikres bl.a. gennem Bispekollegiets position og placering i proceduren vedrørende regulering af indre anliggender samt ved høring af øvrige gejstlige, samtidig med at Folkekirkens Fællesudvalg sammensættes således, at der er en overvægt af læge medlemmer i udvalget. Som et afgørende led i ordningen foreslås det endvidere, at samspillet mellem læge og gejstlige yderligere sikres gennem kravet om enighed mellem Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg ved afgivelse af indstillinger m.v. til kirkeministeren om, at et forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender gennemføres og i forhold til anbefalinger til ministeren om nedsættelse af udvalg og om høringer.

Samtidig er der lagt vægt på at der vedrørende alle spørgsmål af indgribende eller omfattende karakter skal nedsættes udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger, jf. ovenfor om § 6, stk. 2.

Med lovforslaget fastsættes der således bestemmelser om, at ministeren kun kan tage et initiativ til samt gennemføre regulering af indre anliggender efter forudgående forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg.

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

Balancen mellem folkekirken og staten forudsættes med lovforslaget at forblive principielt uændret. Folketinget vil som hidtil have mulighed for at stille spørgsmål til ministeren, og der vil derfor være adgang for ministeren til at bede Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg om at fremkomme med udtalelser eller nærmere oplysninger til brug for ministerens besvarelse af spørgsmål fra Folketinget.

3.3. Kirkeministeriets overvejelser og forslag

[Skrives af ministeriet efter høringsen]

Som anført under pkt. 3.1. gældende ret er der ikke lovgivet om proceduren, som fører frem til en indstilling om afgørelse ved kongelig resolution eller fastsættelse af regler ved kongelig anordning.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for staten, kommuner eller regionerne.

I forhold til de økonomiske konsekvenser for staten og folkekirken bemærkes, at udgifterne til udvalgsarbejder m.v. om indre anliggender i dag finansieres af finansloven, hvis udvalget nedsættes af ministeren. Hvis udvalget m.v. derimod nedsættes af biskopperne, finansieres udgifterne af fællesfonden. Forslaget indebærer ikke nogen ændring i denne fordeling af udgifter mellem staten og folkekirken.

Samtidig bemærkes, at eventuelle merudgifter til møder i Folkekirkens Fællesudvalg, formandshonorar og eventuel ekstern sagkyndig bistand til Bispekollegiet eller Folkekirkens Fællesudvalg afholdes af fællesfonden. Det skønnes ikke, at det er muligt at sætte pris på udgifterne hertil på forhånd, da det afhænger af den konkrete sag, der skal behandles. En lovfæstelse af Bispekollegiet skønnes i sig selv ikke at medføre merudgifter for folkekirken, da de nuværende tre årlige møder mellem biskopperne samt øvrige fælles aktiviteter i forhold til indre anliggender finansieres af stifternes bevilling på folkekirkens fællesfonds budget. Det samme vil være tilfældet for et lovfæstet bispekollegium. Eventuelle merudgifter i de folkekirkelige organer kan afholdes af fællesfondens budget, så det er udgiftsneutralt for folkekirken.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder og organisationer

Et lovudkast har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer m.v.:

10. Sammenfattende skema

Vurdering af konsekvenser af lovforslag

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Med den foreslåede affattelse af lovens § 1 fastlægges lovens anvendelsesområde som omfattende folkekirkens indre anliggender, således som de er defineret i bestemmelsens *nr. 1 og nr. 2*.

Af § 1, *nr. 1*, fremgår det således, at der ved folkekirkens indre anliggender forstås de indre anliggender, der reguleres ved kongelig resolution, herunder autorisation af gudstjenesteordning, autorisation af ritualer for kirkelige handlinger, autorisation af salmebog samt autorisation af bibeloversættelse.

Af § 1, *nr. 2*, fremgår det endvidere, at der ved folkekirkens indre anliggender også forstås de indre anliggender, der reguleres ved kongelig anordning, herunder regler om dåb, indledende konfirmationsforberedelse (dåbsoplæring) og konfirmation.

Bestemmelsen afgrænser således lovens anvendelsesområde til alene at angå de indre anliggender, der efter gældende praksis reguleres ved kongelig resolution eller kongelig anordning. Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger under pkt. 3.1.

Affattelsen af § 1 indebærer, at regulering af de i bestemmelsen opregnede indre anliggender som hidtil sker ved kongelig resolution eller kongelig anordning efter indstilling fra kirkeministeren.

Opregningen af indre anliggender i bestemmelsens *nr. 1 og nr. 2* tilsigter ikke at være udtømmende. Der vil kunne være emner, som ikke er nævnt i bestemmelsens *nr. 1 og nr. 2*, og som utvivlsomt vil blive anset som hørende til folkekirkens indre anliggender. Det vil fx ikke kunne udelukkes, at der fremsættes ønske om, at der ved kongelig resolution autoriseres et salmebogstillæg. Med hensyn til regulering ved kongelig anordning af et nyt område kan fx nævnes kongelig anordning af 9. maj 1994 om indledende konfirmationsforberedelse (dåbsoplæring). De to eksempler angår forhold, som traditionelt anses for at høre til folkekirkens indre anliggender

Lovforslaget indebærer ingen ændringer i biskoppernes mulighed for som hidtil at kunne udarbejde vejledninger om fx en nærmere forståelse og praktisk anvendelse af ritualerne, ligesom biskopperne kan udarbejde vejledende ritualer.

Til § 2

Der er langvarig tradition for at biskopperne i den danske folkekirke mødes til drøftelser af fælles anliggender for hele folkekirken. Der er endvidere mangeårig praksis for, at forslag vedrørende folkekirken indre anliggender drøftes kollegialt biskopperne imellem, og at biskopperne derefter afgiver indstillinger eller kommer med anbefalinger til kirkeministeren med henblik på dennes udvirkning af kongelig resolution eller kongelig anordning. Biskoppen over Færøernes Stift og biskoppen over Grønlands Stift deltager i biskoppernes møder, men er ikke medunderskrivere af indstillinger og anbefalinger til ministeren.

Med den foreslåede bestemmelse i § 2 lovfæstes Bispekollegiet som et selvstændigt organ. Det foreslås således, at Bispekollegiet består af de til enhver tid værende biskopper i embede. Der er således ikke adgang til at indkalde stedfortræder. Bestemmelsen indebærer endvidere, at biskoppen over Færøernes Stift og biskoppen over Grønlands Stift inviteres til at deltage i bispekollegiet med tale- og forslagsret, men uden stemmeret.

Til § 3

Med bestemmelsen i § 3, *stk. 1*, foreslås det, at biskopperne varetager mødeledelsen på skift. Biskopperne er ligestillede, og den foreslåede bestemmelse svarer til den ordning, som biskopperne hidtil har fundet hensigtsmæssig og velfungerende, hvorefter mødeledelsen forestås af biskopperne i henhold til en særlig turnus.

I de drøftelser, som biskopperne har haft om folkekirken indre anliggender, har biskopperne tilstræbt, at biskoppernes stillingtagen så vidt muligt har været baseret på enighed. I de tilfælde, hvor ikke alle biskopper har kunnet bakke op om en udtalelse eller indstilling, har der ikke været tradition for afstemning, men det er fremgået, hvorledes den enkelte biskop har stillet sig til sagen.

Af hensyn til samspillet mellem Bispekollegiet, Folkekirken Fællesudvalg og kirkeministeren og af hensyn til samspillet mellem Bispekollegiet og Folkekirken Fællesudvalg, må det fremgå klart, hvornår der foreligger en beslutning fra Bispekollegiet. Derfor foreslås det, at der fastsættes nærmere bestemmelser om Bispekollegiets afstemninger. Det foreslås således i bestemmelsens *stk. 2*, at en beslutning omhandlende folkekirken indre anliggender, jf. lovforslagets § 1, kræver kvalificeret flertal således, at mindst 2/3 af biskopperne skal stemme for beslutningen, førend beslutningen er vedtaget. Der henvises til de almindelige bemærkninger under lovforslagets pkt. 3.2.2.

Til § 4

Med bestemmelsen i lovforslagets § 4 foreslås det, at Bispekollegiet selv fastsætter en forretningsorden. Bestemmelsen indebærer, at Bispekollegiet skal fastsætte nærmere bestemmelser om principperne for mødeledelse, mødeindkaldelse, afholdelse af ordinære og ekstraordinære møder, offentlighed, om dagsorden og referat m.v. Det foreslås endvidere, at forretningsordenen skal godkendes af kirkeministeren. I den forbindelse vil det blive påset, at bestemmelserne i forretningsordenen er i overensstemmelse med lovgivningen, og at kirkeministeren bliver bekendt med eventuelle ændringer i forretningsordenen, som Bispekollegiet ønsker foretaget.

Til § 5

Med bestemmelsen i lovforslagets § 5 foreslås det, at sekretariatsbetjeningen af Bispekollegiet varetages af Københavns Stiftsadministration. Selvom mødeledelsen foregår på skift blandt biskopperne, vil det være hensigtsmæssigt, at de administrative kompetencer opbygges og forankres i den samme enhed. Hermed opnås der kontinuitet og ensartet mødeforberedelse uanset hvilken biskop, der står for mødeledelsen. Det vil således være sekretariatet, som har ansvaret for mødeforberedelsen, mødeafviklingen og den efterfølgende offentliggørelse af referater fra Bispekollegiets møder. Forslaget svarer til den hidtidige tilrettelæggelse af sekretariatsbetjeningen af biskoppernes fælles møder.

Til § 6

Med den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, ændres den gældende retstilstand, idet der indføres en pligt for kirkeministeren til at forhandle med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg, inden ministeren træffer beslutning om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender, jf. lovforslagets § 1, og om nedsættelse af udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender. Det fremgår tillige af bestemmelsen, at beslutningskompetencen som hidtil beror hos ministeren. Reguleringen af de indre anliggender, som er nævnt i lovforslagets § 1, sker i overensstemmelse med hidtidig praksis ved kongelig resolution, for så vidt angår de sager, der er nævnt i § 1, nr. 1, og kongelig anordning for så vidt angår de sager, der er nævnt i § 1, nr. 2.

Det vil som hidtil være ministerens kompetence at beslutte, hvorvidt ministeren vil indstille en sag til afgørelse ved kongelig resolution eller kongelig anordning.

Kirkeministerens kompetence til at træffe beslutning om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender er indholdsmæssigt undergivet den begrænsning, som følger af grundlovens § 4, hvorefter folkekirken er en evangelisk-luthersk kirke. Ingen, verdslige eller folkekirkelige, organer – ej heller ministeren – vil således kunne bryde den ramme, der sættes af grundloven og folkekirkens bekendelsesskrifter.

Det forudsættes, at der ved sammensætning af sådanne udvalg som nævnt i § 6, stk. 1, alt efter opgavens indhold og karakter, tages hensyn til:

- a) Repræsentation af såvel gejstlige som læge medlemmer af folkekirken.
- b) Inddragelse af relevant sagkundskab; udover teologisk sagkundskab kan der efter omstændighederne være tale om blandt andet liturgisk, kirkemusikalsk, filologisk, litterær og økumenisk sagkundskab.
- c) Folkekirkens rummelighed, herunder de frie kirkelige organisationer, valgmenighederne og de forskellige teologiske retninger; også den form for rummelighed, der består i folkekirkens åbenhed over for søgende og andre, bør efter omstændighederne tages i betragtning.

Den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 2, indebærer, at ministeren forpligtes til at nedsætte udvalg som nævnt i stk. 1, hvis en ændring eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender er af indgribende eller omfattende karakter.

En ændring eller ny regulering af indgribende karakter vil især foreligge, hvor spørgsmål om læregrundlaget indgår i overvejelserne. En omfattende ændring eller ny regulering kan fx være spørgsmål om udarbejdelse af ny salmebog.

Om udvalgets sammensætning gælder tilsvarende, som er anført vedrørende nedsættelse af udvalg i medfør af § 6, stk. 1.

I § 6, stk. 3, er det foreslået, at kirkeministeren efter forhandling med Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kan træffe beslutning om, hvorvidt et forslag om ny eller ændret regulering af indre anliggender skal sendes til høring hos dem, der berøres af forslaget.

Vedrørende afgrænsningen af høringskredsen henvises til afsnit 3.2.2.

Forslaget skal sammenholdes med lovforslagets § 7, hvorefter Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kun, hvis der er enighed mellem disse to organer, kan indstille, at forslaget til ny eller ændret regulering gennemføres. Tilsvarende kan Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kun indstille, at der nedsættes udvalg eller foretages høringer om ændret eller ny regulering af indre anliggender, hvis der er enighed herom.

Forslaget afbalancerer forholdet mellem læg og gejstlig indflydelse ved, at den gejstlige indflydelse sikres bl.a. gennem bispekollegiets position og placering i proceduren samt ved høring af øvrige gejstlige, samtidig med at Folkekirkens Fællesudvalg har en overvægt af læge medlemmer. Ministeren vil ikke være forpligtet til at følge en indstilling fra Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg.

Der henvises til de almindelige bemærkninger under lovforslagets pkt. 3.2.2.

Til § 7

Med bestemmelsens *stk. 1*, indføres et krav om enighed mellem Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg for, at de kan afgive indstilling til kirkeministeren om ændret eller ny regulering af indre anliggender.

Det foreslås samtidig med bestemmelsens *stk. 2*, at Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg kun kan afgive indstilling til kirkeministeren om nedsættelse af udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om folkekirkens indre anliggender, hvis der er enighed mellem de to organer herom.

Om udvalgets sammensætning henvises til bemærkningerne til § 6, stk. 1.

Forslaget skal i øvrigt ses i sammenhæng med forslaget til § 6, stk. 2, om pligt til at nedsætte udvalg ved spørgsmål af indgribende eller omfattende karakter.

Med bestemmelsens *stk. 3*, foreslås det, at Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg i enighed kan afgive indstilling til kirkeministeren om, at et forslag om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender sendes til høring hos dem, der berøres af forslaget. Vedrørende afgrænsningen af høringskredsen henvises til afsnit 3.2.2.

Kravet om enighed mellem Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg indebærer en sikring af samspillet mellem læge og gejstlige.

Til § 8

Med bestemmelsen foreslås, at Bispekollegiet som Folkekirkens Fællesudvalg enten i fællesskab eller hver især får adgang til at nedsætte stående udvalg med henblik på at følge og udvikle særlige spørgsmål og områder, fx nye salmer, salmebogstillæg og ny salmebog. Eksemplerne er ikke udtømmende, men adgangen til at nedsætte udvalg og arbejdsgrupper er begrænset til forhold omfattet af lovforslagets § 1.

Det bemærkes, at et stående udvalg altid vil kunne opløses eller ændres af det organ, som har nedsat udvalget.

I tilknytning hertil bemærkes, at bestemmelsen ikke berører Bispekollegiets eller fællesudvalgets mulighed for at nedsætte arbejdsgrupper – der også kan indeholde ekstern sagkundskab og repræsentation – til forberedelse af organernes arbejde med bestemte spørgsmål vedrørende indre anliggender.

Der vil således være etableret fleksible rammer for de to organers muligheder for at nedsætte såvel stående udvalg som arbejdsgrupper. Er der både i Bispekollegiet og fællesudvalget ønske om at nedsætte et udvalg eller en arbejdsgruppe om samme emne, vil det naturlige være, at de to organer gør det i fællesskab.

Om udvalgs sammensætning gælder tilsvarende, som er anført vedrørende nedsættelse af udvalg i medfør af § 6, stk. 1.

Det bemærkes i øvrigt, at det nedsættende organ til enhver tid kan opløse eller ændre et stående udvalg.

Samtidig bemærkes, at bestemmelsen ikke berører Bispekollegiets eller fællesudvalgets mulighed for at nedsætte arbejdsgrupper – der også kan indeholde ekstern sagkundskab og repræsentation - til forberedelse af organernes arbejde med bestemte spørgsmål vedrørende indre anliggender.

Til § 9

Bestemmelsen fastslår, at kirkeministeren ikke er forpligtet til at følge indstillinger, der fremsættes af Bispekollegiet og Folkekirkens Fællesudvalg. Det vil således som hidtil være ministerens kompetence at beslutte, hvorvidt ministeren vil nedsætte udvalg, sende et forslag til høring, ligesom ministeren beslutter, hvorvidt ministeren vil indstille en sag til afgørelse ved kongelig resolution eller kongelig anordning.

Bestemmelsen fastslår, at ministeren er frit stillet.

Til § 10

I bestemmelsen foreslås det, at loven træder i kraft den

Til § 11

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde. Bestemmelsen indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

10.5 Et mindretals udkast til lovforslag om indre anliggender

Forslag fra et mindretal (Britta Schall Holberg og Charlotte Dyremose) til

UDKAST TIL

Forslag

til

Lov om folkekirkens indre anliggender

Afgrænsning

§ 1. I denne lov forstås ved folkekirkens indre anliggender:

- 1) Indre anliggender, der reguleres ved kongelig resolution, herunder autorisation af gudstjenesteordning, autorisation af ritualer for kirkelige handlinger, autorisation af salmebog samt autorisation af bibeloversættelse.
- 2) Andre indre anliggender, der reguleres ved kongelig anordning, herunder regler om dåb, indledende konfirmationsforberedelse (dåbsoplæring) og konfirmation.

Fremgangsmåde for behandling af sager om indre anliggender

§ 2. Kirkeministeren træffer efter forhandling med biskopperne beslutning om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender, jf. § 1.

Stk. 2. Ministeren kan kun fremme en sag om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender, såfremt den i sit indhold er tiltrådt af 8 ud af 10 af biskopper.

§ 3. Biskopperne kan stille forslag om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender.

Stk. 2. Kirkeministeren er ikke forpligtet til at fremme forslag, der fremsættes af biskopperne.

§ 4. Inden kirkeministeren træffer beslutning, jf. § 2, skal ministeren efter forhandling med biskopperne nedsætte et udvalg, som skal udrede og komme med anbefalinger om indre anliggender, jf. § 1.

Stk. 2. Udvalget skal sammensættes under hensyn til følgende:

- 1) Både gejstlige og ikke gejstlige medlemmer.
- 2) Folkekirkens rummelighed.
- 3) Relevant sagkundskab.

Stk. 3. Biskopperne kan uanset bestemmelsen i stk. 1 nedsætte udvalg med henblik på udvikling af områder, der hører til folkekirkens indre anliggender.

§ 5. Inden kirkeministeren træffer beslutning om ny eller ændret regulering, skal kirkeministeren efter forhandling med biskopperne sende forslaget til høring hos brede folkelige og folkekirkelige kredse. Høringen kan dog undlades, hvis der alene er tale om mindre tekniske ændringer i gældende regulering.

§ 6. Loven træder i kraft den ...

§ 7. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lovforslaget har til formål at skabe klare regler om den almindelige praksis for udarbejdelse af ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender. Derfor fastsættes der med lovforslaget regler om kompetenceforhold ved regulering af de af folkekirkens indre anliggender, som i dag reguleres på grundlag af sædvane ved kgl. resolution eller kgl. anordning.

Med lovforslaget fastslås biskoppernes ansvar og forpligtelser i processen med regulering af indre anliggender. Med biskoppernes position og placering i proceduren kombineret med kravet om udvalgsarbejde sikres den læremæssige indflydelse, idet biskopperne hermed varetager et generelt gejstligt tilsyn i et forpligtende fællesskab, som beskrevet i

Betænkning nr. 1544 Folkekirkens styre Betænkning fra Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken Kirkeministeriet – April 2014, kapitel 9.

Lovforslaget indebærer endvidere, at ministeren skal iagttage en række procedurekrav, herunder forhandle med biskopperne, gennemføre en obligatorisk høring samt, at ministeren alene kan fremme forslag om ændret eller ny regulering, hvis dette anbefales af et kvalificeret flertal af biskopperne.

2. Baggrund

I september 2012 nedsatte regeringen et udvalg om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken. Det ene tema for udvalgets arbejde var reguleringen af folkekirkens indre anliggender. Det vil sige emner som gudstjenesteordning og ritualer m.v. for kirkelige handlinger, bibeloversættelse og salmebog, der reguleres ved kongelig resolution, samt regulering af spørgsmål om dåb, dåbsoplæring og konfirmation, der reguleres ved kongelig anordning.

I marts 2014 afgav udvalget en endelig betænkning, Betænkning nr. 1544 Folkekirkens styre Betænkning fra Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken Kirkeministeriet – April 2014.

Udvalget begrænser sig til at fremsætte anbefalinger vedrørende de indre anliggender, som hidtil har været reguleret ved kongelig resolution og kongelig anordning, dvs. følgende:

- 1) Indre anliggender, der reguleres ved kongelig resolution, herunder autorisation af gudstjenesteordning, autorisation af ritualer for kirkelige handlinger, autorisation af salmebog samt autorisation af bibeloversættelse.
- 2) Andre indre anliggender, der reguleres ved kongelig anordning, herunder regler om dåb, indledende konfirmationsforberedelse (dåbsoplæring) og konfirmation.

Det anbefales samtidig, at disse indre anliggender fortsat reguleres ved kongelig anordning eller kongelig resolution efter indstilling fra kirkeministeren.

Et mindretal i udvalget anbefaler herudover, at den nuværende praksis for regulering af folkekirkens indre anliggender fastlægges ved lov. Det anbefales endvidere, at den nuværende praksis på en række punkter suppleres med en udtrykkelig lovregulering af forskellige spørgsmål.

Kirkeministeren træffer efter forhandling med biskopperne beslutning om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender.

Ministeren vil ikke være forpligtet til at følge en indstilling fra biskopperne, men kan dog ikke fremme en sag, som ikke anbefales af et kvalificeret flertal af biskopper.

Biskopperne kan stille forslag om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender. Ministeren er ikke forpligtet til at fremme disse forslag.

Inden kirkeministeren træffer beslutning om ændret eller ny regulering af indre anliggender, skal der gennemføres et udvalgsarbejde herom. Det forudsættes, at udvalgsarbejdet først igangsættes efter en forhandling med biskopperne. Udvalgsarbejdet skal sikre, at både den teologiske faglighed og sagkundskab samt bredden i folkekirken inddrages i det forberedende arbejde.

Samtidig foreslås, at biskopperne fortsat skal have en mulighed for på egen hånd at nedsætte udvalg med henblik på at udrede eller overveje områder, der hører til folkekirkens indre anliggender.

Endelig indføres der en forpligtelse for ministeren til at sende forslag til høring hos brede folkelige og folkekirkelige kredse, herunder de centrale folkekirkelige organer. Høring iværksættes efter forhandling med biskopperne og skal foregå mellem udvalgsarbejdet og ministerens beslutning om ændret eller ny regulering. Høringen kan dog undlades, hvis der alene er tale om mindre tekniske ændringer.

Lovforslaget fremsættes på baggrund af disse anbefalinger.

3. Lovforslagets udformning

3.1. Gældende ret

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

På baggrund heraf og med folkekirkens bekendelsesskrifter som ramme fører biskopperne tilsyn med præsternes embedsførelse. Det vil bl.a. sige forkyndelsen, herunder gudstjenestetilrettelæggelse med salmevalg og kirkelige handlinger, forvaltningen af sakramenterne, sjælesorg og konfirmandundervisning m.v.

I gældende ret har der ikke traditionelt været sondret mellem folkekirkens indre og ydre anliggender. Det skal bl.a. forstås således, at det i almindelighed har været antaget, at folkekirkens indre anliggender ikke er unddraget lovgivningsmagtens kompetence. Folketinget og regerin-

gen er således folkekirkens øverste beslutningsorgan og fastlægger de retlige rammer for folkekirkens virksomhed.

Folketingets adgang til at vedtage love om kirkelige anliggender er dog begrænset af den udtrykkelige og normative bestemmelse i grundlovens § 4:

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

Den evangelisk-lutherske lære er ikke nævnt i grundloven, men er forudsat på grundlag af de skrifter, der er opregnet i Danske Lov 2. bog, kapitel 1: Bibelen, de tre oldkirkelige trosbekendelser, Den Augsburgske Konfession og Luthers lille Katekismus.

Folketinget og regeringen er bundet af grundlovens § 4, 1. led, og kan således ikke regulere folkekirkens forhold på en måde, der er i strid med den evangelisk-lutherske bekendelse. Grundloven siger intet om bekendelsesskrifternes nærmere forståelse, dvs. om de skal udlægges bogstaveligt eller ud fra en friere fortolkning. Henset til bekendelsesskrifternes historiske karakter sker den nærmere fortolkning på baggrund af såvel en (rummelig) kirkelig og teologisk tradition som den aktuelle kontekst.

Af grundlovens § 66 fremgår:

"§ 66. Folkekirkens forfatning ordnes ved lov."

I sammenhæng med indførelsen af religionsfriheden var det under forberedelserne af grundloven af 1849 tanken at indføre en vis frihed for folkekirken i forhold til statsmyndighederne. Dette skulle ske ved en kirkeforfatning, hvor folkekirken skulle etableres med et vist niveau af repræsentativt selvstyre angående folkekirkens egne forhold.

Grundlovens § 66 er imidlertid ikke blevet udmøntet i en samlet forfatning for folkekirken, men der er lovgivet på en række områder. I dag har bestemmelsen næppe andet retligt indhold end et krav om, at folkekirkens styrelsesforhold skal reguleres ved lov.

I praksis er der lovgivet om medlemskab, om styrelse og kompetence for menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd, om ansættelse af præster, provster og biskopper og om disse kompetencer samt om ansættelse af kirkefunktionærer. Der er også lovgivet om 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.

Der er dog også enkeltstående eksempler på, at der er lovgivet om forhold, der må siges at falde ind under begrebet folkekirkens indre anliggender.

Et eksempel er den såkaldte "Lex Vaalse" fra 1917, hvorefter en sognepræst blev indsat i et embede uden kollats fra biskoppen, og hvor tilsynet med præsten for så vidt angik præsteembedet, sakramenternes forvaltning og sjælesorgen blev overført fra biskoppen til kirkeministeren.

Lovgivningen fra 1947/1948 om kvinders adgang til at søge præstestillinger og om adgang for biskopper til fritagelse i visse tilfælde for at føre tilsyn med en menighed og dennes præster er et andet eksempel.

Et tredje eksempel er loven om domstolsbehandling af gejstlige læresager fra 1992. Loven finder anvendelse på sager, der indbringes for præsteretten eller bisperetten med påstand om, at en præst, provst eller biskop i forkyndelsen eller på anden lignende måde har tilsidesat den danske folkekirkes bekendelsesgrundlag (læresager). Ifølge loven behandles læresager ved de almindelige domstole, der tiltrædes af teologisk sagkyndige.

Lovgivningen om sognebåndsløsning, lovgivningen om valgmenigheder samt lovgivningen om præsters ret til at undlade at vie fraskilte eller par af samme køn kan samtidig ses som udtryk for statsmagtens værn om friheden i folkekirken.

Lovgiver har imidlertid udvist betydelig tilbageholdenhed over for at tage stilling til liturgiske spørgsmål, gudstjenesteordning m.v. Folketinget har således aldrig lovgivet herom.

Siden 1849 har regeringen således i kraft af en sædvane ved vedkommende minister stået for reguleringen af disse indre kirkelige anliggender i det omfang, det har været nødvendigt at regulere dem.

Reguleringen sker gennem kongelige anordninger eller resolutioner, der udstedes efter ministerens indstilling og på ministerens ansvar. Ministeren kan uden at inddrage Folketinget udstede bindende retsregler om disse indre kirkelige anliggender.

Denne sædvane har ikke grundlovs kraft, hvilket indebærer, at den principielt ikke afskærer Folketinget fra til enhver tid at beslutte at lovgive på disse områder.

Som eksempler på den retlige regulering i medfør af den nævnte sædvane kan nævnes, at der ved kongelig resolution er autoriseret gudstjenesteordning, bibeloversættelse, salmebog og ritualer for dåb, nadver i hjemmet, konfirmation, 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 kongelig resolution eller kongelig anordning, udarbejdet vejledende ordninger for nogle andre kirkelige handlinger. Der er bl.a. vejledende ordninger for begravelse og bisættelse (idet ritualer for jordpåkastelse dog er autoriseret), urnenedsættelse, kirkegårdsindvielse og kapelindvielse.

Det er kirkeministeren, som i medfør af en sædvane har kompetencen til at foretage den retlige regulering af disse anliggender, uanset om de betegnes som folkekirkens indre kirkelige anliggender.

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 vis 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.

3.2. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

3.2.1. 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.

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. menighedsrådslovens bestemmelser herom.

Regulering af de områder, der er omfattet af begrebet indre anliggender, er hidtil sket ved kgl. resolution eller kgl. anordning frem for ved lovgivning i Folketinget.

Der er, som nævnt ovenfor i beskrivelsen af gældende ret, 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. En model for tilrettelæggelse af de indre anliggender i fremtiden bør derfor tage højde for, at ændringer af disse kan have betydning for samfundet generelt og dermed for den overvejende del af befolkningen. 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 m.v. 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.

3.2.2. Lovregulering med udgangspunkt i nuværende ordning

Formålet med en lovregulering med udgangspunkt i den nuværende ordning er at skabe større klarhed om de processer, der fører frem til en regulering af folkekirkens indre anliggender. Derfor fastsættes der med dette lovforslag regler om regulering af de af folkekirkens indre anliggender, som i dag reguleres på grundlag af sædvane ved kgl. resolution eller kgl. anordning.

Lovforslaget afgrænser i § 1 den del af de indre anliggender, der er omfattet af lovens regulering, på en sådan måde, at biskopperne som hidtil kan beslutte at udarbejde vejledninger og vejledende ritualer, der ikke skal autoriseres ved kgl. resolution, og som derfor ikke kræver ministerens eller Dronningens medvirken.

Lovforslaget 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. Lovforslaget indebærer på dette punkt således alene en lovfæstelse af den afgrænsning af de indre anliggender, som hidtil har været praksis.

Der er langvarig tradition for, at biskopperne i den danske folkekirke mødes til drøftelser af fælles anliggender for hele folkekirken. Der er endvidere mangeårig praksis for, at forslag vedrørende folkekirkens indre anliggender drøftes kollegialt biskopperne imellem, og at biskopperne derefter foretager indstillinger eller kommer med anbefalinger til kirkeministeren med henblik på dennes udvirkning af kongelig

resolution eller kongelig anordning. Biskoppen over Færøernes Stift og biskoppen over Grønlands Stift deltager i biskoppernes møder, men er ikke medunderskrivere af indstillinger og anbefalinger til ministeren.

Der er tradition for, at biskopperne og kirkeministeren mødes tre – fire gange årligt, og disse møder vil fortsat kunne afholdes efter behov.

I lovforslagets §§ 2-5 foreslås bestemmelser om fremgangsmåden for behandling af sager om indre anliggender. Bestemmelserne er retligt set en skærpelse af den nuværende praksis, der hviler på en tradition. Reguleringen af folkekirkens indre anliggender, som de er afgrænset i lovforslagets § 1, vil ifølge lovforslaget forpligte ministeren til at følge den i loven fastsatte procedure for udarbejdelse af ændret eller ny regulering. Det forudsættes endvidere, at det som hidtil ikke alene er biskopperne, men brede folkelige, folkekirkelige og faglige kredse, der inddrages i arbejdet.

Lovforslagets § 2, stk. 1, fastlægger i overensstemmelse med gældende ret, at det er ministerens kompetence at træffe beslutning om ændring eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender, men bestemmelsen indebærer samtidig, at ministeren forpligtes til at forhandle et påtænkt initiativ med biskopperne.

I de drøftelser, biskopperne har haft om folkekirkens indre anliggender, har biskopperne i praksis tilstræbt, at biskoppernes stillingtagen så vidt muligt har været baseret på enighed. I de tilfælde, hvor ikke alle biskopper har kunnet bakke op om en udtalelse eller indstilling, har der ikke været tradition for afstemning, men det er fremgået, hvorledes den enkelte biskop har stillet sig til sagen.

I spørgsmål, der reguleres ved kongelig resolution eller kongelig anordning, har biskopperne i hidtidig praksis indstillet ændringer af ritualer m.v. til ministeren på grundlag af enighed eller kvalificeret flertal. Ministeren har ikke formelt været forpligtet til at føre biskoppernes indstilling ud i livet, men praksis viser, at grundigt gennearbejdede ønsker om f.eks. en ny salmebog er blevet gennemført.

Ministeren vil heller ikke med dette lovforslag være formelt bundet af en indstilling fra biskopperne. Men det må antages, at en minister, der også fremtidig forudsættes at udøve sit hverv med skønsomhed, som udgangspunkt vil være lydhør over for enstemmige indstillinger eller indstillinger fra et kvalificeret flertal af biskopperne.

Af hensyn til samspillet mellem biskopperne og kirkeministeren foreslås det derfor i lovforslagets § 2, stk. 2, at ministeren kun kan fremme en sag om ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender, såfremt den i sit indhold er tiltrådt af 8 ud af 10 biskopper. Den foreslåede bestemmelse indebærer retligt set en indskrænkning af ministe-

rens kompetence. Bestemmelsen indebærer således, at ministeren afskæres fra at forelægge sager til afgørelse ved kongelig resolution eller kongelig anordning, hvis forslaget ikke er tiltrådt af 8 ud af 10 biskopper.

Den foreslåede bestemmelse forhindrer ikke, at biskopperne som hidtil kan udøve deres individuelle tilsynspligt også i fællesskab bl.a. ved at indgå i forpligtende drøftelser om læremæssige spørgsmål, der ikke er omfattet af afgrænsningen i lovforslagets § 1.

Med bestemmelsen i lovforslagets § 3, stk. 1, om biskoppernes adgang til at stille forslag sikres desuden, at biskopperne kan opfordre ministeren til at tage et initiativ, og at der hermed fra folkekirkelig side kan tages initiativ til ændringer af indre anliggender. Biskopperne får således en lovfæstet ret til at opfordre ministeren til at tage et initiativ.

Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen i lovforslagets § 3, stk. 1, ikke forhindrer, at et sådant initiativ kan udgå fra andre end biskopperne. Ministeren vil som hidtil have kompetencen til at beslutte, om en indstilling skal forelægges for Dronningen, jf. lovforslagets § 3, stk. 2.

Lovforslagets § 4 indebærer en forpligtelse for ministeren til at nedsætte sagkyndige udvalg til forberedelse af ny eller ændret regulering af indre anliggender. Udvalget nedsættes efter forhandling med biskopperne.

Udvalg og arbejdsgrupper skal ifølge § 4, stk. 2, være bredt sammensat og afspejle bredden og rummeligheden i folkekirken. Det forudsættes, at der ved sammensætningen af disse udvalg – alt efter opgavens karakter og indhold – tages hensyn til:

- 1) Repræsentation af såvel gejstlige som læge medlemmer af folkekirken.
- 2) Folkekirkens bredde og rummelighed.
- 3) Inddragelse af relevant sagkundskab.

Med forslaget til § 4, stk. 3, understreges det, at lovforslaget ikke forhindrer biskopperne i som hidtil at nedsætte udvalg med henblik på udvikling af områder, der hører til folkekirkens indre anliggender. Dette svarer til den mulighed, biskopperne allerede i dag har til at nedsætte udvalg vedr. indre anliggender. Biskopperne har fx nedsat et udvalg om dåbsoplæring.

Med lovforslaget fastsættes der således bestemmelser om, at ministeren kun kan tage et initiativ til samt gennemføre regulering af indre anliggender efter forudgående forhandling med biskopperne og med tilslutning fra et kvalificeret flertal af biskopperne. Samtidig præciseres det, at sådanne ændringer altid skal forberedes i et bredt sammensat udvalg bestående af blandt andet både læge og gejstlige medlemmer. Med

biskoppernes position og placering i processen - kombineret med kravet om udvalgsarbejde- sikres således, at nye tiltag vedrørende indre anliggender sker med inddragelse af teologisk og anden fagkundskab.

Endvidere indeholder lovforslaget i § 5 en bestemmelse om ministerens pligt til at sende sager om indre anliggender til høring i brede folkelige og folkekirkelige kredse. Bestemmelsen indebærer, at ministeren ikke som hidtil er frit stillet i spørgsmålet om, hvorvidt en sag skal sendes til høring. Høringen kan dog efter bestemmelsens 2. pkt. undlades, hvis der alene er tale om mindre tekniske ændringer i gældende regulering.

Både kravet om udvalgsarbejde, jf. lovforslagets § 4, og kravet om høring, jf. lovforslagets § 5, medvirker til at sikre, at folkekirkens bredde og rummelighed inddrages ved regulering eller ændring i folkekirkens indre anliggender. Det er væsentligt i den sammenhæng, at folkekirkens rummelighed forstås både teologisk og ud fra det faktum, at et meget stort flertal af befolkningen ønsker at gøre brug af folkekirken ved de centrale begivenheder i livet samt ved mange lokale, diakonale initiativer, hvilket bidrager betydeligt til en folkelig og samfundsmæssig sammenhængskraft. Der henvises til betænkningens kapitel 6.2.1 om folkekirken og folket.

Forslagene indebærer således samlet set en begrænsning af ministerens muligheder for at handle uden om folkekirken eller imod folkekirkens ønsker, for så vidt angår indre anliggender. Desuden tilsigtes det, at der med inddragelse af biskopperne og de foreslåede høringsbestemmelser altid vil være en bred opbakning til ændringer i folkekirkens indre anliggender.

Som nævnt vil ministeren som hidtil have kompetencen til at beslutte, om en indstilling skal forelægges for Dronningen, jf. lovforslagets §§ 2, stk. 1, og 3, stk. 2. Lovforslaget indebærer imidlertid, at ministerens kompetence hertil nu fremgår direkte af lovgivningen og ikke som i dag, hvor kompetencen er baseret på en sædvane. Desuden indebærer lovforslaget, at ministeren fremover er forpligtet til at følge en række faste procedurer, før ministeren kan forelægge en indstilling for Dronningen. Med lovforslagets § 2, stk. 2, begrænses ministerens kompetence til at beslutte ændret eller ny regulering af det udtrykkelige krav om, at et kvalificeret flertal af biskopperne skal have tilsluttet sig forslaget. Hermed understreges betydningen af, at ændret eller ny regulering af folkekirkens indre anliggender skal nyde opbakning fra biskopperne, ligesom det har været og forventes fortsat at være almindelig praksis, at indstillingen herom generelt nyder opbakning i brede folkelige og folkekirkelige kredse.

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 med lovforslaget at forblive uændret. Folketinget vil som hidtil have mulighed for at stille spørgsmål til ministeren.

3.3. Kirkeministeriets overvejelser og forslag

[Skrives af ministeriet efter høringen]

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for kommuner eller regionerne.

I forhold til de økonomiske konsekvenser for staten og folkekirken bemærkes, at udgifterne til udvalgsarbejder m.v. om indre anliggender i dag finansieres af finansloven, hvis udvalget nedsættes af ministeren. Hvis udvalget m.v. derimod nedsættes af biskopperne, finansieres udgifterne af fællesfonden. Forslaget indebærer ikke nogen ændring i denne fordeling af udgifter mellem staten og folkekirken.

En lovfæstelse af biskoppernes adgang til at nedsætte udvalg skønnes i sig selv ikke at medføre merudgifter for folkekirken, men eventuelle merudgifter kunne finansieres af stifternes bevilling på folkekirkens fællesfonds budget.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

9 Hørte myndigheder og organisationer

Et lovudkast har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer m.v.:

10 Sammenfattende skema

Vurdering af konsekvenser af lovforslag

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Med den foreslåede affattelse af lovens § 1 fastlægges lovens anvendelsesområde som omfattende folkekirkens indre anliggender, således som de er defineret i bestemmelsens nr. 1 og nr. 2.

Af § 1, nr. 1, fremgår det således, at der ved folkekirkens indre anliggender forstås de indre anliggender, der reguleres ved kongelig resolution, herunder autorisation af gudstjenesteordning, autorisation af ritualer for kirkelige handlinger, autorisation af salmebog samt autorisation af bibeloversættelse.

Af § 1, nr. 2, fremgår det endvidere, at der ved folkekirkens indre anliggender også forstås de indre anliggender, der reguleres ved kongelig anordning, herunder regler om dåb, indledende konfirmationsforberedelse (dåbsoplæring) og konfirmation.

Bestemmelsen afgrænser således lovens anvendelsesområde til alene at angå de indre anliggender, der efter gældende praksis reguleres ved kongelig resolution eller kongelig anordning. Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger under pkt. 3.1.

Affattelsen af § 1 indebærer, at afgørelsen vedrørende de i bestemmelsen opregnede indre anliggender som hidtil sker ved kongelig resolution eller kongelig anordning efter indstilling fra kirkeministeren.

Opregningen af indre anliggender i bestemmelsens nr. 1 og nr. 2 tilsigter ikke at være udtømmende. Der vil kunne være emner, som ikke er nævnt i bestemmelsens nr. 1 og nr. 2, og som utvivlsomt vil blive anset som hørende til folkekirkens indre anliggender. Det vil fx ikke kunne udelukkes, at der fremsættes ønske om, at der ved kongelig resolution autoriseres et salmebogstillæg. Med hensyn til regulering ved kongelig anordning af et nyt område kan fx nævnes kongelig anordning af 9. maj 1994 om indledende konfirmationsforberedelse (dåbsoplæring). De to eksempler angår forhold, som traditionelt anses for at høre til folkekirkens indre anliggender.

Lovforslaget indebærer ingen ændringer i biskoppernes mulighed for som hidtil at kunne udarbejde vejledninger om fx en nærmere forståelse og praktisk anvendelse af ritualerne, ligesom biskopperne kan udarbejde vejledende ritualer.

Til § 2

Der er langvarig tradition for, at biskopperne i den danske folkekirke mødes til drøftelser af fælles anliggender for hele folkekirken. Der er endvidere mangeårig praksis for, at forslag vedrørende folkekirken indre anliggender drøftes kollegialt biskopperne imellem, og at biskopperne derefter afgiver indstillinger eller kommer med anbefalinger til kirkeministeren med henblik på dennes udvirkning af kongelig resolution eller kongelig anordning. Biskoppen over Færøernes Stift og biskoppen over Grønlands Stift deltager i biskoppernes møder, men er ikke medunderskrivere af indstillinger og anbefalinger til ministeren.

I bestemmelsens *stk. 1* fastslås det, at kirkeministeren har kompetencen til at træffe afgørelse om ændret eller ny regulering af de indre anliggender, der er nævnt i lovens § 1. Bestemmelsen afspejler gældende ret, der hviler på sædvane.

Reguleringen af de indre anliggender, som er nævnt i lovforslagets § 1, sker i overensstemmelse med hidtidig praksis ved kongelig resolution, for så vidt angår de sager, der er nævnt i § 1, nr. 1, og kongelig anordning for så vidt angår de sager, der er nævnt i § 1, nr. 2.

Det vil som hidtil være ministerens kompetence at beslutte, hvorvidt ministeren vil indstille en sag til afgørelse ved kongelig resolution eller kongelig anordning.

Der er langvarig tradition for, at ministeren drøfter ændret eller ny regulering af de i § 1 opregnede indre anliggender med biskopperne. Der henvises herved til lovforslagets bemærkninger under pkt. 3.1. Gældende ret.

I bestemmelsen foreslås med udgangspunkt i denne praksis en procedurebestemmelse. Det foreslås således, at kirkeministeren, inden ministeren træffer beslutning om ændret eller ny regulering af indre anliggender, skal forhandle sagen med biskopperne. Med denne bestemmelse lovfæstes en pligt for ministeren til at drøfte et påtænkt initiativ med biskopperne.

I de drøftelser, som biskopperne har haft om folkekirken indre anliggender, har biskopperne tilstræbt, at biskoppernes stillingtagen så vidt muligt har været baseret på enighed. I de tilfælde, hvor ikke alle biskopper har kunnet bakke op om en udtalelse eller indstilling, har der ikke været tradition for afstemning, men det er fremgået, hvorledes den enkelte biskop har stillet sig til sagen.

Af hensyn til samspillet mellem biskopperne og kirkeministeren foreslås det derfor i bestemmelsens *stk. 2*, at ministeren kun kan fremme en sag om ændret eller ny regulering af folkekirken indre anliggender, såfremt denne i sit indhold er tiltrådt af 8 ud af 10 biskopper. Den foreslåede be-

stemmelse indebærer retligt set en indskrænkning af ministerens kompetence i forhold til den nugældende retstilstand. Bestemmelsen indebærer således, at ministeren afskæres fra at forelægge sager til afgørelse ved kongelig resolution eller kongelig anordning, hvis forslaget ikke er tiltrådt af 8 ud af 10 biskopper.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 4 om, at ændringer eller nye tiltag altid skal forberedes i bredt sammensatte udvalg. Med biskoppernes position og placering i beslutningsprocessen kombineret med kravet om udvalgsarbejdet sikres, at bred repræsentation fra folkekirken samt faglig og teologiske sagkundskab indgår i hele processen om disse tiltag.

Til § 3

I bestemmelsens *stk. 1* fastslås det, at biskopperne overfor ministeren kan stille forslag om ændret eller ny regulering af indre anliggender. Der er tale om en lovfæstelse af hidtidig praksis.

Bestemmelserne understreger således biskoppernes adgang til at opfordre ministeren til at tage et initiativ på dette område.

Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen i lovforslagets § 3, *stk. 1*, ikke forhindrer, at et sådant initiativ kan udgå fra andre end biskopperne.

Bestemmelsens *stk. 2* fastslår, at ministeren ikke er forpligtet til at fremme forslag, der fremsættes af biskopperne. Det indebærer, at ministeren som hidtil er frit stillet. Der er tale om en lovfæstelse af hidtidig praksis.

Det følger også af bestemmelsen, at ministeren heller ikke er forpligtet til at fremme forslag, som ministeren har forhandlet med biskopperne, og som biskopperne beslutter at anbefale.

Til § 4

Med bestemmelsens *stk. 1* foreslås det, at kirkeministeren, inden vedkommende træffer beslutning om ændret eller ny regulering af indre anliggender, forpligtes til at nedsætte et udvalg, som skal komme med anbefalinger til ministeren herom. Udvalget nedsættes efter forhandling med biskopperne.

Bestemmelsen indebærer, at der er pligt til at nedsætte et udvalg. Dette har særlig relevans, hvis der ønskes en nærmere udredning af et emne, hvor det skønnes nødvendigt, at der i udvalget deltager teologisk sagkyndige eller anden form for sagkundskab. Af lige så væsentlig betydning er det, at udvalg skal nedsættes med henblik på også at inddrage

repræsentanter for folkekirkens læge medlemmer i udredningen af et emne.

Det foreslås med *stk. 2* således, at udvalg skal nedsættes under hensyn til følgende:

- 1) Både gejstlige og ikke gejstlige medlemmer.
- 2) Folkekirkens rummelighed.
- 3) Relevant sagkundskab.

Til *nr. 1* bemærkes, at der ikke nødvendigvis skal være tale om paritet, men at det er vigtigt, at udvalgets sammensætning afspejler, at der lægges betydelig vægt på, at læge personer bliver inddraget i udvalgsarbejdet.

Til *nr. 2* anføres, at folkekirkens bredde og rummelighed, som afspejles i de forskellige teologiske retninger, og i det faktum, at et meget stort flertal af danskerne ønsker at gøre brug af folkekirken ved de centrale begivenheder i livet samt ved mange lokale, diakonale initiativer, naturligt bør indgå i sammensætningen af udvalget. Det vil i den sammenhæng også kunne være relevant, at der i udvalgsarbejdet inddrages repræsentanter fra valgmenighederne og de frie kirkelige organisationer.

Til *nr. 3* bemærkes, at der med relevant sagkundskab kan tænkes på teologisk sagkundskab fx fra universiteter. Det vil udover teologisk sagkundskab efter omstændighederne kunne være relevant at inddrage liturgisk, kirkemusikalsk, filologisk, litterær og økumenisk eller anden relevant sagkundskab i udvalget.

Bestemmelsen understreger således forpligtelsen til et samspil mellem ministeren og biskopperne om nedsættelse af udvalg om indre anliggender, ligesom bestemmelsen understreger pligten til at inddrage andre relevante aktører i beslutningsprocessen, hvorved såvel bredden som rummeligheden i udvalgssammensætning sikres.

Med forslaget til *stk. 3* understreges det, at lovforslaget ikke forhindrer biskopperne i som hidtil at nedsætte udvalg med henblik på udvikling af områder, der hører til folkekirkens indre anliggender. Dette svarer til den mulighed, biskopperne allerede i dag har til at nedsætte udvalg vedr. indre anliggender. Biskopperne har fx nedsat et udvalg om dåbsoplæring.

Til § 5

Med bestemmelsen foreslås det, at ministeren, forinden ministeren træffer beslutning om indre anliggender, jf. forslagets § 1, efter forhandling med biskopperne skal sende forslag til høring i brede folkelige

og folkekirkelige kredse. Høringen kan dog undlades, hvis der alene er tale om mindre tekniske ændringer i gældende regulering.

Ifølge den gældende praksis er der tradition for, at fx forslag om ny salmebog eller nye ritualer, der skal autoriseres ved kongelig resolution, sendes til bred høring i folkekirken, herunder folkekirkens valgmenigheder.

I almindelighed må spørgsmål om folkekirkens indre anliggender antages at berøre alle i folkekirken. Det forudsættes således, at høringerne som udgangspunkt vil omfatte blandt andet alle de valgte folkekirkelige organer (menighedsråd, provstiudvalg, stiftsråd, Det mellemkirkelige Råd, valgmenighedsbestyrelserne) samt foreningerne for de gejstlige embedsindehavere og for menighedsrådene samt de folkekirkelige organisationer. Også kirkemusikernes samt de øvrige kirkelige ansattes foreninger bør efter omstændighederne være omfattet af høringerne.

Med den foreslåede bestemmelse indføres en pligt for kirkeministeren til at sende sager om indre anliggender til høring i brede folkelige og folkekirkelige kredse. Bestemmelsen indebærer således, at ministeren ikke som hidtil er frit stillet i spørgsmålet om, hvorvidt en sag skal sendes til høring.

Pligten til den forudgående forhandling med biskopperne understreger samspillet mellem ministeren og biskopperne i processen frem mod ændret eller ny regulering af indre anliggender.

Til § 10

I bestemmelsen foreslås det, at loven træder i kraft den

Til § 11

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde. Bestemmelsen indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Bilag 1

Baggrundsoplysninger om udvalgets medlemmer

Hans Gammeltoft-Hansen (Formand)	Tidl. Ombudsmand Professor em., dr. jur. Har bl.a. været medlem af menighedsråd og af formandskabet for Danske Kirkedage Medstifter af og tidligere formand, henholdsvis næstformand, for Selskab for Kirkeret Har bl.a. publiceret adskillige retsvidenskabelige artikler m.v. om kirkeret samt en prædikensamling
Karsten Nissen, udpeget efter indstilling fra biskopperne	Biskop over Viborg Stift fra 1996 Cand. theol. 1971 Universitetsadjunkt 1972-74 Sognepræst Assing 1974-78 Forstander Diakonhøjskolen 1978-86 Domprovst Viborg 1986-96
Peter Skov-Jakobsen, udpeget efter indstilling fra biskopperne	Biskop over Københavns Stift fra 2009 Assistent ved Sømandskirken i Hull 1988 – 1993 Sømandspræst ved sømandskirken i Hull 1993 – 1997 Sogne- og orlogspræst ved Holmens Kirke 1998 – 2009 Tilsynsførende biskop i Danske Sømands- og udlandskirker (Europa- og sømandskirker) Præsident for Bibelselskabet Medlem af Folkekirkens mellemkirkelige Råd
Inge Lise Pedersen, formand for og udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd	Tidl. universitetslektor KU og professor II i dansk sprog i Tromsø Formand for Lindevang menighedsråd, Stiftsrådet i København, Landsforeningen af Menighedsråd, og bestyrelsen for Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter Medlem af Frederiksberg provstiudvalg, bestyrelsen for Folkekirken.dk og Fællesfondens budgetfølgegruppe Tidl. formand for Kirkeligt samfund (nuv.

	Grundtvigsk Forum)
Preben Juul Sørensen, udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd	Tidl. direktør, ingeniør, HD Medlem af Marie Magdalene-Koed menighedsråd i 20 år, heraf 18 år som formand Bestyrelsen i Landsforeningen af menighedsråd i 8 år
Per Bucholdt Andreasen, sognepræst, formand for og udpeget efter indstilling fra Den danske Præsteforening	Sognepræst Asmild-Tapdrup pastorat Formand for Den danske Præsteforening Tidl. medlem af bestyrelsen for Landsforeningen af Menighedsråd Tidl. medlem af Folkekirkens Nødhjælps styrelse
Ulla Morre Bidstrup, udpeget efter indstilling fra Den danske Præsteforening	Ph.d. og lektor ved Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter Tidl. sognepræst Styrelsesmedlem i Grundtvigsk Forum 2007- Beskikket som teologisk sagkyndig ved domstolene for gejstlige læresager ved Østre og Vestre Landsret 2009- Udnævnt til dansk teologisk rådgiver for Det lutherske Verdensforbunds council 2011-
Paw Kingo Andersen, formand for og udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening	Sognepræst i Ubberud-Ravnebjerg pastorat Provst for Hjallese provsti Formand for Danmarks Provsteforening Medlem af Fællesfondens budgetfølgegruppe
Kurt E. Larsen	Ph.d., præst Lektor i kirkehistorie ved Menighedsfakultetet
Lisbet Christoffersen	Professor (mso) ret, religion, samfund Adjungeret professor i kirke- og religionsret Ph.d. i forfatningsret Har bl.a. været medlem af menighedsråd og Diakonissestiftelsens bestyrelse Er bl.a. medlem af Selskab for kirkerets bestyrelse og af International Consortium for Law & Religion Studies Omfattende rets- og samfundsvidenskabelig publicering, forskningssamarbejde m.v. vedr. danske, nordiske, europæiske og internationale kirke- og religionsretlige spørgsmål

Helle Christiansen	Sognepræst i Blågårdens Pastorat Chef for Kirkens Korshær
Charlotte Dyremose	Cand. scient. pol. og MF Menighedsrådsformand, foredragsholder, samfundsdebattør og tidl. kirkepolitisk ordfører Medl. af bestyrelsen for Skt. Lukas stiftelsen Medl. af bestyrelsen for TUBA Danmark
Britta Schall Holberg	Lærer, godsejer og samfundsdebattør Tidl. MF og minister Tidl. formand for Det Mellemkirkelige Råd Tidl. formand for Folketingets Kirkeudvalg Tidl. formand for Det mellemkirkelige Stiftsudvalg for Fyens Stift
Helga Kolby Kristiansen	Højskoleforstander for Silkeborg Højskole Medl. af bestyrelsen for Folkekirkens Nødhjælp Tidl. medlem af Salmebogskommissionen Tidl. formand for FDF 1986-2002
Jesper Langballe	Tidl. sognepræst Tidl. MF
Karen Sundbøll	Sygeplejerske Sektionsleder for Myndighedsfunktion, Sundhed og Omsorg, Silkeborg Kommune Tidl. medlem af Vinding Menighedsråd i 16 år heraf formand gennem 8 år Formand for Haderslev Stiftsråd
Jens Andersen	Sekretariatsleder Menighedsrådsformand i Vesterbro Sogn Medlem af Vor Frue-Vesterbro Provstiudvalg Medlem af Københavns Stiftsråd
Kristian Korfits Nielsen	Afdelingschef, Justitsministeriet
Sune Thvilum-Kannegaard	Kontorchef, Finansministeriet
Henrik Nepper-Christensen	Departementschef, Kirkeministeriet

Bilag 2

Tidligere kommissioner og udvalg om grundlovens § 66

Notat udarbejdet af udvalgets sekretariat i september 2012

"Folkekirkens forfatning ordnes ved lov."

Disse ord har været at læse i grundloven siden 1849.

Under drøftelserne i Den grundlovgivende Rigsforsamling blev intentionen med denne bestemmelse beskrevet således, at der skulle udformes en lov, der skulle "bestemme Formerne og Grænserne for den Medvirken, som Kirkesamfundet selv bør have ved sammes Bestyrelse".

Der er fire gange blevet nedsat kommissioner / udvalg med den opgave at komme med forslag til en sådan forfatningslov for folkekirken. Dette notat beskriver de fire kommissioner /udvalg.

Desuden beskriver notatet Det Kirkelige Råd, som i perioden 1883 - 1901 var nedsat for at rådgive kirkeministeren og dermed i en vis forstand var udtryk for en medvirken fra "Kirkesamfundet selv" i forhold til bestyrelsen af kirkens anliggender.

Kommissionen af 1853

Den første kommission, der beskæftigede sig med spørgsmålet om en kirkeforfatning, blev nedsat i december 1853. Det skete efter kultusministerens indstilling ved kgl. resolution.

Kommissionens opgave var

"at tage under Overveielse, hvilke Forandringer i Landets Love og Indretninger der, den ved Grundloven hjemlede Religionsfrihed uforkrænket, kunne findes tjenlige til at befæste Folkekirken og fremme dens velgjørende Virksomhed og derover afgive Deres Betænkning til Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet".

Sjællands biskop J. P. Mynster blev udpeget som formand for kommissionen, der i alt skulle have 9 gejstlige og 9 læge medlemmer. Biskop Mynster døde imidlertid kort tid efter, at kommissionen var begyndt på arbejdet, hvorefter kommissionen kun bestod af 17 medlemmer.

Kommissionen afgav betænkning efter ca. et års arbejde.

9 af de 17 medlemmer foreslog dannelse af et kirkeråd med 55 medlemmer: Alle 8 biskopper, 2 teologiske og 1 juridisk professor samt 18 gejstlige og 26 læge medlemmer, der skulle vælges indirekte og stiftsvis med en valgperiode på 9 år. Rådet skulle samles i to måneder hvert tredje år, men kunne øvrigt indkaldes af regeringen efter behov.

Rådet skulle høres om rent kirkelig lovgivning, før der blevet fremlagt lovforslag i Rigsdagen. I forhold til lovgivning, der berørte kirken, men var af mere blandet karakter (f.eks. skole- og ægteskabslovgivning), skulle kirkerådet høres, før et vedtaget lovforslag blev stadfæstet af kongen.

Et mindretal på 7 medlemmer af udvalget foreslog lovfæstede bispemøder, og at gejstligheden fik en vis medindflydelse på udnævnelse af biskopper.

Kommissionen foreslog i enighed, at der blev indført menighedsråd.

Kommissionen foreslog desuden i enighed, at der blev løsnet på sognebåndet som en indrømmelse til "den Enkeltes religiøse Frihed indenfor Folkekirkens Grænser".

De 9 kommissionsmedlemmers forslag om et kirkeråd blev aldrig omsat i et lovforslag i Rigsdagen, selv om en af de 9, juristen, professor C. C. Hall, i december 1854 blev udnævnt til kultusminister. Der var i Rigsdagen stærke grupper, som frygtede, at gejstligheden ville få for stor magt i et kirkeråd. Modsat var der i en del af gejstligheden modstand mod den indflydelse, som lægfolket ville få i et kirkeråd, hvor der efter forslaget i alt skulle være 28 teologer og 27 ikke-teologer.

Kommissionens forslag om menighedsråd førte heller ikke til lovgivning. C.C. Hall udsendte dog i 1856 et cirkulære med opfordring til at oprette frivillige råd.

Det eneste lovgivningsmæssige resultat af kommissionen var derfor, at der i 1855 blev fremsat og vedtaget et lovforslag om løsning af sognebånd.

Kommissionen af 1868

Den næste kommission blev nedsat i 1868, ligeledes efter ministerens indstilling og ved kgl. resolution.

Denne kommission fik til opgave

”at drøfte de Forslag, der ville blive Eder forelagte af Vor Minister for Kirke- og Underviisningsvæsenet, og for idethele at tage under Overveielse, hvilke Forholdsregler der maatte være at tage fra Lovgivningsmagtens og Regjeringens Side for at tilveiebringe en tilfredsstillende Ordning af de Forhold, der på eengang berøre Staten

og Kirken, og for derved at fremme og frede et kraftigt Menighedsliv indenfor den danske Folkekirke”.

Dne tidligere kultusminister og konseilspræsident C.C. Hall blev formand for denne kommission, der havde yderligere 11 læge medlemmer samt 11 gejstlige medlemmer.

Kommissionen afgav sin betænkning i 1870.

Et flertal i kommissionen anbefalede oprettelse af et kirkeråd med 36 medlemmer, halvdelen gejstlige og halvdelen lægmænd.

Flertallet gik på et tidspunkt også ind for oprettelse af menighedsråd, men frafaldt denne tanke og ville have afgørelsen om det udskudt, indtil kirken selv kunne udtale sig om det gennem kirkerådet.

Der var bl.a. markant uenighed om, hvem der skulle have valget og være valgbare. ”Man maa ikke overse, at det kun er udvortes, den store Fleerhed af Befolkningen tilhører Kirkesamfundet,” som et af medlemmerne udtrykte det.

Kirkerådet skulle efter forslaget høres, før der kunne vedtages love eller udstedes anordninger om kirkelige sager. I reglen skulle rådets stillingtagen kun være rådgivende. Der måtte dog ikke udstedes anordninger om rent kirkelige anliggender, hvis kirkerådet modsatte sig det.

C.C. Hall blev igen udnævnt til kultusminister kort tid efter, at kommissionen havde sluttet sit arbejde.

Selv om han både havde været formand for kommissionen og var med i det flertal, som foreslog oprettelse af et kirkeråd, fremlagde han ikke et lovforslag om det i Rigsdagen.

Der var - ligesom tilfældet havde været efter den første kommission - stærke kræfter i Rigsdagen, som mente, at forslaget ville give gejstligheden for stor indflydelse, mens der modsat var kredse i gejstligheden, som mente, at lægfolket ville få for meget at sige.

Det kirkelige Udvalg 1904-1907

Det tredje forsøg med en kommission eller et udvalg til at udarbejde forslag til en kirkeforfatning blev indledt i 1903.

Det kirkelige Udvalg blev nedsat ved lov af 15. maj 1903 på initiativ af Landstinget, mens I.C. Christensen var kirke- og undervisningsminister. Loven om Det kirkelige Udvalg blev vedtaget samtidig med den første lov om menighedsråd.

Udvalget skulle komme med forslag til gennemførelse af løfteparagraffen om folkekirkens forfatning samt om præstevalg og om

retsplejen i gejstlige sager. Udvalget skulle også drøfte de forslag, som måtte blive forelagt af kirkeministeren. Udvalget var desuden berettiget til selv at komme med forslag, som det anså for egnede til at give en tilfredsstillende ordening af folkekirkens forhold.

Udvalget var større og bredere sammensat end de tidligere kommissioner. Der var 37 medlemmer: 4 udpeget af ministeren, 4 biskopper, 8 andre gejstlige valgt af præsterne, 1 teologisk og 1 juridisk professor valgt af universitetet, 18 lægmænd valgt af menighedsrådene samt 1 medlem fra Færøerne valgt af Lagtinget og præsterne. Alt i alt var de gejstlige i mindretal.

Med hensyn til sammensætning og udvælgelse af medlemmerne kan Det kirkelige Udvalg siges nogenlunde at følge de tidligere kommissioners forslag om et kirkeråd, dog med en større andel af lægfolk. Men udvalgets hovedopgave gør det trods alt nærliggende i højere grad at anse udvalget for en kommission på linje med de tidligere.

Udvalget blev i øvrigt gjort tidsbegrænset. Det skulle mødes første gang i foråret 1904, og forslaget til kirkeforfatning skulle afleveres inden 1. april 1907. Loven gav derudover en undtagelsesmulighed for at indkalde udvalget frem til 1. januar 1910, medmindre der inden da var vedtaget en lov om kirkens forfatning.

Der blev løbende udgivet bøger med stenografiske referater af forhandlingerne i udvalgets i alt 7 samlinger. En del af arbejdet foregik i underudvalg. Arbejdsformen mindede med 1., 2. og 3. behandling samt mellemliggende udvalgsbehandling meget om Rigsdagens arbejdsform.

Ud over loven var grundlaget for Det kirkelige Udvalgs arbejde en skrivelse fra ministeriet til udvalgets formand, biskop Skat Rørdam. I skrivelsen, der fylder knap 15 sider, opregnes en række emner, som udvalget bedes drøfte og forholde sig til:

- forfatningssagen
- lov om andre trossamfunds forhold
- en række forskellige emner omkring præster, bl.a. præstevalg, præstelønning og præsteembedernes økonomiske forhold i øvrigt, adgang til at søge præsteembeder, omregulering af embeder, præstegårdsjorde og bygninger
- gejstlig retspleje
- kirkesyn og præstegårdssyn
- kirkegårdene
- renlighed og sundhed ved altergang - særkalke
- oprettelse af et nyt bispeembede ved deling af Sjællands stift
- indførelse af almindeligt borgerligt ægteskab
- civilstandsregistre - sognebøger

- bestyrelse af selvejende kirker
- dækning af udgifter ved kirkernes drift - herunder spørgsmålet om kirkelig ligning.

Et flertal i Det kirkelige Udvalg - 24 stemmer for - anbefalede et forslag til kirkeforfatning.

Menighedsrådene skulle danne grundlaget i folkekirkens organisation. Derfor indarbejdede man i forfatningsforslaget store dele af I.C. Christensens menighedsrådslov fra 1903. Der var imidlertid i udvalget stærk uenighed om, hvilke krav der burde stilles for valgbarhed.

Flertallet i udvalget mente, at det ud over menighedsrådene var nødvendigt med "et fælles-organ til varetagelse af de almindelige folkekirkelige samfundsinteresser" - et kirkeråd. 26 af dets 39 medlemmer skulle vælges af valgmandsforsamlinger af lægfolk og præster. Der skulle være 4 biskopper, 1 repræsentant for det teologiske og 1 for det juridiske fakultet samt 1 medlem valgt på Færøerne. Til sidst skulle ministeriet udpege 6 medlemmer, hvoraf 3 helst skulle være repræsentanter for større frie, folkekirkelige organisationer.

Kirkerådets opgaver blev i forslaget § 55 beskrevet således:

"Kirkerådet er det fælles Organ for Folkekirken.

Kirkerådet's betænkning indhentes, forinden Lovforslag om kirkelige Anliggender forelægges Rigsdagen af Regeringen. Ligeledes høres Kirkerådet, førend Anordninger om kirkelige Sager udstedes.

Ingen ny Anordning i rent indre kirkelige Anliggender maa udstedes af den udøvende Magt, naar Kirkerådet modsætter sig samme.

Som rent indre Anliggender anses alle Sager, der vedrøre Kirkens Lære og Gudstjeneste, Naademidlernes Forvaltning, Alterbog, Salmebøger, Sjælesørgerforholdet mellem Præst og Menighed, Undervisningen i den kristelige Børnelærdom og Hjælpebidlerne derved, Kirketugten (indenfor det rent kirkelige Omraade og uden Indgreb i Menighedsmedlemmernes borgerlige Stilling og Rettigheder), Præstevielsen og Adgangen til Prædikestolen."

§ 56 tillagde kirkerådet indflydelse på styrelsen af "de til kirkelige formål henlagte midler".

§ 57 gav kirkerådet ret til at tage kirkelige anliggender og forhold under overvejelse og indgive andragender om dem til regering og rigsdag.

I sammenhæng med forfatningsforslaget fremlagde Det kirkelige Udvalg udkast til lov om besættelse af præste-, provste- og bispeembeder i folkekirken og udkast til lov om behandlingen af folkekirkelige retssager.

Forfatningsforslaget blev aldrig forelagt for Rigsdagen.

Men Det kirkelige Udvalgs arbejde kom til at præge de kirkelige love i tiden frem til 1922, hvor I.C. Christensen fik gennemført en stor "pakke" af kirkelige love.

Udvalget af 1928

Den sidste af de i alt fire kommissioner / udvalg om forfatningsspørgsmålet blev nedsat ved lov i 1928. Det var især Socialdemokratiet og Det konservative Folkeparti, som ønskede, at dette arbejde skulle sættes i gang.

Udvalget fik mandat til en potentielt meget vidtgående drøftelse af forholdet mellem staten og folkekirken. Det fremgik af lovens § 1, der lød:

"Kirkeministeren bemyndiges til at nedsætte et Udvalg til Drøftelse af Forholdet mellem Staten og Folkekirken og til at afgive Betænkning om eventuelle Ændringer i det bestaaende Forhold, derunder ogsaa om Formaalstjenligheden af en fuldstændig Adskillelse."

Udvalget havde - som fastsat i loven - 26 medlemmer: 8 valgt af Rigsdagen, 8 valgt af menighedsrådene, 5 valgt af kirkelige foreninger og institutioner og 5 valgt af kirkeministeren.

Kirkeministeren, Fr. Bruun-Rasmussen, uddybede i et brev til udvalgets formand, departementschef V. Holbøll, beskrivelsen af udvalgets opgave. Det hed bl.a.:

"Medens en fuldstændig Adskillelse mellem Stat og Kirke kræver en Grundlovsforandring, vil Ændringer i Styrelsen af Folkekirken, der hjemler Folkekirkens Medlemmer en meget væsentlig Indflydelse paa Folkekirkens Forhold, ikke mindst paa dens indre Forhold - Spørgsmaalet om Lære og Ritus m.m. -, utvivlsomt kunne gennemføres inden for den nuværende Grundlovs Ramme. Det vil være det nu nedsatte Udvalgs Opgave at overveje alle de herhen hørende Spørgsmaal og eventuelt stille Forslag til en Ændring af de hidtil gældende Regler."

Udvalget kunne ikke selvstændigt tage andre spørgsmål op, men ministeren forbeholdt sig at kunne bede udvalget udtale sig om andre spørgsmål.

Endelig understregede ministeren, at det i Folketinget var blevet fremhævet som en forudsætning, at udvalget gennemførte sit arbejde så hurtigt som muligt. Derfor ville det være ønskeligt, om arbejdet kunne føres til ende i løbet af et til to år.

Udvalget afgav imidlertid først betænkning i 1940 - 12 år efter nedsættelsen.

Der blev aldrig enighed eller flertal i udvalget for noget forslag om ændringer af forholdet mellem staten og folkekirken.

Det største mindretal, som var på 9 medlemmer, foreslog oprettelse af et kirkeråd med nogenlunde samme opgaver som skitseret i de tidligere kommissioner.

Tre af udvalgets andre forslag blev gennemført, nemlig to forslag om revision af lovene om folkekirkens lønningsvæsen og et forslag om revision af loven om adgang til præsteembeder.

Det kirkelige Råd

Det kirkelige Råd, som blev nedsat ved kgl. resolution af 8. oktober 1883, var *ikke* en forfatningskommission. Rådet kan imidlertid ses som udtryk for et ønske hos kultusminister Jacob Scavenius og Højre-regeringen om at få inddraget den ledende gejstighed i ansvaret for kirken.

Det kirkelige Råd bestod af de 7 biskopper samt en teologisk og en juridisk professor.

Rådets opgave var:

- "a) at overlægge Menighedslivets Stilling, og kirkelige Tilstande og Forhold i de forskellige Stifter,
- b) til Kirkeministeren at andrage paa saadanne administrative og legislative Forholdsregler, det maatte finde at kunne fremme Menighedslivet og Kirkens Vel,
- c) at afgive Betænkning og Raad angaaende de kirkelige Spørgsmaal, som Kirkeministeren maatte forelægge det".

Det blev samtidig fastsat,

"at Kirkeministeren i Regelen har at indhente dette Raads Erklæring, forinden han indstiller til Hans Majestæt Lovforslag til Forelæggelse for Rigsdagen eller almindelige administrative Bestemmelser, vedrørende rent indre kirkelige Forhold, ligesom ogsaa forinden han selv tager Bestemmelse i saadanne Sager i de Tilfælde, hvor det er overladt til ham uden Indstilling til Hans Majestæt at tage endelig Beslutning".

Kultusminister Jakob Scavenius henviste i sin indstilling om oprettelsen til, at de forskellige forsøg på at gennemføre løfteparagraffen om en kirkeforfatning havde været "frugtesløse". Han anså det også i 1883 for en umulighed at gennemføre det.

Han fandt det imidlertid af stor betydning både for kirken og for ministeren, at kirken på en eller anden måde kunne lade sin røst høre over for forslag og krav om forandringer i de kirkelige forhold og love. Det var praksis, at ministeren hørte biskopperne hver for sig. Men svarene gik af og til i hver sin retning, og så måtte ministeriet "formidle de stedfindende divergenser". Han så gerne, at det i stedet skete i Det kirkelige Råd, og mente i øvrigt, at biskoppernes udtalelser ville få "en ganske anden Fyldighed", når de fremkom som resultat af deres indbyrdes forhandlinger.

Blandt de spørgsmål, som Det kirkelige Råd drøftede og udtalte sig om, var: trosbekendelsens ordlyd, udvidet adgang for biskopperne til at afgøre sager, nedsættelse af en kommission til oversættelse af Ny Testamente, autorisation af prædiketekster, kollektdag for Bibelselskabet, indsamling af gaver i kirkerne, skriftemål og altergang ved aftengudstjenester, klokkeringning og ny ordlyd af provsteløftet.

Jakob Scavenius ønskede, at Det kirkelige Råd på et tidspunkt skulle have tilforordnet "et vist antal andre, saavel læge som geistlige Medlemmer", men det skulle dog bl.a. afvente, at Det kirkelige Råd fik mulighed for at drøfte et forslag om det.

Rådet blev aldrig udvidet.

Det blev i stedet ophævet i august 1901 efter indstilling fra I.C. Christensen.

Bilag 3

Notat om styring og legitimitet i folkekirken

Udarbejdet for udvalget af professor Jørgen Grønnegård Christensen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 12. marts 2013

Indledning

Folkekirken hviler på stærke traditioner, som er formet over århundreder. Dens institutionelle opbygning og styringsform er således tæt forbundet med folkestyrets udvikling i det 19. og 20. århundrede. Det har været bestemmende for både den måde, som forholdet mellem kirke og stat er formet på, og for det medlemsdemokrati, der siden reformen i 1903 har været bærende for inddragelsen af folkekirkens medlemmer i den lokale forvaltning og styring af sognets forhold.

De lange og stærke traditioner bidrager utvivlsomt til at sikre en betydelig grad af stabilitet omkring folkekirken og til at give folkekirken en særlig status både i befolkningens bevidsthed og i den måde, hvorpå Folketinget og regeringen løser de opgaver, som påhviler staten i forhold til folkekirken. De stærke historiske traditioner og den høje grad af stabilitet præger folkekirkens udvikling igennem en periode, hvor samfundet samtidig er undergået omfattende forandringer. Det gælder med hensyn til befolkningens sammensætning, i høj grad også med hensyn til bærende normer og værdier. Dertil kommer, at styringen af den offentlige sektor med mellemrum er undergået omfattende reformer, blandt andet for at tage højde for, at den offentlige sektor, som eksisterer i dag, har væsentligt større opgaver og er mange gange større end den offentlige sektor, som eksisterede for hundrede år siden i begyndelsen af det 20. århundrede.

Begge udviklingstræk er væsentlige for en statusvurdering af folkekirkens organisation og styring. Ændringerne i befolkningens sammensætning samt de normer og værdier, som præger den, har haft konsekvenser for dens forhold til folkekirken; tilsvarende har folkekirken en række væsentlige træk til fælles med den offentlige sektor generelt, men de mange og omfattende ændringer i rammerne for offentlig virksomhed, rejser derfor spørgsmålet, hvordan indretningen af folkekirkens forvaltning og styring skal være. Det er ikke så meget et spørgsmål, om den er tidssvarende målt på de tendenser, som kendetegner udviklingen i den offentlige styring i almindelighed, som et spørgsmål, om den er hensigtsmæssig, når

udgangspunktet er de vilkår, som gælder for folkekirken nu og i de kommende årtier.

Dette notat beskæftiger sig kun med en del af denne brede problemstilling. Spørgsmålene, som det søger at besvare er:

1. Lider folkekirkens forvaltning og styring under et legitimitetsproblem, når man tager den generelle samfundsudvikling i betragtning?
2. Er dette legitimitetsproblem i givet fald forbundet med folkekirkens traditionelle forvaltnings- og styringsmodel?
3. Er det muligt at ændre forvaltnings- og styringsmodellen på en sådan måde
 - a. At man effektiviserer styringen?
 - b. Og samtidig opnår en bedre sikring af styringens samt folkekirkens legitimitet?

Notatet er bygget op i fire trin. Der bliver først kort redegjort for legitimitetsproblematikken, ligesom legitimitetsbegrebet bliver lagt fast. Formålet er at vise, hvordan forvaltnings- og styringsproblemerne i høj grad er knyttet til ikke bare forvaltning og styring, men til selve folkekirkens legitimitet. Dernæst giver notatet en kortfattet oversigt over folkekirkens nuværende organisation og styringsordning. Med afsæt i begrebsbestemmelsen og beskrivelsen af den nuværende ordning belyser notatet spørgsmålet om, i hvilket omfang den nuværende forvaltnings- og styringsordning foranlediger legitimitetsproblemer. Givet folkekirkens opgaver er det ikke nogen enkel problemstilling, og derfor forholder analysen sig også til spørgsmålet om, i hvilket omfang problemer fra den offentlige sektor lader sig overføre til folkekirkens forvaltning og styring. Notatet skitserer til sidst nogle mulige bidrag til løsning af de legitimitets- og styringsproblemer, der måtte være, idet det samtidig vurderer dem i forhold til folkekirkens særlige karakter.

Notatet er udarbejdet efter opdrag fra Ligestillings- og Ministeriet for Ligestilling og Kirkes Udvalg om en mere sammenhængende og tidssvarende styringsstruktur for folkekirken. Analysen og de vurderinger, som den danner grundlag for, står for forfatterens egen regning. Det er ligeledes væsentligt at understrege, at analysen bygger på politologisk teori og forskning, men der er ikke i notatet tilføjet litteraturhenvisninger.

Styring og legitimitet

En forvaltnings- og styringsordning er legitim, hvis de beslutninger, der bliver truffet inden for rammerne af den, bliver oplevet som retmæssige, selv om konkrete dispositioner eller afgørelser går imod ønsker eller

interesser hos de direkte eller indirekte berørte. Konsekvensen er accept uden gensvar fra dem, som er berørt af den, og som den altså kan gå ud over. Det er helt generelt indholdet i sammenknytningen af styring og legitimitet.

Der er imidlertid en væsentlig tilføjelse. Den offentlige sektors institutioner er så mange og så specialiserede, at det også er væsentligt at vurdere i forhold til hvem, der eksisterer et legitimeringsbehov: Er det borgerne og vælgerne i almindelighed, eller er det en snævrere kreds af brugere og medlemmer? Er det individer eller organisationer, hvis medlemmer er særligt berørte eller særligt engagerede på området? Og hvad er endelig samspillet mellem legitimeringen gennem samfundets generelle demokratiske institutioner og den legitimering, der finder sted gennem specialiserede styringsformer som f.eks. folkekirkens.

Der er en grundlæggende sondring mellem to måder at sikre legitimiteten på:

1. *Inputlegitimitet*. Den ene er input-legitimiteten, dvs. en legitimering gennem procedurer, der bestemmer, hvem der må og skal deltage i beslutningsprocessen. Disse procedurer fastlægger selve beslutningsprocedurerne, bestemmer graden af åbenhed og fortrolighed i processen samt tager stilling til, på hvilket grundlag beslutningerne skal træffes. Denne form for input-legitimering udgør kernen i såvel retsvidenskabelig som politologisk tænkning, idet den knytter sig tæt til såvel folkestyre som retsstat. I praksis er det hensigtsmæssigt at sondre mellem tre forskellige former for inputlegitimering, nemlig
 - a. Legitimering gennem demokratiske valg, det være sig almene valg for alle valgberettigede borgere eller medlemsvalg.
 - b. Legitimering gennem interesserepræsentation, hvor foreninger og organisationer, der repræsenterer direkte eller indirekte berørte borgere og virksomheder, inddrages i en beslutningsproces. Det kan ske, fordi det er lovbestemt, men ofte sker det efter en fast praksis, som ikke er lovfæstet.
 - c. Legitimering gennem faglig autonomi, hvor personer med særlige faglige kvalifikationer erhvervet gennem en specialiseret faglig uddannelse ofte på højt niveau, tildeles kompetence til at træffe afgørelser uden indblanding fra typisk et politisk organ.
2. *Outputlegitimitet*. Den anden form for legitimitetssikring er outputlegitimiteten, dvs. en legitimering gennem beslutningernes indhold og/eller deres virkninger, hvor acceptkriteriet altså er, om beslutningerne har et indhold eller virkninger, som de, der bærer konsekvenserne, enten kan tilslutte sig eller kan leve med.

Det drejer sig ved outputlegitimeringen om forholdet mellem ydelser og omkostninger samt om forholdet mellem kvalitet og effektivitet. Dermed er det også klart, at hvor inputlegitimiteten er tæt forbundet med folkestyre og retsstat, så er outputlegitimiteten i langt højere grad udtryk for en økonomisk tankemåde.

De to former for legitimering er imidlertid i praksis tæt forbundet med hinanden, og det må antages, at de spiller sammen. Man kan således forestille sig, at en stærk inputlegitimering kan kompensere for en svag outputlegitimering og omvendt. Men kan også forestille sig, at outputlegitimeringen (eller inputlegitimeringen) er så svag, at det i sig selv rejser spørgsmålet, om output-, henholdsvis inputlegitimeringen er tilstrækkeligt stærk. Denne problemstilling kommer klart frem ved tilføjelsen af yderligere en dimension, nemlig sondringen mellem den interne og den eksterne legitimitetssikring:

1. *Intern legitimitet*, der defineres som legitimeringen i forhold til de aktivt involverede, altså i folkekirkens tilfælde menighedsrådenes medlemmer, de foreninger og organisationer, der har tilknytning til folkekirken, samt folkekirkens ansatte. Det samme gælder for en første betragtning for folkekirkens medlemmer, jf. nedenfor.
2. *Ekstern legitimitet* defineres som legitimeringen i forhold til grupper, der bærer konsekvenserne af dispositioner truffet inden for folkekirken og i relation til folkekirken uden egen aktiv involvering. Det er i den danske folkekirkeordning Folketinget og regeringen som bevilgende og skatteudskrivende myndighed, fordi Folkekirkens virksomhed i et vist omfang finansieres af de almindelige skatter, og fordi Folketinget og regeringen (ministeren for ligestilling og kirke) sætter og forvalter de overordnede rammer for folkekirken. Det sker under praktisering af et armslængdeprincip, som indrømmer folkekirken en meget høj grad af selvstyre. Det er endelig også i nogle henseender de grupper af befolkningen, som står uden for folkekirken.

Det er umiddelbart logisk at betragte folkekirkens forhold til medlemmerne som en væsentlig side af den interne legitimitet. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang det holder, hvis aktivitet og deltagelse blandt medlemmerne er meget lav. Det er en problemstilling, der bliver taget op nedenfor.

Den gældende ordning

Der er tre væsentlige elementer i styringsordningen for folkekirken. De hænger nøje sammen med den måde, hvorpå forholdet mellem kirke og

stat i den evangelisk-lutherske kirke samt i nutiden det politiske demokrati er ordnet. I en styringsmæssig sammenhæng indebærer det flere ting i form af menighedens særlige status, statsmagtens regulering af kirkens forhold samt præsternes selvstændighed i forkyndelsen inden for det fælles evangelisk-lutherske grundlag, som gælder for den danske folkekirke. Styringsmæssigt indebærer det en sondring mellem kirkens indre anliggender (teologisk grundlag, ritualer og forkyndelse) og de økonomisk-administrative forhold. Statsmagten i form af Folketinget og ministeren for ligestilling og kirke har opgaver i relation til begge sider af styringen, men det er karakteristisk, at der er en tradition for at forvalte opgaven med skønsomhed, som det ofte er udtrykt. Det indebærer, anderledes udtrykt, at statsmagten nok har væsentlige opgaver i regulering og styring af folkekirken, men at de gennem tiden stedse er blevet varetaget i en betydelig armslængdeafstand til kirken. Samtidig er det sådan, at ministeren for ligestilling og kirke som politisk forvaltningschef i lighed med andre ministre er ansvarlig i forhold til Folketinget for den måde, som han eller hun varetager opgaven på. Det betyder, at folkekirken ligesom andre statslige institutioner indgår i en styringskæde, hvor ministeren under udøvelsen af sit embede er afhængig af tilslutning fra et flertal i Folketinget.

I den danske folkekirkeordning er koblingen mellem stat og kirke suppleret af et sognedemokrati, hvor menighedens medlemmer vælger et menighedsråd, hvori sognets præster også har sæde. Menighedsrådet leder og tilrettelægger de aktiviteter, der foregår i sognets kirke eller kirker, ligesom det har ansvaret for driften af kirkegårde, der som hovedregel er knyttet til de lokale kirker. De har også ansvaret for forvaltningen af de midler, som sognet råder over (de lokale kasser).

Hverken ministeren for ligestilling og kirke eller menighedsrådet er overordnede i forhold til præsternes forkyndelse. De nyder i så henseende en meget høj grad af autonomi. Den er forankret i såvel deres tilhørsforhold til og forpligtelser over for den evangelisk-lutherske kirkes fælles grundlag som i præsternes teologiske uddannelse. Der er altså tale om en faglig og professionel selvstændighed, som man kender det inden for andre fagområder, hvor en opgave er henlagt til fagpersoner med høj uddannelse og en anerkendt faglig viden og indsigt. Præsternes tilhørsforhold til en fælles kirke og deres fælles faglige baggrund gør imidlertid, at de er underlagt et gejstligt tilsyn gennem provsterne og biskopperne. Samtidig indebærer sondringen mellem folkekirkens indre anliggender og dens økonomisk-administrative forhold, at ministeren for ligestilling og kirke har myndighed på begge felter, men at de opgaver løses inden for rammer, der såvel formelt som i praksis er ganske forskellige.

I begge tilfælde er det dog sådan, at der er et ret udstrakt samspil mellem de forskellige styringsniveauer. Således er indre anliggender i sidste ende et ministerielt anliggende, men opgaven løses i et tæt samspil med folkekirkens præster på alle tre niveauer. Tilsvarende er økonomi- og forvaltningsopgaven som udgangspunkt nok henlagt til henholdsvis sognet og ministeriet, men alligevel varetages også denne opgave i et tæt samspil mellem styringsniveauerne. Den lokale ligning finder sted på provstiniveau, hvor et budgetsamråd deltager i fordeling af midler mellem sognene. Nationalt fordeles midler til de lokale kirker gennem dels statens tilskud, dels provenuet af landskirkeskatten gennem fællesfonden, som ministeriet forvalter, men det sker i et fast, om end ikke-lovfæstet samspil med de underliggende niveauer i styringssystemet. Tilsvarende indgår stiftsøvrighederne i styringssystemet, når midler fra fællesfonden fordeles videre til det lokale niveau. Det er yderligere væsentligt, at præsterne efter indstilling fra menighedsrådene er udnævnt af ministeren for ligestilling og kirke, og at udgifterne til deres løn dækkes af dels et statstilskud til fællesfonden, dels af landskirkeskattens provenu, som tilgår fællesfonden. Herfra fordeles præstestillinger efter en generel formel videre til først stifterne og derefter det lokale niveau. Endelig er der som noget nyt etableret stiftsråd, der i lighed med provstiudvalgene bidrager med rådgivning omkring forvaltningen på regionalt niveau.

Som det fremgår, er rammerne for styringen af folkekirkens økonomi og forvaltning væsentligt mere udviklede end reguleringen af de indre anliggender. I forenklet form balancerer reguleringen af indre anliggender dermed den enkelte præsts gejstlige og faglige selvstændighed i forhold til fællesskabet inden for den evangelisk-lutherske folkekirke, mens forvaltning og styring af folkekirkens økonomi og organisation er præget af hensynet til fordelingen af indflydelse og ressourcer mellem de forskellige niveauer og instanser inden for folkekirken. Det er i den sammenhæng iøjnefaldende, at der er en meget stærk beskyttelse af de enkelte sognes selvstændighed, således at et menighedsråd vanskeligt kan forpligtes til at tilslutte sig en løsning, som går imod dets ønsker. Det betyder igen, at der er en meget stærk lokal indflydelse på folkekirkens samlede økonomi. Det gælder såvel på indtægtssiden som på udgiftssiden.

Folkekirkens samlede økonomi er baseret på fire indtægtskilder:

- Den lokale kirkeskat, som pålignes folkekirkens medlemmer på provstiniveau med udgangspunkt i indstillinger fra provstiets menighedsråd.
- Landskirkeskatten, der er fælles for hele landet, og som pålignes alle folkekirkens medlemmer med samme sats, bliver fastsat af ministeren for ligestilling og kirke.

- Statens tilskud til folkekirken, som tilgår fællesfonden, og som først og fremmest skal dække, hvad der svarer til 40 % af præsternes løn.
- Indtægter i form af tilskud, gaver og brugerbetaling, først og fremmest i forbindelse med drift af kirkegårde.

Denne fordeling indebærer, at folkekirken for en væsentlig del er finansieret gennem en blanding af "øremærkede skatter" (skatter, som opkræves for at dække en bestemt udgift) og lovbestede medlemsbidrag (det vil sige bidrag, som pålignes medlemmerne efter regler, der er fastsat i skattelovgivningen). Det er en særegen finansieringsform sammenlignet med den generelle offentlige sektor, hvor princippet er, at skatter lignes og opkræves uafhængigt af provenuets anvendelse, der ideelt bliver besluttet gennem en generel ressourceprioritering på tværs af sektorer.

Styringslegitimiteten inden for folkekirken

Styringslegitimiteten inden for folkekirken er i høj grad inputorienteret. Det svarer grundlæggende til, hvordan det forholder sig for den offentlige sektor. Der er imidlertid stor forskel på, hvordan det sker for henholdsvis indre anliggender og for folkekirkens forvaltning og økonomi.

Reguleringen af indre anliggende bygger på en ret enkel legitimering. Udgangspunktet er præstens autonomi; den enkelte præst indgår ikke i noget myndighedshierarki i varetagelsen af sine pastorale opgaver, men er underlagt et gejstligt (fagligt) tilsyn. Såvel den enkelte præst som provst og biskop, som forestår det faglige tilsyn, arbejder inden for en ramme, der er fastlagt gennem lovgivningen, og som forvaltes af Ministeriet for Ligestilling og Kirke på ministeren for ligestilling og kirkes vegne. Der er således på inputsiden tale om en vekselvirkning mellem en politisk-demokratisk og en professionel eller faglig legitimering, hvor der er tradition for, at såvel ministeren for ligestilling og kirke som det gejstlige tilsyn tillader en betydelig autonomi for den enkelte præst. Sigtet er dog samtidig en outputlegitimering, for så vidt som tilsynet og i sidste ende ministeren for ligestilling og kirkes beslutninger tilsigter indholdsmæssig konsistens i forhold til det teologiske grundlag som er folkekirkens.

Det er derimod mere kompliceret, når det gælder folkekirkens økonomi og forvaltning. Her er på inputsiden hele fire forskellige legitimeringsmekanismer i anvendelse:

1. De medlemsvalgte menighedsråd.
2. Folkestyrets generelle institutioner, hvor Folketinget og ministeren gennem lovgivningen om folkekirkens økonomi og

gennem statens tilskud til folkekirken gennem fællesfonden, bestemmer de helt overordnede rammer for økonomi og styringsordning.

3. En veludbygget partsrepræsentation i form af et korporativt demokrati, hvor en række organisationer med tilknytning til folkekirken er inddraget i beslutninger og beslutningsforberedelse på alle niveauer. Det gælder menighedsrådene gennem Landsforeningen af Menighedsråd, præste- og provsteforeningen og andre medarbejderorganisationer.
4. Medlemskabet for sognets præster i menighedsrådet kobler endelig den professionelle legitimering sammen med medlemsdemokratiet.

Inputlegitimeringen er altså meget veludbygget. Det samme gælder ikke outputlegitimeringen. Det hænger sammen med karakteren af folkekirkens opgaver. Samtidig er der ikke nogen klar tradition og praksis for, at folkekirken bliver stillet til regnskab for forholdet mellem på den ene side aktivitet og ydelser, på den anden side ressourceforbrug og omkostninger. Det er ikke ualmindeligt i den offentlige sektor, men finansieringen ved "øremærkede skatter" kan bidrage til at svække koblingen mellem ydelser og ressourcer.

Endelig er der sondringen mellem den interne og den eksterne legitimering. Den interne legitimering er knyttet tæt sammen med den veludbyggede inputlegitimering. Det samme gælder den eksterne legitimering, som hviler på statens overordnede regulering af folkekirkens forhold.

Legitimitet og styring

Input-legitimiteten

Styringen inden for folkekirken lider under et legitimitetsproblem under forskellige omstændigheder. Det sker,

- Hvis inputlegitimiteten hviler på et snævert grundlag, således at nogle grupper reelt er afskåret fra at gøre deres indflydelse gældende.
- Hvis inputlegitimiteten enten slet ikke eller kun i begrænset omfang er forbundet med outputlegitimiteten.
- Hvis der ikke på langt sigt er sikret en ekstern legitimering i forhold til grupper, der også er berørt af og med til at bære konsekvenserne af dispositioner truffet i folkekirken.

Spørgsmålet er derfor nu, i hvilket omfang dette er tilfældet. Grundlaget er udviklingen siden 1988. For denne periode foreligger der generelt

pålidelige tal, der tillader sammenligninger over tid. Samtidig dækker det næsten hele perioden siden vedtagelsen af den økonomilov, som i grundtræk har været uændret siden da.

I lighed med, hvad der gælder på andre områder, er det forholdsvis nemt at belyse inputlegitimiteten. Der er sikre tal på deltagelsen i sognedemokratiet, ligesom partsrepræsentationen inden for det korporative demokrati lader sig belyse forholdsvis præcist. Tabel 1 viser tal for andelen af sogne, hvor der siden 1988 har været holdt afstemningsvalg til menighedsrådet samt den gennemsnitlige stemmeprocent i de sogne, hvor der var afstemningsvalg.

Tabel 1. Medlemsdeltagelsen i folkekirken ved valg til menighedsråd 1988-2012

	1988	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Afstemningsvalg/pct. af alle sogne	18.0	15.8	14.9	10.9	9.3	7.7	4.9
Stemmepct. i sogne med kampvalg/afstemningsvalg (gennemsnit)	17.8	16.7	16.5	17.0	17.5	15.7	15.0

Kilde: Statistisk årbog, Diverse årgange.

Der har altid været en tradition for fredsvalg (aftalevalg) i folkekirken. Men inden for den undersøgte periode er andelen af sogne med afstemningsvalg faldet støt. Det er en glidende, men i et tilbageblik drastisk udvikling, hvor der i 2012 kun blev afholdt afstemningsvalg i knap 5 procent af sognene. Stemmeprocenten i de sogne, hvor der er afstemningsvalg, er i samme periode faldet fra knap 18 til 15 procent.

Deltagelsen er således lav, og umiddelbart er sognedemokratiet lidet aktivt og hensygnende, hvis man tager afstemningsvalg som målestok herfor. Udviklingen kan dog også – og samtidig – være udtryk for, at folkekirken er fri for konflikter på menighedsniveau. Muligheden for at holde et afstemningsvalg er da en demokratisk sikkerhedsventil, som medlemmer af menigheden med mellemrum aktiverer, hvis de er utilfredse med eller har mistillid til den hidtidige linje og det menighedsråd og den eller de præster, som står for den. Derfor er det vigtigt at tilføje, at en lav demokratisk aktivitet blandt folkekirkens medlemmer kan være et udtryk for grundlæggende tilfredshed med den måde, som sognets anliggender forvaltes på. En sådan loyalitet over for den lokale kirke udelukker, som sognedemokratiet er indrettet, ikke, at utilfredshed kan komme til udtryk gennem opstilling af konkurrerende lister til et afstemningsvalg.

Det er med udgangspunkt i statistikken fra menighedsrådsvalgene ikke muligt mere præcist at vurdere, i hvilket omfang den lave deltagelse og det ikke særligt aktive sognedemokrati afspejler ligegyldighed i forhold

til kirken eller er udtryk for en grundlæggende loyalitet over for dens institutioner. Denne problemstilling kommer man en kende nærmere ved at se på tilslutningen til kirken. Tabel 2 viser dels udviklingen i medlemstilslutningen dels dåbsprocenten.

Tabel 2. Tilslutningen til folkekirken 1990-2012

	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Medlemsprocent	89.3	87.0	85.1	83.3	80.9	79.8
Dåbsprocent	80.6	79.8	77.2	75.4	69.2	-

Kilder: 1) medlemsprocent: <http://miliki.dk/kirke/statistik/folkekirskens-medlemstal/>; 2) dåbsprocent: <http://miliki.dk/kirke/statistik/doebte/> Note: ¹ Henholdsvis 1998 og 2011.

Siden 1990 er andelen af befolkningen, som er medlemmer af folkekirken, faldet fra knap 90 til knap 80 procent. Dåbsprocenten har i hele perioden ligget lavere, og den er faldet fra godt 80 til i 2010 69 procent. Der er mange årsager, herunder en ændret sammensætning af befolkningen, til denne udvikling. Den har ikke fjernet grundlaget for folkekirken, som en institution med tilslutning fra den helt overvejende del af den danske befolkning. Omvendt er udviklingen også et vidnesbyrd om, at folkekirken ikke med samme selvfølghed, som det var tilfældet op igennem det meste af det 20. århundrede, er det religiøse samfund, som har tilslutning fra alle, som ikke er tilsluttet et andet kristent trossamfund eller en anden religion.

Ifølge de tal, der er vist i tabel 2, har folkekirken fortsat en betydelig tilslutning i befolkningen. Den er imidlertid både klart vigende og, som det fremgik af tabel 1, præget af en høj grad af passivitet, når det gælder deltagelsen i det sognedemokrati, som siden 1903 har været en af bærepillerne for den danske folkekirke. Da forklaringerne på denne udvikling som nævnt ovenfor er sammensatte, er det væsentligt, om man kan komme problemstillingen nærmere. Som allerede nævnt kan medlemmernes passivitet være et udtryk for loyalitet over for kirken forstået som grundlæggende tilfredshed med den måde, som den lokalt bliver forvaltet på; derfor bruger medlemmerne i bogstaveligste forstand kun 'stemmen', når de er utilfredse. Det gør det vanskeligt at fortolke udviklingen i inputlegitimiteten med sikkerhed. Der er dog to supplerende mål, som bidrager til at belyse styrken i tilslutningen. Det ene knytter sig til spørgsmålet om, i hvilket omfang folkekirskens medlemmer gør brug af kirken i forbindelse med afgørende begivenheder i den enkeltes liv.³⁵ Der er her allerede i tabel 2 oplyst tal for dåbsprocenten, men konfirmationer og kirkelige vielser samt

³⁵ Ulla Morre Bidstrup (2011): *For di der skal prædikes på lørdag: Kasualierne som orienteringsritualer belyst med udgangspunkt i nyere tyske kasualteori*. Aarhus Universitet: Ph.d.-skolen Teologi og Religionsvidenskab.

begravelse og bisættelse er andre kirkelige handlinger, hvor medlemmerne står over for at bruge eller fravælge kirken. Tabel 3 viser i denne sammenhæng, at antallet af kirkelige begravelse i de seneste år har været stigende, således at en mindre del af alle døde begravelse eller bisættes under medvirken af en præst i folkekirken.

Tabel 3. Aktivt til- og fravalg blandt folkekirkens medlemmer 1988-2011

	1988	1993	1998	2003	2008	2011
Aktivt tilvalg						
Konfirmander/pct. af alle unge	82.0	80.0	80.0	73.0 ¹	71.0	73.0
Pct. af alle vielser	55.3	53.3	49.5	45.7	40.7	39.4
Kirkelige begravelse/ bisættelse i pct. af alle	93.5	93.0	93	90.9 ¹	89.0	88.0
Aktivt fravalg						
Indmeldelse / udmeldelse (netto) ³	-10.956	-1.359	+225	-909 ¹	-3399	-7468 ²

Kilder: Ministeriet for Ligestilling og Kirke: <http://miliki.dk/kirke/statistik/> samt Statistiske Efterretninger (diverse årgange). Noter: ¹ 2004; ² Tallet var i 2012 steget til -14.498 (<http://www.dst.dk/pukora/epub/Nyt/2013/NR103.pdf>); ³ Indmeldelse er opgjort uden de 0-1 årige.

Tallene viser dog, at 88 procent af alle, der døde i Danmark i 2011, blev begravet i regi af folkekirken. Konfirmationsprocenten, som angiver andelen af unge, som bliver konfirmeret pr år, svinger i et vist omfang; grundlæggende viser den dog en stigende tendens for tilslutningen. Der er en tilsvarende stigende tendens i antallet af kirkelige vielser. Andelen af kirkeligt viede i procent af samtlige vielser er siden 1988 faldet fra godt 55 til godt 39, altså et ret stærkt fald. Dertil kommer et mindre fald i antallet af borgerligt viede, der har modtaget kirkelig velsignelse. Såvel begravelse- som velsesestallene skal selvfølgelig vurderes i forhold til befolkningens sammensætning.

Tabel 3 viser også, i hvilket omfang folkekirken optager nye medlemmer gennem indmeldelse, og i hvilket omfang den mister medlemmer gennem udmeldelse. Gennem de seneste årtier har 6-8.000 mennesker hvert år meldt sig ind i folkekirken; samme stabilitet præger dog ikke udmeldelserne. Derfor har folkekirken i samme periode fra 1988 til 2011 netop mistet medlemmer med et tal, der trods svingninger fra år til år generelt har været stigende. I de allerseneste år har der været 5-8.000 nettoudmeldelse om året. Nettoudmeldelse kan vurderes uden hensyntagen til den almindelige demografiske udvikling.

Partsrepræsentation og korporativt demokrati er væsentlige elementer i folkekirkens institutionelle system. Praksis er beskrevet i foregående afsnit. Den indebærer, at menighedsrådene er repræsenteret på de overordnede niveauer, samt at de organisationer, der organiserer præsterne og andre medarbejdergrupper, også indgår i det forhandlingsnetværk, som det korporative system udgør. Det særlige ved disse netværk er, at de er lovfæstede på provstiniveau, mens de er uformelle på nationalt niveau omkring fællesfonden. Dertil kommer en praksis, som indebærer, at betænkninger og rapporter udarbejdet i ministeriet som alt overvejende hovedregel også er genstand for forberedelse og forhandling i udvalg og arbejdsgrupper, hvor de samme typer af interesser er repræsenteret.

Korporative netværk og forhandlingsystemer af denne art udgør et væsentligt supplement til sognedemokratiet samt til den demokratiske styring på statsligt niveau gennem en kirkeminister, som står til ansvar over for Folketinget. Disse netværks styrke består i høj grad i, at de i modsætning til det parlamentariske demokratis institutioner er stærkt specialiserede. De kan således formidle synspunkter og interesser, som har en særlig intensitet, og som samtidig i forhold til et givet politikområde er formuleret mere specifikt end den politiske tilkendegivelse, der kommer til udtryk gennem de almindelige valg til Folketinget. I folkekirkens tilfælde gælder det principielt så meget mere, som sognedemokratiet gennem repræsentation i de korporative netværk får 'en stemme' på de overordnede niveauer inden for folkekirken.

Det er samtidig åbenbart, at denne stemme mister styrke og demokratisk legitimitet, hvis den er formuleret på et spinkelt deltagelsesgrundlag. Samtidig er det iøjnefaldende, i hvilken grad de korporative forhandlingsnetværk er bygget op omkring procedurer og spilleregler, som giver en stærk beskyttelse af de enkelte sogne og de interesser, der kommer til udtryk i deres menighedsråd. Det handler efter alt at dømme her i meget høj grad om varetagelse af ressourcemæssige interesser i forhold til andre sogne samt om fordeling af indflydelse mellem forskellige grupper, der indgår som partnere i de korporative netværk.

Output-legitimiteten

For offentlige institutioner er det ofte svært præcist og talmæssigt at belyse deres præcise indsats og opgaveløsning. Det samme gælder for folkekirken, hvis indsats dels består i betjening og støtte af dens enkelte medlemmer og deres familier dels i fremme og vedligeholdelse af en kultur forankret i den evangelisk-lutherske kirke. Der må derfor tages et generelt forbehold, da der på væsentlige punkter ikke foreligger

statistik, som gør det muligt præcist at beskrive, hvad man kunne betegne som folkekirkenes ydelser til medlemmerne samt dens præcise bidrag til opretholdelse af Danmark som et kultursamfund båret af kristne traditioner og værdier.

Det følger yderligere heraf, at det er vanskeligt at sige noget præcist om effektiviteten i folkekirken samt om kvaliteten af folkekirkenes opgaveløsning. I det følgende redegøres derfor alene for udviklingen i folkekirkenes indtægter og udgifter siden 1988. Det særlige ved folkekirken er som nævnt, at den i høj grad er finansieret ved "øremærkede skatter", der bliver lignet lokalt for hver enkelt kommune (provsti) og nationalt for landskirkeskatten. De to andre hovedindtægtskilder er statens tilskud, (først og fremmest 40 procent af lønnen til de normerede præstestillinger) og indtægter fra kirkegårdene. Indtægter og udgifter forbundet med kirkegårdsdriften har siden 1996 været tilstræbt regnskabsført adskilt fra de øvrige indtægter og udgifter.

Tabel 4. Folkekirkenes indtægter 1988-2011. 1988 = Indeks 100. 2011 pris- og lønniveau.

	1988	1993	1998	2003	2008	2011	Mio. kr. 2011
Indtægter i alt ¹	100	105	118	126	137	142	7758
Lokal ligning	100	102	123	131	146	143	4915
Landskirkeskat	100	129	145	167	127	159	1037
Statstilskud	100	103	102	102	144 ²	115	780

Kilde: Ministeriet for Ligestilling og Kirke. Note: ¹ Inkluderer samtlige indtægter. ² Inkluderer tilskud, som folkekirken modtog som kompensation for påførte byrder. Ordningen eksisterede kun i en kort periode og er siden ophævet igen.

Tabel 4 viser en stærk vækst i folkekirkenes samlede indtægter i faste priser og lønninger siden 1988; væksten er i alt 42 procent. Provenuet fra de to "øremærkede skatter", den lokale ligning af kirkeskat (+ 43 pct.) og landskirkeskatten (+ 59 pct.) er steget meget stærkt i løbet af perioden. For den lokale ligning er der tale om ubrudt vækst, mens landskirkeskattens provenu har været påvirket af landspolitiske dispositioner så som skattestoppet i perioden efter regeringsskiftet i 2001. Trods svingninger i provenuet ligger provenuet i faste priser og lønninger fra den og i mindre grad fra statstilskuddet dog væsentligt over 1988-niveauet.

Tabel 5. Folkekirkenes udgifter 1988-2011. 1988 = Indeks 100. 2011 pris- og lønniveau.

	1988	1993	1998	2003	2008	2011	Mio. kr. 2011
Udgifter i alt ¹	100	103	117	121	126	133	7335

Løn: Kirkefunktionærer	100	107	125	138	145	154	2939
Løn: Præster, provster og biskopper	100	102	101	103	104	103	1196
Løn: Departement og stifter	100	125	138	136	142	143	76
Øvrig drift	100	109	116	128	153	164	2157
Anlæg	100	96	112	88	83	87	988

Kilde: Ministeriet for Ligestilling og Kirke Note: ¹ Inkluderer samtlige udgifter.

Med indtægter baseret på ”øremærkede skatter” er udgiftsudviklingen i folkekirken i høj grad indtægtsstyret. Den ligner i så henseende de klassiske kommunale forsyningsområder, som økonomisk er blevet styret efter et hvile-i-sig-selv-princip, hvor indtægter og udgifter på forholdsvis kort sigt er forudsat at balancere. Da indtægterne som anført generelt er steget kraftigt siden 1988, har der således været grundlag for en tilsvarende stærk stigning i udgifterne. Det er, som tabel 5 viser, også sket. Den samlede vækst i udgifterne har været 33 procent, således at de i 2011 udgjorde godt 7.335 mio. kr. Der er imidlertid stor forskel på, hvordan udgifterne har udviklet sig for de enkelte udgiftsarter. Disse forskelle afspejler folkekirkens særegne finansierings- og styringssystem.

Der er fire tendenser i udgiftsudviklingen. Den første er en kraftig stigning i udgifterne til aflønning af kirkefunktionærer. Deres stillinger normeres lokalt inden for den ramme, som den lokale kasse råder over efter afslutningen af den lokale ligning og efter provstiets budgetudmelding. Det samme gælder udgifterne til øvrig drift. Efter det oplyste er den lokale ligning i høj grad resultatet af en procedure, hvor menighedsrådenes udgiftsønsker lægges sammen. Den anden er et ret kraftigt fald i anlægsudgifterne efter 1998; det er et billede, der ofte tegner sig i den offentlige sektor. Den tredje tendens er den kraftige vækst i lønudgifterne til departement og stifter; det er et udtryk for stigende administrationsudgifter på centralt og regionalt niveau. Den samlede udgift hertil vejer dog ikke tungt i folkekirkens samlede udgifter, hvor størstedelen af udgifterne til administration bliver afholdt på lokalt niveau.

Den fjerde tendens er i sammenhængen interessant. Udgiften til aflønning af præster, provster og biskopper har været næsten konstant i faste priser i den undersøgte periode. Forskellen mellem denne udgiftspost og de øvrige udgifter, der er omtalt ovenfor, er, at

præsternes løn er finansieret af tilskud fra fællesfonden. Afgørende for udgiften er således antallet af præstestillinger og udviklingen i præsternes løn. Antallet af normerede præstestillinger fastsættes centralt på finansloven; normeringen har i en årrække været 1892,8 præstestillinger. Dertil kommer i de allerseneste år adgangen til at oprette lokalt finansierede præstestillinger, som foreløbig kun er udnyttet i begrænset omfang.

Output-legitimiteten beror på andet og mere end økonomi og effektivitet. De kirkelige handlinger, medlemmernes deltagelse i og tilfredshed med dem er afgørende; samtidig er de indikatorer på tilslutningen til folkekirken blandt medlemmerne. Samtidig udfører præsterne en række opgaver i forhold til menigheden, som er knyttet til de kirkelige handlinger, men som også kan række væsentligt ud over dem. Deres omfang er vanskelige at opgøre, det samme gælder medlemmernes vurdering af deres kvalitet. Endelig danner sognet og den lokale kirke rammen om en lang række kulturelle og sociale aktiviteter, der ofte er iværksat af menighedsrådet, og som præster og sognemedhjælper varetager.

Det forbliver imidlertid et problem, at vi ikke ved, hvad denne virksomhed fylder og betyder, ligesom vi ikke ved, på hvilken måde og i hvilket omfang den varierer fra sogn til sogn. Dermed er der heller ikke ordentligt grundlag for at tage stilling til, om der er et rimeligt forhold mellem på den ene side folkekirkens virksomhed i forhold til medlemmerne og samfundet og på den anden side folkekirkens økonomi.

Legitimitetsproblemets karakter

Analysen af folkekirkens legitimitet byggede på en sontring mellem input- og outputlegitimitet. Det blev vist, hvordan inputlegitimiteten har flere dimensioner, der rækker fra sognedemokratiet over en stærk tradition for partsrepræsentation gennem korporative netværk til præsternes betydelige faglige selvstændighed. I analysen indgik også en vurdering af tilslutningen til folkekirken og udviklingen heri over en årrække. Outputlegitimiteten beror derimod på medlemmernes vurdering folkekirkens opgaveløsning, både for så vidt angår dens kvalitet som dens kvantitet.

Styrings legitimitet beror tillige på legitimeringen i forhold grupper inden for folkekirken selv (den interne legitimitet) og i forhold til grupper udenfor, som i et eller andet omfang bærer konsekvenserne af dispositioner truffet inden for folkekirken. Det gælder i et vist omfang grupper i befolkningen, som står uden for kirken, men det gælder også Folketinget og regeringen (ministeren for ligestilling og kirke), som i den danske folkekirkeordning har en central placering. Samtidig kan

man gøre gældende, at Folketinget er den nuværende ordning, der nyder den stærkeste demokratiske legitimitet, idet den er bredt funderet og bygger på en høj grad af vælgerdeltagelse.

Sondringen mellem intern og ekstern legitimitet rejser spørgsmålet om folkekirkens medlemmer og deres oplevelse og vurdering af kirkens legitimitet. Umiddelbart er det logisk at se medlemmernes vurderinger som en del af kirkens interne legitimering. Men den lave deltagelse i sognedemokratiet kombineret med en efter alt at dømme begrænset kirkelig deltagelse blandt medlemmerne gør for det første, at bidraget til legitimering af folkekirkens styringssystem er spinkelt, for det andet at der kan være ringe afstand mellem en passivitet, der kan være udtryk for loyalitet over for og accept af folkekirken, som den fungerer, og en ligegyldighed, hvor en udmeldelse forholdsvis nemt lader sig fremprovokere. Tabel 6 viser de elementer, der indgår i den sammenfattende vurdering af legitimiteten i den nuværende styringsordning.

Tabel 6. Folkekirkens legitimitetsproblem

	Inputlegitimitet	Outputlegitimitet
Intern legitimitet	Stærk	Stærk, men i hvilket omfang prøves den?
Ekstern legitimitet	Folketinget og Ministeriet for Ligestilling og Kirke i armslængde af folkekirken 1. deltagelse sygner bort 2. medlemstilslutning daler 3. korporative netværk stærke, men lukkede	1. økonomisk udvikling ude af trit med samfund/offentlig sektor 2. svag synliggørelse af folkekirkens virksomhed og bidrag til samfund/medlemmer

Den overordnede konklusion er, at folkekirkens nuværende styringsordning lider under et legitimitetsproblem. Inputlegitimiteten er internt ganske vist stærk. Det er imidlertid en ganske formel betragtning, da deltagelsen er meget lav. Den lave deltagelse kombineret med fraværet af afstemningsvalg gør yderligere, at det er meget lidt klart, hvordan sammensætningen af menighedsrådene egentlig foregår. Man kan her pege på, at muligheden for at opstille en egen liste og således foranledige afstemningsvalg i praksis er en demokratisk sikkerhedsventil, som det står selv en beskeden kreds af medlemmer frit for at aktivere. Tilsvarende kan man se det veludbyggede system af korporative netværk som en erstatning for medlemsdemokratiet;

svagheden heri er dog, at de i meget høj grad bygger på et spinkelt sognedemokrati.

Internt i folkekirken er det langt fra givet, at outputlegitimiteten bliver oplevet som et problem. Som det er fremgået ovenfor, er der dog grænser for, i hvilket omfang den prøves. En del af forklaringen er, at det er vanskeligt at foretage mere nøjagtige og velunderbyggede vurderinger heraf. Det har to umiddelbare konsekvenser. Den ene er manglende gennemsigtighed, den anden er skabelsen af en fristelse i folkekirkens besluttende organer til at disponere uden skelen til risikoen for kritiske reaktioner.

Disse kritiske reaktioner kan komme fra medlemmerne, hvor passiv loyalitet kan slå over i et aktivt fravalg og udmeldelse, og fra Folketinget og ministeren for ligestilling og kirke, der har en lang tradition for regulering af folkekirkens forhold i skønsom armslængde. Flere af de forhold, som er fremhævet i analysen, rejser dog spørgsmålet, om Folketinget og ministeren for ligestilling og kirke (regeringen) på længere sigt vil acceptere en styringsmodel, hvor deltagelsen er lav og truer med at sygne bort, hvor medlemstilslutningen er vigende, samt hvor de korporative netværk nok er stærke, men lukkede og snævre. En kritisk reaktion herpå bliver yderligere forstærket, hvis den økonomiske udvikling er ude af trit med udviklingen i den generelle offentlige sektor og samfundet som helhed, og når synlighedsførelsen af folkekirkens virksomhed i forhold til medlemmerne og i forhold til samfundet i almindelighed er meget svag.

Mulige reformtiltag

Generelle tiltag

Analysen leder frem til to konklusioner, hvor den første er, at folkekirken lider under et legitimitetsproblem, som er knyttet til den nuværende styringsform, og at dette problem er taget til over tid. Hvor alvorligt problemet er, lader sig ikke sige præcist. Den anden konklusion er, at dette problem i mindre grad knytter sig til reguleringen af folkekirkens indre anliggender end til den økonomiske og administrative styring. Når problemet er mindre for reguleringen af indre anliggender, er forklaringen, at der er en rodfæstet tradition for at lade denne ske i et samspil mellem præster (teologisk sagkundskab) og ministeren for ligestilling og kirke. Det første sikrer den faglige legitimering, det sidste den demokratiske legitimering. Styringen af folkekirkens økonomi og forvaltning er omvendt i meget høj grad forankret i en ordning, som lider under en kombination af manglende deltagelse og en begrænset gennemsigtighed. Det er i den sidste sammenhæng væsentligt, at problemerne har rod på lokalt niveau, men

at de forplanter sig til styringsordningen på stifts- og nationalt niveau, som er genstand for de igangværende overvejelser om modernisering af folkekirkens styring. Tabel 7 skitserer, hvilke typer af tiltag, man kan overveje at sætte i værk for at reducere legitimitetsproblemet.

Tabel 7. Generelle tiltag til styrkelse styringslegitimiteten

	Inputlegitimitet	Outputlegitimitet
Intern legitimitet	Formelt ikke her problemet ligger, men mange strukturelle tiltag sætter ind her, men løser vanskeligt deltagelsesproblemet Dog muligt at udbygge de korporative netværk, således at de repræsenterer en bredere kreds end menighedsråd og medarbejderorganisationer	1) Forenkle folkekirkens administration 2) forbedre gennemsigtighed gennem 1) Systematisk virksomhedsrapportering, som kobler aktiviteter og økonomi 2) Totaløkonomisk rapportering, som sikrer systematisk information om folkekirkens økonomi og omkostninger på alle niveauer
Ekstern legitimitet	1) Udnytte Folketingets og ministeren for ligestilling og kirkes stærke demokratiske legitimitet gennem finanslovsproceduren 2) Formalisering af 'bred' national styringsmodel omkring fællesfonden	1. Synliggørelse af samlede virksomhed 2. Gennemsigtig ressourcefordeling – præstemodel indført i 2009 er forbilledlig 3. Central formulering af økonomiske krav til folkekirken, som også er rettet mod de lokale kasser, men som ikke krænker deres selvstændige prioriteringskompetence

Selv om der ikke er simple løsninger på problemerne omkring styringsordningens legitimitet, er der en række tiltag, som trækker i retning af en reduktion af problemet, og som derfor kan overvejes. Fælles for dem er kombinationen af mindre formelle ændringer i organisation og procedurer og en øget gennemsigtighed. Mens de organisatoriske og proceduremæssige tiltag respekterer den nuværende fordeling af kompetencen mellem niveauerne, er tiltagene rettet mod styrkelse af outputlegitimiteten totaltiltag, som ikke skelner mellem styrings- og forvaltningsniveauerne. Begrundelsen er,

1. at gennemsigtigheden kun lader sig udvide, hvis man ser folkekirken som en økonomisk enhed.
2. at de problemer, der under den nuværende ordning er i styringens legitimitet, i høj grad knytter sig til finansieringssystemet, som muliggør en budgetlægning, hvis grundlag er de indtægter, der kommer ind via de "øremærkede kirkeskatter".
3. at det er muligt at indrette den økonomiske styring på en måde, der kombinerer økonomiske og omkostningsmæssige krav, med opretholdelsen af respekten for det nuværende selvstyre omkring

sogne og provstier samt reelt også omkring fastsættelsen af landskirkeskatten.

Akkurat som det er tilfældet i den offentlige sektor i almindelighed, kan der i folkekirken være en tilbøjelighed til at anskue problemet som et strukturelt og organisatorisk problem. Tabel 7 viser imidlertid med udgangspunkt i analysen ovenfor, at problemet ikke er svage systemer for intern input-legitimering, men derimod et deltagelsesproblem, som over tid er taget til, og som kan tage yderligere til. Det er dermed også et problem, der udspringer på lokalt niveau, og som ikke bliver løst gennem yderligere udbygning af de korporative netværk, som allerede er meget stærke. Med dette forbehold er det dog muligt at udbygge netværkene, så de omfatter andre og bredere grupper end menighedsråds- og personaleinteresserne. Det er sket på andre områder inden for den offentlige forvaltning, hvor man har veludbyggede råds- og nævnsorganisationer. Det forudsætter også en lovfæstning af organisationen, hvor dette ikke er tilfældet. Det vil i sig selv bidrage til bedre gennemsigtighed. Det løser dog på ingen måde det generelle legitimitetsproblem, som folkekirkens styring lider under.

Den interne legitimitet lader sig derimod styrke gennem etablering af systemer og procedurer, som forbedrer gennemsigtigheden i den virksomhed, som bliver udfoldet inden for folkekirkens rammer og gennem en totaløkonomisk rapportering. Det totaløkonomiske perspektiv er væsentligt, da størstedelen af folkekirkens udgifter er lokale, da prioriteringen i høj grad er lokal, og da gennemsigtigheden allerede er ganske godt sikret på det statslige niveau. Erfaringerne fra andre områder er, at en sådan gennemsigtighed både bidrager til at sikre ansvarligheden og til at mindske prioriteringsmæssige konflikter. Da der er tale om en efterfølgende rapportering, som viser konsekvenserne af dispositioner i forudgående perioder, krænker den endelig ikke principperne bag kompetencefordelingen i forhold til folkekirken.

Der er to måder at styrke den eksterne inputlegitimitet på. Den ene er at klargøre Folketingets rolle i bevillingsproceduren. Fællesfonden spiller en helt central rolle i finansieringen af statens tilskud til folkekirken. Procedurene indebærer dog, at Folketinget i praksis ikke tager stilling til hverken fastsættelsen af landskirkeskatten eller prioriteringen af fællesfondens budget. Der er to muligheder for at styrke legitimiteten i forhold til Folketinget. Den ene er at lade fællesfondens budget indgå i anmærkningerne til Ministeriet for Ligestilling og Kirkes paragraf på finansloven; det ville sikre bedre gennemsigtighed. Den anden er at indføre en aktstykkeprocedure, hvor Ministeriet for Ligestilling og Kirke hvert år forelægger fællesfondens budget for Folketingets finansudvalg. Under den gældende ordning fastsætter ministeren budgettet efter

indstilling fra stifterne og de institutioner, der modtager tilskud fra fællesfonden. Ministeren fastsætter ifølge lov om folkekirkens økonomi også landskirkeskatten. Der er med denne ordning en risiko for, at den overordnede økonomiske prioritering på nationalt plan udelukkende er internt legitimeret. Dertil kommer som nævnt ovenfor risikoen for, at størrelsen af fondens budget og landskirkeskatten alt overvejende bliver fastsat på grundlag af en sammenlægning af udgiftsønskerne fra stiftsøvrighederne og andre institutioner med indstillingsret. Proceduren ligger netop derfor bag stigningen i landskirkeskatten og dermed delvis stigningen i folkekirkens udgifter.

Det kan i den sammenhæng forekomme overraskende, at fællesfonden bestyres af ministeriets departement. Som det fungerer, bliver det imidlertid et forholdsvis formelt arrangement. Det gælder så meget desto mere, som fællesfondens prioriteringer bliver understøttet af en uformel budgetfølgegruppe, som er sammensat efter samme principper som andre organer inden for folkekirkens korporative netværk. Der er to måder at sætte ind på, hvis man vil styrke legitimiteten. Den ene er at lovfæste rådgivningen; den anden er at udvide medlemskredsen, således at et bredere sæt af interesser med tilknytning til folkekirken bliver inddraget. Endelig er der den mulighed, at man kobler lovfæstelsen sammen med en ny procedure for samspillet med Folketinget og på den baggrund nytænker kompetencefordelingen mellem Ministeriet for Ligestilling og Kirke og fællesfonden, således at den får en højere grad af selvstændighed. Den problemstilling tages op nedenfor.

På outputsiden består mulighederne i synliggørelse af folkekirkens samlede virksomhed i forhold til samfundet og Folketinget samt af foranstaltninger til sikring af gennemsigtigheden i ressourcefordeling og ressourceanvendelse; modellen for fordeling af præstestillinger er forbilledlig. Endelig rejser den kraftige vækst i forbruget spørgsmålet om, hvordan man kan begrænse stigningen i skatter og udgifter, uden at man fra statens side griber stærkt ind i folkekirkens selvstyre. Man kan i den sammenhæng seke til erfaringerne fra det kommunale område og energiområdet, hvor forsyningsvirksomhederne, der er blevet finansieret efter et hvile-i-sig-selv-princip, der reelt minder stærkt om kirkeskatten, er blevet underlagt en central regulering på indtægtssiden. Denne er yderligere bygget op, således at reguleringen forudsætter en løbende effektivisering. En stærkere styring modelleret efter dette forbillede kan tilrettelægges, således at den ikke krænker folkekirkens interne prioritering. Den kan samtidig, i det omfang en vigende tilslutning til folkekirken er økonomisk motiveret, medvirke til at bryde en cirkel, hvor folkekirken for at kompensere for medlems- og indtægtstab sætter skatten op med det mulige resultat, at flere vælger at opgive deres medlemskab.

Konkrete foranstaltninger

Overvejelserne om generelle tiltag til styrkelse af styringens legitimitet inden for folkekirken hviler på to grundlæggende præmisser: Den ene er, at der er et legitimitetsproblem, hvis omfang og præcise karakter ikke lade sig bestemme, men som omvendt heller ikke lader sig bortforklare. Den anden præmis er, at den danske folkekirke hviler på en ordening, hvor den inden for rammerne af en statslig regulering, nyder en betydelig grad af selvstyre både for så vidt angår de indre anliggender, og for så vidt angår administration og økonomi. Denne ordening hviler på grundlovens bestemmelser, som dog giver et betydeligt spillerum for at tilpasse regulering og styring.³⁶ Derfor er en væsentlig tillægspræmis, at den nuværende ordening også hviler på traditioner, som er bevaringsværdige.

Det drejer sig hermed ikke om at gennemføre en fuldstændig omkalfatring af den nuværende ordening, men derimod om konkret at sætte ind med det sigte at styrke såvel styringens legitimitet som dens effektivitet. For de indre anliggender er det et spørgsmål om at afbalancere præsternes (den teologiske sagkundskabs) - og i særdeleshed biskoppernes - faglige autonomi over for ministeren og i forlængelse heraf også et spørgsmål om graden af lægmandsinddragelse i reguleringen. Det væsentlige i sammenhængen er hensigtsmæssigheden af at holde reguleringen af indre anliggender adskilt fra forvaltning og økonomisk styring. Skitseforslagene tager alene sigte mod det overordnede styringsniveau, da de lokale forhold ikke er omfattet af udvalgets kommissorium. Det er ikke desto mindre vigtigt at fastholde, at de legitimitets- og styringsproblemer, som er afdækket i notatet, ikke lader sig afgrænse til stifts- og landsplan.

Det andet område, hvor man kan sætte ind, vedrører den løbende forvaltning af folkekirken. Akkurat som det er tilfældet for andre store institutioner med mange ansatte og en bred opgaveportefølje, er spørgsmålet, om man kan gennemføre forenklinger, som reducerer omkostningerne og forbedrer kvaliteten, fordi de i højere grad udnytter specialisering og nye administrative teknologier. Det kan indebære en overførsel af rutineopgaver fra sogne- og provstiniveau til stifts- eller centralt niveau. En forudsætning er, at det sker uden en centralisering af kompetencen, som undergraver det lokale selvstyre. En sådan udvikling har i en årrække været i gang. Den indebærer en samling af

³⁶ Justitsministeriets notat af 10. august 2009 om forholdet mellem understøttelsespligten i grundlovens § 4 og en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud. Bilag til Bet. 1511 (2009) om omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud. Købehavn: Kirkeministeriet.

rådgivningskompetencer hos enkelte stiftsadministrationer. En mere vidtgående løsning, som også er under udvikling, består i dannelsen af egentlige centre, som løser administrative opgaver for alle inden for folkekirken, f.eks. regnskabsføring, gravstedsadministration, kapitalforvaltning.

Det er en udvikling, som er parallel til, hvad der for tiden sker i andre dele af den offentlige sektor samt i store private virksomheder. Der rejser sig to spørgsmål her: Det ene er, hvilke økonomiske gevinster, der er eller kan være forbundet med en samling af rutineopgaver i særlige centre, som omfatter hele folkekirken. Der er ingen sikker viden herom. Det er på denne baggrund væsentligt, at en administrativ forenkling bliver gennemført med udgangspunkt i økonomiske krav, som skal realiseres. Denne model har med en vis succes været benyttet på andre områder. Det andet spørgsmål er, hvem der skal disponere over gevinsten: Skal den bruges til nedsættelse af landskirkeskatten eller statstilskuddet? Eller skal besparelsen indgå i finansieringen af andre opgaver? Hvis folkekirkens vigende tilslutning til dels er økonomisk motiveret, tilsiger det, at et provenu bruges til nedsættelse af landskirkeskatten.

Det er i notatet vist, hvorledes indtægterne og dermed også udgifterne er steget stærkt gennem en længere periode samtidig med, at den formelt stærke legitimering gennem sognedemokratiet løbende er svækket. Der er også argumenteret for, at denne parallelle udvikling kan udløse kritiske reaktioner fra politisk side. Spørgsmålet er derfor, om og hvordan det er muligt at styrke den eksterne legitimitet i forhold til Folketinget. En mulighed er at forbedre informationen af Folketinget gennem anmærkningerne til Ministeriet for Ligestilling og Kirkes paragraf på finansloven; det er en meget passiv foranstaltning, hvor risikoen er, at informationen drukner i det omfattende finanslovsmateriale. En anden og stærkere mulighed er derfor, at Ministeriet for Ligestilling og Kirke gennem et aktstykke forelægger fællesfondens budget for Folketingets finansudvalg. Det vil på en og samme tid give partierne i finansudvalget mulighed for at reagere og forpligte dem på en væsentlig del af folkekirkens økonomi.

Risikoen er naturligvis en forrykkelse af balancen mellem staten og folkekirken i statsmagtens favør. Det kan modvirkes ved samtidig at ændre fællesfondens status. Fællesfonden er under den nuværende ordning forvaltet af Ministeriet for Ligestilling og Kirkes departement, som på uformel basis modtager indstillinger fra et budgetfølgegruppe sammensat efter folkekirkelig praksis. Der er en række af mere eller mindre vidtgående muligheder for at styrke fællesfondens selvstændighed, som er forenelige med en øget inddragelse af Folketinget i den overordnede prioritering:

- Budgetfølgegruppen lovfæstes.
- Budgetfølgegruppen lovfæstes og medlemskredsen udvides, således at den også omfatter organisationer og foreninger, der er aktive inden for folkekirken, men som ikke efter hidtidig praksis har formel repræsentation i folkekirkens korporative netværk.
- Budgetfølgegruppen får inden for økonomilovens rammer besluttende kompetence med hensyn til prioriteringen af den ramme, der er til rådighed for finansiering af udgifterne på stifts- og landsplan.
- Fællesfonden får en bestyrelse med besluttende kompetence. Ændringen vil indebære, at departementets opgaver vedrørende forvaltningen af fællesfonden overgår til en styrelse, som også kunne overtage ansvaret for de fælles administrative rutiner, der er nævnt ovenfor.

I et legitimitetsperspektiv giver den skitserede model flere fordele. For det første styrker modellen den eksterne legitimitet i forhold til Folketinget og dermed folkestyrets centrale institutioner med parlamentarisme og ministerstyre. For det andet styrker modellen den interne legitimitet ved at formalisere og udvide inddragelsen af organisationer, foreninger og grupperinger, som har tilknytning til det folkekirkelige miljø. Man kan yderligere udbygge modellen med dels relevant forvaltningsfaglig ekspertise, dels repræsentanter for bredere folkelige organisationer, men spørgsmålet er, om en sådan repræsentation af almeninteressen reelt tilfører styringen øget legitimitet. For det tredje vil en ordning, som den skitserede i dens mest vidtgående udformning i forhold til i dag klargøre folkekirkens særlige status, hvor den på den ene side er underlagt en statslig rammeregulering forankret i det parlamentariske demokrati, på den anden side er sikret udstrakt selvstyre, når det gælder forvaltningen af de ressourcer, som den modtager via de almindelige skatter og kirkeskatten. Den ville i øvrigt matche en ordning, hvor de indre anliggender også i højere grad bliver forankret i lovfæstede kollegiale organer, som enten selv træffer beslutninger eller foretager indstilling til ministeren.

Et gennemgående argument i dette notat har været, at der består et misforhold mellem udviklingen i tilslutningen til folkekirken og folkekirkens økonomiske udvikling. Der har også været argumenteret for, at dette kan skabe en form for ond cirkel, hvor tilslutningen til folkekirken og dermed legitimiteten i forhold til både befolkningen og folkestyrets institutioner bliver undergravet. I det omfang, dette er rigtigt, er spørgsmålet, om man kan stramme den økonomiske styring uden at anfægte folkekirkens rådighed over de midler, som den modtager via først og fremmest kirkeskat og statslige tilskud. En model

med politisk fastsatte indtægtsrammer vil respektere dette krav. Reguleringen vil da kunne ske over landskirkeskatten og statens tilskud. Modellen ville ikke umiddelbart involvere indtægterne fra den lokale kirkeskat, men den ville synliggøre sammenhængen mellem de dispositioner, der bliver truffet lokalt, og den lokale kirkeskat, hvis et indtægtstab på statsligt niveau blev kompensert ved stærke stigninger i udskrivningen af lokal kirkeskat. En yderligere mulighed er centralt at formulere krav til effektivisering. Det kunne som nævnt ovenfor ske ved centralt at fastlægge indtægtsrammer, som forudsætter en gradvis effektivisering af driften på lokalt niveau. Modellen ville rumme en strammere styring, og den vil også stille større administrative krav, hvorfor den må overvejes nøje. Men heller ikke den ville anfægte det nuværende udstrakte selvstyre på det økonomisk-administrative område.

Konklusion

Folkekirkenes styring er bygget op omkring en række institutioner, som historisk har bidraget til at sikre dens legitimitet i forhold til både befolkningen, hvis overvældende flertal har været og er medlemmer af folkekirken, og i forhold til det parlamentariske demokrati, som bærer statsmagten. Disse institutioner er principielt fortsat stærke, men legitimeringen af folkekirken er truet i to henseender. For det første er den interne legitimering gennem sognedemokratiet og de korporative netværk, som er bygget oven på det, over tid stærkt svækket. For det andet er outputlegitimeringen meget svag. Det kommer først og fremmest til udtryk i en vedholdende og stærk vækst i indtægterne og afledt heraf udgifterne, som hverken står klart i forhold til tilslutningen til folkekirken eller til den almindelige udvikling inden for den offentlige sektor. På denne baggrund er der et legitimitetsproblem for folkekirken, som er forbundet med den måde, som kirkens styringsstruktur er indrettet på.

Der er af flere grunde ingen enkle og sikre løsninger på dette problem. Samtidig hviler folkekirkeordningen på principper, som for det første er forankret i grundloven, for det andet er tæt forbundet med rodfæstede traditioner inden for dansk folkestyre. Dertil kommer for det tredje, at folkekirken også har en funktion som kulturbærende institution for hele samfundet. Disse forhold sætter en ramme for overvejelser om reform af den nuværende styringsstruktur. Dette notat har peget på en række muligheder for at gennemføre forvaltnings- og styringsmæssige reformer, som kan bidrage til at mindske det legitimitetsproblem, som folkekirken lider under. De rummer imidlertid ikke løsningen på et problem, som næppe er administrativt og styringsmæssigt.

Bilag 4

Bispeembedet i den danske folkekirke

Notat udarbejdet for udvalget i oktober 2012

A. Historisk redegørelse

Helt siden oldkirken har man i den kristne kirke haft et præsteembede og et bispeembede, hvilket også afspejles i Ny Testamente (Ef. 4, 7-13; 2. Tim. 4, 1-5; Tit. 1, 5-9; Ap.G. 20, 28-32) Op igennem Middelalderen og indtil reformationstiden udviklede kirken en tredelt embedsstruktur bestående af diakon- præste- og bispeembedet. Alene præste- og bispeembedet havde myndigheden til at indstifte og uddele sakramenterne. Denne myndighed blev overdraget ved ordinationen, der regnes for et sakramente i den katolske kirke, idet præsten ved ordinationen blev optaget i den præstelige stand, og modtog en såkaldt "character indelebilis", et umisteligt særpræg.

Forudsætningen for, at præstens ordination kunne anses for gyldig var, at den ordinerende biskop stod i den direkte overleverede traditionslinje tilbage fra Roms første biskop, eller pave, Peter. Det katolske præsteembede bygger således på det rette bispeembede, hvorfor man kan hævde, at der i katolsk embedsteologi skelnes imellem to embeder, præste- og bispeembedet, dog således at bispeembedet er en forudsætning for præsteembedet. I katolsk embedsteologi skelnes videre imellem "sacerdotium" eller offerpræstetjenesten, som betegner indstiftelsen af messeofferet og "ministerium" som betegner uddelingen af sakramentet og forkyndelsen af evangeliet. Både sacerdotium og ministerium er forbeholdt den ordinerede præst. Dog kan også den, der er indviet til diakon, udøve ministerium, såfremt nadverelementerne er indstiftet af en ret indviet præst.

I forbindelse med reformationen gør Martin Luther og de øvrige reformatorer op med denne embedsteologi. For Martin Luther og den reformatoriske teologi bygger præsteembedet på dåbens sakramente, idet dåben dels er et genfødsels bad, dels en ordination, en præstevielse. Det særlige præsteembede forstås som "ministerium", idet det kirkelige embede i en evangelisk-luthersk kirke skal varetage den særlige funktion at forkynde evangelium og forvalte sakramenterne. Derimod har ethvert døbt, kristent menneske del i sacerdotium. Alle kristne har direkte adgang til det hellige, til Kristus og ved ham til

Gud.³⁷ Samtidig forsvinder al tale om "character indelebilis", ligesom Luther kun taler om ét præsteembede: ordets tjeneste. Bispeembedet anses ikke som et særligt, fra præsteembedet adskilt embede, men derimod som et præsteembede, der er tillagt særlige funktioner. Det var for reformatorerne en hovedsag, at hyrdeembedet er ét embede, også hvor det forgrener sig i et præste- og et bispeembede, og dette grundsyn prægede reformatorernes holdning til det historiske episkopat.³⁸

Som en følge af denne embedsteologi, har man inden for den evangelisk-lutherske kirke op igennem tiderne ofte diskuteret bispeembedets berettigelse. At der også i en luthersk kirkeordning er plads til, ja behov for et tilsynsembede, fremgår dog klart f.eks. af Confessio Augustana art. 28, af apologien for konfessionen og flere andre steder, ikke mindst i de schmalkaldiske artikler.

Luther understreger, at biskoppernes embede ikke er verdsligt, men kirkeligt. Der er en klar kritisk grundtone i hans tale om biskoppernes magt, fordi de biskopper han hentyder til, er de katolske biskopper. Af dem kræver han, at de antager sig også evangeliske præster, og at de ordinerer dem.³⁹

Langt de fleste evangelisk-lutherske kirker har bevaret et bispeembede, og disse lutherske biskopper har bevaret de væsentligste funktioner fra det oldkirkelige episkopat. I den "wittenbergske reformation" fra 1545 opgøres følgende biskoppelige funktioner:

1. at dømme i stridigheder vedrørende læren
2. at føre tilsyn med præster og menigheder (at visitere)
3. at ordinere (og herefter undervise ordinander)
4. at repræsentere deres menigheder på synoder og konciler.⁴⁰

I forbindelse med reformationen i Danmark i 1536 fængsles de katolske biskopper. I 1537 indvier Luthers medarbejder og sognepræst i Wittenberg, Johannes Bugenhagen, syv nye "superintendenter", der dog hurtigt får titel af biskopper. I forbindelse med den organisatoriske gennemførelse af reformationen inddrager kongen bispegodserne og

³⁷ Theodor Jørgensen: "Det almindelige præstedømme. En aktuel dogmatisk perspektivering" i "Kirkeretsantologi 1997, ed. Hans Gammeltoft-Hansen og Theodor Jørgensen, Aarhus 1997, s. 33.

³⁸ Regin Prenter: "Kirkens embede", Universitetsforlaget i Aarhus, 1965, s. 26-27

³⁹ De Schmalkaldiske Artikler X: "Von der Weihe und Vokation", og Apologien for CA art. XIV „Vom Kirchenregiment“

⁴⁰ Regin Prenter: "Kirkens embede" s. 189

den ejendom, der hører til biskopperne, og de nye superintendenter lønnes af kongen.⁴¹

B. Det folkekirkelige bispeembede i dag⁴²

I Den Danske Folkekirke har biskoppen følgende gejstlige opgaver:

- At forkynde evangeliet
- At forvalte sakramenterne
- At afholde bispeeksamen og at ordinere præsterne
- At føre tilsyn med præsternes forkyndelse og med menighederne
- At afholde visitatser i menighederne

Bispeembedet i folkekirken er personligt udøvet, og biskoppen kan først ansættes i sit embede efter at være blevet valgt af stiftets menighedsrådsmedlemmer og præster. Biskoppen har en række forvaltningsmæssige opgaver, og udgør sammen med stiftamtmanden stiftsøvrigheden, der har ansvar for økonomi, bygninger og personaleforhold i stiftet. Biskoppen har som forretningsførende medlem sæde i stiftsrådet, der varetager opgaverne at godkende udskrivelsen af det bindende stiftsbidrag og at forvalte stiftets kapitaler og indgår der i et samvirke med valgte læge medlemmer i ledelsen af stiftet. Biskoppen har det overordnede ansvar for stiftskontoret og udøver efter delegation fra Kirkeministeren arbejdsogiveransvar over for stiftets præster, ligesom biskoppen har en række særlige opgaver i øvrigt i henhold til den kirkelige lovgivning. I forbindelse med ansættelse af præster fungerer biskoppen som vejleder for menighedsrådene, og har blandt andet til opgave at præsentere ansøgerne for menighedsrådene.

Bispeembedet er imidlertid først og fremmest et gejstligt embede, idet biskoppen i en evangelisk-luthersk kirke er en præst med en række særlige præstelige opgaver. Biskoppen skal være teologisk kandidat, og der påhviler ham eller hende, som alle præster i øvrigt, en forpligtelse til at fastholde, videreudvikle og udbygge sin teologiske viden. I alle aspekter af sin præstelige gerning skal biskoppen inspirere, opmuntre og vejlede stiftets præster og menigheder. Biskoppen samarbejder med provsten, og kan delegere dele af sine arbejdsopgaver til provsten.

Især igennem de senere år er biskoppen i stigende grad også blevet deltager i den offentlige debat, idet såvel de trykte som de elektroniske

41 J.L. Balling og P.G. Lindhardt "Den nordiske kirkes historie", NNF Arnold Busck, s. 112-13

42 Dette afsnit bygger bl.a. på Betænkning 1503/2008: "Uddannelse og efteruddannelse af præster", s. 49-51.

medier ofte ønsker biskoppernes stillingtagen til en lang række spørgsmål. Biskoppen bør være en levende og aktiv del af sin tid, og bør være velorienteret om især de etiske og religiøse spørgsmål, som optager mennesker. I stiftet repræsenterer biskoppen kirkens enhed, ligesom han/hun i samarbejdet med andre kristne kirker verden over som i de første kristne århundreder, tydeliggør kirkens enhed på tværs af de konfessionelle skel imellem kirkesamfundene.

Folkekirkens ritual for bispevielsen beskriver i en liturgisk ramme biskoppens opgaver og ansvar. I bispeløftet, som er en central del af ritualet, formuleres det ansvar, den nye biskop siger ja til at varetage, således:

"Når nu Herren stadig betror dig denne hellige tjeneste og desuden sætter dig til at øve en tilsynsgerning, så vil han, at du skal være årvågen i dit kald og agte vel på dig selv og de menigheder, som er betroet dig, vandre i troskab for hans åsyn som en ret Herrens tjener, holde fast ved den sunde lære, som findes i de profetiske og apostolske skrifter og er bevidnet i vor kirkes symbolske bøger, og i alle måder tage vare på din tjeneste, ikke efter personsanseelse, men med retsind, Guds navn til ære og hans menighed til opbyggelse. Vær en støtte for præster og menigheder i dit stift, styrk de svage, opsøg de vildfarne, vær barmhjertig uden at tåle det onde, irettesæt uden at glemme barmhjertigheden. Og når verden foragter evangeliet, skal det være din trøst, at det er Guds gerning, du øver, ikke din egen, og at vor Herre Jesus Kristus har lovet at være med sin menighed alle dage indtil verdens ende, så hans tjenere kan røgte deres kald frimodigt og fuldende løbet med glæde. Lover du mig da for Guds åsyn, at du således trofast og retsindigt efter den nåde, Gud vil give dig, vil varetage den tilsynsgerning, du er valgt og kaldet til?"⁴³

C. Det kirkelige tilsyn og den folkekirkelige ledelse⁴⁴

Det kirkelige tilsyn er i sit udgangspunkt ikke opsyn og kontrol, men medlevende opmærksomhed og om nødvendigt vejledning og yderst sjældent foranstaltninger, som kan få følger for præstens ansættelsesforhold. I det daglige udøves det biskoppelige tilsyn i et nært samarbejde med stiftets provster, som biskoppen løbende har kontakt med.

⁴³ Folkekirkens Ritualbog, Det Kgl. Vajsenhus' Forlag, København 1994 s. 173

⁴⁴ Dette afsnit bygger bl.a. på Betænkning 1527: "Provstestillingen og provstiets funktion", s. 143-147.

Vi taler imidlertid om "tilsyn" på forskellige måder, og det er vigtigt at skelne imellem de forskellige brug af dette begreb. På den ene side har man helt siden Ny Testaments tid talt om tilsyn – "episkopé" – som en kirkelig funktion, der har til opgave at fastholde forkyndelsen og det kirkelige arbejde på sit kristne og bekendelsesmæssige fundament. På den anden side er "tilsyn" et anvendt begreb inden for offentlig forvaltning, hvor en overliggende myndighed fører et legalitets- og forvaltningstilsyn med underliggende myndigheders arbejde.

Der er ikke i Danmark, som i katolsk kirkeret og i den tyske evangeliske kirkeret, nogen tradition for at udarbejde en syntese af jura og teologi. Derimod taler vi i Danmark om det såkaldte "dobbelte normsystem": på den ene side de kirkeretlige retskilder (love, anordninger, cirkulærer m.v.) og på den anden side de kirkelige adfærdsmotiverende normer. Dette dobbelte normsystem svarer til de to forskellige brug af "tilsyn".

Det dobbelte normsystem findes i den såkaldte "generalklausul" i grundlovens § 4: "Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke, og understøttes som sådan af staten". Ud fra denne generalklausul er politikerne og folkekirken nødt til at samarbejde.

Kirkeministeriets tidligere departementschef, Dr. jur. Preben Espersen formulerer grundlaget for dette samarbejde således: "Grundlovens § 4..... (kan) siges at indeholde en retlig forudsætning om, at to regelsystemer, nemlig et kirkeligt regelsystem og et juridisk regelsystem, skal indgå i et samspil. Bestemmelsen i § 4 kan opfattes som en slags "generalklausul", der påbyder, at der i forbindelse med regelproduktion og regelanvendelse på det kirkelige område skal tages skyldigt hensyn til indholdet af den evangelisk-lutherske kirkes bekendelse. Bestemmelsen er således relevant i en argumentation over for Folketing og administration om, hvordan retsregler på det kirkelige område bør udformes eller administreres".⁴⁵

Derfor har især H. Gammeltoft-Hansen formet udtrykket "Retsteologi", der defineres som det sæt af kirkelige regler, der er af betydning for udformning og anvendelse af retsregler på det kirkelige område. En nærmere beskrivelse af disse kirkelige regler, kan opdeles i "teologiske normer" og "andre kirkelige normer."⁴⁶

Teologiske normer er den evangelisk-lutherske kirkes lære- og traditionsgrundlag i almindelighed og den danske folkekirkes bekendelsesskrifter og liturgiske traditioner i særdeleshed. Disse normer kan henføres til det, der sædvanligvis benævnes teologisk

⁴⁵ Preben Espersen: "Kirkeret. Almindelig del", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993 s. 27

⁴⁶ Preben Espersen: "Kirkeret. Almindelig del" s. 27 – 35.

sagkundskab eller teologiske fagskøn. Andre kirkelige normer betegnes ofte som "folkekirkelig sæd og skik" eller "den folkekirkelige kulturtradition".

Det folkekirkelige tilsyn påhviler biskoppen, som til dels udøver det igennem stiftets provster. Tilsynet kan samles under de tre overskrifter: Inspirere, opmuntre og vejlede.

At inspirere betyder at give muligheder for at præsterne kan tilegne sig ny viden, nye holdninger, nye færdigheder. Det indebærer at etablere efteruddannelsesmuligheder og andre tiltag, der kan hjælpe præsten til at bevare glæden ved at være præst, og medvirke til at menigheden fortsat kan holde ud at høre på præsten. I en evangelisk-luthersk kirke, som lægger vægt på det almindelige præstedømme, er det menighedsrådets opgave at samarbejde med præsten også om den kirkelige opgave, og det er tilsynets opgave at inspirere menighedsrådet til sammen med præsten at erkende og løfte denne opgave.

At opmuntre betyder at erkende og tage alvorligt de vanskeligheder, mange præster møder i deres arbejde. Udviklingen i det senmoderne samfund har medført en frisættelse af det enkelte menneske. Udviklingen er kommet med nødvendighedens kraft, og har både positive og negative elementer. Hvis præsten oplever at han eller hun skal være både præst og menighed, samtidig med at familien også kræver sit, så kan der godt være behov for opmuntring. Det senmoderne eller postmoderne menneske kan føle en længsel efter det, der i en fragmenteret verden kan give identitet og personlig forankring. Dette er folkekirkens store mulighed og forpligtelse. Som danskernes flertalskirke er folkekirken forpligtet på at dele det evangelium, som i mere end tusind år har været en del af vor fælles kulturarv, med det folk vi er kirke for. Men det kræver præster, hvor embede og person på én gang er integreret og adskilt. Derfor skal præsterne opmuntres af et lyttende tilsyn.

At vejlede kan i nogle situationer betyde at gå foran for at vise vejen, og i andre situationer at gå bagerst for at samle alle med op. Det kan også betyde at udøve myndighed når det er nødvendigt. At vejlede betyder ikke at banke folk på plads, men at fastholde dem i deres kald og i deres bevidsthed om at være teolog og præst.

D. Biskoppens tilsyn i en juridisk kontekst

Biskopper er ansat ved kongelig udnævnelse af staten i tjenestemandstillinger i lønramme 39.

Bestemmelsen i Danske Lov (DL) 2-17-1 lyder således:

"I hvert Stigt skal være een Superintendent, som Kongen dertil beskikker og stadfæster, som skal have alle Provster, Præster, (Skoletienere, Dægne og Substituter,) under sig, og holde dem til at gjøre deris Embede, og see til, at alting gaar skikkeligen og ret til, som her befalis."⁴⁷

På trods af at bestemmelsen stammer fra 1683, anses DL 2-17-1 fortsat at udgøre det retlige grundlag for biskoppens tilsynsfunktion. Bestemmelsen tolkes dog i dag i lyset af, at den på en række områder er blevet modificeret af retssædvane, ændringer i den kirkelige lovgivning og i den øvrige lovgivning.

Tilsynet er et retligt tilsyn, altså et tilsyn med at eksisterende regelsæt overholdes, og såfremt dette ikke sker, indebærer tilsynet en adgang til indgriben.

Bestemmelsen suppleres i dag af en række nyere bestemmelser, både vedrørende tilsynet med præster og provster og tilsynet med menighedsrådene.

D. 1. Biskoppens tilsyn med provster og præster

Når man taler om biskoppens tilsyn med præster og provster, kan man groft sagt opdele tilsynsforpligtelsen efter DL 2-17-1 i to forskellige områder, nemlig et gejstligt tilsyn og et alment legalitetstilsyn.

D. 1. 1. Biskoppens gejstlige tilsyn med provster og præster

Om biskoppens opgave i relation til stiftets provster og præster følger det som sagt bl.a. af DL 2-17-1, at biskoppen skal "holde dem til at gjøre deris Embede, og see til, at alting gaar skikkeligen og ret til".

I DL 2-17-9 anførtes det endvidere om biskopperne, at "De skulle besøge deris Stigtskirker aarligen, saa mange de kunde af Stæd komme, saaledis, at ingen Kirke inden tre Aar bliver Ubesøgt, og flitteligen randsage om alt det, som her oven for om Provsternis Visitatz mældet er, og intet af alt det forsømme, eller efterlade, som der sagt er, med mindre de selv derfor ville stande til Rette"⁴⁸.

Om denne visitatsforpligtelse anfører Roesen⁴⁹, at "I nutiden, hvor trafikforhold og kommunikationsmidler giver biskoppen langt større muligheder for at holde sig orienteret om forholdene i stiftet, er en så

47 Formuleringen er taget fra Retsinformations datasammenskrivning af Danske Lov.

48 Formuleringen er taget fra V. A. Secher: "Kong Christian den Femtis Danske Lov", G. E. C. Gad 1891.

49 August Roesen: "Dansk Kirkeret", 3. udg., Den danske Præsteforening 1976, side 23.

vidtgående visitatsordning næppe påkrævet, og i praksis finder visitatser da også sted i mere begrænset omfang.”

I nyere regler er der ikke anført nærmere retningslinjer for, hvorledes visitatsforpligtelsen skal udføres. At der fortsat består en visitatsforpligtelse er dog forudsat i menighedsrådslovens § 22, stk. 7, hvorefter en biskop eller provst ved kirkevisitats kan beramme møde med menighedsrådet eller dets valgte medlemmer alene.

Endvidere er biskoppens tilsynsforpligtelse i DL 2-17-1 blevet suppleret med reglerne i lov om domstolsbehandling af gejstlige læresager og med ministeriets cirkulære af 2. marts 2009 om forberedelse af gejstlige læresager.

Loven – der er fra 1992 – finder ifølge § 1 anvendelse på sager, der indbringes for præsteretten eller bisperetten med påstand om, at en tjenstemandsansat eller overenskomstansat præst, provst eller biskop i forkyndelsen eller på anden lignende måde har tilsidesat den danske folkekirkes bekendelsesgrundlag (læresager).

Siden sin ikrafttræden har loven kun været anvendt en gang, nemlig i den såkaldte Snedsted-sag. Sagen fandt sin endelige afgørelse ved en dom afsagt i Vestre Landsret den 19. januar 1999, hvorved Thisted Byrets dom af 26. juni 1996 blev stadfæstet. Som følge heraf blev sognepræsten idømt disciplinærstraf (afsked) i medfør af § 16 i lov om domstols-behandling af gejstlige læresager for i forkyndelsen eller på anden lignende måde at have tilsidesat den danske folkekirkes bekendelsesgrundlag.

Cirkulæret om forberedelse af gejstlige læresager blev til på baggrund af en rapport fra november 2006 udarbejdet af arbejdsgruppen om gejstlige læresager m.v. I rapporten anføres det bl.a. på side 12, at den daværende kirkeminister var kaldt i samråd i Folketingets Kirkeudvalg den 15. juni 2005, på baggrund af den debat, der fulgte i forbindelse med ministerens overdragelse af tilsynet med præsten i den såkaldte 'Taarbæk-sag' til en biskop i et andet stift.

I samrådet udtalte ministeren bl.a. følgende om betingelserne for anvendelsen af lov om domstolsbehandling af gejstlige læresager:

”Der er således nogle forudsætninger, som bør være opfyldt, før lovens procedurebestemmelser kommer i brug. Blandt forudsætningerne er:

1. Det må være veldokumenteret, at præsten har udtalt synspunkter, der må antages for at tilsidesætte folkekirkes bekendelsesgrundlag.
2. Der skal ikke blot være tale om enkeltstående udtalelser, der kan opfattes som ”finker, der er røget af panden”. Der må være tale om gentagne udtalelser, som præsten holder fast ved.

3. Biskoppen, som fører tilsyn med præsten, må have sørget for at få præstens synspunkter grundigt belyst, samtidig med at biskoppen har gjort det klart for præsten, hvilke synspunkter der efter biskoppens opfattelse er en tilsidesættelse af bekendelsesgrundlaget. Denne belysning af synspunkter kan ske gennem tjenstlige samtaler, hvor præsten har ret til at medbringe en bisidder. Belysningen af synspunkterne kan også ske skriftligt.”

På samrådet fandt ministeren det endvidere relevant at fremhæve princippet i DL 2-17-17. Her bestemtes, hvordan biskopperne skulle forholde sig, når de blev stillet overfor lærespørgsmål. Bestemmelsen fastslog bl.a., at superintendenten (det vil sige biskoppen) i læresager skulle ”bespørge sig med andre Superintendenter, Professoribus Theologiæ og de forstandigste Præster, at de kunde svare det, som vist og fast er”.

Disse synspunkter blev inddraget i arbejdsgruppens forslag til en indledende procedure for behandling af gejstlige læresager. Arbejdsgruppens forslag lå efterfølgende til grund for ministeriets cirkulære om forberedelse af gejstlige læresager.

Biskoppens gejstlige tilsyn med stiftets provster og præster er også forudsat i lov om adgang for biskopper til fritagelse i visse tilfælde for at føre tilsyn med en menighed og dennes præster fra 1948.

Loven – der var foranlediget af vanskelighederne ved at få den første kvindelige præst ansat – fastslår i § 1, stk. 1, at når en biskop meddeler ministeriet, at vedkommende af særlige grunde ikke finder at kunne føre tilsyn med en sognemenighed, en valgmenighed eller den kirkelige betjening ved hospitaler, fængsler, stiftelser eller lignende inden for stiftet, kan ministeriet meddele biskoppen fritagelse for at føre dette tilsyn.

I lovens § 1, stk. 2, præciseres det, at fritagelsen dog kun gælder for tilsynet med prædikeembedet, sakramenternes forvaltning og sjælesorgen i det hele.

At en biskop efter loven således fritages for sin tilsynsforpligtelse i forhold til en konkret præst i stiftet, medfører dog ikke, at denne præst herefter står uden for et gejstligt tilsyn. Det fremgår af lovens § 2, at ministeriet da foranlediger, at tilsynet overtages af en anden af biskopperne, som måtte være villig dertil. Såfremt ingen biskop er villig til at overtage tilsynet, fastslår bestemmelsens 2. pkt., at ministeriet overdrager tilsynet til en anden dertil villig gejstlig, som har embede inden for folkekirken.

Desuden følger det bl.a. af tjenestemandslovens § 10, at tjenestemanden samvittighedsfuldt skal overholde de regler, der gælder for

vedkommendes stilling. Blandt de regler, der gælder for en præsts og en provsts stilling, hører bl.a. de autoriserede gudstjenesteordninger og autoriserede ritualer m.v. Autorisationen giver ordningerne retskraft på linje med lovbestemmelser.

I praksis har det fra bispeside været fremført, at biskoppens varetagelse af det gejstlige tilsyn som udgangspunkt ikke sker via opsyn og kontrol, men i form af medlevende opmærksomhed fra biskoppens side, og om nødvendigt vejledning. Det er således i praksis kun yderst sjældent at der er behov for foranstaltninger, som kan få følger for præstens ansættelsesforhold.

I det daglige udøver biskoppen sit tilsyn med stiftets præster i et nært samarbejde med stiftets provster. En biskop vil således løbende have kontakt med stiftets provster. Det er erfaringen at denne kontakt typisk er uformel med karakter af almindelig løbende orientering om og drøftelse af forholdene i provstierne. Det betyder, at provsten orienterer biskoppen, hvis der er vanskeligheder af den ene eller anden art under opsejling.

Et sådant skøn bygger ikke alene på enkeltstående episoder, men tillige på et helhedsskøn, hvor sådanne episoder efter omstændighederne kan ses som manifestationer af, at en præst er på vej mod eller befinder sig i en konflikt med folkekirkens bekendelsesgrundlag.

Biskoppernes (og provsternes) tilsyn har i den nyere litteratur senest været beskrevet i betænkning nr. 1527/2011 om provstestillingen og provstiets funktion. Betænkningens afsnit 5.1.1 har overskriften "Overvejelser om tilsynets nutidige indhold", og biskopperne har i et notat af 21. februar 2011 givet et nutidigt bud på, hvad det vil sige at "see til, at alting gaar skikeligt og ret til". På siderne 48-51 i betænkningen citeres der fra dette notats beskrivelse af fire aspekter af tilsynet:

"Tilsynet som helhedsperspektiv

Tilsynet har til opgave at igangsætte og understøtte forpligtende samtaler i stiftet om kirkens/kristendommens vilkår, udfordringer og opgaver i den senmoderne virkelighed, vi befinder os i. En vigtig del af tilsynet består i at inspirere og opmuntre til fælles refleksion vedrørende vores grundlag som kristen kirke, at bidrage til formulering af visioner for det lokale arbejde, og at se dette arbejde i et bredere perspektiv såvel kirkeligt som folkeligt. Herunder hører også initiativer til drøftelser og samarbejde med repræsentanter for andre kirkesamfund herhjemme og internationalt. Tilsynet har således som funktion af det ene gejstlige embede til hensigt, at bidrage til at evangeliet kan have frit løb blandt mennesker her til lands i 2011.

Tilsyn som lokalt nærvær og bidrag til kirkelig sammenhængskraft

Tilsynet har ikke mindst gennem visitats-institutionen altid haft fokus på det lokale kirkelige liv herunder de stedlige ressourcer, samarbejdsforholdene og pastoraternes særlige muligheder og kompetencer. Samtidig har tilsynet i konstruktiv kritisk dialog med det lokale kirkelige liv videreformidlet tanker og ideer mellem sogne og provstier og har på den måde været med til at skabe sammenhæng i det kirkelige arbejde i stiftet og i forhold til folkekirken som helhed. Den samfundsmæssige udvikling udfordrer i disse år folkekirkens sogne- og pastoratstruktur, idet mange opgaver ikke som hidtil kan løses hensigtsmæssigt med sognet eller pastoratet som ramme, men må tænkes og planlægges i et bredere lokalt samarbejde. I denne situation har tilsynet en særlig opgave i på én gang at have øje for og værdsætte kvaliteten i det enkelte sogns/pastorats arbejde og pege på nødvendigheden af og mulighederne ved udvikling af mere forpligtende samarbejde på tværs. Dette også af hensyn til de stadig flere præster og kirkeligt ansatte, der ganske vist værdsætter den folkekirkelige frihed, selvstændighed og ansvarlighed, men som finder tidligere tiders solistkultur hæmmende arbejdsmæssigt og personligt.

Tilsyn som teologisk norm

Tilsynets teologiske aspekter er tydeligst i det egentlige "gejstlige tilsyn" med præsternes embedsvirksomhed herunder særligt deres forkyndelse samt liturgiske og undervisningsmæssige praksis. Biskoppen har ikke alene ret og pligt til vejledning på disse områder, men har også mulighed

for at gribe ind i forhold til en given praksis med det perspektiv, at hvis anvisningerne ikke følges, vil der kunne idømmes sanktioner og i yderste konsekvens rejses læresag. Tilsynets teologiske over- og undertoner spiller imidlertid også en rolle i mange af de mere administrative opgaver, der er henlagt til biskoppen/stiftet, herunder f.eks. godkendelseskompetencer omkring kirkerenoveringer, hvor konsulenternes udtalelser indgår som væsentlige bidrag, og hvor biskoppen har mulighed for at medinddrage sagens teologisk/kirkelige aspekter i stiftsøvrighedens afgørelse.

Tilsyn som opmærksomhed på kvalitet og arbejdsfordeling

Tilsynet er også en konstruktiv og kritisk instans i forhold til kvaliteten i det folkekirkelige arbejde og her specielt i forhold til præsternes embedsvirksomhed. Således indgår biskoppen sammen med provster og præster i stiftet i det samarbejdende teologiske fællesskab, der udstikker retningen for præsternes efteruddannelse. I en folkekirke, der i generationer med god ret har værdsat frihed, selvstændighed og selvansvarlighed i embedsudøvelsen og den folkekirkelige mangfoldighed og rummelighed, der udspringer heraf, har der været tradition for at tilsynet først greb ind i forhold til præsternes virksomhed, når skriftlige klager meldte deres ankomst på biskoppens skrivebord. Men med reglerne

for Arbejdspladsvurderinger, MUS-samtaler og introduktion af en række efteruddannelsesinitiativer (obligatorisk efteruddannelse, provstikurser, provstikonventer, mentorordninger, supervisionsgrupper) har specielt provsterne fået bedre redskaber til at identificere kvalitetsproblemer og tilbyde forskellige former for hjælp, før situationen udvikler sig. Det overordnede ansvar ligger imidlertid stadig hos biskoppen, som også har ansvaret for fordelingen af de præstelige ressourcer og tilsynet med, at den pligtige arbejdsbyrde fordeles rimeligt.”

D. 1. 2. Biskoppens almene legalitetstilsyn med provster og præster

Bestemmelsen i DL 2-17-1, således som den er modificeret ved retssædvane og udtrykkelige lovbestemmelser, hjemler også biskoppens almene legalitetstilsyn med stiftets provster og præster.

Dette tilsyn omfatter ikke alene regler, der direkte udspringer af provstens eller præstens ansættelsesforhold, men også den øvrige lovgivning.

Hvis biskoppen bliver bekendt med, at en provst eller præst overtræder lovgivningen, må biskoppen efter de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde og ud fra en almindelig proportionalitetsbetragtning søge at tale den pågældende til rette, udstede et påbud eller indberette forholdet til ministeriet til videre foranstaltning.

Biskoppens almindelige legalitetstilsyn omfatter både ansættelsesretlige forhold vedrørende stiftets provster og præster – herunder muligheden for at udstede visse tjenstlige sanktioner – og et forvaltningsretligt tilsyn med stiftets præster, menighedsråd, provster og provsttudvalg, hvor biskoppen (eller stiftsøvrigheden) i en række situationer er rekursmyndighed, eller hvor biskoppens (eller stiftsøvrighedens) godkendelse skal indhentes.

Biskoppen fungerer som arbejdsgiverrepræsentant i forhold til stiftets præster og provster. Dette fremgår bl.a. af cirkulærskrivelse af 7. februar 1990 om ændret procedure ved fordeling af præstestillinger, hvorefter der for hvert år bliver fastsat et beløb (rammebevilling) til den præstelige betjening i hvert stift. Dette beløb svarer til et bestemt antal stillinger og skal dække samtlige udgifter til præsternes lønninger herunder også til vikarer. Inden for dette beløb er det biskoppens ansvar at tilrettelægge den pastorale struktur i stiftet.

Det betyder, at det er biskoppen, der træffer afgørelse om, hvorvidt en ledig sognepræstestilling skal oplås uændret eller ændres, ligesom det er biskoppens kompetence – efter lokal forhandling – at foranledige nedlæggelse og oprettelse af stillinger samt pastoratsomlægninger.

Ved cirkulærskrivelse af 15. marts 2005 om visse ændringer af administrationen af præsters løn- og ansættelsesvilkår er biskopperne desuden bemyndiget til på ministeriets vegne at træffe afgørelse i en række nærmere omtalte sager vedrørende præster og provster, herunder visse disciplinærsager.

Ved cirkulærskrivelse af 3. januar 2006 om lønanciennitet m.v. for tjenestemandsansatte præster i folkekirken har ministeriet desuden bemyndiget biskopperne til at fastsætte lønancienniteten for præster, der ansættes i en tjenestemandstilling i folkekirken.

Biskoppen skal bl.a. føre tilsyn med, at provster og præster til stadighed lever op til decorum-kravet i tjenestemandslovens § 10.

De ovennævnte eksempler på regler der kodificerer biskoppens rolle som arbejdsgiverrepræsentant, suppleres af den almindelige arbejdsretlige retsgrundsætning om arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet. Denne grundsætning gælder alle ansatte, uanset om de er ansat som tjenestemænd eller på andre vilkår.

Arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet modsvares af arbejdstagerens (præstens og provstens) arbejdspligt⁵⁰. Denne arbejdspligt har en række accessoriske pligter, herunder troskabspligt/loyalitetpligt, lydighedspligt, decorum og tavshedspligt.

Biskoppen kan gribe ind, hvis vedkommende finder, at en præst udfører sit arbejde dårligt, herunder hvis en præst ikke lever op til de accessoriske pligter som f.eks. loyalitetspligten. Et eksempel herpå kan være, at præsten ikke udviser samarbejdsvilje og måske ligefrem afstår fra at ændre en adfærd, der kan belaste arbejds klimaet. En biskop både kan og bør gribe ind, hvis en præst geråder i samarbejds vanskeligheder.

I afsnit 5.1.3 i betænkning nr. 1527/2011 om provstestillingen og provstiets funktion anføres det bl.a. om tilsynets virkemidler, at det er baseret på egentlige retsregler, retssædvaner og forholdets natur.

Betænkningens afsnit 5.1.3 indeholder desuden nedenstående oversigt over tilsynets virkemidler med bemærkning om, at en række kompetencer udøves af biskop og provst på skift, i samvirke eller efter aftale:

"Biskoppen:

- Bispeeksamen
- Kollats
- Ordination

⁵⁰ For en nærmere omtale henvises bl.a. til Aase Garvins artikel "Biskoppen som stedlig repræsentant for Kirkeministeriet som ansættelsesmyndighed", Præsteforeningens Blad nr. 25/2000, side 583-586.

- Pastoratændringer
- Visitats
- Stillingsnormering
- Tjenestefritagelse
- Aftale tillæg
- Godkende/aftale orlov med og uden løn, herunder studieorlov
- LUS
- Landemode og provstemøder
- Stiftspræstemøder/stiftskonvent
- Tjenstlige møder og samtaler
- Myndighedsudøvelse (stiftsplan)
- Forretningsførende medlem af stiftsrådet

Biskop og provst:

- Ledelse
- Målsætningsdebat
- Initiativret
- Vejledning og instruktion
- Uddannelse (kompetenceplaner)
- Sygesamtaler
- Omlægning af tjeneste
- Samarbejde med tillidsrepræsentanter
- Mentorordninger
- Teamsamarbejde
- Orienteringsmøder ved præsteansættelser

Provst:

- Tjenstlige møder og samtaler
- MUS
- APV
- Besøg i sogne og pastorater
- Indstilling om tillæg
- Indstilling om orlov med og uden løn, herunder også studieorlov
- Provstikonventer
- SUS (sogneudviklingsamtaler)
- Synsudsættelse
- Økonomisk styring (med provstiudvalg)
- Myndighedsudøvelse (provstiplan)
- Administration af rådighedsordning
- Forretningsførende medlem af provstiudvalget”

Afsnit 5.1.5 i betænkning 1527/2011 om provstestillingen og provstiets funktion indeholder desuden følgende sammenfatning om tilsynsembetet:

”5.1.5 Sammenfatning om tilsynsembedet

- Provsten er biskoppens medhjælp.
- Tilsynet omfatter principielt den samlede folkekirkelige virksomhed i stift, provsti og sogn.
- Det gejstlige tilsyn er mere vidtgående end alene tilsynet med de gejstlige.
- Tilsynsembederne forventes, på hver sit niveau, i forhold til præsterne at inspirere, vejlede, motivere, skabe arbejdsglæde og sikre faglig udvikling.
- Dette skal tjene til at skabe kvalitet i forkyndelsen og sørge for, at folkekirken er en god og attraktiv arbejdsplads.
- Der er tale om et retligt tilsyn, men afledt heraf er der en række forventninger om ledelse og inspiration.
- Tilsynet er en retligt reguleret forpligtelse for biskop og provst.
- I forhold til menighederne er der forventning om inspiration, vejledning og oplysning ud over de mere pligtmæssige ydelser i form af myndighedsudøvelse og faglig vejledning.
- Kirkelig ledelse er et vigtigt element i samspil med det klassiske tilsyn.”

Biskoppen udgør sammen med stiftamtmanden stiftsøvrigheden. De to medlemmer er ligestillede, og kan de ikke blive enige, må de indbringe sagen for ministeriet til afgørelse.

Verdslige embedsmænd har siden kirkeordinansen af 1539 deltaget i den kirkelige administration.

Der er dog over tid sket en ændring i fordelingen af opgaver, der varetages af den verdslige embedsmand – evt. i forening med biskoppen – og de opgaver, som alene varetages af biskoppen. Udviklingen har generelt været, at stiftamtmandens opgaver er flyttet mere over på det økonomiske og bygningsmæssige tilsyn.

Stiftamtmandens rolle som en del af stiftsøvrigheden har altid været at varetage statens interesser.

Stiftsøvrigheden fører bl.a. tilsyn med menighedsrådenes forvaltning, i overensstemmelse med menighedsrådslovens § 45 og § 46, der lyder således:

”§ 45. Tilsynet med menighedsrådenes økonomiske forvaltning varetages af provstiudvalget og stiftsøvrigheden efter de bestemmelser, der er fastsat herom. Tilsyn med menighedsrådenes funktion i øvrigt udøves af biskoppen efter reglerne herom.

§ 46. Har menighedsrådet truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan stiftsøvrigheden sætte beslutningen ud af kraft, hvis den ikke er bragt til udførelse. Under behandlingen af sagen kan

stiftsøvrigheden midlertidigt suspendere den endnu ikke udførte beslutning.

Stk. 2. Unnlader menighedsrådet at udføre en foranstaltning, som det efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan stiftsøvrigheden pålægge de medlemmer af menighedsrådet, som er ansvarlige for unnladelsen, tvangsbøder.

Stk. 3. Stiftsøvrigheden kan anlægge erstatnings sag mod et menighedsrådsmedlem, som er ansvarlig for, at kirkekassen er påført et tab.

Stk. 4. Stiftsøvrigheden kan frafalde sagsanlæg mod, at det pågældende medlem inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kirkekassen. Ved beløbets fastsættelse kan der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt. Dersom medlemmet indvilliger i at betale beløbet og indbetaler dette inden den fastsatte frist, kan der ikke fremsættes yderligere erstatningskrav mod den pågældende.

Stk. 5. Et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at unnlade at stemme.”

Som det især fremgår af ordlyden af menighedsrådslovens § 46, stk. 1 og 2, har stiftsøvrigheden magtmidler til efter omstændighederne at sikre en effektiv opfølgning af sit tilsyn med menighedsrådene.

Det følger af planlovens § 29, stk. 3, at en statslig myndighed kan fremsætte indsigelse mod lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn, som myndigheden varetager.

Udtrykket ”En statslig myndighed” omfatter også lokale statslige myndigheder som f.eks. stiftsøvrigheden, jf. en dom fra Vestre Landsret, optrykt som UfR 1983.963 V. I dommen anførtes bl.a., at det i overensstemmelse med en udtalelse fra Kirkeministeriet lagdes til grund, at stiftsøvrighederne er decentrale statslige myndigheder, som efter aftale med Kirkeministeriet påser at lokalplanforslag tager tilstrækkeligt hensyn til kirkerne og deres omgivelser. En stiftsøvrighed fandtes derfor efter kommuneplanlovens § 26 (nu planlovens § 29, stk. 3) at være berettiget til at fremsætte indsigelse mod et forslag til lokalplan.

Både stiftsøvrigheden og biskoppen indgår i en statslig forvaltningspyramide. Som udgangspunkt betyder det, at:

- Ministeriet som overordnet myndighed kan give stiftsøvrighed/biskop tjenestebefalinger og instrukser både generelt og med hensyn til enkeltsager
- Ministeriet er rekursmyndighed i forhold til stiftsøvrighedens og biskoppens afgørelser

- Ministeriet inden for visse rammer af egen drift kan omgøre stiftsøvrighedens/biskoppens afgørelser
- Ministeriet i enkeltsager eller generelt kan overtage kompetencen til at afgøre sager, der normalt afgøres af det underordnede organ (call-in).

Disse beføjelser gælder ubetinget, hvor stiftsøvrighedens og/eller biskoppens kompetence hviler på delegation. I vidt omfang er stiftsøvrighedens og biskoppens kompetence imidlertid lovbestemt (originær), og dette betyder i praksis visse begrænsninger i den overordnede myndigheds beføjelser.

D. 2. Sammenfatning om biskoppens tilsyn med provster og præster
Bestemmelsen i DL 2-17-1 udgør fortsat det retlige grundlag for biskoppens tilsynsfunktion, dog modificeret af retssædvane, ændringer i den kirkelige lovgivning og i den øvrige lovgivning.

Tilsynet er et retligt tilsyn, altså et tilsyn med, at eksisterende regelsæt overholdes, og såfremt dette ikke sker, indebærer tilsynet en adgang til indgriben.

Bestemmelsen suppleres i dag af en række nyere bestemmelser, både vedrørende tilsynet med præster og provster og tilsynet med menighedsrådene.

Sammenfattende kan det anføres, at:

- Biskoppen er gejstlig overøvrighed inden for sit stift
- Biskoppen varetager det gejstlige tilsyn med stiftets provster, præster og menigheder
- Biskoppen optræder som arbejdsgiverrepræsentant på ministeriets vegne i relation til stiftets provster og præster
- Biskoppen udøver myndighed over for stiftets menighedsråd efter den derom gældende lovgivning
- Biskoppen udgør sammen med stiftamtmanden stiftsøvrigheden, og har i kraft af lovgivningen kompetence til myndighedsudøvelse i forhold til såvel de folkekirkelige myndigheder inden for stiftet som øvrige myndigheder, f.eks. kommuner

E. Samarbejdet mellem provst og biskop

Provsten er en del af det gejstlige tilsyn, men på biskoppens vegne og på hans ansvar. Derfor må såvel indholdet af, som rammerne for det gejstlige tilsyn, fastlægges i et samarbejde imellem provst og biskop. Dette kan for eksempel ske i forbindelse med den årlige lederudviklingsamtale mellem provst og biskop. Samtidig må det

fastholdes, at provsten, som alle andre sognepræster i stiftet, står under biskoppens gejstlige tilsyn.⁵¹

Det er vigtigt at biskoppen anerkender provstens og provstiuvalgets selvstændige kompetence, ligesom det er vigtigt, at provsten anerkender provstiuvalgets selvstændige kompetence. En sådan anerkendelse er en af forudsætningerne for et respektfuldt samarbejde imellem provst og biskop. Samtidig er det forvaltningsmæssigt nødvendigt at biskoppen ikke søger at udøve selvstændig kompetence på en provsts eller et provstiuvalgs forvaltningsmæssige afgørelser, fordi biskoppen og stiftsøvrigheden i en række sager er ankeinstans.

På det overordnede forvaltningsmæssige plan træffer såvel provsten som biskoppen afgørelser i de sager, hvor de har kompetencen dertil. Sager, der skal indsendes fra præster og menighedsråd til afgørelse af biskoppen eller stiftsøvrigheden, skal af provsten eller provstiuvalget forsynes med påtegninger og bemærkninger, der kan hjælpe biskoppen eller stiftsøvrigheden til at træffe korrekte afgørelser. Og biskoppen skal, når præster indsender ansøgninger af forskellig art direkte til biskoppen, som hovedregel anmode præsterne om at indsende ad tjenestevejen, eller selv indhente provstens bemærkninger.

Endelig udøver biskoppen og stiftsøvrigheden også et forvaltningsmæssigt tilsyn med provstens embedsførelse og provstiuvalgets virksomhed.

51 Om provstens deltagelse i det kirkelige tilsyn, se Betænkning 1527: "Provstestillingen og provstiets funktion", s. 17-18.

Bilag 5

Hidtidig procedure vedrørende regulering af folkekirkens indre anliggender

I det følgende beskrives den hidtidige procedure ved regulering af folkekirkens indre anliggender, for så vidt angår sager om:

- 1) Indre anliggender, der reguleres ved kongelig resolution, herunder autorisation af gudstjenesteordning, autorisation af ritualer for kirkelige handlinger, autorisation af afsalmebog samt autorisation af bibeloversættelse.
- 2) Andre indre anliggender, der reguleres ved kongelig anordning, herunder regler om dåb, indledende konfirmationsforberedelse (dåbsoplæring) og konfirmation.

Opregningen er ikke udtømmende, men dækker de områder, der traditionelt har været anset som indre anliggender, og som hidtil er blevet reguleret ved kgl. resolution eller kgl. anordning.

Fastsættelse af ritualer m.v. for de områder, der er omfattet af begrebet indre anliggender, er regelfastsættelse i lighed med den regelfastsættelse, som sker ved lovgivning i Folketinget på andre områder vedrørende folkekirken.

Siden 1849 har kirkeministeren i medfør af en sædvane haft kompetencen til at foretage den retlige regulering af folkekirkens indre anliggender. Det er kun ministeren, som kan anmode om en kongelig resolution eller kongelig anordning, og der er hverken ved lovgivning vedtaget af Folketinget eller på anden måde fastsat regler om, hvilken fremgangsmåde ministeren skal anvende i forbindelse med regulering af folkekirkens indre anliggender.

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

Det er dog praksis, at ministerens indstilling om en kongelig resolution eller en kongelig anordning er baseret på indstillinger fra biskopperne eller sker på baggrund af rådgivning i form af betænkninger fra udvalg, arbejdsgrupper eller kommissioner med deltagelse af biskopper og

andre teologisk sagkyndige samt efter omstændighederne lægfolk og eventuelt anden sagkundskab end den teologiske.

Der er langvarig tradition for, at biskopperne i den danske folkekirke mødes til drøftelser af fælles anliggender for hele folkekirken. Der er endvidere mangeårig praksis for, at forslag vedrørende folkekirkens indre anliggender drøftes kollegialt biskopperne imellem, og at biskopperne derefter foretager indstillinger eller kommer med anbefalinger til kirkeministeren med henblik på dennes udvirkning af kongelig resolution eller kongelig anordning. Biskoppen over Færøernes Stift og biskoppen over Grønlands Stift deltager i biskoppernes møder, men er ikke medunderskrivere af indstillinger og anbefalinger til ministeren.

Det bemærkes, at biskopperne kan beslutte at udarbejde vejledninger og vejledende ritualer, der ikke skal autoriseres ved kongelig resolution, og som derfor ikke kræver ministerens eller Dronningens medvirken.

I de drøftelser, som biskopperne har haft om folkekirkens indre anliggender, har biskopperne i praksis tilstræbt, at biskoppernes stillingtagen så vidt muligt har været baseret på enighed. I de tilfælde, hvor ikke alle biskopper har kunnet bakke op om en udtalelse eller indstilling, har der ikke været tradition for afstemning, men det er fremgået, hvorledes den enkelte biskop har stillet sig til sagen

Således vil sager om folkekirkens indre anliggender, der afgøres ved kongelig resolution eller kongelig anordning, have været drøftet med biskopperne og, forinden disse drøftelser finder sted, oftest også have været genstand for et udvalgsarbejde.

Endelig vil sager om folkekirkens indre anliggender ofte have været i bred høring.

Der findes ingen regler om, at kirkeministeren er forpligtet til helt eller delvis, at følge forslag fra udvalg, arbejdsgrupper og kommissioner. Juridisk set er ministeren således frit stillet.

De skiftende ministre siden 1849 har imidlertid generelt udvist stor skønsomhed og været tilbageholdende med selvstændigt at regulere de indre kirkelige anliggender. Denne praksis indebærer, at ny eller ændret regulering af indre anliggender som alt overvejende hovedregel gennemføres under iagttagelse af følgende proces:

1. Bredt sammensatte udvalg eller arbejdsgrupper nedsættes efter en dialog med biskopperne til at udrede og udarbejde forslag til ændret eller ny regulering.
Udvalg nedsættes typisk ud fra følgende hensyn:

- a) Både gejstlige og ikke gejstlige medlemmer, idet udvalgets sammensætning bør afspejle, at der lægges betydelig vægt på, at læge personer bliver inddraget i udvalgsarbejdet.
 - b) Folkekirkens bredde og rummelighed.
 - c) Relevant sagkundskab. Hermed tænkes på teologisk sagkundskab fx fra universiteter. Det vil ud over teologisk sagkundskab efter omstændighederne kunne være relevant at inddrage liturgisk, kirkemusikalsk, filologisk, litterær og økumenisk eller anden relevant sagkundskab i udvalget.
2. Forslag sendes til høring hos brede folkelige og folkekirkelige kredse, herunder hos de valgte folkekirkelige organer.
 3. Ministeren og biskopperne drøfter forslagene, så det afklares, om biskopperne kan tilslutte sig forslagene eller ej.
 4. På baggrund heraf træffer ministeren beslutning om, hvorvidt forslag skal fremmes eller ej.

Som medlem af regeringen er kirkeministeren underlagt de parlamentariske regler og principper, hvilket blandt andet indebærer, at det stående folketingsudvalg (Kirkeudvalget) og folketingsmedlemmerne kan stille spørgsmål til ministeren.

Bilag 6

Justitsministeriets notat af 10. august 2009 om grundlovens § 4 og bloktilskud

"Notat om forholdet mellem understøttelsespligten i grundlovens § 4 og en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud" blev udarbejdet af Justitsministeriet 10. august 2009 til brug for Udvalg om bloktilskud

1. Indledning

I regeringsgrundlaget "Mulighedernes samfund" af 23. november 2007 er der i afsnittet om folkekirken bl.a. anført følgende (side 60):

"Af hensyn til den brede opbakning bag folkekirkeordningen vil regeringen omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken fra et tilskud til præstelønninger mv. til en støtte til de samfundsopgaver, som folkekirken varetager, fx inden for kirkegårdsdrift og vedligeholdelse af kirkebygningerne. Derfor skal støtten - uden at ændre på den økonomiske byrdefordeling mellem staten og folkekirken - omlægges til et bloktilskud."

Regeringen nedsatte derfor i oktober 2008 Udvalg om bloktilskud med den opgave at udarbejde modeller for omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud.

Udvalget skal - ifølge sit kommissorium - analysere mulighederne for, at statens økonomiske støtte til folkekirken omlægges til bloktilskud, der ydes som (af Folketinget) øremærkede tilskud eller som generelle tilskud. Det fremgår i den forbindelse bl.a. af udvalgets kommissorium, at udvalget i sine overvejelser i relevant omfang skal inddrage grundlovens § 4, hvorefter den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.

Udvalget har på denne baggrund anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt den skitserede omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken vil rejse spørgsmål i forhold til den pligt til at understøtte folkekirken, som påhviler staten i henhold til grundlovens § 4.

I dette notat redegøres der i det følgende for dette spørgsmål. I notatets pkt. 2 redegøres der for indholdet af understøttelsespligten i grundlovens § 4 (2. led). Pkt. 3 indeholder en kort beskrivelse af folkekirkens opgaver og økonomi. Pkt. 4 indeholder Justitsministeriets vurdering af, om den påtænkte omlægning af statens økonomiske støtte

til folkekirken til et bloktilskud vil rejse spørgsmål i forhold til indholdet af understøttelsespligten i grundlovens § 4. Der behandles i den forbindelse ikke i øvrigt spørgsmål vedrørende forholdet mellem staten og folkekirken.

2. Understøttelsespligten i grundlovens § 4

Grundlovens § 4 indeholder følgende bestemmelse:

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

Bestemmelsen, der har indgået uændret i alle fem grundlove (1849 § 3, 1866 § 3, 1915 § 3, 1920 § 3 og 1953 § 4), består af to led. Første led angiver, at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke, og andet led pålægger staten at understøtte folkekirken.

Efter grundlovens § 4 har den evangelisk-lutherske kirke således en særstilling, derved at denne kirke (og kun den) har en grundlovssikret ret til som folkekirke at modtage støtte fra staten.

Om baggrunden for statens understøttelsespligt i forhold til folkekirken kan der bl.a. henvises til Alf Ross i Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. v/Ole Espersen, side 762, hvor bl.a. følgende anføres:

”Tanken om en vis selvstændighed for folkekirken i forhold til staten kom også til udtryk i grundlovsudkastets § 2, nu grundlovens § 4, idet det der siges, at folkekirken understøttes af staten. Ingen ville falde på at sige, at statsbanerne understøttes af staten. De drives af Staten. Der kan herefter ikke være tvivl om, at den plan for folkekirkens fremtidige stilling, der blev knæsat af grundloven af 1849 – og som efter ordene stadig står ved magt – gik ud på at folkekirken ikke skulle være en statsinstitution, men en statsunderstøttet institution, der på lignende måde som kommunerne, grundlovens § 82, under statens tilsyn selvstændigt styrer sine anliggender.”

Alf Ross fremhæver således folkekirkens selvstændige status i forhold til staten, men understreger samtidig, at dette forhold ikke fritager staten for forpligtelsen til at understøtte folkekirken. Alf Ross anfører i den forbindelse bl.a. følgende om statens understøttelsespligt:

”Når denne kirke skal understøttes af staten er det ikke fordi denne som sådan tager standpunkt i religiøse spørgsmål, men fordi folkekirken faktisk er den kirke hvortil den overvejende del af folket bekender sig, og forpligtelsen gælder derfor kun så længe denne faktiske tilstand består.

..... Dertil kommer, at den evangelisk-lutherske kirke ikke understøttes som sådan, d.v.s. som et bestemt trossamfund, men

kun som folkekirke, d.v.s. kun for så vidt den er det trossamfund, hvortil den overvejende del af den danske befolkning tilslutter sig.”

Der kan endvidere henvises til bl.a. Henrik Zahle, ”Dansk Forfatningsret” (2003), side 163, og Hans Gammeltoft-Hansen, ”Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (redigeret af Henrik Zahle), (2. udg, 2006), side 47, men cfr. bl.a. Knud Berlin, ”Den danske Statsforfatningsret”, Bind 2, 2. udgave (1939), side 364, og H.J.H. Glædemark, ”Kirkeforfatningsspørgsmålet i Danmark indtil 1874” (1948), side 265.

For så vidt angår indholdet af understøttelsespligten i grundlovens § 4, blev dette spørgsmål i et vist omfang drøftet i forbindelse med 1849-grundlovens tilblivelse. Et udvalg nedsat af den grundlovgivende rigsforsamling anførte i sin betænkning bl.a. følgende om indholdet af understøttelsespligten, jf. beretningen om forhandlingerne paa Rigsdagen, spalte 1481:

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

Spørgsmålet om indholdet af understøttelsespligten i grundlovens § 4 er også behandlet i den statsretlige litteratur. Om forståelsen af udtrykket ”understøttes af staten” anfører Poul Andersen i Dansk Statsforfatningsret (1954), side 639, følgende:

”Bestemmelsen [i § 68] maa sammenholdes med Grl. § 4, hvorefter Folkekirken understøttes af Staten. Saadan Understøttelse kan, f.s.v. den er af økonomisk Art, navnlig tænkes ydet ved, at der af den almindelige Statskasse afholdes Udgifter til Folkekirken Gudsdyrkelse, eller Paalæg af Skatter, der uden at gaa ind i den almindelige Statskasse anvendes til Fordel for Folkekirken Gudsdyrkelse og afpasses efter dennes økonomiske Behov. Efter de gældende Love understøttes Folkekirken paa begge Maader...”

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

”I § 4, 2. led, fastslås det, at Folkekirken skal ’understøttes som sådan af staten’. Hvori statens understøttelse af Folkekirken nærmere skal bestå, omtales ikke i grundloven, men er overladt til lovgiver. To bindinger kan dog under alle omstændigheder udledes af grundlovsbestemmelsen og dens forarbejder. Den ene består i, at en fuldstændig adskillelse mellem staten og Folkekirken er udelukket, så længe det nuværende forfatningsgrundlag er gældende. Den anden er, at statens ’understøttelse’ af Folkekirken

indbefatter såvel økonomisk som anden støtte. Hvori denne ikke-økonomiske understøttelse nærmere består, endsige dens omfang, kan derimod ikke udledes af § 4 og dens forarbejder. Som eksempel på dens nuværende karakter og udformning kan nævnes helligdagsloven, folkeskolens undervisning i kristendomskundskab samt den civile retsvirkning af kirkelig vielse og navngivning ved dåb.”

Henrik Zahle omtaler i ”Dansk Forfatningsret” (2003), side 157, i forbindelse med sin gennemgang af grundlovens § 68 understøttelsespligten i grundlovens § 4:

”Af statens indtægter ydes et bidrag til religiøse formål, nemlig til den danske folkekirke. Og til denne udgift bidrager såvel medlemmer af folkekirken som ikke-medlemmer. Ud over dette statsbidrag dækkes folkekirkens udgifter af kirkelige skatter.”

Vedrørende understøttelsespligtens nærmere omfang anfører Henrik Zahle i et senere afsnit følgende (Henrik Zahle, a.st., side 164):

”Af grl § 4 fremgår, at ’den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten’. Med denne bestemmelse er det pålagt staten at yde folkekirken støtte. Forpligtelsen til støtte forudsætter, som nævnt, dels at kirkens bekendelsesgrundlag er ’evangelisk-luthersk’, dels at det drejer sig om en folkekirke, dvs en kirke med tilslutning fra den overvejende del af befolkningen. Under disse forudsætninger er statens støtte pligtmæssig. Hvilket omfang den økonomiske støtte skal have, må bero på lovgivningsmagten...Anden støtte end økonomisk støtte kan være borgerlig (civilretlig) anerkendelse af kirkelige handlinger og overladelse af civil administration af kirken.”

Hans Gammeltoft-Hansen anfører i ”Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (redigeret af Henrik Zahle), (2. udg, 2006), side 137, at:

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

Det nærmere omfang af den økonomiske støtte er overladt til lovgivningsmagten; støtten har gennem en længere periode være faldende. Samtidig afholder Folkekirken af egne midler (herunder den kirkelige ligning) udgifter til en række almene samfundsfunktioner, såsom begravelsesvæsen, personregistrering og vedligeholdelse af historiske kirkebygninger. I hvilket omfang staten faktisk yder økonomisk støtte til Folkekirken, lader sig således vanskeligt opgøre...

Også den ikke-økonomiske støtte må fastlægges nærmere ved lov; af § 4 og dens forarbejder kan nok udledes en pligt til (også) anden støtte end den økonomiske, men næppe noget om dens nærmere karakter og omfang. Som eksempler på sådan støtte kan nævnes helligdagsloven (lbkg. Nr. 279 af 17. juni 1983, ændret ved lov nr.

277 af 8. maj 1991) folkeskolens undervisning i kristendomskundskab (jf. lbkg. Nr. 393 af 26. maj 2005, § 5, stk. 2, 1c), driften af de teologiske fakulteter og Pastoralseminariet samt den civilretlige retsvirkning af kirkelig vielse og navngivning ved dåb.

Den grundlovsfæstede forpligtelse til at støtte Folkekirken indebærer, at en fuldstændig adskillelse mellem stat og kirke ikke vil kunne ske uden en grundlovsændring.”

For så vidt angår den kirkeretlige litteratur, kan der bl.a. henvises til H.J.H. Glædemark, som i sin disputats om ”Kirkeforfatningsspørgsmålet i Danmark indtil 1874” (1948), side 265, beskriver understøttelsespligten i grundlovens § 4 således:

”Endelig skal omtales Statens forfatningsmæssige Pligt – iflg. Grl.s § 3 [nu § 4] – til at *understøtte* den evangelisk-lutherske Folkekirke. Da Understøttelsens Karakter og Omfang ikke angives i Grundloven, maatte det efter 5. Juni 1849 blive Lovgivningsmagtens Opgave at træffe Afgørelse herom, hvad Grundlovskomiteen for øvrigt ogsaa udtaler i sin Betænkning. Der kan dog ingen Tvivl være om, at der ved Grundlovens Bestemmelse skal forstås en Understøttelse af baade materiel og ideel Natur. Dette fremgaar ogsaa af en Række Udtalelser i den grundlovgivende Rigsforsamling, først og fremmest af Kultusminister Madvig, der udtalte, at Understøttelsen dels skulde være pekuniær og materiel, dels skulde bestaae deri, ’at Staten, uden at tvinge Nogen ind i Kirken, tilveiebringer i det ydre Liv al den Sikkerhed for Kirken, som den behøver, at den freder om Kirken, freder om Gudsdyrkelsen, yder Gudsdyrkelsen Respect og sikkrer den mod enhver Forstyrrelse’. Dette har da ogsaa været Tilfældet i Tiden efter Grundlovens Udstedelse. I ideel Henseende er Folkekirken blevet understøttet derved, at Staten har draget Omsorg for, ikke blot at den evangelisk-lutherske Lære er foredraget i selve Kirken, det teologiske Fakultet ved Universitetet, Pastoralseminariet og Skolen, men ogsaa at Helligdagslovgivningen er opretholdt i Overensstemmelse med Kirkens Lære og Krav. I materiel Henseende er Folkekirken blevet understøttet dels ved Bevillinger paa Finansloven, dels ved Indbegrebet af de siden Reformationen til Kirkevæsenet henlagte Ejendomme og Indtægter.”

August Roesen omtaler i sin fremstilling af ”Dansk Kirkeret”, 3. udgave (1976), side 333, at hovedformålet med grundlovens § 4 er ”at hjemle folkekirken en privilegeret stilling”. Hertil føjes følgende (August Roesen, a.st., side 333 f):

”Ganske vist kunne denne bestemmelse muligvis med lidt ’god vilje’ forstås således, at den kun pålægger staten at give kirken *moralisk* støtte. Men den naturlige forståelse af udtrykket ’understøttelse’ er dog, at der derved tænkes tillige på *økonomisk* hjælp – og sådan er den også blevet forstået i praksis.”

Preben Espersen anfører i "Kirkeret – Almindelig del" (1999), side 24 f, bl.a. følgende:

"Bestemmelsen i § 4 om, at folkekirken som sådan støttes af staten, har gennem tiden givet anledning til nogen tvivl, men den gængse opfattelse i stats- og kirkeretlige fremstillinger er dog, at ordet understøttelse skal forstås i vid forstand som omfattende både økonomisk og moralsk støtte.

Hvilket omfang den økonomiske støtte skal have, må bero på lovgivningsmagten. Statens andel af folkekirkens udgifter har imidlertid gennem en længere årrække været konstant procentvis faldende. Staten har således ikke gennem mange år påtaget sig at yde tilskud til nye aktiviteter, men har tværtimod helt indstillet eller væsentligt nedsat tilskuddene til bestemte formål, således at udgifterne hertil helt eller i højere grad er flyttet over til den kirkelige ligning.

I forbindelse med spørgsmålet om byrdefordelingen mellem staten og folkekirken må det også tages i betragtning, at folkekirken udfører en række opgaver, som er nødvendige samfundsfunktioner. Væsentligst er begravelsesvæsenet og deltagelse i personregistreringen. Folkekirken finansierer også størstedelen af restaureringer af danske middelalderkirker, selv om disse restaureringer i høj grad sker i en almen samfundsmæssig kulturhistorisk interesse. Denne interesse kommer til udtryk bl.a. derved, at staten gennem Nationalmuseet stiller særlige krav til restaureringernes udførelse. Endelig kan nævnes, at folkekirken yder et ikke uvæsentligt tilskud til musiklivet, da folkekirken står som ansvarlig for videreførelsen af den kirkemusikalske tradition gennem installation og bevaring af værdifulde orgler i kirkerne og ansættelse af højt uddannede organister til videreførelse af kirkemusikken.

...

Det er i forbindelse med statstilskuddet gjort gældende af *Zahle*, at 'i et sådant bogholderi må også værdien af det offentlige bidrag til beregning og opkrævning af de kirkelige skatter og afgifter indgå'. *Zahle* peger dog tillige på, 'at folkekirken som ramme for størsteparten af befolkningens religiøse opfattelse og aktivitet udgør en kulturel institution, som man allerede i 1849 ved indførelsen af en statslig understøttelsespligt anerkendte ansvaret for' [Citerne er fra Henrik Zahles foreløbige udgave af "Dansk Forfatningsret"].

Under alle omstændigheder kan det fastslås, at det er vanskeligt at opgøre det samlede økonomiske mellemværende mellem stat og folkekirke.

Som eksempler på ikke-økonomisk støtte fra staten til folkekirken kan nævnes, at staten drager omsorg for de teologiske fakulteter

ved universiteterne samt for kristendomsundervisning i folkeskolen med folkekirkens evangelisk-lutherske kristendom som det centrale kundskabsområde. Det kan også nævnes, at staten tillægger visse kirkelige handlinger civilretlig virkning (vielse og navngivning ved dåb).”

I betænkning nr. 952/1982 om folkekirkens økonomi afgivet af et udvalg under Kirkeministeriet anføres side 42 følgende om bestemmelsen i grundlovens § 4:

”Fortolkningen af denne bestemmelse har gennem tiden givet anledning til meget debat, særligt med hensyn til forståelsen af ordet ‘understøttes’.

Det har således eksempelvis været fremført, at der ved understøttelse ikke nødvendigvis behøver være tale om økonomisk understøttelse gennem direkte bevillinger på finansloven, men at staten opfylder sin forpligtelse alene gennem en moralsk støtte til folkekirken eller ved at staten stiller sit skatteopkrævningsapparat til rådighed ved opkrævning af kirkeskatter.

Den gængse opfattelse i stats- og kirkeretlige fremstillinger er dog, at ordet understøttelse skal forstås i vid forstand, omfattende både moralsk og økonomisk støtte - og sådan er bestemmelsen også blevet forstået i praksis.

I udvalget har man ikke nærmere drøftet fortolkningen af grundlovens § 4, idet der fra begyndelsen har været enighed om at lægge den gængse opfattelse til grund for udvalgets arbejde.”

Den nævnte retsopfattelse er også lagt til grund i den rapport om omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud, som blev afgivet i oktober 2003 af et udvalg under Kirkeministeriet. I rapporten (side 7) er der således anført følgende:

”Det er ikke nærmere omtalt i grundloven, hvordan staten skal understøtte folkekirken. Det er imidlertid den gængse opfattelse i stats- og kirkeretlig litteratur, at statens understøttelse både skal bestå i en støtte af ‘moralsk’ karakter og af en økonomisk støtte, men at det i øvrigt er overladt til lovgiver at bestemme udformningen og omfanget af støtten.”

Vedrørende mulighederne for at omlægge statens tilskud til et bloktilskud anføres i øvrigt følgende i rapporten (side 20):

”En omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud kunne ud fra en teologisk og kirkeretlig synsvinkel betragtes som en væsentlig ændring i forhold til Grundlovens § 4, efter hvilken statens støtte til folkekirken er ensbetydende med, at staten sikrer, at der forkyndes evangelisk-luthersk kristendom i Danmark. Det kunne derfor være spørgsmålet, om den opstillede model for

omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud burde indgå i en bredere undersøgelse af forholdet mellem stat og kirke.

Udvalget har imidlertid ikke fundet, at denne indvending har tilstrækkelig vægt, idet det såvel af lov om folkekirkens økonomi som af finanslovens anmærkninger om bloktilskuddet, vil fremgå, at statskassen gennem et bloktilskud afholder en del af fællesfondens udgifter, og at fællesfondens udgifter bl.a. skal omfatte løn og pensioner til folkekirkens præster og provster."

Om betydningen af bestemmelsen i grundlovens § 4 kan der i øvrigt bl.a. henvises til C.G. Holck, "Den danske Statsforfatningsret", 2. del (ved C. Goos og J. Nellermann, 1869), side 262 f, C. Goos og H. Hansen, "Grundtræk af den danske Statsret" (1890), side 35 f., Henning Matzen og Johannes Timm, "Haandbog i den danske Kirkeret" (1891), side 74 og 99, Henning Matzen, "Den danske Statsforfatningsret", 4. udgave (1909), side 314, Knud Berlin, "Den danske Statsforfatningsret", Bind 2, 2. udgave (1939), side 367 f, H.J.H. Glædemark i sin disputats om "Kirkeforfatningsspørgsmålet i Danmark indtil 1874" (1948), side 265, August Roesen, "Dansk Kirkeret", 3. udgave (1976), side 314 og 333 f., Inger Dübeck, "Den retlige regulering af kirkernes økonomi i de nordiske lande" i Kirkeretsantologi (2004), side 215 f. samt Peter Christensen, "Folkekirken og finansloven" i Udfordringer til folkekirken (2006), side 53 ff.

3. Kort om folkekirkens økonomi og opgaver

3.1. Folkekirkens primære indtægter består af tilskud fra staten samt kirkeskat. Folkekirken har herudover bl.a. indtægter, herunder renter, udbytte mv., af kirkens kapitaler samt fra betaling for brug af kirke og kirkegård.

De nærmere regler om statstilskud til folkekirken er fastsat i § 20 i lov om folkekirkens økonomi, jf. herved lovbekendtgørelse nr. 560 af 17. juni 2009. Den pågældende bestemmelse, der har overskriften "statstilskud", er sålydende:

§ 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 herudover et årligt tilskud til fællesfonden svarende til 40 pct. af fællesfondens udgifter til lønninger til provster og præster. Det antal stillinger, der finansieres som nævnt i 1. pkt., fastsættes på de årlige finanslove.

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.”

Under de gældende regler for folkekirkens økonomi afholdes udgifter vedrørende løn til præster og provster således delvis af statens tilskud og delvis af folkekirkens fællesfond, det vil sige på et nationalt niveau. Løn til biskopper samt pension til tidligere præster, provster og biskopper afholdes fuldt ud af staten. Staten yder desuden i begrænset omfang tilskud til restaurering af kirker. Udgifter vedrørende kirkegårdsdrift og vedligeholdelse af kirkebygninger afholdes på lokalt niveau af sognenes kirkelige kasser, som menighedsrådene har ansvar for inden for bevillingsmæssige rammer, der fastsættes af provstiuvalgene. Desuden finansieres løn til et mindre antal præstestilling af de lokale kirkelige kasser.

3.2. For så vidt angår folkekirkens opgaver kan disse overordnet set opdeles i to hovedgrupper.

Den ene gruppe vedrører kirkelig betjening, mens den anden gruppe vedrører folkekirkens varetagelse af samfundsopgaver.

Kirkeministeriet har oplyst, at den sidstnævnte gruppe bl.a. anses for at omfatte bevarelse af kulturarv i form af vedligeholdelse af kirker, kirkers historiske inventar og kirkegårde m.v., begravelsesvæsenet i form af drift og vedligeholdelse af kirkegårde samt funktionen som begravelsesmyndighed, vielse med borgerlig gyldighed og personregistrering i form af registrering af alle, der fødes og dør i Danmark (bortset fra Sønderjylland) samt administration af navneændringer. Desuden bidrager folkekirken på flere områder til det kulturelle og samfundsmæssige liv på en måde, som rækker ud over det decideret kirkelige. Det gælder bl.a. inden for musik og kunst.

Fælles for alle de nævnte områder er, at de primært finansieres af folkekirkens egne midler. Staten yder tilskud i begrænset omfang (ca. 14 mio. kr. årligt) til restaurering af kirkebygninger og kirkers historiske inventar, jf. herved bestemmelsen i § 20, stk. 3, i lov om folkekirkens økonomi, som er omtalt ovenfor under pkt. 3.1.

Staten bidrager også via tilskuddet til præsteløn til at dække en begrænset del af lønudgifterne vedrørende personregistrering, og udgifter vedrørende navneændringer dækkes i et vist omfang ved overførsel fra staten til folkekirken af det gebyr, som borgere betaler i forbindelse med navneændring.

Adskillige af de anførte opgavers løsning har gennem århundreder været varetaget af kirken. I relation til begravelsesvæsenet er det bl.a.

oplyst, at når denne opgave primært varetages af folkekirken, hænger det sammen med, at der i århundreder har været kirkegårde ved kirkerne, og at der, bortset fra et mindre antal kirkegårde eller begravelsespladser, som tilhører andre trossamfund, ikke har været ønsker om at få godkendelse til at anlægge andre begravelsespladser.

Tilsvarende er det, for så vidt angår personregistreringen, oplyst, at den grundlæggende civile personregistrering i Danmark omfatter registrering af alle, der fødes og dør i Danmark. Denne registrering har i ca. 360 år været varetaget af sognepræsterne i folkekirken. I Sønderjylland varetages den grundlæggende civile personregistrering dog af kommunerne. Det er en videreførelse af den ordning, som var gældende i Sønderjylland, mens landsdelen hørte til Tyskland.

3.3. Om udviklingen i statens tilskud fra 1849 (hvor den første grundlov blev indført) til i dag har Kirkeministeriet oplyst følgende:

"Statens tilskud i perioden 1849 - 1919

Statens økonomiske støtte til folkekirken udspringer som nævnt af grundlovens § 4, ifølge hvilken 'Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten'.

I de første årtier efter grundloven var den økonomiske støtte dog af begrænset omfang. Det skyldtes, at folkekirken stort set kunne finansieres af indtægter fra præstegårdssjord og de forskellige forpligtelser, som landets indbyggere fra gammel tid havde til at betale afgifter i form af bl.a. tiende i forbindelse med landbrug og 'præstepenge' i byerne.

I årene omkring grundlovens ikrafttræden kom biskopperne på fast løn, der blev betalt af staten. Det var en konsekvens af, at staten havde overtaget de kapitaler m.v., som tidligere finansierede bispeembederne.

I sidste halvdel af 1800-tallet ydede staten desuden tilskud til opførelse af nye kirker og tilskud til løn ved præsteembeder, der ikke havde et økonomisk fundament i form af de forskellige afkast og ydelser, som ellers finansierede præsteembederne.

Statens tilskud 1919 - 1969

Efter år 1900 svandt folkekirkens mulighed for 'selvfinansiering' hastigt ind.

Dels på grund af lovgivning om tiendeaflysning og grundbyrdeaflysning samt afskaffelse af indbyggernes (folkekirkemedlemmernes) forskellige andre historiske forpligtelser til løbende at betale forskellige afgifter til kirken. Dels på grund af jordreformerne, som bl.a. omfattede udstykning af præstegårdssjord. Og endelig på grund af den almindelige økonomiske udvikling i det danske samfund.

Det medførte, at der i 1919 blev vedtaget en lønningslov for folkekirkens tjenestemænd uden for København og Frederiksberg. Den indebar, at medlemmer af folkekirken skulle til at betale en kirkeskat til 'præsteembedernes fællesfond' (siden 1986 blot betegnet som 'fællesfonden'), som betalte en del af præstelønnen. Den medførte desuden en forøgelse af statens tilskud til løn og pension til præster, samt at staten forpligtede sig til at betale op til 50 % af pensionen til præster.

Fra begyndelsen af 1920'erne skete en markant forøgelse af statens tilskud til løn og pension til præster og provster. Statens tilskud til præsteløn blev i øvrigt øget flere gange i løbet af de følgende årtier i forbindelse med, at lønningsloven blev revideret.

Byrdefordeling: 60 % fra staten og 40 % fra fællesfonden

Ved lønningsloven af 1969, som blev vedtaget sideløbende med tjeneste-mandsloven, blev der fastsat en procentvis byrdefordeling mellem staten og fællesfonden.

Staten skulle herefter betale 60 pct. af såvel løn som pension til præster og provster, og fællesfonden skulle betale 40 pct. Det blev dog fastholdt, at statskassen fuldt ud skulle betale biskoppernes løn, stiftsøvrighedernes og bispeembedernes kontorhold samt udgifter til drift og vedligeholdelse af bispegårdene. Denne særstilling for biskopper og bispeembeder var begrundet i, at staten i sin tid havde overtaget de indtægter og kapitaler, som havde finansieret bispeembederne.

På trods af den fastsatte procentfordeling af byrden kom statens tilskud til løn og pension til præster i løbet af de følgende år alligevel gradvis til at udgøre en stadig mindre del af de samlede løn- og pensionsudgifter.

I 1984 dækkede statens tilskud reelt kun ca. 50 pct.

Det skyldtes, at der i 1970'erne var blevet gennemført en ordning med rådighedstillæg til præster, som blev fuldt ud finansieret af fællesfonden. Desuden var der blevet oprettet et antal deltidsstillinger som hjælpepræst for at imødekomme behov, der udsprang af befolkningsudviklingen. Disse stillinger blev også finansieret fuldt ud af fællesfonden.

Særskilt lov om folkekirkens økonomi - ny byrdefordeling

I 1984 blev der på baggrund af et udvalgsarbejde udformet en særskilt lov om folkekirkens økonomi (lov nr. 645 af 19. december 1984). Denne lov trådte ved sin ikrafttræden den 1. januar 1986 bl.a. i stedet for den hidtidige lov om folkekirkens lønningsvæsen.

Med økonomiloven blev der gennemført en omlægning af statens tilskud til folkekirken. Udgangspunktet for omlægningen var, ifølge bemærkningerne til lovforslaget, at statens tilskud til folkekirken hverken skulle forhøjes eller nedsættes. Samtidig ønskede man

imidlertid, at tilskuddet inden for den uændrede økonomiske ramme skulle tilrettelægges på en administrativt mere hensigtsmæssig måde end tidligere.

Det administrativt mere hensigtsmæssige opnåede man bl.a. ved at ophæve den særordning, hvorefter præsters rådighedstillæg og løn til hjælpepræster fuldt ud blev finansieret af fællesfonden, og lade disse udgifter finansiere af statstilskud og fællesfond i fællesskab i lighed med den øvrige løn til præster og provster.

Man fandt endvidere, at det administrativt og regnskabsmæssigt ville være en forenkling, hvis pensionsudgiften vedrørende tjenestemandsansatte præster og provster blev samlet hos staten i stedet for at være delt mellem staten og fællesfonden.

Som konsekvens heraf blev fordelingsnøglen for løn og pension til præster ændret med lov om folkekirkens økonomi, så staten derefter skulle yde et tilskud svarende til 40 pct. af lønnen til provster og præster, inklusive hjælpepræster, men samtidig overtog den fulde byrde ved pension til tjenestemandsansatte præster.

Ved omlægningen blev det samtidig tilstræbt, at staten skulle anerkende en forpligtelse til at medvirke til vedligeholdelse af kirkebygninger og deres historiske inventar. Det skete ved, at det i økonomiloven blev bestemt, at staten skal yde et tilskud til restaurering af kirkebygninger og inventar på mindst 14 mio. kr. årligt. Endnu et led i omlægningen var, at udgifterne ved bispeembedernes og stiftsøvrighedernes kontorhold og ejendomme blev flyttet fra staten til fællesfonden, hvorimod løn og pension til biskopperne fortsat betales af staten.

Nye undtagelser fra procentfordelingen

Ligesom tilfældet havde været efter 1969 blev der i løbet af få år efter 1985 indført nye undtagelser fra den fastsatte procentfordeling af udgifterne til præsters løn og pension.

Ved en ændring af økonomiloven i 1997 blev det bestemt, at lønudgiften i forbindelse med specialpræstestillinger, dvs. præstestillinger ved institutioner eller for grupper af personer, for hvilke der ikke er valgt menighedsråd, finansieres fuldt ud af fællesfonden og ikke skulle være omfattet af den generelle 40/60-fordeling af præstelønnen mellem staten og fællesfonden. Denne ændring var begrundet i et ønske om, at man kunne imødekomme folkekirkens ønske om flere præstestillinger, uden at det medførte en forøgelse af statens tilskud til præsteløn.

Med lov nr. 1567 af 20. december 2006 blev der igen ændret på finansieringen af præstelønnen. Ordningen med, at lønnen til specialpræstestillinger fuldt ud blev finansieret af fællesfonden, blev ophævet, så disse stillinger finansieres på samme måde som

almindelige sognepræstestillinger med 40 % fra staten og 60 % fra fællesfonden.

Samtidig blev der imidlertid med lov nr. 1567 også skabt mulighed for, at der kan oprettes lokalt finansierede præstestillinger. Løn og pensionsbidrag vedrørende disse stillinger udredes af fællesfonden, som får udgifterne refunderet af kirkekasserne i de sogne, hvor de lokalt finansierede præster er ansat. Selv om disse stillinger finansieres af lokale midler er det også for disse stillinger kirkeministeren, som er ansættelsesmyndighed."

4. Justitsministeriets vurdering

Justitsministeriet er anmodet om at vurdere, om en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud vil rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 4.

Det er i den forbindelse oplyst, at der vil være tale om at omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken fra et tilskud til præstelønninger mv. til en støtte til de samfundsopgaver, som folkekirken varetager med hensyn til kirkegårdsdrift, vedligeholdelse af kirker og kirkers historiske inventar samt personregistrering mv. Det er samtidig oplyst, at nogle af de opgaver, som i dag finansieres over finansloven, vurderes at have en særlig statslig karakter, og at der derfor formentlig vil blive tale om, at de ikke omfattes af et bloktilskud, men fortsat bliver finansieret særskilt over finansloven. Den påtænkte omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken vil efter det oplyste ikke indebære ændringer i det (samlede) beløb, hvormed staten støtter folkekirken.

Om den skitserede model for en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken skal Justitsministeriet udtale følgende:

I grundlovens § 4 er det fastsat, at "den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten."

Bestemmelsens 2. led – om at folkekirken (som sådan) understøttes af staten – har gennem tiden givet anledning til nogen tvivl, men den gængse opfattelse i statsretlig og kirkeretlig litteratur er dog, at udtrykket "understøttelse" skal forstås i vid forstand, dvs. som en forpligtelse for staten til at yde både økonomisk og moralsk støtte. Bestemmelsen er også blevet forstået sådan i praksis. Der henvises herved nærmere til det, som er anført ovenfor under notatets pkt. 2.

Efter Justitsministeriets opfattelse må bestemmelsen i grundlovens § 4 således antages at indebære en forpligtelse for staten til at yde en vis økonomisk støtte til folkekirken. Dette er også tidligere lagt til grund i forbindelse med den daværende justitsministers besvarelse af 19. april

2001 af et samrådsspørgsmål stillet den 12. marts 2001 af Folketingets Kirkeudvalg.

Det er i forbindelse med tidligere forslag om omlægning af statens økonomiske støtte til et bloktilskud blevet anført, at bestemmelsen i grundlovens § 4 indebærer en forpligtelse for staten til (specifikt) at yde tilskud til den kirkelige forkyndelse, jf. herved bl.a. folketingsdebatten den 3. marts 2000 vedrørende et forslag til folketingsbeslutning (fremsat af Kristeligt Folkeparti) om nedsættelse af en kommission med henblik på at omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken og undersøge den civile registrering (gengivet i Folketingets Forhandlinger 1999-2000, spalte 4852 ff.).

Efter Justitsministeriets opfattelse ses der imidlertid ikke at være retskildemæssige holdepunkter for en sådan retsopfattelse. Som anført ovenfor i notatets pkt. 2 er der i forarbejderne til 1849-grundloven givet udtryk for, at understøttelsens art og omfang overlades til fremtidens lovgivning. Denne opfattelse genfindes også i den statsretlige og kirkeretlige teori og er desuden tidligere lagt til grund i praksis. Den historiske udvikling viser endvidere, at statens tilskud til folkekirken gennem tiden er undergået markante ændringer, idet man er gået fra en ordning, hvor staten i perioden fra 1849 til 1919 kun i begrænset omfang bidrog med økonomiske tilskud til folkekirken (som primært blev anvendt til at betale biskoppernes løn) og til en ordning i dag, hvor staten primært yder tilskud til præstelønninger mv., men samtidig også giver tilskud til bl.a. restaurering af kirker og kirkers historiske inventar samt særligt bevaringsværdige gravminder, jf. nærmere herom ovenfor under notatets pkt. 3.

På baggrund af forarbejderne til grundlovens § 4, den statsretlige og kirkeretlige teori samt praksis på området må det efter Justitsministeriets opfattelse antages at være overladt til Folketinget at beslutte den nærmere karakter af statens støtte til folkekirken, herunder dennes art og omfang. Man kan altså ikke generelt fastslå karakteren af den økonomiske støtte, som staten efter grundlovens § 4 er forpligtet til at yde til folkekirken.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at en omlægning som den påtænkte af statens økonomiske støtte til folkekirken fra et tilskud til præstelønninger mv. til en støtte til de samfundsmæssige opgaver, som kirken varetager med hensyn til restaurering af kirker, begravelsesvirksomhed, personregistrering mv., ikke kan antages at rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 4. Der kan herved også peges på, at disse opgaver gennem århundreder er blevet varetaget som en del af folkekirkens virksomhed.