

Selskab for Kirkeret

En kirkeforfatning anno 2011

Rapport fra en arbejdsgruppe nedsat af Selskab for Kirkeret

September 2011

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| I. Indledning | 4 |
| II. Resumé | 5 |
| III. Baggrunden for forfatningsforslaget | 9 |
| A. Generelt om baggrunden | 9 |
| B. Folkekirken indre anliggender | 10 |
| C. Andre spørgsmål | 12 |
| IV. Teologiske overvejelser om en kirkeforfatning | 13 |
| A. Martin Luther og lutherdommen | 13 |
| B. Teologiske argumenter i det 19. århundrede | 16 |
| C. Teologiske argumenter i det 20. århundrede | 20 |
| D. Den nyere diskussion | 25 |
| E. Et nutidigt udgangspunkt for en kirkeforfatning | 28 |
| V. Tidligere forsøg | 30 |
| A. Det 19. århundrede | 31 |
| B. Det 20. århundrede | 32 |
| C. Sammenfatning | 34 |

| | |
|---|----|
| VI. Kirkeforfatning for majoritetskirker i Nordeuropa i lyset af europæisk religionsret | 35 |
| A. Retshistorie | 35 |
| B. Religionsfrihed og magtens tredeling | 36 |
| C. Religionsfrihed som kollektiv rettighed | 37 |
| D. Aktuelle udviklingstendenser | 39 |
| VII. Forsøg på en kirkeforfatning i dag | 40 |
| A. Indhold og virkning af grundlovens § 66 | 41 |
| B. Form og indhold af en kirkeforfatningslov | 43 |
| C. Folkekirkens status mv. | 44 |
| D. Folkekirkens medlemmer | 46 |
| E. Folkekirkens organer, embeder og ansatte | 46 |
| F. Folkekirkens frihedsrettigheder | 51 |
| G. Retspleje | 52 |
| H. Tilsyn | 54 |
| I. Økonomi | 56 |

Litteratur

I. Indledning

Efter § 66 i grundloven (grl.) ordnes folkekirkens forfatning ved lov. Bestemmelsen kan uændret føres tilbage til junigrundloven af 1849. Siden da har spørgsmålet om en forfatning for folkekirken været behandlet i fire kommissioner. Den sidste blev nedsat i 1928 og afgav betænkning i 1940. Herudover har der været en række private forsøg, senest "Kirkens mund og mæle" fra 1992. Ingen af disse bestræbelser har ført til, at der er blevet fremsat forslag til en kirkeforfatningslov.

Selskab for Kirkeret, der blev oprettet i 1986 med henblik på at fremme kirkeretlig forskning og undervisning og at virke for udbredelse til kirkeretlige problemstillinger mv., har fundet, at tiden er inde til at gøre et nyt forsøg, og fremlægger hermed et forslag til, hvordan en kirkeforfatning kan tænkes at se ud i dag. Selskab for Kirkeret håber, at forslaget kan indgå i debatten om folkekirkens fremtid.

Med henblik herpå nedsatte bestyrelsen for Selskab for Kirkeret i 2010 en arbejdsgruppe bestående af medlemmer af selskabets bestyrelse. Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

Peter Christensen, selskabets formand, fhv. stiftamtmand, ph.d.

Svend Andersen, selskabets næstformand, professor dr. theol.

Peter Garde, fhv. dommer.

Lisbet Christoffersen, professor (mso), ph.d.

Jakob Hvidt, provst.

Anders Jørgensen, specialkonsulent.

Andre medlemmer af selskabets bestyrelse har i forskellig grad deltaget i arbejdsgruppens møder og bidraget til udarbejdelsen i forskellig grad. De i rapporten fremsatte synspunkter deles ikke nødvendigvis af den samlede bestyrelse.

Professor emeritus dr. theol. Theodor Jørgensen og Folketingets ombudsmand, professor dr. jur. Hans Gammeltoft-Hansen har efter anmodning fra arbejdsgruppen deltaget i nogle af gruppens møder og herunder bidraget med erfaringer og meninger.

Redaktionen af rapporten og udarbejdelsen af det heri indeholdte forfatningsforslag er foretaget af Peter Christensen og Svend Andersen.

Rapporten vil blive fremlagt for selskabets medlemmer til debat på årsmødet på Det Teologiske Fakultet, Københavns Universitet, den 26. september 2011. Mødet er åbent for alle interesserede. Herudover er både medlemmer og andre interesserede velkomne til at fremkomme med deres bemærkninger til rapporten og det heri indeholdte forfatningsforslag. Bemærkningerne skal være Selskab for Kirkeret i hænde senest den 1. december. Nærmere oplysning om post- og mailadresse fremgår af selskabets hjemmeside, www.kirkeret.dk, hvor man også kan læse mere om selskabets virke.

Herefter vil selskabets bestyrelse i lyset af debatten og de indkomne bemærkninger udforme den endelige rapport.

Rapporten vil sammen med foredragene på selskabets medlemsmøder i efteråret 2010 og foråret 2011, der også har behandlet aspekter af forfatningsspørgsmålet, blive offentliggjort i Kirkeretsantologi 2012. Forfatning for folkekirken, som udgives i 2012.

II. Resumé

Efter § 66 i grundloven (grl.) ordnes folkekirkens forfatning ved lov. Bestemmelsen kan uændret føres tilbage til junigrundloven af 1849. Spørgsmålet om en forfatning for folkekirken har været behandlet utallige gange i officielt og privat regi, uden at disse bestræbelser har ført til, at der er blevet fremsat forslag til en kirkeforfatningslov. Selskab for Kirkeret har fundet, at tiden er inde til at gøre et nyt forsøg, og fremlægger med rapporten et forslag til, hvordan en kirkeforfatning kan tænkes at se ud i dag.

I **kapitel III** anføres det, at der i den nuværende politiske situation synes at være mulighed for, at der kan blive nedsat en kirkekommission til at undersøge og fremkomme med forslag om folkekirkens indretning og stilling, særligt i relation til andre trossamfund. Et resultat af et sådant arbejde, der naturligvis skal holde sig inden for grundlovens rammer, kan være, at man omsider opfylder løftet i grl. § 66, så vi kan få en friere og mere selvstændig folkekirke.

Det er vel næppe heller helt usandsynligt, at der inden for en kortere årrække nedsættes en forfatningskommission til at modernisere grundloven i lyset af samfundsudviklingen i de forløbne næsten 60 år. Resultatet kan være bibeholdelse af den nuværende folkekirkeordning, men det kan også være, at der besluttes ændringer i forholdet mellem stat og kirke, i yderste konsekvens en adskillelse. En fastholdelse af det særlige forhold mellem staten og folkekirken som den kirke, den overvejende del af

befolkningen tilslutter sig, sammen med en selvstændiggørelse af folkekirken med egne kirkeorganer, hvis udformning fastlægges i en kirkeforfatningslov, er måske det tænkeligste udfald.

Denne rapport fra Selskab for Kirkeret skal ses som et bidrag til de diskussioner om folkekirkens fremtidige struktur, som kan forventes i den kommende tid. Selskab for Kirkeret har med sit udspil ønsket at yde sit til, at grundlaget for debatten bliver så godt som muligt.

Ellers har baggrunden for Selskab for Kirkerets initiativ været mere pragmatiske overvejelser over folkekirkeordningen og en erkendelse af, at den hidtidige måde at fortolke og administrere løftet i § 66, nemlig at overlade det til Folketinget og Kirkeministeriet løbende at tage initiativ til at udforme lovgivning og administrativ regulering på det folkekirkelige område, afstedkommer stadig flere problemer. Der peges også på, at der de senere år er blevet stillet spørgsmålstegn ved hensigtsmæssigheden og legitimiteten af en række initiativer og beslutninger inden for det, der normalt er blevet opfattet som folkekirkens "indre anliggender" (kultus og ritus), men som reguleres ved statslige regler. Der gennemgås en række sager, hvor staten har fastlagt, hvordan folkekirken som trossamfund skal forholde sig. Der redegøres også for organisatoriske/styringsmæssige forhold, der falder uden for kerneområdet af indre anliggender.

I **kapitel IV** gøres der rede for teologiske overvejelser om en kirkeforfatning.

En kirkeforfatning skal regulere kirken som organisation og institution, men den skal tage afgørende hensyn til, at kirken kristelig set er den "hellige, almindelige kirke, de helliges samfund". Som evangelisk-luthersk har Folkekirken sit særlige præg fra luthersk teologi og bekendelse. Afgørende er her, at kirken skal varetage troens *åndelige* område, der er forskelligt fra det *verdslige* (herunder det politiske). Skønt kirken som åndelig størrelse er skjult, forudsætter den ydre midler: Forkyndelsen af evangeliet og forvaltningen af de to sakramenter dåb og nadver. Den ydre formidling kan principielt foretages af enhver døbt (det almindelige præstedømme), men der findes et særligt præsteembede, som bestemte personer kaldes og ordineres til.

På trods af kirkens tilknytning til det 'åndelige regimente' blev de lutherske kirker organiseret som fyrstekirker. Begrundelsen var, at fyrsterne havde del i det almindelige præstedømme og var "kirkens fremmeste medlemmer". Reformationen i Danmark fulgte dette mønster og det kongelige styre af den danske kirke kulminerede i enevældens statskirke.

Den teologiske diskussion i det *19. århundrede* handlede i høj grad om de kirkelige konsekvenser af den begyndende demokratisering. Hovedpunkterne er: Landsherrernes kirkeregimente afvises generelt, især fordi tanken om den politiske suveræn som *praecipuum membrum ecclesiae* ikke giver mening med et 'bekendelsesløst' parlament. Ingen forsvarer den rene statskirke. Til varetagelse af indre anliggender bør kirken have sine egne organer. Folkekirke betyder den kirke, som det overvejende flertal af befolkningen tilhører. Folkekirken som organisation er en konfessionsløs ramme om folkets kristne religionsudøvelse (Grundtvig). Folkekirken har en national dimension.

I den teologiske diskussion i det *20. århundrede* er hovedpunkterne: En kirkeordning skal værne om det kirkelige embede. Folkekirken er en lægmandskirke, ikke en præstekirke. Det eneste åndelige ved kirken er evangeliet. Kirken er et handlende fællesskab. Den 'grundtvigske' rummelighed omfortolkes til at omfatte de eksistentielt engagerede og dem, der holder spørgsmålet om kristendommen åbent. Folkekirken omfatter ikke (mere) hele den danske befolkning. Det almindelige præstedømme er forskelligt fra

demokratisk deltagelse i den politiske styring af kirken. Forkyndelsesfriheden kan trues af kirkeligt demokrati. En selvstændiggørelse af kirken rummer fare for magtskygge og synliggørelse af det kristelige.

I en *nutidig* sammenhæng må det fastholdes, at bestemmelser med tilknytning til Folkekirkens grundlæggende opgave at forkynde evangeliet ("indre anliggender") afgøres med pastoral og teologisk sagkundskab på grundlag af en forpligtende fortolkningssamtale. At en sådan føres i et selvstændigt kirkeligt organ, gør hverken kirken 'hellig' eller 'meningsytrende'.

I **kapitel V** skitseres forsøgene i det 19. og 20. århundrede på at tilvejebringe en kirkeforfatning. Både de officielle i form af de fire kirkekommissioner og de mange private initiativer, senest "Kirkens mund og mæle" fra 1992, behandles.

Gennemgangen viser, at der er en forbløffende overensstemmelse for de væsentligste karakteristika vedkommende mellem de mange forslag. Både de forberedende og de foreslåede organer (kirkeråd) har været sammensat ud fra et ønske om paritet mellem gejstlige og læge medlemmer, hvor forskellige de end var for enkelthedernes vedkommende. Så godt som alle forslag munder ud i en høringsret, men ikke et krav om samtykke endsige kompetence til at fastsætte regler eller træffe afgørelser.

Det anføres, at årsagerne til at løfteparagraffen aldrig er blevet opfyldt efter den oprindelige hensigt, men stykkevis og delt i form af en række kirkelove, både i det 19. og 20. århundrede må søges i et sammenfald af meget forskellige politiske og kirkelige gruppers interesser i at undgå en samlet kirkeforfatning med et kirkeråd i spidsen.

I **kapitel VI** behandles kirkeforfatningsspørgsmålet i forhold til europæisk religionsret. Det anføres, at der kan peges på fire hovedformer for kirkeordninger: 1) sui generis-ordningen, hvor staten anerkender omfanget af en kirkelig jurisdiktion, 2) ordninger baseret på forenings- eller forsamlingsprincipper, 3) stats- og folkekirkeordninger, hvor staten skaber det retlige grundlag for kirkedannelsen, samt 4) ordninger om auto-kefale nationalkirker, hvor staten sikrer/godkender kirkens retlige status.

Europæisk religionsret reguleres af internationale konventioner, især Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis art. 9 beskytter religionsfriheden, herunder også religionsfriheden for trossamfund. Religionsfrihedsbeskyttelsen i art. 9 skal holdes op mod andre interesser, der er beskyttet ved konventionen.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en række af disse domme fastslået, at det er statens opgave at beskytte religionsfrihed og sikre den faktiske og nødvendige pluralisme i samfundet. Inden for rammerne af sikkerhed for mindretal har staten også ret til at give særskilt støtte til majoritetskirker. Det fastslås i de samme domme, at det ikke er staternes opgave at drive religion.

Det var en forudsætning ved Danmarks tiltrædelse af konventionen, at en ordning med "Established Churches" kunne opretholdes. Men forudsætningen må stadig være, at en sådan kirkeordning hverken anvendes til urimelig forskelsbehandling af mindretal eller til at undertrykke flertallets religionsfrihed.

I sidste del af kapitlet omtales kirkeordningerne i de andre nordiske lande.

I **kapitel VII** skitseres, hvordan en kirkeforfatning kan tænkes at se ud anno 2011.

I **afsnit A** gennemgås indhold og virkning af løftet om en forfatning for folkekirken i grl. § 66, der er gået uændret igen i alle fire grundlove. Det nævnes, at de eneste løfterparagraffer i grundloven, der endnu ikke er opfyldt, vedrører trosforhold, nemlig § 66 og § 69, hvorefter de fra folkekirkens afvigendes trossamfunds forhold ordnes ved lov.

Reglerne om folkekirkens organer og deres kompetence er i stort omfang fastlagt ved lov og administrative regler. Dog er der ikke gennemført en egentlig kompetencefastlæggelse for folkekirken på landsplan. Der har gennem årtier været en praksis, hvorefter kirkeministrene uanset partifarve med kun få undtagelser har været tilbageholdende med at påtvinge folkekirken regler og foranstaltninger, som der ikke er bred accept af. Det ændrer imidlertid ikke ved, at spørgsmålet opstår i forhold til religionsudøvelsens kerne (kultus og ritus), i forhold til rammerne herfor og i forhold til bredere spørgsmål, herunder opkrævning og anvendelse af landskirkeskatten. Folkekirken savner derfor fortsat det i grundloven forudsatte selvstyre med egne organer.

Det påpeges, at den aktuelle virkning af § 66 først og fremmest er, at reguleringen af folkekirkens styrelsesforhold skal ske ved lov.

Der opstilles følgende forudsætninger for en kirkeforfatning: 1) Folkekirken skal ikke være et almindeligt statsorgan, men heller ikke en frikirke, 2) folkekirken skal have en vis selvstændig beslutningskompetence, i hvert fald hvad angår de indre anliggender, og 3) kirkeforfatningen skal regulere de afgørende styrelsesmæssige forhold samt fastsætte de principielle eller væsentlige regler på en række områder.

I **afsnit B** behandles form og indhold af en kirkeforfatningslov, der må regulere de overordnede forhold, mens fastsættelsen af det nærmere indhold må overlades til lovgiver, kirkeministeren efter bemyndigelse eller til de nye kirkeorganer.

Det foreslås, at kirkeforfatningsloven bygges op af følgende kapitler: 1) Folkekirkens status mv., 2) folkekirkens medlemmer, 3) folkekirkens organer, embeder og ansatte, 4) frihedsrettigheder, 5) retspleje, 6) tilsyn og 7) økonomi, jf. afsnit C-I nedenfor.

Folkekirkens status behandles i **afsnit C**. Det foreslås, at folkekirken – som i dag – ikke udgør et samlet retssubjekt, men skal bestå af flere retssubjekter, herunder de foreslåede kirkeorganer (kirkemødet og kirkerådet), der således samlet udgør "folkekirken".

Folkekirken skal stadig være en del af den offentlige forvaltning, dvs. at de offentligretlige love som forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven og ombudsmandsloven mv. stadig skal gælde for folkekirken.

I **afsnit D** om folkekirkens medlemmer anføres det, at kirkeforfatningsloven skal indeholde de grundlæggende regler om stiftelse og ophør af medlemskab, retssikkerhed for medlemmerne, tilhørsforholdet til folkekirkens menigheder og folkekirkemedlemmernes ret til kirkelig betjening.

Folkekirkens organer, embeder og ansatte behandles i **afsnit E**. Det foreslås som noget nyt, at folkekirken skal have et kirkemøde og et kirkeråd efter grundprincippet i "Kirkens mund og mæle". Kirkemødet sammensættes af samtlige medlemmer af stiftsrådene. Kirkemødet skal fungere som referencegruppe for kirkerådet og være et debatforum, hvor de store linier lægges. Kirkerådet bliver det egentlige styrende

centrale organ. Det består af 16 medlemmer – 8 læge og 8 gejstlige – hvoraf de fleste udpeges af kirkerådet. Kirkerådet foreslås tillagt kompetence på fire nærmere definerede områder: 1) indre anliggender (regelfastsættende), 2) regler af betydning for folkekirken (høringsberettiget), 3) initiativret og 4) økonomi. (Sidstnævnte behandles neden for i afsnit I).

I **afsnit F** om folkekirken frihedsrettigheder beskrives kort de overordnede regler for sognebåndsløsning, stiftsbåndsløsning samt retten til at danne valgmenigheder.

Afsnit G behandler retsplejen. Der gengives overvejelser, om et lærenævn er at foretrække for præsteretten, ligesom der gøres nogle bemærkninger om præsterettens funktion og præsters retstilling. Der påpeges herunder nogle mangler i lovgivningen. Da der ikke i den nedsatte arbejdsgruppe har været enighed om at foretrække at bevare præsteretten eller at oprette lærenævn, lader rapporten dette spørgsmål stå åbent.

I **afsnit H** om tilsyn foreslås det, at stiftsøvrigheden og dermed embedet som stiftamtmand nedlægges. De administrative opgaver overføres til biskoppen, mens selve tilsynet overføres til statsforvaltningerne, efter de regler der gælder for tilsynet med kommunerne. Det indebærer bl.a., at tilsynet alene skal være et legalitetstilsyn. Det foreslås, at kirkeministeren varetager de opgaver i forhold til tilsynet, som indenrigsministeren varetager på det kommunale område.

I **afsnit I** behandles økonomien. Det foreslås, at landskirkeskatten i fremtiden skal fastsættes af kirkerådet. Det foreslås endvidere, at statens tilskud til folkekirken omlægges fra et tilskud til præstelønninger mv. til en støtte til samfundsopgaver, som folkekirken varetager (bloktilskud). Det foreslås endelig, at fællesfonden overføres til kirkerådets bestyrelse.

III. Baggrunden for forfatningsforslaget

A. Generelt om baggrunden

Efter folketingsvalget den 15. september 2011 og den forventede dannelse af en regering under socialdemokratisk ledelse med deltagelse af Det Radikale Venstre (eller dog med de radikale som støtteparti) synes der at være mulighed for, at der kan blive nedsat en kirkekommission til at undersøge og fremkomme med forslag om folkekirken indretning og stilling, særligt i relation til andre trossamfund. Et sådant forslag skal naturligvis holde sig inden for grundlovens rammer, men selv med denne begrænsning er der plads for en nyordning. En mulighed kan således være, at staten i større eller mindre omfang giver plads for en friere og mere selvstændig folkekirke ved at opfylde løfteparagraffen i grl. § 66 om en forfatning for folkekirken.

Det er i øvrigt interessant at iagttage, hvordan det er blevet "comme il faut" at tale om en forfatning for folkekirken. Kirkeminister Per Stig Møller har således givet udtryk for, at hvis folkekirken ønsker en

forfatning, kan man da få det. Problemet er blot, at ingen på vegne af folkekirken, som den i dag er indrettet, kan svare, om det er det, man ønsker.

Men også ønsket om en modernisering af den verdslige forfatning trænger sig på. Den nugældende grundlov har 58 år på bagen. Det er længe i en tid, hvor udviklingen på alle samfundsområder går så stærkt. Det er vel derfor ikke helt usandsynligt, at der inden for en kortere årrække, hvis der skabes den nødvendige brede forståelse blandt Folketingets partier, vil blive nedsat en forfatningskommission.

Resultatet af et sådant kommissionsarbejde, der vil strække sig over flere år, kan naturligvis være bibeholdelse af status quo for folkekirken, men det kan også være, at der besluttet ændringer i forholdet mellem stat og kirke, i yderste konsekvens en adskillelse af stat og kirke. En fastholdelse af det særlige forhold mellem staten og folkekirken som den kirke, den overvejende del af befolkningen tilslutter sig, sammen med en selvstændiggørelse af folkekirken med egne kirkeorganer, hvis udformning fastlægges i en kirkeforfatningslov, er måske det tænkeligste udfald.

Denne rapport fra Selskab for Kirkeret skal ses som et bidrag til de diskussioner om folkekirkens fremtidige struktur, som kan forventes i den kommende tid. Selskab for Kirkeret har med sit udspil ønsket at yde sit til, at grundlaget for debatten bliver så godt som muligt.

Baggrunden for Selskab for Kirkerets initiativ har dog også været pragmatiske overvejelser over den nuværende folkekirkeordnings funktion og en erkendelse af, at den hidtidige måde at fortolke og administrere løftet om en forfatning for folkekirken på, nemlig at overlade det til Folketinget og Kirkeministeriet løbende at tage initiativ til og udforme lovgivning og administrativ regulering på det folkekirkelige område, afstedkommer stadig flere problemer. Desuden er der i de senere år stillet spørgsmålstegn ved hensigtsmæssigheden og legitimiteten af en række initiativer og beslutninger inden for det, der normalt er blevet opfattet som "folkekirkens indre anliggender". Endelig har erfaringerne fra de i 2008 oprettede stiftsråd vist, at der på en række områder i folkekirken er behov for intern beslutningskompetence på flere niveauer end de hidtidige (sogn/pastorat, provsti og stift). Erfaringer som kalder på et tilsvarende organ på landsplan.

Siden junigrundloven af 1849 er der gjort et antal forsøg på at formulere en kirkeforfatning til udfyldning af (nu) grl. § 66, de fleste i sidste halvdel af det 19. århundrede. Ingen af disse forslag er blevet virkeliggjort. Selskab for Kirkerets initiativ er et ønske om at bevare, men også at videreudvikle det i grundloven definerede forhold mellem stat og kirke. Dette skal ses i lyset af, at over 80 pct. af befolkningen er medlemmer af folkekirken, samtidig med at andelen af folketingsmedlemmer, som er medlemmer af folkekirken, er faldende. Herudover kan det konstateres, at kirkepolitiske spørgsmål har vanskeligt ved at blive prioriteret i folketingsarbejdet.

B. Folkekirkens indre anliggender

Grl. § 66 skal, som det belyses nedenfor, ses i sammenhæng med de efterfølgende paragraffer om trosforhold. Af forarbejderne til § 66 kan udledes, at den lovede kirkeforfatning væsentligst sigter mod folkekirkens indre anliggender forstået som kultus og ritus, herunder rammerne for disse begreber.

På dette område har der i de senere år været flere sager, som har demonstreret, at der savnes klarhed om kompetenceforholdene, og at disse måske er ganske hensigtsmæssige.

Det vakte således stor undren, da daværende kirkeminister Tove Fergo i 2001 kort efter sin tiltræden tilkendegav, at det arbejde, som den af Kirkeministeriet nedsatte salmebogskommission efter mange års arbejde og en omfattende høringsrunde var kommet frem til, ikke havde overbevist ministeren om, at tiden var moden til at erstatte den hidtidige salmebog fra 1953 med en ny autoriseret salmebog som foreslået af kommissionen. Kirkeministerens tilkendegivelse rejste en voldsom debat ikke kun om det konkrete forslag til ny salmebog, men også om kompetenceforholdene vedrørende den væsentlige del af folkekirkens indre anliggender, som salmebogen udgør. Der havde hidtil været en stiltiende forståelse af, at folkekirken har en høj grad af selvbestemmelse om sine indre anliggender, men her var en minister ved at sætte sig til "smagsdommer" over et meget grundigt arbejde af en folkekirkeligt bredt repræsenteret fagkyndig kommission. Det endte med, at kirkeministeren modificerede sine synspunkter. Forslaget til ny salmebog blev autoriseret i 2002, men spørgsmålet om en mere hensigtsmæssig afgrænsning af kompetenceforholdene står tilbage.

En anden sag, som har påkaldt sig offentlighedens interesse, er spørgsmålet om muligheden for og betimeligheden af, at der åbnes mulighed for at indstifte og/eller velsigne registrerede partnerskaber i folkekirken og i anerkendte trossamfund, der måtte ønske det. Der tegnede sig i foråret 2010 et politisk flertal i Folketinget for at gennemføre ny lovgivning på området. Dele af det folkekirkelige landskab var tydeligvis stærkt imod. Kirkeminister Birthe Rønn Hornbech fik afværget et forslag fra oppositionen ved under henvisning til en opfordring fra biskopperne at nedsætte et folkekirkeligt udvalg, der skulle have mulighed for at gennemdrøfte spørgsmålet og stille forslag på området, inden der i Folketinget blev lovgivet herom. Udvalget bestod af en række ministerudpegede lægfolk og gejstlige med angivelig en overrepræsentation af udvalgsmedlemmer, som kom fra de dele af det folkekirkelige landskab, der forholdt sig skeptisk eller afvisende til forslaget. Udvalget fremlagde i sensommeren 2010 sine overvejelser og forslag, og ikke overraskende var resultatet ikke entydigt, men præget af en række dissenser. Udvalgets arbejde blev efterfølgende sendt i en bred høring, der viste, at der var en noget mere positiv holdning til muligheden for både at kunne indgå og velsigne registrerede partnerskaber i folkekirken, end det syntes at være tilfældet i udvalget.

Sagen er endnu ikke afgjort, men kirkeminister Per Stig Møller har tilkendegivet, at der i løbet af efteråret 2011 vil blive fremsat lovforslag på området.

Som et tredje eksempel på uklarheden om kompetencefordelingen vedrørende folkekirkens indre anliggender kan nævnes avisskrivelserne i sommeren 2011 om forhandlingerne om regeringens 2020-plan, hvori også som en lille brik indgik overvejelser om at afskaffe Store Bededag som fridag.¹

I første omgang bekræftede Venstres arbejdsmarkedspolitiske ordfører, at muligheden for at afskaffe Store Bededag for derved at forbedre den danske konkurrenceevne var blevet bragt i spil i de indledende forhandlinger. Efterfølgende stod særligt borgerlige politikere i kø for at tage afstand fra forslaget. Forslaget blev ikke til noget. Det i denne sammenhæng interessante er imidlertid, at forslaget overhovedet

¹ Store Bededag knytter sig ikke som de øvrige helligdag til en bestemt begivenhed i Jesu liv, men er alligevel en officiel helligdag.

kunne komme på bordet, uden at sagen havde været drøftet grundigt i folkekirkelige sammenhænge. Kirkelige højtider og helligdage betragtes sædvanligvis klart som indre folkekirkelige anliggender, som der ikke træffes politiske beslutninger eller lovgives om, uden at det folkekirkelige landskab er blevet hørt og har tilkendegivet sin tilslutning. Men denne uformelle kompetencefordeling synes ikke længere at være helt så klar.

Ovenstående sager er nævnt som eksempler på, at der er behov for en afklaring og revurdering af kompetenceforholdene vedrørende folkekirkens indre anliggender, og at en kirkeforfatning kan være en nærliggende måde at få reguleret kompetenceforholdene vedrørende folkekirkens inde anliggender.

C. Andre spørgsmål

Ud over, hvad der ovenfor principielt og praktisk er anført om kompetenceforholdene vedrørende folkekirkens indre anliggender, indgår en række praktiske problemstillinger – nogle blandt dem dog også med principielle aspekter – i baggrunden for Selskab for Kirkerets beslutning om at tage kirkeforfatningsspørgsmålet op.

En gruppe blandt disse problemstillinger vedrører de administrative og personalemæssige forhold i sognene.

De stigende krav til menighedsrådene – ikke mindst i forbindelse med personaleledelse og det voksende fokus på ressourceforbruget – er i mange sogne et føleligt problem. Forskellige former for rådgivning og bistand (fra Landsforeningen af Menighedsråd, stifterne, provstierne, private konsulenter mv.) står til rådighed, men er ikke altid lige vel afstemte. En mere systematisk planlægning, støttet af klar og sammenhængende regulering, kan være et egnet middel til at afbøde en overbelastning af menighedsrådene.

Et andet problem for en del menighedsråd udgøres af sognekonflikterne og deres håndtering. Disse konflikter kan være mellem menighedsrådsmedlemmer eller grupper indbyrdes, mellem præst og de læge menighedsrådsmedlemmer og menighed og mellem menighedsråd eller præst og kirkens funktionærer. Sådanne konflikter kan som bekendt være overmåde opslidende og undertiden ødelæggende for sognets kirkelige liv. En afklaring af de embedsmæssige hensyn og de demokratiske kompetencer synes – ud over egnede redskaber til håndtering af sådanne konflikter – at være ønskelig.

Til hele denne problemkreds hører også spændvidden mellem den sognemæssige selvforståelse og selvstændighed over for ønsket om udøvelse af (synlig) ledelse efter de principper og krav, der i almindelighed har vundet frem vedrørende personale- og institutionsledelse inden for den offentlige sektor. Dette gælder såvel i forhold til det enkelte sogn som i forhold til provstiet. Men også på stiftsplan toner problemet frem, ikke mindst i forbindelse med bestræbelser på at ændre sogne- og pastoratstruktur, herunder særligt behovet for at kunne træffe beslutninger om at nedlægge sogne eller kirker.

Endnu en problemkreds knytter sig til det mindre håndgribelige, men væsentlige spørgsmål om legitimiteten og accepten af forskellige folkekirkelige organers funktioner og beslutninger.

Som eksempel kan nævnes budgetfølgegruppen, der blev oprettet administrativt for at imødegå kritikken af regeringens og kirkeministerens vidtgående råderet over dele af den folkekirkelige økonomi. En mere konsekvent gennemførelse af principperne om åbenhed og gennemsigtighed er ønskelig.

Et andet eksempel på problematisering af legitimiteten i en afgørelse var fremgangsmåden ved folkekirkens tilslutning til Porvoo-aftalen i sommeren 2010. Det retlige grundlag for tilslutningen forelå klart. Men uanset dette – og uanset sympati eller det modsatte for selve indholdet af beslutningen – må det erkendes, at fremgangsmåden vakte kritik fra mange sider. En bedre afklaring og klarere regulering af de processuelle forhold omkring sådanne principielt vidtrækkende beslutninger vil kunne styrke legitimiteten og dermed den accept, hvormed de modtages.

IV. Teologiske overvejelser om en kirkeforfatning²

Teologisk set er kirken først og fremmest en del af kristendommens trosindhold. Ifølge den tredje trosartikel i Den Apostolske Trosbekendelse bekender kristne sig (også) til ”den hellige, almindelige kirke, de helliges samfund ..”, jf. Gudstjenestebekendelse 1992, s. 20. Kirken er det af Helligånden skabte fællesskab af troende. En kirkeforfatning gælder selvsagt ikke for kirken i denne betydning, men derimod for kirken som konkret social enhed, som institution. En forudsætning for en teologisk stillingtagen til kirkeforfatningsproblemet er, at forholdet mellem kirkens organisatoriske og retlige struktur på den ene side og dens egentlige (åndelige) funktion på den anden side er afklaret. Det spørgsmål hersker der ikke enighed om. I det følgende gengives nogle vigtige teologiske argumenter vedrørende en evangelisk-luthersk kirkes forfatning.

A. Martin Luther og lutherdommen

Den officielle lutherske forståelse af kirken (ekklesiologi) kommer til udtryk i *Den Augsburgske Bekendelse, Confessio Augustana (CA)*, fra 1530, som bygger på Martin Luthers teologiske opfattelse. Luther gør i sit opgør med romerkirken to grundtanker gældende.

(1) Han afviser den katolske kirkes skarpe skelnen mellem gejstlighed og lægfolk ved at forfægte det, man senere har kaldt *det almindelige præstedømme*. Tanken er, at enhver kristen principielt har forudsætningerne for at udøve en præsts embede, for dertil kræves ikke andet end ”dåben, evangeliet og troen” (Luther 1520). Udøvelsen af den præstelige funktion er imidlertid ikke en ret, enhver døbt har, men derimod en forpligtende opgave. Det er sjælens evige skæbne, der står på spil, både når evangeliet forkyndes, og når læren bedømmes. At udøve præstefunktionen er at handle ud fra Guds ord og skriften (Luther 1523).

² Kapitel IV er forfattet af Svend Andersen.

Over for dette synspunkt står dog fastholdelsen af et *gejstligt embede*. Dette embede, prædikeembedet, er indsat af Gud (CA 5), men for at kunne lære eller prædike offentligt i kirken skal en person være ordentlig kaldet (CA 14). Kaldelsen består i, at menigheden udvælger en person til det embede, ethvert medlem principielt er indviet til. Den kaldede skal betragtes som egnet og af Gud udrustet med forstand og de passende gaver. Bedømmelsen heraf er menigheden bedre til at foretage end nogen anden. Men grundtanken er, at det almindelige præstedømme udøves med Guds ord, evangeliet, som målestok.

(2) Luther præciserer embedets karakter ud fra sin sondring mellem det *åndelige og det verdslige regimente*. Biskopper og præster er, siger Luther fx i øvrighedsskriftet, ikke en øvrighed, for deres embede består i tjeneste. Grundsynspunktet er, at udøvelsen af gejstlige embeder ikke skal være magtbaseret, men alene ske ved hjælp af Guds ord.³ Biskoppen udøver den såkaldte nøglemagt, der ifølge CA består i at forkynde evangeliet, tilgive synder, forvalte sakramenterne og bedømme læren (CA 28). Blandt biskoppens opgaver er visitationen, der også omfatter menighedens lære, tro og livsførelse. Der består således et ikke helt klart gensidighedsforhold mellem det almindelige præstedømme og det kirkelige embede.

Kirken er et helligt folk, men eksisterer dog i verden, hvorfor der findes konkrete tegn på dens tilstedeværelse. Fællesskabet af hellige skabes af tro ved Helligåndens virke. Men dette virke kan ikke ske uden "evangeliets legemlige ord" (CA 5). Ved siden af *evangelieforkyndelsen* er helligåndens ydre midler sakramenterne *dåb og nadver*, forvaltet i overensstemmelse med Guds ord (CA 7). Luther opregner senere hele syv kendetegn på kirkens tilstedeværelse: 1. Den offentlige forkyndelse af Guds ord. 2. Dåbens sakramente. 3. Nadverens sakramente. 4. 'Nøglerne', dvs. kirketugt. 5. Ordination og kald til embeder. 6. Den offentlige gudstjeneste. 7. Korset, dvs. de kristnes lidelser. Disse syv tegn er ydre kendemærker på kirkens hellige samfund.

Der ligger således en yderligere dobbelthed i den lutherske kirkeforståelse: Kirken er på den ene side de helliges samfund, fællesskabet af sandt troende. Som sådan er kirken *usynlig*, for ingen (undtagen Gud) kan udpege dette fællesskab. På den anden side findes der som nævnt de *synlige* tegn på kirkens tilstedeværelse.

Imidlertid rummer kirkebegrebet et tredje aspekt. Kirkens synlige tegn skal nemlig skelnes fra sådanne udvendige ting som tidspunkter for gudstjenesten, kirkebygningen, præstens klædning osv. Den slags kan fornuften ordne, og her er Helligånden ikke nødvendig (Luther 1539). Tilsvarende hedder det i CA, at sådanne konkrete ordninger er udtryk for den kristne frihed (CA 28). En anden slags konkrete anliggender foreligger ved ægteskab og tiende. Her beslutter biskopperne i overensstemmelse med menneskelig ret (smst.).

Kirkens virke sigter som nævnt mod at fremkalde tro hos mennesker og dermed skabe og opretholde de helliges samfund. Men ud over denne usynlige virkning sender kirkens forkyndelse mennesker ud i den synlige, verdslige virkelighed, hvor de troende skal praktisere deres næstekærlighed i "kald og stand".

På baggrund af sondringen mellem det åndelige og det verdslige – som også fremhæves i de kirkelige artikler i CA – kan det undre, at de evangeliske kirker, som etableredes efter bruddet med romerkirken, organiseredes som *fyrstekirker*, jf. betegnelsen "landsherrernes kirkeregimente". Der tildeltes jo hermed den verdslige øvrighedsmagt over den institution – kirken – som skal varetage det åndelige.

³ Således allerede i Luther 1510.

Den principielle teologiske begrundelse for denne konstruktion skal søges i Luthers lære om det almindelige præstedømme. Allerede i skriftet til den tyske adel appellerer Luther til fyrsterne om at medvirke til indkaldelsen af et kirkemøde (koncil), som kunne reformere romerkirken. Begrundelsen for, at han kan tildele de verdslige magthavere denne rolle, er at de som døbt tilhører den kristne menighed (Luther 1520). Og når senere kurfyrsten indsatte visitatorer, gjorde han det af kristen kærlighed og ikke som verdslig øvrighed. Et noget andet argument for fyrsternes kirkelige rolle er, at de skal træde til, hvis biskopperne er forsømmelige med hensyn til verdslige anliggender som ægteskab og tiende (CA 28).

Når det drejer sig om fyrsternes rolle som ledere af de evangeliske kirker var det afgørende argument således, at fyrsten kan være kirkeleder, fordi han da ikke fungerer som verdslig øvrighed, men som *praecipuum membrum ecclesiae* (kirkens fremmeste medlem). Luthers syn på denne konstruktion har været omdiskuteret, men i dag er den udbredte opfattelse, at Luther kun accepterede den som en nødløsning. Eftersom de katolske biskopper havde diskvalificeret sig selv, var ingen bedre egnede til at varetage deres opgaver end de kristne fyrster. De udfyldte rollen som nødbiskopper (Luther 1528).

Der er følgelig også udbredt enighed om, at den styreform, som blev den gængse i de lutherske kirker – det såkaldte landsfyrstelige kirkeregimente – ikke svarer til Luthers egen kirkeforståelse. I Danmark overtog kongen kirkestyret allerede ved reformationen, og modellen kulminerede med enevælden.

Christian III's brev i *Kirkeordinansen* (1539) antyder den teologiske begrundelse. Han skelner mellem "Guds ordinans", der vedrører kirkens evangeliske 'kerneydelser' forkyndelse og sakramentsforvaltning, men også skoler og fattighjælp, og kongens ordinans, der vedrører ydre forhold som personer, tid og sted, og som skal tjene Guds ordinans. Men sidstnævnte er dog en del af kirkeordinansen som den lovtæst, kongen har udformet. Og han bruger det almene præstedømmes terminologi: Han har selv af Gud fået "forstand vdi det hellige Euangelio", hvilket må være en forudsætning for at han kan afgøre, hvad Guds ordinans er. På den anden side er han parat til at bruge sin af Gud givne verdslige magt til at sikre undersåtternes efterlevelse af ordinansen (*Kirkeordinansen* 1989, s. 150-157).

I *Kongeloven* af 1665 er enhver hentydning til kongens delagtighed i det almindelige præstedømme forsvundet. Kongen har ingen magt over sig undtagen Gud og er derfor den højeste dommer både i gejstlige og verdslige sager. Han alene har den "høyeste Magt offver all Clericiet fra den høyeste till den Laweste, at besikke og anordne all kircke og Gudstieniste; Moder, Sammenkomste og forsamlinger om Religions Sager". Han skal både selv dyrke Gud efter CA og sørge for, at hans undersætter gør det.

Ifølge Christian V's fortale til *Danske Lov* (1683) bygger hans rige på to grundpiller: guds frygt og retfærdighed. Den første er 'retsindig', når den følger det "Evangelii klare Lys", som takket være reformationen skinner over Norden. Hans undersætter har "een Gud, een Tro, een Konge". Og kongen har personligt fået sin suverænitet "ved Guds Forsyn". En teologisk begrundelse for den enevældige konges suverænitet også over kirken findes fx hos H. Wandal: Kongen har hellig og ukrænkelig autoritet og undersåtternes lydighedspligt er absolut. Kongens autoritet omfatter religiøse anliggender: "Kirken og dens tjenere samt den rene religions bevarelse". (Wandal 1663-72, s. 1105f). Der er tale om en omfortolkning af Luthers opfattelse af den verdslige øvrighed, idet kongemagtens guddommelige oprindelse knyttes personligt til den konkrete monark og lydighedspligten gøres absolut.

Om den oprindelige lutherske kirkeforståelse kan det sammenfattende siges, at ved siden af kirkens afgørende skjulte dimension – Helligåndens skabelse af de troendes fællesskab – må der opereres med tre 'ydre' elementer:

1. De ydre midler, som helligånden virker igennem: Evangelieforkyndelsen, dåb og nadver – og det kirkelige embede.

2. Kirkelivets konkrete rammer så som tid og sted for gudstjenesten, præstens klædedragt osv.
3. Verdslige anliggender, som kirken har indflydelse på, fx ægteskabet.

Det teologiske spørgsmål vedrørende en kirkeforfatning må være, om en luthersk kristendoms- og kirkeforståelse overhovedet favoriserer en bestemt organisatorisk form. Mere konkret må der dels spørges, hvor langt det kan tillades den verdslige øvrighed at styre kirken, dels hvilke konsekvenser der evt. kan drages af tanken om det almindelige præstedømme. I det følgende fremstilles vigtige teologiske argumenter herom i det 19. og det 20. århundrede.

B. Teologiske argumenter i det 19. århundrede

Det afgørende spørgsmål i det 19. århundrede er, hvilken kirkeorganisation afskaffelsen af enevælden og dens statskirke teologisk set lægger op til.

H.N. Clausen skelner mellem den usynlige og den synlige kirke og mener at sidstnævnte har brug for et "synligt Medium" med love og regler (Clausen 1825, s. 3). Den synlige kirkes ydre organisation forudsætter "fysisk Magt", men en protestantisk kirke kan hverken tilegne sig eller udøve en sådan magt: "Kirkens Tilværelse og Virksomhed kan altsaa kun betrygges i Staten; og, idet den kaster sig i Statens Arme, maa den af egen Interesse ønske og befordre Statens Magt og Anseelse .." (s. 236). Her er imidlertid en sondring inden for den synlige kirke nødvendig, nemlig mellem kirkens 'udvortes' og 'indvortes' anliggender. Den statslige styring af kirken er berettiget, for så vidt det drejer sig om de ydre anliggender, hvorimod "den hele indvortes Kirkebestyrelse, Bestyrelsen af Læreform, Ritus og Disciplin ligger udenfor" (s. 238f). Historisk er forskellen mellem kirkens ydre og indre anliggender ikke blevet respekteret i de lutherske kirker. Tværtimod måtte "den protestantiske Kirkeforfatning allerede fra sin Fødselsstund af (...) i de fleste Lande blive et Misfoster" (s. 264). Det såkaldte "landesherrliche Kirchenregiment" skyldtes historiske omstændigheder (266).

Forholdet mellem kirke og stat skal bestemmes efter "kirkelige Retsgrundsætninger" (s. 270), hvilket forudsætter, at statskirkeordningen afskaffes til fordel for "Kirkens Emancipation" (s. 273). Kirken er "et aandeligt Rige, og Lighed for Gud og Christus er dens aandelige Særkjende" (s. 246). En kirkeforfatning skal afspejle "den særegne Maade, paa hvilken den politiske Øvrighed kan udøve den kirkelige Magt, uden at den guddommelige Lov taber sin høieste Anseelse, eller Kirken sin naturlige og nødvendige Frihed" (s. 247).

For Clausen er den *repræsentative presbyterial-synodalforfatning* "den eneste, ved hvilken den protestantiske Kirke kan befinde sig vel", idet "det hele kirkelige Samfund nærmest regjerer sig selv ved selvvalgte Repræsentanter" (s. 251). Et afgørende krav må være, at de menige kirkemedlemmer har indflydelse, og hans 'presbyterium' er i virkeligheden den enkelte kirkes menighedsråd, ledet af en gejstlig. Dertil kommer synoder på forskellige niveauer: kreds, provins og nation. Men denne ordening bør kombineres med den *biskoppelige* (s. 253).

Det er vigtigt at bemærke, at denne kirkeordning hos Clausen ikke betyder "adskillelse af kirke og stat", for "Kirkens indvortes Selvstændighed er paa det Skjønneste forenet med den udvortes Afhængighed af Regjeringen" (s. 258).

J.P. Mynster opfatter kristendommen som den religion (Guds-bevidsthed), der er åbenbaret i Kristus og bevidnet i den hellige skrift (Mynster 1831, s. 28). Ifølge evangelisk-luthersk kristendom er Gud nærværende for den enkelte (s.8) og skriften er den eneste kilde for troen – bekendelsesskrifterne er sekundære i forhold hertil (54f). Kirken grundlægges af "det Ord, at Gud i Christo forligte Verden med sig selv". (Mynster 1848, s. 258f). Kirken eller Kristi menighed på jorden er "Samfundet af de Mennesker, som have sluttet sig til Christum" (s. 251). Tilhørsforholdet må

nødvendigvis være frivilligt, så tvang er udelukket. Men ikke alle, der tilhører kirken af navn, hører til de helliges samfund. Mynster skelner således mellem den synlige og den usynlige kirke. Han fremhæver imidlertid, at ingen anden end Gud kan afgøre, hvem der hører til hvilken kirke. Hvis man er optaget af spørgsmålet, må man koncentrere sig om sig selv.

Mynsters syn på kirkens *organisation* er præget af det grundsynspunkt, at Danmark er et kristent land, hvorfor grundloven som helhed skal "bære et christeligt Præg". (Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, sp. 2514). Den definerende paragraf om folkekirken er ikke udtryk for, at lovgivningen stiller sig "over Religionen, men den stiller sig i Religionen", nemlig den religion, som "bekjendes af en saa langt overveiende Deel af Folket" (sp. 3041). Selve betegnelsen 'folkekirke' afspejler bedre end 'statskirke', at kirken skal formidle kristendom uden tvang. En vis frihed skal også gælde formuleringen "evangelisk-luthersk", så efter Mynsters mening burde grundloven fastsætte, at bekendelsesgrundlaget kun er CA. Folkekirken skal være ramme om den synlige kirke og modvirke sektdannelse (Mynster 1851, s. 41). I overensstemmelse med statens kristelige karakter bør dens støtte forstås som 'videregivelse' af en bestemt religion, nemlig den evangelisk-lutherske. Af den grund bør der også på universitetet forberedes 'lærere' til kirken (sp. 3043).

Under forhandlingerne om løfteparagraffen overvejer Mynster kort, om en ministeriel eller en kollegial forvaltning af kirken er at foretrække (sp. 3056). Ved lovgivningen om kirkeforfatningen skal der tages hensyn til kirkens særpræg: "den er et Samfund af en egen Beskaffenhed, der har sine egne Rettigheder og Eiendele, og det er derfor ogsaa aldeles billigt, at Kirken først høres" (sp. 3057).

Lovgivning og anordninger for kirken kræver "dybe theologiske og kirkelige Undersøgelser", hvilke Rigsdagen ikke kan garantere. Der skal derfor nedsættes en kirkeforsamling med stærk gejstlig repræsentation (sp. 3057). Mynster fremhæver, at det kun er folkekirkens forfatning, der skal ordnes ved lov – "kirken selv" skal ikke 'omstøbes'. Dermed mener han, at kirken skal bevare sin evangelisk-lutherske bekendelse, de "Grundlærdomme, som hvile paa den hellige Skrivt" (Mynster 1850, s. 10). I overensstemmelse med sit grundsyn er det ham magtpåliggende, at visse trossamfund – og da især religionsforægtre – ikke kan nyde de samme borgerrettigheder som evangeliske kristne (s. 6).

N.F.S. Grundtvigs såkaldte kirkelige anskuelse ("mageløse opdagelse") indebærer en ganske betydelig modifikation af den lutherske kirkeforståelse. Tanken om det usynlige helliges samfund træder tilbage til fordel for *menighedens fællesskab*. Dette er forsamlingen af kristne mennesker, som fejrer gudstjeneste omkring dåb og nadver, og som har en levende forbindelse til apostlene og Kristus. Den således forståede kristne menighed er de helliges fællesskab. (Grundtvig, 1944, s. 46). For Grundtvig er det helt afgørende, at menighedens eller kirkens grundlag ikke er bibelen som skrift og en skreven bekendelse, men derimod det levende (talte) ord, som har lydt i en uafbrudt kæde fra Kristus selv, via apostlene og op til nutiden (s.112).

En afgørende tanke hos Grundtvig er, at der er slægtskab mellem menighedens fællesskab og *folket* i almindelig, verdslig betydning. Et folk er nemlig bevæget af en åndens kraft, som åbenbarer sig i "Folkets Modersmaal". På samme måde er Helligånden den kraft, der gennem forkyndelse og sakramenter opbygger menigheden. Forholdet mellem usynligt og synligt bliver hos Grundtvig til forholdet mellem ånden i sproget og den konkrete, levende tale, og med tanken om et åndeligt konstitueret folk opbløder Grundtvig Luthers sondring mellem det åndelige og det verdslige. En væsentlig forudsætning for at det åndelige liv kan udfolde sig, både i den almene folkelighed og i menighedens fællesskab er, at der hersker frihed. Nåden kan kun modtages af dem, der "med fri Tro og Taknemmelighed modtager dem af Herrens Mund" (s. 47).

Dermed er forudsætningen for Grundtvigs kritik af *statskirken* givet: Den var et "et Svøb af Staaltraad eller et Snøreliv" (s. 110). Den gjorde Kristi rige til noget rent hinsidigt (s. 140) og den forvrængede det lutherske ved at sætte de "skriftkloge", dvs. skrift-teologer, i pavens sted (s. 42). Statskirken brugte politisk magt til at gennemtvinge bekendelsestroskab og uniformitet i kirkens aktiviteter. Hvad angår *organiseringen* af kirken kræver den kristne frihed,

at der også skal herske *verdslig, borgerlig frihed* omkring bekendelse og gudstjeneste (47). Sand kristendom kræver både trosfrihed og frihed til "ingen Tro" at have. (Grundtvig 1848, s. 280f).

Grundtvig afviser, at grundlovens bestemmelse om, at folkekirken forfatning ordnes ved lov (nu § 66) betyder, at den har samme ret som andre trossamfund til selv at bestemme sin lære og udelukke nogle fra medlemskab. Han tolker tilsyneladende § 4 sådan, at kirken skal "vedligeholdes paa Almeenhedens Bekostning", hvilket kun giver mening, "naar den langt overveiende Deel af Folket godvillig befinder sig deri og betjener sig deraf". Derfor er det "splittergalt og selvmodsigende" at "overlade det til et Mindretal, og egentlig til den saakaldte Geistlighed, at foreskrive Kongen og Folket en vis stillestaaende Lærdom og eensformig Gudsdyrkelse" (smst). I modsætning til statskirken skal folkekirken ikke være "et Troes-Samfund og (...) en Tvangs-Indretning". Skulle den det, "maatte Lovgivningen for [Folkekirken] fremdeles uindskrænket tilkomme Kongen og Rigsdagen". Men hverken rigsdag, konge eller statsråd "duer til Hjemmel for en forsvarlig Tro og Gudsdyrkelse". Grundtvig afviser de "protestantiske fysters" kirkestyre. Imidlertid er gejstligheden eller et "blandet kirkeråd" ikke bedre skikket til at bestemme over tros læren og gudstjenesten.

Alternativet til en trosfreskrivende statskirke er for Grundtvig en *konfessionsløs* folkekirke (s. 165). Grundlovens formulering "evangelisk-luthersk" kalder han "det tomme, aldeles ustatskirkelige og ukirkehistoriske Navn" (s. 167). Folkekirken burde defineres ud fra, "hvad den største Deel af Folket har udvalgt og frit udvalgt som sin Gudsdyrkelse" (Beretning 1849, sp. 2513), "saalænge den overveiende Deel af Folket har en fælles Gudsdyrkelse, skal der over hele Riget, paa offentlig Bekostning, vedligeholdes en tilsvarende Indretning, under Navn af den danske Folkekirke." (sp. 3037).

Grundtvigs foretrukne betegnelse er den "frie folkekirke". Friheden betyder for det første, at den forudsatte forståelse af kristendommen skal være yderst vag. Folkekirken skal dog have et kristeligt indhold og skal ikke være en fuldstændig neutral ramme, der stiller alle religioner lige, som Napoleon gjorde det. (Grundtvig 1944, s. 169). For det andet skal folkekirken have indre frihed. Det vil først og fremmest sige præstefrihed. Den ed, præsterne fortsat skal aflægge, skal indebære, at "Præsterne derved kun forpligtes til at lære overensstemmende med den hellige Skrift efter deres bedste Overbeviisning, og at forvalte Sacramenterne sømmelig efter deres bedste Overbeviisning om Herrens Indstiftelse" (s. 174). Ligeledes skal biskopperne have frihed til at ordinere efter overbevisning og nægte ordination, hvis deres samvittighed byder det. Tilsvarende skal teologiske kandidater have ret til at lade sig ordinere af den biskop, de ønsker (s. 175). En yderligere frihed er friheden til sognebåndsløsning, der ikke kun gælder menigheden, men også præsten. Endelig skal der også være frihed til at danne valgmenigheder.

Styrelsen af den frie folkekirkes organisatoriske ramme vil Grundtvig som nævnt ikke henlægge til et kirkeligt organ som fx det kirkeråd, der blev foreslået i 1854. Hans begrundelse er, at et sådant råd ville være "nødt til strengt at holde paa det orthodoxe Skin" (s. 174), dvs. øve samme tvang som statskirken. Tilsyneladende vil han derimod placere kirkestyret hos den politiske øvrighed. Han går nemlig ud fra, at præsteeden aflægges for "Regieringen" (s. 174). Tilsvarende skal det være op til staten, om den vil give præsterne den omtalte frihed (s. 175). Men den politiske styring af folkekirken vedrører ikke, hvad vi i dag vil kalde indre anliggender. Det er jo netop disse, Grundtvig vil overlade til den kirkelige frihed. Men hvad hindrer denne frihed i at være ren vilkårlighed: Grundtvig taler som nævnt om den enkelte præsts og biskops overbevisning og samvittighed? Frihed indebærer tilsyneladende for Grundtvig en evne til selv-regulering: Den "sætter sig selv sine lovlige Grænser" (smst). Hvad der står fast, er, at "det er den christne Menigheds bestandige og uforanderlige Troes-Bekiendelse, og intet andet, (...), der kan og skal afgjøre, hvad der er christeligt eller uchristeligt" (s. 124). Grundtvig skelner altså mellem de forskellige menigheders – og præsters – særlige forståelse af bekendelsen – og den uforanderlige (apostolske) bekendelse. Og han går tilsyneladende ud fra, at sidstnævntes indhold altid fremstår klart og uden behov for fortolkning. Imidlertid er menighedsmedlemmerne i Danmark så underkuede af statskirkens "Aands-Trældom", at de ikke ved, hvad frihed er, men har brug for en opdragelse til frihed (s. 171). Igen må man spørge: Hvem skal opdrage menigheden til frihed?

Et vigtigt træk ved Grundtvigs forståelse af folkekirken er det *nationale* aspekt. Den allerede nævnte sammenhæng mellem kristenliv og folkeliv betyder konkret, at hvis den frie og levende forkyndelse måtte forlade folkekirken, ville det være til skade for Danmark og danskheden (s. 170). Et sigte med at skabe den frie folkekirke er, at "omtrent hele Folket" frivilligt forbliver i kirken (s. 175). Grundtvig fastholder dog samtidig trosbekendelsens tale om kirkens *almindelighed* og dermed kirkens enhed. Kirken er et "Bede-Huus for alle Folk" med "Tro og Daab" fælles. Derfor skal kristne ophæve "[d]e Skillerum og Skandser alle,/ Som gjør splidagtigt Herrens Huus!" (Grundtvig 1982, nr. 397). Ved siden af de mange nationale folk findes der *ét kristenfolk*, men dette viser sig konkret i et 'levnedsløb' gennem kirkehistoriens forskellige nationale menigheder, hvoraf den danske eller 'højnordiske' er den næstsidste (Grundtvig 1860). I kraft af Helligånden udgør alle national-folkelige menigheder én menighed, når "alle tungemål" ikke blot 'forsamles' men 'hensmeltes' (Den Danske Salmebog 2003, nr. 290). Som denne enhed må kristenfolket dog formentlig siges at udgøre den usynlige kirke.

H.L. Martensen hilser ophævelsen af den "statskirkelige Tvang" velkommen og tilslutter sig religionsfriheden. Til denne hører "kirkelig Selvbestemmelsesret", hvilket indebærer, at kirken skal skabe sin *egen organisation*, dvs. en samfundsorden og en forfatning. Det vil være ensbetydende med etablering af ydre retsbestemmelser, der egentlig ikke stemmer overens med evangelisk frihed. (Martensen 1878, s. 564ff).⁴

I sin forståelse af kirken fremhæver Martensen med en modifikation af CA, at kirken ikke kun er de troendes samfund, men omfatter alle døpte (også børnene og de skrøbelige i troen). Desuden er kirkens funktion opbyggende, hvor kunstens og videnskabens er dannende. Den opbyggende funktion udøves i et samvirke mellem guddommelig nåde og menneskelig frihed. Og det er den menneskelige faktor i kirkens funktion, der giver sig udslag i konfessionsspaltninger og, ikke mindst, kirkeforfatninger. Det grundlæggende begreb er her *Kirkedømme* eller *Kirkevæsen*, som Martensen definerer på følgende måde: "Den kirkeretlige Organisation, hvorunder Kirken fremtræder til forskellige Tider, og som omfatter ikke blot det af Herren Givne, men ogsaa den af Mennesker udformede Lære og Gudsdyrkelse, med dermed forbundne Ordninger" (s. 379).

Udgangspunktet for hans syn på kirkens *forhold til staten* er, at staten er en kristelig stat, hvilket gør det naturligt, at kirken er en statskirke eller en *folkekirke*. Den sidste udmærker sig ved at have et frit forhold til staten, hvilket ifølge Martensen må være tilfældet. Der skal være en "reen Sondring" mellem kirke og stat (s. 417). Det er uheldigt, at de lutherske kirker efter reformationen kom i et ensidigt afhængighedsforhold til staten. Afhængighedsforholdet havde karakter af sumepiskopat, dvs. at fyrsten fik status af summus episcopus i kraft af at være kirkens fornemste medlem (*principium membrum ecclesiae*). Martensen fremstiller denne ordening, så man kan se dens iboende logik. Sumepiskopatet er et annex til fyrstens kongemagt. Efter de frie forfatningers indførelse i årene omkring 1848 bliver denne organisationsform uholdbar, i hvert fald hvis der er indført konfessionsløse rigsdage. Med en sådan forsamling kan kongen ikke dele den kirkelige del af sin magt. Tilsvarende kan en bekendelsesløs minister, der er afhængig af en sådan rigsdag, ikke være kongens organ i indre kirkelige anliggender som lære og liturgi. Noget sådant er en "monstrøs Forestilling".

Det er nu blevet nødvendigt at give kirken en forfatning, der afspejler dens selvbestemmelse i indre anliggender og medbestemmelse i blandede sager som fx. ægteskab. En organisationsform, der svarer til kirkelig selvbestemmelse er *synodens*, et organ, hvor gejstlige og lægmænd virker sammen. Ligesom på det verdslige område er det for Martensen afgørende, at der sikres "Sandhed i Repræsentationen", og at "slet Majoritetsheredømme" afværges (s. 418f). En evangelisk synode skal stå på bekendelsens grund og dens opgaver er tre: (1) at virke på bekendelsens grund for at fremme menighedslivet under de givne forhold og at sikre det kirkelige embedes stilling og virksomhed; (2) at drage omsorg for, evt. revidere liturgi, salmebog og katekisme; (3) at forhandle disciplinære og økonomiske spørgsmål.

⁴ Tankegangen svarer til Martensen 1867.

Martensen fremhæver, at synodens betydning ligger i, "at Kirken i dem har et Organ, hvorigennem den, naar fornødent gjøres, baade kan tale og handle" (s. 420).

Martensens program er en revision af folkekirken, der bevarer dens tilknytning til staten. I forbindelse med sit arbejde i kirkekommissionen udarbejdede Martensen et mere detaljeret forslag: Kongen er fortsat *summus episcopus*. Desuden skal der være et *bisperåd*. En *synode* skal forberedes gennem udvidelse af landemoden og dannelse af menighedsråd. Desuden skal der dannes et *administrativt* kollegium (Martensen 1883).

Hovedpunkter i det 19. århundredes diskussion:

1. Landsherrernes kirkeregimente afvises generelt, især fordi tanken om den politiske suveræn som *praecipuum membrum ecclesiae* ikke giver mening med et 'bekendelsesløst' parlament.
2. Ingen forsvarer den rene statskirke (heller ikke Mynster).
3. Til varetagelse af indre anliggender bør kirken have sine egne organer.
4. Folkekirke betyder den kirke, som det overvejende flertal af befolkningen tilhører.
5. Folkekirken som organisation er en konfessionsløs ramme om folkets kristne religionsudøvelse (Grundtvig).
6. Folkekirken har en national dimension.

C. Teologiske argumenter i det 20. århundrede

Eduard Geismar – der her repræsenterer dansk mellemkrigsteologi – betragter kirken som et emne for etikken, fordi det er medlemmernes opgave at arbejde på virkeliggørelsen af kirkens ideal, at Jesu Kristi vilje bringes til herredømme over menneskers vilje. Gennem det 19. århundredes vækkelser er den tanke blevet tilegnet, at hele menigheden skal deltage i dette arbejde – en tanke, der dog endnu ikke har haft virkning på kirkens organisation. Selv om den oprindelige lutherske tanke synes at forudsætte, at kirken kan arbejde ved åndelige midler alene, er en ydre ordening for kirken nødvendig, både af hensyn til økonomien og af hensyn til ordets rette forkyndelse og sakramenternes rette forvaltning.

Efter afskaffelsen af enevælden er kirkens situation en anden: "Efter Indførelsen af frie Forfatninger er Kirkens Styrelse i Haanden paa en bekendelsesløs Regering eller Rigsdag, og Spørgsmaalet om Folkekirke eller Frikirke er atter blevet brændende". (Geismar 1933, s. 112).

Blandt folkekirkeordningens fortrin nævner Geismar foruden statens interesse i borgernes religiøse opdragelse bl.a., at "Forkyndernes Uafhængighed af kirkeligt Partivæsen og Rigdommens Magt bedst bevares under Folkekirkens Forhold" (smst.). For frikirken taler imidlertid, at der jo ingen garanti er mod regeringens indgreb i kirkens indre forhold. Desuden burde "Tanken om den Enkeltes Selvstændighed (...) forbyde, at Ikke-kristne kom til at betale Bidrag til eller deltage i Styrelsen af Kirkens Anliggender, saa at simpel Redelighed kræver Adskillelse (smst.).

Som defineret i grundloven er folkekirken ifølge Geismar kun kirke, hvis den er "Samfundet af alle dem, der som døbte skal under kristelig Paavirkning fra de sande troendes Side" (smst). En sådan opfattelse vil imidlertid stride mod "Tidens demokratiske Tankesæt". Og Geismar ser kun to muligheder for at folkekirkeordningen virkelig giver plads til en kirke: Enten skal der garanteres kirken anerkendelse af dens selvstændighed i indre anliggender, eller også skal kirkens selvstændighed helt opgives, så den bliver en helt verdslig organisation, inden for hvilken en rent åndelig kirke kan gøre sin gerning. Geismar bruger i forbindelse med den sidste mulighed udtrykket "kirkelige Frihedskrav", hvilket

kunne tolkes som en hentydning til en grundtvigsk opfattelse. Om en sådan er "redelig" stiller han dog spørgsmålstegn ved.

Regin Prenter fremstiller sin kirkeforståelse som en fortolkning af CA. Kirken er samfundet af de mennesker, i hvem Helligånden øver fornyelsens gerning, dvs. den genrejste menneskeslægt. Men i denne verden er også de retfærdiggjorte (troende) syndere, og derfor er fællesskabet af troende skjult. Kirken bestemmes som "det om dåb, forkyndelse og nadver samlede folk, og kirkens tjenere er dem, der deler evangelium og sakramenter ud til dette folk på Kristi vegne". (Prenter 1967, s. 557).

Prenter tolker de klassiske betegnelser 'hellig' og 'almindelig' som udtryk for en dobbelthed ved kirken: Den er både bundet til Gud (hellig) og til menneskeslægten (almindelig). Dens eneste synlige tegn er nådemidlerne (evangeliet og sakramenterne) og dens tjenergerning. Kirken lever i forventning om det kommende gudsrige og kan aldrig få karakter af verdsligt regimente eller kirkestat. (s. 566). Skellet mellem troende og vantro er usynligt, men virkeligt. Det viser sig i, at kirken kommer ud for verdens modstand. (s. 572).

Kaldelsen til den kirkelige *tjeneste* er Guds, men den sker middelbart gennem menighedens offentlige kaldelse (s. 569). Tilsvarende er ordinationen ikke en retlig, men en kultisk akt: "Gennem ordinationen bekender den vælgende menighed sig offentligt som menighed og ikke som demokratisk flertal". Kirkens valgte tjenere skal ikke være eksponenter for "et menighedsråds specielle meninger og tendenser" (s. 575).

Hvad det organisatoriske angår, fremhæver Prenter, at "det eneste, som dogmatisk kan siges om kirkeretten og kirkestyret er, at dets opgave er at værne den frihed, som er en livsbetingelse for forrettelsen af ordets tjeneste". (s. 584). Kirken kan ikke organiseres og styres uden en vis magtudøvelse og denne vil være forbundet med 'partivæsen', uanset om det er kirken selv eller staten, der har magten: "Også i rigsdagspartiernes kirkepolitiske gruppedannelser kan kirkeligt partivæsen gøre sig gældende – og gør det faktisk – rent bortset fra, hvad det vil betyde for det nuværende kirkestyre, om demokratiet, som der er tegn til, udvikler sig i totalitær retning". (s. 585).

Uden at det siges direkte, ligger det i Prenters forståelse, at kirkens ydre organisering skal respektere dens 'hellige' karakter. Hans opfattelse karakteriseres normalt som 'konservativ' og det er på den baggrund ikke overraskende, at han udtrykte sin støtte til publikationen *Kirkens Ja og Nej* fra 1964.

For præsterne bag denne pjece er det afgørende at skelne mellem "Kristi forordning og bud" - og "flertallets ønsker og behov". Det er de første, der skal være afgørende for, hvordan kirkens forhold ordnes. Det handler om, "hvad Skriften og bekendelsen kalder ret og vrangt i kirken". Den demokratiske frihed gør bekendelsestroskaben illusorisk (s. 4). Der må kæmpes, for at grænsen mellem bekendelse og fornægtelse træder klart frem (s. 5).

Det er muligt at høre Bibelens sandhed klart, så Guds vilje med vort liv og hans tilbud om frelse kan forkyndes bestemt. Folkekirkens rummelighed må ikke tilsløre modsætningen mellem evangeliet selv og dets åbenbare forfalskning (smst.). Evangeliets forkyndelse må indeholde Guds konkrete bud. Budenes gyldighed gælder alle, og derfor skal kirken give klar besked om ret og vrangt i spørgsmål vedrørende sådanne emner som penge og levestandard, det ufødte barns ret, seksualitet osv. (s. 10f).

De troendes almindelige præstedømme omfatter omsorg for at kirken fungerer som kirke, herunder omsorg for børns oplæring i den kristelige børnelærdom. Men: "Vi forkaster den tankegang, at dette almindelige præstedømme skulle være identisk med et demokrati i kirken, der hviler i sig selv og ikke er bundet til Jesus Kristus" (s. 11).

Kirkens åndelige folk er sat til at tjene det danske folk, men kirken må være fri i forhold til staten – "til i sit gudstjenesteliv og i sin tjeneste for folket at lade sig lede af Guds ord, sådan som dens menigheder, dens præster og biskopper i samvittigheden er bundet til det. (...) At kirken er og skal være kirke for hele folket, kan aldrig betyde, at flertallets ønsker skal nyde fremme i kirken gennem statens almindelige, demokratisk gennemførte lovgivning, uden at

deres kirkelige og kristelige ret er prøvet. (s. 11f). Som eksempel nævnes, at indførelsen af kvindelige præster ikke drejede sig om, hvad der var "Herrens bud".

Selv om *Kirkens Ja og Nej* ikke giver konkrete forslag til, hvordan folkekirken skal organiseres, er det klart, at kirkeledelsen skal ske med "bibel og bekendelse" som normativt grundlag. Og det er en forudsætning, at dette grundlag indeholder en klar sondring mellem "ret og vrangt".

Netop denne forudsætning strider mod *Tidehvervs* kirkeopfattelse⁵, hvilket kommer til udtryk i en polemik mod pjecen ved Johannes Horstmann. Han afviser den som "pietistisk, indremissionsk, høj Kirkelig" og som et forsvar for en "kirkeforfatning, der kan garantere, at kristelige synspunkter kommer til at råde i kirkens udvortes institutionelle liv" (Horstmann 1966). Horstmann rendyrker den lutherske fremhævelse af evangelieforkyndelsen som kirkens centrale opgave. Evangeliet kan imidlertid kun være sandhed i "troens situation", dvs. i det enkelte menneskes eksistentielle afgørelse. Og kirken 'har' ikke evangeliet, som det kan forkynde for mennesker, forskellige fra den selv. Kirken er mennesker, der har brug for evangeliet: "Evangeliet begynder med at fradømme kirken enhver særstilling over for Gud. Det begynder med at afsløre, at hvis kirken ikke vil være et samfund af fortabte syndere, hvis den vil bestå af forhenværende syndere, der nu ved Guds nåde er blevet retfærdige og er kommet i et gunstigere forhold til Gud end de andre uomvendte syndere, da er kirken blevet en forsamling af farisæere".

Den bagvedliggende tolkning af en luthersk kirkeforståelse er givet af N.O. Jensen, der henviser til de af Luther selv forfattede Schmalkaldiske Artikler, hvor kirken defineres som "de hellige troende" (Bekennnisschriften 1967, s. 459). Ud fra CA 7 opfatter han kirkens væsen som "Guds ord og den rette tro". Kirken består af enkeltmennesker, der "nøgne og blottede" står med ansvaret for deres liv. Forskellen mellem den synlige og den usynlige kirke findes så at sige i hver enkelt, der jo på én gang er synder og retfærdig. Kirken er derfor et "fællesskab af syndere og fortabte", men da de enkelte regnes for retfærdige, er den samtidig de helliges samfund (Jensen 1967). Kirkens forkyndelse lyder offentligt, og den kendes på synlige tegn, hvortil Jensen foruden evangelium og sakramenter regner "lydigheden mod Herrens ord og den lydelige bekendelse, vedkendelsen af fællesskabet med Kristus i hans næste og dermed ogsaa korset". Jensen fremhæver det almindelige præstedømme, der indebærer, at enhver døbt har "ret og pligt til at træffe afgørelser i trossager". Han drager ikke nogen organisatoriske konsekvenser heraf, men afviser tanken om, at kirken "selv maatte ordne sine egne anliggender" og tanken om en kirkeforfatning byggende på menighedsrådene. Man må forstå, at den bestående folkekirkeordning bedst afspejler den lutherske kirkeforståelse.

I mere polemiske sammenhænge kan det slås fast, at kirkens indre anliggender "slet ikke eksisterer i en evangelisk-luthersk kirkeordning", at biskopperne ikke bør optræde som samlet kollegium, og at ønsket om en kirkeforfatning er udtryk for "katolske bagtanker" (Lilleør 2003). Man erkender dog at "det er biskoppens pligt at tage vare på folkekirken og evangeliet og sætte den præst på plads, der misbruger kirke og kristendom" (Krarup 2009). Man forestiller sig, at et kirkeråds opgave vil være at "fremsætte "kirkelige" erklæringer om aktuelle spørgsmål", altså som udtryk for "politiserende kirkelig moralisme" (Høgenhaven 2003).

Det indrømmes, at der i folkekirken kan opstå teologisk uenighed, som kræver afklaring, fx om velsignelse af homoseksuelle par. Dette er egentlig et anliggende For Folketinget – "[o]g det er evangeliet selv, der anbringer sagen hos den verdslige øvrighed". Hvis folketinget indfører et homoseksuelt ægteskab, som kan indgås i kirken, er det imidlertid "kirkens pligt" at sige fra. Men den kirke, der siger fra, er "den enkelte præst" (Langballe 1995).

Man møder også den nationale opfattelse af folkekirken, som ikke mindst Grundtvig forfægtede. Vi har en folkekirke, "fordi det danske folk er et kristent folk". "Folkekirken forsvinder ikke, før danskerne er kommet i mindretal i

⁵ Der foreligger ikke nogen officiel tidehvervsk tilkendegivelse om folkekirkeordningen; det følgende bygger på udvalgte artikler fra tidsskriftet.

Danmark". Den "danske virkelighed" er præget af evangelisk-luthersk kristendom, fx er den "menneskelige og folkelige lighed" et udslag af det almindelige præstedømme (Krarup 2009).

P.G. Lindhardt anlægger en religionsteoretisk og sociologisk synsvinkel på folkekirken. Religion udspringer (ligesom politik) af menneskers angst og drejer sig derfor om "livets bevarelse og selve existensens tryghed". (Lindhardt 1967, s. 8). Kulten forener mennesker indbyrdes ved at forene dem med magterne. Ved religionsskiftet fra gammel nordisk tro til kristendom blev denne religiøse holdning ikke ændret – "og er aldrig ændret" (s. 10). Den kristne kirke overtog den nordiske religions rolle. I forhold til Prenter foretager Lindhardt en drastisk nedtoning af betydningen af kirkens hellighed og almindelighed. Disse egenskaber betyder ikke andet, end at "kirken da intet som helst andet er end den til enhver tid aktuelle funktion at forkynde evangeliet". Af evangeliet kan der ikke udledes en bestemt kirkeopfattelse, for Jesu forkyndelse og troens bekendelse til Kristus "sigter [ikke] på at danne kirke". – "De historisk-empiriske kirker er så vist ikke "en del af evangeliet", men den nødvendige følge af at det faldt i menneskers hænder" (s. 153).

Evangeliet har følgelig heller intet at sige om forholdet mellem stat og kirke. Hvad angår grundlovens begreb om folkekirke opfatter Lindhardt den ikke som konfessionel: "i praxis står det fast at "evangelisk-luthersk" ikke er en dogmatisk indholdsbestemmelse, men en historisk betegnelse for forkyndelsens faktiske – og skiftende – karakter. "Evangelisk-lutherske" er de anskuelse eller retninger som vitterligt har kunnet slå rod og trives i folkekirken" (s. 114).

Selve betegnelsen 'folkekirke' angiver, at kirken er "det store flertals kirke, og at folket selv skulde styre den på samme demokratiske måde som staten herefter skulde styres" (s. 115). Forfatningsspørgsmålet synes løst for Lindhardt: "Kirkens forfatning blev i praxis ikke ordnet ved lov, men ved den *lovgivning* og administration som efterhånden blev nødvendig" (s. 116).

Demokratiseringen har haft virkninger indadtil i kirken: "[F]orholdet mellem præst og menighed vendtes på hovedet: præsterne blev i virkeligheden menighedsfunktionærer og bisperne mere deres vælgeres end "kirkens" repræsentanter. (...) Forkyndelsesfriheden trues ikke mere "fra oven", fra staten eller det kirkelige tilsyn, men kan i givet fald trues eftertrykkeligt af menighederne selv; (...) selve det saglige forhold mellem præst og menighed betyder på forhånd en begrænsning af præstens "frihed"". (s. 146f)

Det danske demokrati har ifølge Lindhardt aldrig blandet sig i kirkens *indre* anliggender – "dens lære, liturgi eller ordination" – "alt det som også har politiske, økonomiske og administrative perspektiver har "det offentlige" stedse lagt sig fast på og aldrig drømt om at opgive en stump af sin magt over". (s. 158).

" [F]olkekirke betyder at denne – evangelisk-lutherske – er det store flertals og skal styres af folket selv. Og det sker: lovgivningens store linier lægges af det folkevalgte folketing og administreres af den folkevalgte regering, og de lokale afgørelser træffes af det folkevalgte menighedsråd; tilsvarende er så at sige alle valg til kirkens embeder demokratiske.

Men en repræsentativ kirkeforfatning, en kirkelig *synode* med rådgivende og besluttende myndighed, har aldrig kunnet etableres; folket har simpelthen ikke ønsket at udlevere kirkens rammer, dens økonomi og administration, til en gejstlig funktionærstab eller til det kristeligt-professionelle lægfolks forgodtbefindende; ingen rigsdag har villet se sig selv "fordoblet" gennem en sådan forsamling". (s. 158f)

Modviljen mod en selvstændiggørelse af kirken skyldes ifølge Lindhardt, at den "germanske tradition" stadigvæk er levende: Kirken skal bevare "sin karakter af religiøs funktion i folket". Det betyder i midten af det 20. århundrede, at folkekirken er en del af *velfærdsstaten*: Det er en velfærdsopgave at stille et kirkeligt apparat til rådighed for borgernes behov. (s. 159). At kirken stadigvæk spiller denne rolle er dens "egentlige problem", for det står i modstrid med at den skal forkynde et budskab, der hverken lover fred eller lykke. Dette budskab er "det hårdeste angreb på kirken selv i dens egenskab af "folkereligion"" og gør den til et rige i splid med sig selv. Et sådant rige kræver gode forbundsfæller. Men de findes ikke i noget ydre som staten, men derimod "i menneskets eget sind" (s. 162).

Ud fra denne kirkeforståelse er der for Lindhardt ikke nogen grund til at ændre ved de bestående tilstande:

”Ingen kirkeordning er ideel, endsige ”evangelisk”; men det forekommer mig at den demokratiske folkekirke – hvor staten under fuld religionsfrihed fornuftigt regulerer og lader ”troen” være en fri sag – er den som for tiden svarer bedst både til ”folkets” ønsker, til vore særlige ”traditioner” og til de politiske, kulturelle og religiøse tilstande der nu engang er vore livsvilkår; dens fordele opvejer i mine øjne rigeligt de også ubestridelige ulemper, og ingen – i alt fald ingen som har indflydelse eller ansvar – tænker på foreløbigt at ændre forholdet mellem stat og kirke i Danmark”. (s. 162)

Ifølge K.E. Løgstrup går det kristne budskab ud på, at i mennesket Jesus fra Nazareth gives der mennesker en mulighed for tilgivelse for deres livsødelæggelse (Løgstrup 1956). Det er kirkens opgave at forkynde det budskab, og her gælder en særlig betingelse: ”Den, der taler, må have så megen tillid til sine ords egen oplysning, at han overlader ordet selv at virke, hvad det kan – ved at stille tilhørerne frit. Kort sagt, til oplysning og forkyndelse hører der ikke magt” (Løgstrup 1961, s. 203).

Spørgsmålet er derfor, om kirken tør være sig selv og overlade det til Gud, om der kommer noget ud af dens forkyndelse. Løgstrup ser i kirken en stor fristelse til at ville tage sig ud i folkets øjne. Man vil, siger han, bruge magt til at gennemføre det åndelige regimente. Dermed er det klart, at han går ud fra en luthersk kirkeforståelse og dens sondring mellem det åndelige og det verdslige. I vores tid forsøger kirken ikke at bruge fysisk magt for at give sit budskab effekt, men derimod magt i form af agitation, reklame, kollektiv fremfærd og organisation. Men kirken har jo også en verdslig side. Den er en organisation, et apparat, et embedsværk. Det ikke bare er den, men det skal den være: ”.. med oprettelsen af kirken kommer vi vor troløshed i forkøbet og hindrer, at kristendommen forsvinder iblandt os (s. 207). Det gælder om at fastholde, at kirkens ydre ramme har til opgave at fastholde os på kristendommen. At bruge rammen som et magtmiddel til at sikre virkningen af forkyndelsen er ensbetydende med at sammenblande kirken med Guds rige.

Det er det også, hvis man gør kirken til en ”handlingskirke” på den måde, at kirken bliver subjekt for politisk ageren. I den forbindelse kritiserer Løgstrup ønsket om at give kirken mere selvstændighed i forhold til staten. Han forsvarer med andre ord den gældende folkekirkeordning med to begrundelser: Folk i kirken skal have ret til passivitet. Og folkekirken skal være rummelig på den måde, at den skal have plads til dem, der bliver i kirken, fordi de vil holde spørgsmålet om kristendommen åbent. Som folkekirke står og falder kirken med forkyndelsens troværdighed i folkets øjne. Den troværdighed kan ikke erstattes med respekt for de kristnes handlinger. (Løgstrup 1972).

K.E. Skydsgaards teologi må med Prenters ord betegnes som ’kirkelig’, uanset at denne glose er for ’bleg og almen’ En stor del af Skydsgaards arbejder handler om kirkens væsen dels gennem studier i gudstjenestens historie og teologi, dels gennem en indgående beskæftigelse med økumenisk teologi, særligt forholdet mellem luthersk og romersk-katolsk teologi. Men trods det ’kirkelige’ findes der ikke en udarbejdet ekklesiologi fra Skydsgaards hånd, og spørgsmål om folkekirkens organisering fylder ikke i forfatterskabet. Når Skydsgaard alligevel må med i denne sammenhæng, skyldes det, at han med sin insisteren på kirkens centrale teologiske betydning påvirkede en generation af københavnske teologer til ikke at negligere spørgsmålet om kirken, men at arbejde teologisk ’i kirkens rum’. Skydsgaard selv var stærkt påvirket af mellemkrigstidens kriseteologi, særligt Karl Barth. Guds Rige er ifølge Skydsgaard i historien gennem kirken, men kirken er ikke identisk med Guds Rige; kirken er en slags organ for Guds Rige indtil Kristi genkomst og indtil Gudsrigets sejr over den faldne verden. Sammenhængende med dette kritiske synspunkt på kirken, at den som Guds *ekklesia* har del i Guds Riges tid og virkelighed og dog kun er menneskers kirke i ’den gamle æon’, er Skydsgaard blandt de danske teologer, der fastholder sondringen mellem synlig og usynlig kirke eller ’væsentlig’ og empirisk og med disse bestemmelser fastholder kirken i en spænding mellem tro og skuen, mellem kors og herlighed. (Skydsgaard 1972).

Bodil Koch gjorde i en debat i Folketinget i 1955 med teologen Flemming Hvidberg (Rigsdagstidende (FT) 1944, sp. 1024-34) rede for sit syn på folkekirken og dens forfatning (dens "art og væsen") og antyder sin teologiske begrundelse. Selv om vi ikke har "et folkekirken repræsenterende organ, mangler vi ingenlunde en kirkeforfatning". Begrundelsen er, at kongen og Folketinget besidder den lovgivende magt, også for folkekirken, og kongen og ministeren den udøvende. Samtidig varetager folkekirken "frit sit indre liv". Koch tilslutter sig den tolkning af løfteparagraffen, at "når det gøres nødig, skal nye love skabes til ramme om og værn for vor frie folkekirke under skiftende tider". Som eksempler nævner hun lovene om menighedsråd, sognebåndsløsning og kvindelige præster. Her blev der lovgivet "ofte under protest fra præsteskabets side", hvilket er udtryk for, at folkekirken er "en lægmandskirke og ikke en præstekirke".

At folkekirken i grundloven identificeres som evangelisk-luthersk, betyder i følge Koch, at den ikke står "for hvad som helst, men bygger på et luthersk menneskesyn og en evangelisk-luthersk kristendomsopfattelse". Folkekirken er derfor nok en "borgerlig indretning med departementalt apparat", men den er "tillige Kristi kirke, som lever ved ordets bekendelse og forkyndelse og alene derved". Som folkekirke skal den imidlertid være rummelig ("tålsom"), så den kan spænde over både "almindelig næstekærlighedsreligion" og "kristen åbenbaringsteologi". Hvad det lutherske angår, nævner Koch kun det almindelige præstedømme mere specifikt, idet dette er den tanke, "hvorpå kirkens myndighed alene beror".

Alt i alt synes Kochs opfattelse at bygge på tre afgørende forudsætninger: 1. Stort set hele befolkningen er medlemmer af folkekirken ("ca. 95 pct." – "hele befolkningen .. holder fast ved denne kirke"). 2. Folkekirkeordningen er udtryk for en "rodfæstet frihedstradition". 3. Evangelisk-luthersk kristendom handler om "et grundlag for den menneskelige eksistens, som er væsentligt". Koch står dermed den "almindelige næstekærlighedsreligion" nærmere end åbenbaringsteologien. Og hun slutter følgerigtigt sit indlæg med at citere den tyske teolog Dietrich Bonhoeffers tale om den "religionsløse" kristendom.

D. Den nyere diskussion

Debatbogen "*Kirkens mund og mæle*" fra 1992 rummer et konkret forslag til ændring af folkekirkens organisation (s. 156-62), som er begrundet i et "Manifest", hvis udgangspunkt er at folkekirken skal "tage standpunkt" og "være vejleder" i forhold til de vigtige problemer i nutidssamfundet. Den bagvedliggende teologiske opfattelse af kirken er derimod formuleret i afsnittet "Kirkens identitet" af Margrete Auken. Det understreges her, at folkekirken er en *luthersk kirke* (Auken 1992, s. 44). På grund af denne konfessionelle afgrænsning må den teologiske fagkundskab inddrages i kirkens styre. Selv om folkekirken er en medlemskirke, kan enhver dansker via Folketinget få magt over kirken (s. 45). Der sker både åndelig og materiel magtudøvelse i folkekirken, uden at dens saglige og politiske legitimitet er klagjort. Det er uluthersk at forlene *bispeembedet* med selvstændig kirkemagt. Det almindelige præstedømme fratog embedet dets særlige myndighed til at bedømme forkyndelsen. Fyrsten og senere Folketinget og kirkeminister kom til at repræsentere menigheden (s. 46f) Men Luthers feudale indkapsling af de døbtets myndighed er utidssvarende. "Kirkefolket må have del i styrelsen af sine egne forhold" (s. 47).

Der er således demokratiske betænkeligheder ved den nuværende ordning – men også kirkelige. "[F]orbindingen folkekirke er blevet for løs til, at den gældende styreform er acceptabel", idet "[d]en store uansvarlighed har bemægtiget sig kirken som følge af statsbeskyttelsen" (smst.).

Hvad angår kirkens identitet, henvises til Luthers syv kendetegn (s. 48f). Det er teologisk skulkeri at nøjes med et kirkebegreb, der kun omfatter den usynlige kirke – og en kirke, der er identisk med folket (s. 49).

Det kirkeråd, der foreslås oprettet, skal kun være rådgivende. Det skal kun overbevise i "åndelige" spørgsmål i kraft af "argumenternes lødighed og livfuldhed" (s. 50). Gør ansvarsfriheden med hensyn til styrelse ikke den teologiske debat

uansvarlig? Og er det i overensstemmelse med Luthers kirkesyn at have en indifferent stats "slatne" kirkeledelse (s. 51)? Ansvar for kirken bør flyttes til dem, der er lidt "kirkelig[t] gang i". Det er dem, der påskemorgen registrerer, hvis de ikke går i kirke. "Ingen føler sig ansvarlig for, at det teologiske arbejde bliver gjort – og hvad som helst af vrøvl er frit ude at gå, uden grundig drøftelse, gendrivelse – og nytænkning." (s. 52). Omvendt er det alle kristnes ret og pligt at bedømme forkyndelsen. Magten er ikke kirkens problem i dag (smst.)

Også af *folkelige* grunde vil det være gavnligt, hvis der skabes rammer, institution, omkring den nationale, kirkelige dialog. En fare for et kirkeråd: Det bliver til "en meningsmaskine om alverdens væsentlige problemer", men glemmer, at "kirkens første opgave er forkyndelsen af Guds riges gennembrud i verden" (s. 53). Kirken består ikke kun af enkeltindivider, men af et folk.

Anna Marie Aagaard forfægter en evangelisk-luthersk kirkeforståelse, i hvilken tanken om det almindelige præstedømme står centralt. Hun ser en sammenhæng mellem det almindelige præstedømme og Luthers beskrivelse af korset som et af kirkens syv kendetegn. Ifølge Aagaard skal korset ikke alene forstås som den enkelte kristnes lidelse, men også som udtryk for det kirkelige fællesskabs "korporative livsstil". "Korset er den organiserede, den institutionaliserede, konkrete kirkes kendetegn" (Aagaard 1991, s. 20). De helliges samfund er hos Luther ikke en usynlig størrelse, men det konkrete kirkelige fællesskab, der handler kollektivt. Aagaards tolkning er inspireret af Bonhoeffer. Men i modsætning til Bodil Koch, der lægger vægt på dennes 'religionsløse' kristendom, er det for Aagaard distanceringen fra nazismen, der er afgørende. Bonhoeffer viser, at man kan skelne mellem den sande og den 'fejlende' kirke. Det samme forudsætter den såkaldte *Barmenerklæring*, hvori protestantiske kristne tager afstand fra nazificeringen af kirken. Erklæringens artikel III handler om, "hvordan virkelig, erfaret og forefundet kirke kan bekendes som sand kirke" (s. 42). En yderligere inspirationskilde for Aagaard er den økumeniske bevægelse, ikke mindst distanceringen fra de hvide apartheidkirker i Sydafrika. Kirken skal som konkret fællesskab udføre en politisk opgave og "bekæmpe syndens destruktion i samfundet" (s. 53).

Kirken som fællesskab kommer for Aagaard til udtryk i fire forskellige *socialformer*: Universel, regional og lokal kirke samt funktionsmenigheder. De sidste har som følge af den moderne skelnen mellem det offentlige og det private fået status af foreninger, fx diakoniens organisationer. Men dermed er en legitim socialform for kirke blevet afskåret fra den officielle kirke. Herover for drejer det sig om at "genvinde den del af reformatorisk ekklesiologi, der holder sammen på det almindelige præstedømmes ansvar for, at mennesker tjenes, og at evangeliet ikke privatiseres" (s. 92). Hvis kirken forstås på denne måde (omfattende diakoni og mission) "giver det ikke mening at regne løfteparagraffen som opfyldt" (s. 97).

Den rolle, lægfolket har fået gennem de lovsikrede *menighedsråd* kan ikke betragtes som udtryk for det almindelige præstedømme: "Der er tale om en *demokratisering* af det hidtidige *statslige opsyn* med religionsudøvelsen" (s. 98). En justering af folkekirkeordningen må inddrage "klart fremlagte, teologiske kriterier" (s. 40):

"I spørgsmål om kirkens orden drejer det sig om den kirkeret og de institutionelle former for "brødrenes og søstrenes" udøvelse af det almindelige præstedømme, der tjener og hverken udhuler eller hindrer kirkekendetegnene". (s. 47).

Hans Raun Iversen ligger på samme linje. Han taler om *de døbtes præstedømme* og sætter lighedstegn mellem "de døbte" og 'lægfolket'. Med en vis forenkling af i hvert fald den lutherske opfattelse kan han sige, at det er "lægfolket, der er de primære præster" (Raun Iversen 1996, s. 132). Meningen med at kalde præstedømmet for menighedspleje forklares således: "Det i enhver henseende at tage del i og ansvar for livet i evangeliets modtagelse" (s. 131). For Raun Iversen er det ligefrem de døbtes præstedømme, der definerer kirken: "*Kirken er de døbtes forsamling og udøvelse af de døbtes præstedømme*" (s. 145).

Hvad angår kirkens organisation, er demokratiet 'oplagt', "når det gælder udfoldelsen af de døbtes præstedømme" (s. 148). Selve begrebet "alle døbte" er dog ikke helt klart. På den ene side er de døbte lige så synlige som alle andre mennesker, men på den anden side kan man "ikke uden videre se på mennesker, hvem der hører til kirken" (s. 145f). Heller ikke sammenhængen mellem de døbtes præstedømme og konkret demokratisk beslutningsproces er klar. Således fremhæver Raun Iversen som et problem ved direkte valg til kirkelige organer: "Lav stemmeprocent, lav indsigt og deraf følgende vilkårlighed". Derfor bør det folkekirkelige demokrati udbygges med "korporative beslutningsprocesser" (s. 151).

Theodor Jørgensen påpeger, at selv om indehaveren af det kirkelige embede ifølge luthersk forståelse kaldes dertil af det almindelige præstedømme, udøver han eller hun ikke sit embede som repræsentant. Og "Det almindelige præstedømme afgør ikke suverænt lærespørgsmål. Det er ikke herre over evangeliet" (Jørgensen 1996, s. 49). Forholdet mellem det kirkelige embede og det almindelige præstedømme må karakteriseres som en 'tostrengethed'. - Præstedømmets almindelighed er ikke det samme som demokratisk lighed (s. 46). I det hele taget adskiller kirkestyre sig fra sekulært demokrati ved, at kristenmennesker forholder sig til en guddommelig autoritet (s. 50). Alligevel foretager Jørgensen en 'perspektivering' af demokratiet i folkekirken "i lyset af det almindelige præstedømme" (s. 51). Således 'repræsenterer' *menighedsrådet* det almindelige præstedømme. Her er forpligtetheden på folkekirken evangelisk-lutherske kristendomssyn og gudstjenesteliv afgørende (s. 54). Det bør være muligt at rejse læresag mod (medlemmer af) et menighedsråd (s. 56). Også en synode – der skal indgå i et "ansvarligt samspil" med Folketinget – bør være "repræsentativ for det almindelige præstedømme" (62). Jørgensens synspunkt må være, at de nævnte kirkelige organer træffer beslutninger i overensstemmelse med evangeliet, som det er bevidnet i skriften.

Jørgen Stenbæk fremhæver, at det almindelige præstedømme handler om Guds ords autoritet og fastholder den enkelte kristne på hans eller hendes individuelle ansvar over for Gud og næsten. Der består en dialektik mellem den præstemyndighed, enhver døbt principielt besidder, og det præsteembede, en bestemt person kaldes til (Stenbæk 1996, s. 83). Tesen om det almindelige præstedømme er ikke en retsregel (s. 69), men en teologisk norm (s. 98). Og den kan aldrig blive "udtømmende dækket ind" af en demokratisk institutionalisering (s. 73). Begrebet bør i den aktuelle folkekirkelige situation bruges kirkekritisk, både over for embedsteologi og "uevangelisk demokratisering" (s. 96).

Endnu mere markant hævder *Leif Grane*, at det almindelige præstedømme "ikke har noget som helst med det folkekirkelige demokrati at gøre" (Grane 1997, s. 53). Det almindelige præstedømmes fuldmagt er eksklusivt en åndelig myndighed, der ikke kan sættes i forbindelse med administrativ magtudøvelse (s. 60). Ifølge Grane kan man ikke uden videre opfatte menighedsråd som udtryk for det almindelige præstedømme, idet menighedsråd "i almindelighed" ikke er parate til at tage alt det på sig, begrebet traditionelt betyder (s. 62). Uenigheden om det almindelige præstedømme handler for Grane dybest set om, hvorvidt den (usynlige) hellige, almindelige kirke kan blive synlig i den empiriske kirke (smst.).

Hovedpunkter i det 20. århundredes diskussion:

1. En kirkeordning skal værne om det kirkelige embede ("ordets tjeneste").
2. Folkekirken er en lægmandskirke, ikke en præstekirke.
3. Det eneste åndelige ved kirken er evangeliet.
4. Kirken er et handlende fællesskab.
5. Den 'grundtvigske' rummelighed omfortolkes til at omfatte de eksistentielt engagerede og dem, der holder spørgsmålet om kristendommen åbent.
6. Folkekirken omfatter ikke (mere) hele den danske befolkning.

7. Det almindelige præstedømme er forskelligt fra demokratisk deltagelse i den politiske styring af kirken.
8. Forkyndelsesfriheden kan trues af kirkeligt demokrati.
9. En selvstændiggørelse af kirken rummer fare for magtskygge og synliggørelse af det kristelige.
10. Løftepragraffen er opfyldt gennem kirkelovgivning.

E. Et nutidigt teologisk udgangspunkt for en kirkeforfatning

Som *kirke* er den danske folkekirke del af den ene omfattende, 'almindelige' kirke. Men som *evangelisk-luthersk* står folkekirken for en særlig forståelse af den kristne tro, hvilket indebærer den grundlæggende opgave at formidle evangeliet, det glade budskab om syndernes forladelse alene ved tro på Jesus Kristus. Forkyndelsen af evangeliet fremkalder tro hos de mennesker, som i frihed tager imod det glade budskab. Troen er imidlertid en virkning, som ikke skyldes menneskers indsats, men derimod Helligåndens virke. Fællesskabet af alle troende udgør den *usynlige kirke*. Formidlingen eller forkyndelsen forudsætter imidlertid konkrete mennesker, der forvalter de af Gud indsatte midler for forkyndelsen: Selve budskabet og de to sakramenter dåb og nadver. Den opgave at formidle evangeliet udøves af præsten. Ifølge luthersk forståelse kan enhver døbt i princippet være præst (det almindelige præstedømme). Imidlertid er der indrettet et særligt præsteembede, som bestemte personer kaldes til af den pågældende menighed. Ifølge en lang tradition er teologisk sagkundskab, dvs. en videnskabelig teologisk uddannelse en af forudsætningerne for at blive kaldet og ordineret som præst. Præstefunktionen forudsætter en forståelse af og forpligtethed på evangelisk kristendom, der ikke er givet 'automatisk' med det blotte forhold at være døbt.

En luthersk kirke er dermed også *synlig* i den forstand, at der findes konkrete, ydre midler for formidlingen af evangeliet, nemlig selve den sproglige forkyndelse samt dåb og nadver, forvaltet i menighedens gudstjeneste af den kaldede og ordinerede præst. Man kan således tale om de ydre elementer ved kirken, som er direkte knyttede til udøvelsen af kirkens grundlæggende opgave. Med en udbredt sprogbrug kan disse ydre elementer også siges at høre til kirkens "indre anliggender".

Kirken har imidlertid *ydre aspekter* i en anden betydning, nemlig de rent praktiske ting som kirkebygningens udformning, præsternes aflønning og klædedragt, medvirkende personer ved gudstjenesten, kirkegårde og deres pasning mm. Den konkrete udformning af disse ydre ting forudsætter i modsætning til forvaltningen af de ydre midler for evangeliet ikke nogen forståelse af evangelisk-luthersk kristendom.

Det er helt afgørende, at denne forskel mellem de "indre anliggender" og de ydre praktiske forhold i kirken respekteres og afspejles i en kirkeforfatning.

Et centralt spørgsmål er, *hvem* der har kompetence til at træffe afgørelse om kirkens "indre anliggender", altså de forhold, der knytter sig til formidlingen af evangeliet. Der kan principielt gives følgende svar: 1. Ethvert medlem af folkekirken som delagtigt i det almindelige præstedømme. 2. Enhver ordineret præst. 3. Biskoppen/ biskopperne som øverste gejstlige embedsindehavere. 4. Teologiske sagkyndige. Den første opfattelse må siges at bygge på en misforståelse af tanken om det almindelige præstedømme. Primært må det – som i svar 2. og 3. – være de ordinerede præster, inklusive biskopperne, der har kompetencen. Som

nævnt råder folkekirkens præster over teologisk sagkundskab, men denne kan evt. suppleres ved hjælp af universitetsteologer.

Et andet spørgsmål er, *hvordan* der bedst træffes afgørelser om de "indre anliggender". Forståelsen af, hvad der er evangelisk-luthersk kristendom, hersker der langt fra enighed om, heller ikke blandt præster og teologer. Det skyldes i høj grad, at den grundlæggende norm er bibelen, som ingen har særlig myndighed til at fortolke. Og som gammel og forskelligartet tekst kræver bibelen netop fortolkning. Forestillingen om, at bibelen klart og utvetydigt udtrykker "Guds vilje", er i sig selv en fortolkning. Det bedste svar på det rejste spørgsmål må derfor være, at beslutninger træffes ud fra en åben, forpligtende fortolkningssamtale om de elementer i kristendommen, der er relevante for den pågældende sag. Idealet er selvsagt, at samtalen munder ud i konsensus, hvilket imidlertid er urealistisk. Den fortolkende samtale må derfor bringes til en konkluderende afslutning, og det er naturligt at biskopperne har myndigheden til dette. Denne opfattelse gør ikke folkekirken til en 'præstekirke', for læge medlemmer kan deltage i den fortolkende samtale.

At folkekirken har sine egne organer, hvor den fortolkende samtale føres, og som træffer afgørelse om indre anliggender, er ikke ensbetydende med en ophævelse af forskellen mellem usynlig og synlig kirke.

Ifølge luthersk forståelse omfatter kristendommen både tro på evangeliet og et liv til gavn for næsten. Det sidste rummer også et socialt aspekt, hvilket bl.a. fremgår af CA 16 "Om politik og verdsligt regimente". Det lader sig derfor ikke kategorisk hævde, at en luthersk kirke ikke kan beskæftige sig med etiske og samfundsmæssige spørgsmål. Omvendt betyder den grundlæggende frihed i fortolkningen, at kirken ikke kan forfægte eller foreskrive en bestemt stillingtagen til sådanne spørgsmål. Det forhindrer imidlertid ikke, at spørgsmålene *stilles til diskussion* i kirken. Den åbne og forpligtende fortolkningssamtale bør også omfatte etisk-samfundsmæssige spørgsmål. Men i modsætning til de diskussioner, der vedrører kirkens grundlæggende opgaver, bør denne del af diskussionen ikke bringes til afslutning. Frygten for at en selvstændiggjort folkekirke udtaler sin mening om diverse samfundsproblemer bør være ubegrundet.

Ved siden af de fremførte teologiske overvejelser over de krav til en kirkeforfatning, der rejser sig af det særlige ved evangelisk-luthersk kristendom, frembyder folkekirkens udvikling siden 1849 og den dertil knyttede teologiske diskussion nogle problemstillinger, som kræver en afklaring.

Da enevælden blev afløst af det parlamentariske demokrati, gav tanken om *den politiske suveræn som leder af kirken* (praecipuum membrum ecclesiae) ikke længere mening. Folketinget kan altså ikke umodificeret være folkekirkens øverste myndighed.

Forståelsen af folkekirken som "det danske folks kirke" er problematisk i det 21. århundredes Danmark. Når det drejer sig om en kirkeforfatning, må man også teologisk foretrække mere præcise politisk-retlige begreber som 'befolkning' og 'borger'. Folkekirken er ud fra forfatningsfædrenes forståelse den kirke, som det overvejende flertal af befolkningen tilhører. Men de personer, som ikke tilhører folkekirken, er fuldgældige og ligeberettigede borgere i det danske samfund og den danske stat.

Det særlige bånd mellem kirke og stat, som grl. § 4 udtrykker, kan ikke betyde, at *Danmark er en kristen stat*. Danmark er en stat, hvor mennesker med forskellig religion – eller ingen religion – er ligeberettigede borgere. Det betyder ikke, at staten er fuldstændig neutral i forhold til religioner. Ved at give både den evangelisk-lutherske kirke og andre trossamfund en særlig omtale fremhæver grundloven religion som en positiv faktor i samfundet. Religionens positive rolle kommer symbolsk til udtryk på forskellig måde, fx ved

markering af vigtige nationale begivenheder. Da den evangelisk-lutherske kirke omfatter flertallet af befolkningen, er det naturligt, at det er folkekirken, som danner den symbolske religiøse ramme, hvilket ikke udelukker at de religiøse markeringer også har et økumenisk eller tværreligiøst islæt.

V. Tidligere forsøg

Siden den første løfteparagraf i junigrundloven har der været gentagne forsøg på at skabe en kirkeforfatning. I det følgende skildres sammensætningen af de kommissioner, der har udarbejdet forslag, samt sammensætning og kompetence for de foreslåede øverste organer. Disse tidligere forsøg er behandlet særligt af H. J. H. Glædemark (1948), Hans Raun Iversen (1992) og Jens Rasmussen (2011), hvortil henvises.

A. Det 19. århundrede

Det allerførste forslag fremsattes af Monrad, der var kultusminister i martsregeringen. Han udsendte i oktober 1848 et cirkulære til udvalgte personer, hvor han skitserede en kommende kirkeforfatning. Allerede her ses to fænomener, der i store træk går igen i næsten alle senere forfatningsforslag, nemlig et øverste styrende eller rådgivende repræsentativt organ med tilnærmet paritet mellem læge og gejstlige medlemmer – også i de kirkekommissioner, der har udarbejdet de skiftende forslag, ses denne paritet – og en sondring mellem kirkens indre og ydre anliggender. Denne sondring giver sig især udslag ved, at de kirkelige organers kompetence er stærkest for de indre anliggendes vedkommende. Bl.a. fordi Monrad allerede måneden efter udtrådte af regeringen, blev cirkulæret aldrig fulgt op. Også dette gentages senere, altså at personelle udskiftninger, regeringsskifte, store begivenheder i den almindelige politik etc. har blokeret for en kirkeforfatning.

Den første kirkekommission til overvejelse af forfatningsspørgsmålet nedsattes i 1853 af premierminister og kultusminister Anders Sandøe Ørsted. Kommissionen bestod af 18 mænd, 9 gejstlige og 9 læge. Blandt de 9 gejstlige var biskop Mynster som formand, to yderligere biskopper samt professor og senere biskop Martensen. Blandt de 9 læge medlemmer var professorerne H. N. Clausen, Madvig og Hall. Efter Mynsters død blev Clausen formand, men intet nyt medlem udpegedes. Hverken Kierkegaard, Grundtvig eller Monrad var med.

Kommissionen foreslog i enighed menighedsråd, men delte sig på spørgsmålet om et kirkeråd, hvor et lille flertal på 9, inkl. Clausen, foreslog en forsamling på 55: Alle 8 biskopper, 2 teologiske og 1 juridisk professor udpeget enten af kongen eller vedkommende fakultet, 18 gejstlige og 26 læge medlemmer valgt indirekte og stiftsvis for 9 år, således at 1/3 afgik hvert 3. år. Kun mænd over 40 år var valgbare. Rådet skulle samles i 2 måneder hvert 3. år, men kunne indkaldes hyppigere af regeringen. Rådet, der kun var rådgivende, ikke

bestemmende, skulle have høringsret for rent kirkelig lovgivning, inden et lovudkast forelagdes for Rigsdagen, for blandede love (skolen, ægteskabet) inden et vedtaget lovforslag stadfæstedes af kongen.

Et mindretal på 7, bl.a. Martensen, foreslog lovfæstede bispemøder og ønskede en vis medindflydelse fra gejstligheden på bispeudnævnelser. Nogle foreslog udvidelse til 2 juridiske og 1 eller 2 teologiske professorer, et enkelt medlem 2 mænd af hvert stift, en gejstlig og en læg.

Ingen af forslagene udmøntedes i lovforslag. Nok faldt regeringen Ørsted i december 1854, men Hall, der i kommissionen var i flertallet og nu blev kultusminister, hvilket han var til 1859, fremsatte aldrig et kirkeforfatningsforslag, sandsynligvis af hensyn til Rigsdagens stærke venstregrupper – senere også grundtvigianerne – der frygtede gejstlighedens magt i et centralt kirkeråd/kirkemøde og ønskede at bevare den folkelige, læge indflydelse ved Rigsdagens magt over den kirkelige lovgivning. Ud fra modsat fortegn var den mest konservative del af gejstligheden til stadighed også skeptisk over for en kirkeforfatning, fordi man ikke ønskede lægmændenes magt udbredt over kirken gennem pariteten i de foreslåede styrende organer. Denne negative alliance mellem konservative og venstresiden har klemt forfatningstilhængerne fra begge sider og hindret gennemførelse af en kirkeforfatning.

I 1856 udarbejdede en lille gruppe omkring Roskilde præstekonvent, "De Tolv", bl.a. Clausen, Madvig og Monrad, en modificeret udgave af 1854-forslaget. Den vigtigste ændring var, at de 44 medlemmer skulle vælges i kredse, fortsat indirekte, men alle mandlige menighedsmedlemmer skulle have valgret. Kirkerådets kompetence var fortsat kun en høringsret, men nu ikke blot for lovgivning, men også i administrative anliggender.

Efterhånden gik indflydelsen over – eller tilbage – til Monrad, som i 1859 udarbejdede et nyt forslag. Han foreslog ikke blot en kirkeforfatning fra oven, men valgte råd på alle planer, menighedsråd med sognepræsten som formand, provstiråd med provsten som formand, landemøde med biskoppen som formand og for hele folkekirken et kirkeråd, der var svulmet til 60 mand: 7 biskopper, 4 kongevalgte medlemmer, 4 rigsdagsvalgte (2 fra hvert ting), 18 gejstlige og 25 læge medlemmer, valgt stiftsvis af menighedsrådene. Kirkerådet skulle høres i lovgivningssager og give sit samtykke til kgl. anordninger, dog ikke på de områder, hvor kongen stadig havde en på førkonstitutionelle retsregler baseret ret til umiddelbar regeludstedelse. Endvidere havde kirkerådet ret til at fremkomme med andragender over for regeringen og en generel ret til at udtale sig om alle kirkelige spørgsmål.

Forslaget vakte almindelig modvilje, da det gav for stor indflydelse til lægmænd til at være acceptabelt for de konservative, særlig Martensen, og ikke nok set fra grundtvigianernes og Rigsdagens venstregruppers side. Det var reelt uden mulighed for gennemførelse.

Igennem 1860erne rejstes spørgsmålet om kirkens frihed flere gange. I 1868 nedsatte konseilspræsident grev Frijs en kirkekommission med 23 medlemmer: 12 læge, herunder Hall som formand, og 11 gejstlige, herunder 3 biskopper (Martensen, Bindsbøll, P. Chr. Kierkegaard) og Clausen. Et flertal i denne kommission foreslog et kirkeråd på 36 medlemmer, på ny med paritet mellem læge og gejstlige medlemmer. 13 + 13 skulle vælges, mens der var skiftende vedtagelser om de resterende 5 + 5. Det lå dog klart, at biskopperne skulle vælge 3 af deres midte, og at det juridiske fakultet, det teologiske fakultet og Højesteret skulle vælge et medlem hver. Om der skulle være kongevalgte medlemmer og repræsentanter for Island, var usikkert.

Historien gentager sig. Også denne gang var Hall i flertallet, nu som formand, og igen blev han den næste kultusminister, nu 1870-1874, men på ny ønskede han ikke at fremsætte noget forslag om en kirkeforfatning, utvivlsomt af hensyn til Rigsdagens stærke venstregrupper, og spørgsmålet døde hen.

I 1883 oprettede kultusminister Jacob Scavenius "Det kirkelige Raad", bestående af samtlige biskopper, en teologisk og en juridisk professor, der skulle rådgive ministeren.

B. Det 20. århundrede

Det kirkelige Raad, der var det mest konsekvente eksempel på et "forfatningsorgan" fra oven, var ugleset af Venstre, og da J. C. Christensen blev kultusminister i 1901, nedlagde han det ved kgl. resolution. Da rådet var oprettet administrativt, kunne det uden videre nedlægges af ministeren.

I stedet begyndte J. C. Christensen 1903 på en kirkeforfatning "fra neden" ved oprettelsen af de første menighedsråd og samme år "Det kirkelige Udvalg". Retsgrundlaget var to love om henholdsvis menighedsråd og Det kirkelige Udvalg, begge med en tidsbegrænsning på 6 år. Det kirkelig Udvalg bestod af 4 biskopper med Sjællands biskop som udvalgets formand, 1 teologisk og 1 juridisk professor, 8 gejstlige valgte af landets præster, 18 læge valgte af de nye menighedsråd – på ny ses bestræbelserne på paritet – og en færing valgt af Lagtinget og de færøske præster. Udvalget foreslog 1907 et permanent råd, hvis sammensætning meget mindede om udvalget selv. Det foreslåede kirkeråds kompetence lignede meget 1870-forslaget. Heller ikke dette forslag gennemførtes, inden de relevante love udløb i 1909.

I den seksårsperiode, hvor Det kirkelige Udvalg virkede, fungerede det trods sin begrænsede kompetence faktisk som et egentligt kirkeråd. Men kan derfor nok med føje hævde, at løftet i § 66 om en forfatning for folkekirken på det nærmeste kan siges at være opfyldt i dette korte tidsrum. (Gammeltoft-Hansen, 1999, s. 453f). Den midlertidige menighedsrådslov bortfaldt som nævnt, men en ny lov med permanente menighedsråd blev gennemført i 1912. Derimod bortfaldt loven om Det kirkelige Udvalg, uden at der blev gjort forsøg på videreføre ordningen.

Ligeledes 1903 fremsatte biskop Fredrik Nielsen, Aalborg, et forslag om valgte organer på alle planer (undtagen provstierne), lokalt "kirkenævn" og menighedsråd, stiftsmøder og landsdækkende bispemøde og kirkemøde. Kirkemødet bestod af Sjællands biskop som født formand – derimod udpegedes to næstformand blandt de læge medlemmer – og 3 andre biskopper, 8 andre gejstlige, valgt af stiftsmøderne, 1 fra hvert stift, dog 2 fra Sjælland, heraf 1 fra København, 16 læge, også valgt stiftsvis af stiftsmøderne med dobbelt repræsentation for Sjælland, 1 fra valgmenighederne, 1 fra det teologiske og 1 fra det juridiske fakultet samt 4 kongevalgte medlemmer, 2 gejstlige og 2 læge. Kirkemødets vigtigste kompetence var vetoret over for kongens anordninger på de indre, rent kirkelige anliggenders område.

I 1920'erne igangsattes det sidste og måske mest ambitiøse forsøg på at tilvejebringe en kirkeforfatning. Den socialdemokratiske kirkeminister Dahl rumlede med det, men først den følgende venstre-regerings kirkeminister Fr. Bruun-Rasmussen gennemførte ved lov af 7. marts 1928 nedsættelse af et udvalg til drøftelse af forholdet mellem staten og folkekirken. Loven var heftigt omstridt. Lovforslaget var privat indbragt, og kun Socialdemokratiet og Det Konservative Folkeparti stemte for, mens Venstre, ministerens eget parti, og Det Radikale Venstre var imod. Af udvalgets 26 medlemmer udpegede ministeren 5, bl.a.

formanden departementschef V. Holbøll og Københavns biskop, og Rigsdagens to ting valgte 8, bl.a. kirkehistorikeren J. Oskar Andersen for Det Konservative Folkeparti, Borgbjerg for Socialdemokratiet og den tidligere radikale kirkeminister Th. Poulsen.

Udvalget afgav en fyldig betænkning i 1940 og delte sig i flere mindretal, men det var umuligt at tilvejebringe et flertalsforslag. Det største mindretal på 10 foreslog et kirkeråd på 26: 21 valgt indirekte af menighedsrådene, 3 biskopper valgt af deres egne, 1 professor valgt af det teologiske fakultet og 1 af kirkeministeren valgt medlem, der skulle være kyndig i kirkelig lovgivning og administration. Paritet var ikke påbudt, men heller ikke udelukket. Kirkerådets kompetence var en obligatorisk høringsret over kirkelige lovforslag, krav om samtykke til nye bestemmelser eller ændringer i gældende bestemmelser om folkekirkens indre anliggender og pligt/adgang til at afgive erklæring i sager af betydning for folkekirken. Mindretallet på 10 medlemmer fik delvis støtte fra 4 medlemmer, herunder formanden, dog med én afgørende ændring, nemlig at kravet om samtykke skulle ændres til en høringsret som i de andre bestemmelser, idet de ikke ønskede, at kirkerådet blev en magtfaktor. En biskop udtalte sig desuden for en sammensætning af rådet, der gjorde alle biskopper til medlemmer. Det ses således, at der var det snævrere mulige flertal i udvalget (14 af 26) for et kirkeråd med i det mindste en ret til høring både i lovgivningssager og administrative sager. Om de øvrige medlemmers holdninger henvises til betænkningen.

Forslagene blev aldrig fremmet, måske på grund af uenigheden både i udvalg og i Rigsdagen, måske fordi Danmark unægtelig fik andet at tænke på i 1940.

I grundlovsforslaget, der faldt ved folkeafstemningen i 1939, var i § 71 (nu § 66) tilføjet et nyt punktum, hvorefter ændringer vedrørende kirkens indre forhold kun kan gennemføres, efter at forhandlinger herom er gennemført med biskopperne.

Selvom det ikke var en forfatningskommission bør det nævnes, at kirkeminister Bodil Koch i 1964 nedsatte en strukturkommission med ikke mindre end 32 medlemmer, 18 gejstlige og 14 læge, med biskop W. Westergaard Madsen som formand. Baggrunden var udfordringerne til sognestrukturen efter omfattende flytninger fra land til by. Kommissionen afgav betænkning i 1971 (nr. 610). Da var den socialdemokratisk ledede regering gået af. Ingen ønskede at udmønte de lidet vidtgående indstillinger i et lovforslag. Ifølge betænkningen hørte det til forudsætningerne for kommissionens arbejde, at man stort set skulle bevare det eksisterende forhold mellem kirke og stat. Dette skulle dog ikke udelukke ændrede relationer, fx. større lokal frihed og en højere grad af udgiftsdækning fra medlemmerne selv. Betænkningen udgør således ikke et skridt på vejen mod en evt. kirkeforfatning.

Der er ikke siden 1940 blevet fremlagt officielle forslag til en kirkeforfatning. Et privat forslag blev fremlagt i 1992 i debatbogen "Kirkens mund og mæle". Heri foresloges både et kirkeråd og et kirkemøde. Kirkerådet med tillagt høringsret bestod af 24 medlemmer, på ny med indbygget paritet: 4 gejstlige og 8 læge valgt af kirkemødet, 2 af og blandt biskopperne, 4 af og blandt fakulteterne, 1 af efteruddannelsesinstitutionerne, 1 af Præsteforeningen, 1 af Landsforeningen af Menighedsråd, og de sidste 3 af andre grupperinger i folkekirken. Kirkeministeren og Folketingets kirkeudvalg kunne udpege hver en observatør. Forslaget har ikke afstedkommet initiativ fra hverken kirkeministeren, Folketinget eller de politiske partier.

C. Sammenfatning

Det ses, at der har været forbløffende overensstemmelse for de væsentligste karakteristika vedkommende. Både de forberedende og de foreslåede organer har været sammensat ud fra et ønske om paritet mellem gejstlige og læge medlemmer, hvor forskellige de end var for enkelthedernes vedkommende, og så godt som alle forslag udmunder i en høringsret, men ikke et krav om samtykke endsige kompetence til at fastsætte regler eller træffe afgørelser.

At samtlige forsøg på at skabe en kirkeforfatning indtil nu er mislykket, skyldes vel mest, at både de indflydelsesrige grundtvigianere og Rigsdagens/Folketingets flertal, særlig partierne til venstre, har ønsket at bevare lovgivningsmagtens indflydelse på de store kirkelige spørgsmål. Til en vis grad har en mere ubestemt konservatisme inden for kirken, om end ud fra modsatrettede synspunkter, trukket i samme retning, således at kirkeforfatningstilhængerne har haft en mislig midterposition. Herudover har det vel også haft betydning, at de nedsatte sagkyndige udvalg aldrig har været i stand til at enes – i det mindste for et stort flertals vedkommende – om et forslag, så det har været nemt for de skeptiske ministre at undlade at udmønte noget kommissionsforslag i et lovforslag. En væsentlig forskel mellem da og nu er endelig den demografiske udvikling. Mens tidligere ikke blot som i dag et stort befolkningsflertal tilhørte folkekirken, men så godt som hele befolkningen, således at man endog kunne tale om Rigsdagen som en landsdækkende synode, er billedet nu et andet gennem de senere års sekularisering og indvandring af tilhængere af andre religioner. Muligt er en mentalitetsændring indtruffet både i Folketinget, særligt i partier til venstre for midten, og blandt de kirkelige retninger, særligt grundtvigianerne. Uden en sådan vil en kirkeforfatning ikke have realistiske udsigter.

Årsagerne til, at løfteparagraffen aldrig er blevet opfyldt efter sin oprindelige hensigt, men stykkevis og delt i form af en række kirkelove, må i både det 19. og 20 århundrede således søges i et sammenfald af meget forskellige politiske og kirkelige gruppers interesser i at undgå en samlet kirkeforfatning med et kirkeråd i spidsen. (Gammeltoft-Hansen 2006, s. 411, og Raun Iversen 1992, s. 175f).

VI. Kirkeforfatning for majoritetskirker i Nordeuropa i lyset af europæisk religionsret

A. Retshistorie

Man kan indledningsvis rejse spørgsmålet, om kirkeforfatninger retshistorisk kan relateres til reformationens ændring af det retlige grundlag for kirkedannelse. Til besvarelse af spørgsmålet kan det være hensigtsmæssigt at søge at identificere nogle retlige hovedformer for kirkeordning. Der kan formentlig peges på 4 hovedformer:

a) *Sui generis*. En ordning baseret på den givne kirke, den givne kirkeordning og den givne institutionelle succession, dvs. kanonisk ret som grundlag for den katolske kirke.

b) Kirke baseret på forenings- eller forsamlingsprincipper som det er tilfældet i reformerte, baptistiske, og metodistiske kirker og trossamfund, hvor det afgørende kriterium for kirkedannelse er sammenslutningen af et fællesskab af troende.

c) stats- eller folkekirketraditionerne i Nordeuropa, hvor det retlige grundlag for kirkedannelse skabes af statens kompetente organer.

d) Ortodokse kirker etableret som *auto-kefale* nationalkirker, dvs. de udgår fra og er bundet læremæssigt af, men har organisatorisk selvstændighed i forhold til den fælles ortodokse kirke og et vist retsgrundlag i nationalstaten. Det læremæssige fællesskab videreføres gennem ortodoks kirkeret og fælles styring af læregrundlaget med patriarken i Konstantinopel som første blandt ligemænd.

Det er karakteristisk, at staten har en rolle, om end en forskellig rolle i forhold til alle hovedformer.

I *sui generis* formen skal staten anerkende omfanget af den kirkelige jurisdiktion inden for sine egne geografiske rammer. Det sker i nyere tid i Europa typisk gennem konkordater med den katolske kirke eller gennem lovgivning, der anerkender eksistensen af en række kirker og trossamfund med særlige rettigheder, eller ved grundlov, der anerkender eksistensen af kirker og trossamfund med selvstændig jurisdiktion. Således kan man opfatte udviklingen i tysk religionsret, for så vidt angår både katolske, reformerte og lutherske kirker.

I en reformert og *frikirkelig* tradition (efter den franske revolution), hvor kirkedannelsen retligt set baserer sig på sammenslutning i privatsfæren, er statens rolle at sikre den grundlæggende kollektive religionsfrihed samt at tage stilling til religionsfrihed og dermed til forholdet mellem den for alle gældende ret og de rettigheder, der følger af denne frihedsrettighed.

I de nordeuropæiske nationalkirketraditioner er det som nævnt statens kompetente organer, der har skabt det retlige grundlag for kirkedannelsen. For Den Anglikanske Kirkes vedkommende ses de første elementer af "establishment" under den engelske reformation. De er siden videreført gennem statens (kronens) anerkendelse af kirkens interne domstole som led i det almene domstolshierarki, gennem anerkendelse af kirkens interne retsakter som almen lovgivning, der principielt kan tilsidesættes af parlamentet, og gennem anerkendelse af statsoverhovedet som suveræn for kirken.

For Danmarks vedkommende skete den historiske etablering af en ny kirke historisk med Kirkeordinansen af 1537 (1539) og efterfølgende ved Danske Lov og ved grundloven, nu § 4 og § 66, suppleret af underliggende lovgivning. Tilsvarende er også de øvrige nordiske lutherske nationalkirker historisk set etableret - *established* – ved lov. Dette gælder fortsat for Svenska Kyrkan, der i sin ny form er etableret ved særskilt lov.

Også de *auto-kefale* ortodokse kirker har brug for statens (grund)lovgivende organer til at sikre eller godkende deres retlige status. De etableres i den forstand gennem det nationale retssystem. Etableringen sker imidlertid bl.a. ved anerkendelse af kirkens egen autoritet over indre kirkelige anliggender og dermed ved (større eller mindre grad af) anerkendelse af ortodoks kirkerets jurisdiktion inden for rammerne af statens jurisdiktion, ligesom kirkens synode tilsvarende anerkender statens overhøjhed. De auto-kefale ortodokse kirker er således selvadministrerede, omfattet af ortodoks kirkeret, for så vidt angår denne selvadministration, men de udgør ikke et retligt parallelsamfund som den katolske kirke.

Amerikansk forfatningstradition med hensyn til kirker, trossamfund og religionsfrihed bygger grundlæggende på ideen om *the wall of separation*, der indebærer forbud mod establishment og dermed mod, at staten har en rolle i fastlæggelsen af kirkens retlige grundlag. (Witte 2010). Amerikansk forfatningstradition er i nyere tid udbygget stærkt med forestillingen om, at det vil være et brud på kirkers og trossamfunds *religionsfrihed*, dersom statslige organer (både lovgivende, udøvende og dømmende magt) på nogen måde tager stilling til spørgsmål, der er omfattet af religionsudøvelse. Derigennem er der i amerikansk tradition – i hvert fald set fra kirkers og trossamfunds side – en stærk aspiration til at anerkende kirker som retligt autonome og uden for statens retlige jurisdiktion, mens sekulære kræfter nok kæmper for at fastholde de statslige institutioners ret til at fastlægge i det mindste grænserne for en sådan kirkelig retlig jurisdiktion.

I forhold til alle udgaver af forfatningsmæssig etablering af kirker og trossamfund kan man stille et grundlæggende spørgsmål om forholdet mellem kirkens (interne) regulering af egne forhold og *den for alle gældende ret*. Sker der et normgennembrud – enten den ene eller den anden vej? Kan almene samfundsmæssige normer med andre ord bryde igennem den interne kirkeret, eller kan den interne kirkeret være i direkte strid med alment gældende ret?

B. Religionsfrihed og magtens tredeling

Man kan også anskue spørgsmålet om kirkers og trossamfunds forfatningsmæssige stilling på tværs af grundlæggende kirkeformer som et spørgsmål om forholdet mellem religionsfriheds og magtens tredeling. (Christoffersen 2010):

a) Hvad er forholdet mellem statens lovgivende magt og trossamfundets interne retlige regulering? Har trossamfundet en intern regulering af lovgivningskarakter? Er der retsområder, som staten forfatningsmæssigt anses for ikke at være berettiget til at regulere? Og eksisterer der den nævnte forestilling om normgennembrud?

b) Har kirken/trossamfundet – inden for lovgivningens grænser – en selvstændig intern ledelseskompetence, der kunne betegnes som udøvende magt eller sammenlignes med forenings- eller virksomhedsledelse? Har man altså adgang til at fastlægge generel regulering for interne forhold, til at ansætte og afskedige mv.?

c) Har kirken/trossamfundet eget internt nævns- eller domstolssystem, der træffer retligt bindende afgørelser? Er disse afgørelser også endelige, eller er der adgang til at forelægge sådanne sager for offentlige (retlige) nævn og råd, for en evt. ombudsmand eller for de almindelige domstole?

Både *wall-of-separation*-tankegangen og den *jurisdictionalism*, der ligger i katolsk og ortodoks kanonisk rets opdeling af samfundet i en kirkesfære og en verdslig sfære, bygger på forestillingen om, at kollektiv religionsfrihed også giver adgang til at etablere et fuldt udbygget parallelt retssystem til endelig afgørelse af interne kirkelige spørgsmål.

Reformerte og frikirkelige traditioner har retligt set etableret sig i forlængelse af de borgerlige revolutioners opdeling af en *offentlig* og en *privat sfære* og placeret også den kollektive religionsfrihed som

led i privatsfæren. Med udgangspunkt i grundlæggende frihedsretlig tilgang vil de derfor argumentere for, at der skal være fuld intern ledelseskompetence, som den kollektive religionsfrihed afskærer staten fra at blande sig i, mens de i større omfang vil acceptere, at staten sætter ydre rammer for kirkers og trossamfunds forhold og evt. også, at retlige konflikter mellem fx. et trossamfund og dets ansatte bliver forelagt for de almindelige domstole.

C. Religionsfrihed som kollektiv rettighed

Retligt set reguleres spørgsmålet om udstrækning af religionsfrihed som en kollektiv rettighed (organisatorisk religionsfrihed) ikke alene af nationale grundlove, men også af internationale konventioner, hvor det i denne sammenhæng er mest relevant at se på de rettigheder til organisatorisk religionsfrihed, som efter *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention* (EMRK)⁶ tilkommer kirker og trossamfund i Europa.

EMRK art. 9, stk. 1, beskytter friheden til religionsudøvelse offentligt og privat, ikke blot alene, men også sammen med andre. *Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol* (EMD) har i en række domme fastslået, at den organisatoriske dimension af religionsfriheden er selvstændigt beskyttet. Det indebærer, at kirker og trossamfund har en selvstændig retlig beskyttelse og dermed ret til at anlægge sag.

Kirker og trossamfunds ret til selvstændigt at ansætte og afskedige personale er beskyttet. Samtidig er der imidlertid en forfatningsmæssig tradition i Europa for at anerkende, at staten kan kræve at godkende ansættelser på ledelsesniveau. Derimod er statslige krav om at regulere ansættelsesformen eller direkte at ansætte er ikke beskyttet.

EMD har i bemærkelsesværdige domme fastslået, at staten ikke kan hindre en geografisk kirkesplittelse inden for en nationalkirke.

Det er kirken (trossamfundet), der fastlægger de (religiøse) normer, dens ansatte skal følge, og staten kan ikke blande sig i dette. Kirker og trossamfund har for så vidt angår deres centrale religiøse ledere en række undtagelser fra generelle ligebehandlingslove.

Religionsfrihed dækker også ret til at etablere religiøse bygninger. Det indebærer, at lovgivning, der umuliggør denne ret, vil være et brud på religionsfriheden. Endelig indebærer religionsfrihed ret til selvfinansiering.

Samtidig har EMD i en række af disse domme fastslået, at det er staternes opgave at beskytte religionsfrihed og sikre den faktiske og nødvendige pluralisme i samfundet, men altså ikke selv at drive religion. Inden for rammerne af sikkerhed for mindretal har staten også ret til at give særskilt støtte til majoritetskirker. Derimod er det i de samme domme fastslået gang på gang, at det ikke er staternes opgave at drive religion.

Dette grundsynspunkt er i overensstemmelse med grl. § 4 og § 66.

6. Om EMRK art. 9, se fx. Christoffersen 2006, og Ferrari 2010.

Det ændrer dog ikke ved, at det var en forudsætning ved bl.a. Danmarks tiltrædelse af EMRK, at en ordning med "Established Churches" kunne opretholdes. Men forudsætningen må stadig være, at denne kirkeordning hverken anvendes til urimelig forskelsbehandling af mindretal eller til at undertrykke flertallets (organisatoriske) religionsfrihed.

Grundprincippet i EMRK art. 9 er således en relativt bred forståelse af området for den beskyttede religionsfrihed.

Den interne overbevisning, der ikke har været behandlet nærmere her, er ukrænkelig. Det gælder i hvert fald den individuelle interne overbevisning.

Retten til at praktisere sin religion er bred (undervisning, gudstjeneste, religiøse ritualer i praksis mv.). Denne ret til at praktisere er ikke begrænset til individet, men er også en rettighed for kollektivet. Til retten til at praktisere sin religion hører også retten til at organisere denne praksis. Også den er beskyttet. Nogle forskere vil endog mene, at de dele af den organisatoriske religionsfrihed, der udledes af tros læreindholdet (fx pavens rolle) i sig selv er et forum internum, der også er ukrænkeligt, mens andre vil opfatte dette som en del af den organisatoriske religionsfrihed. Atter andre vil se det som en kobling mellem religionsfrihed og statens ret til at organisere grupper i samfundet.

Kombineret med denne brede forståelse af beskyttelsesområdet rummer EMRK art. 9, stk. 2, en relativt vid ret for den demokratiske stat til at regulere religionsfrihedens område. En sådan regulering skal ske ved lov (delegationsforbud), og lovgivningen skal være nødvendig i et demokratisk samfund af hensyn til enten andres friheder og rettigheder eller sundheden, sædeligheden og den offentlige orden. Det er lovgivningsmagten, som skal påvise den konkrete nødvendighed, som gør en regulering nødvendig. Det er alene den ydre praksis (forum eksternt), som kan reguleres.

Religionsfrihed er imidlertid blot én af EMRKs beskyttede rettigheder. EMD har i sommeren 2010 bedømt to sager, hvori religionsfrihed indgik med vægt, men samtidig indgik i en afvejning med andre beskyttede rettigheder (konkret retten til familieliv og ligebehandlingsregler). Sagerne *Schütz og Obst vs. Tyskland*⁷ drejede sig om henholdsvis en organist i den katolske kirke og en talsmand på europæisk plan hos mormonerne. I begge sager havde den pågældende begået moralsk forkastelige forhold. Den katolske organist havde ladet sig skille og påbegyndt nyt familieliv, mens talsmanden havde haft et forhold ved siden af sit ægteskab. De blev begge afskediget. I begge sager påstod kirken i første omgang afvisning fra domstolen, da der var tale om organisatorisk religionsfrihed, som EMD ikke havde kompetence i forhold til. Afvisningspåstanden blev i begge sager afvist, og sagerne optaget til doms. I begge sager blev anført, at kollektiv religionsfrihed og ledelsens vurdering af, hvad der kan forenes med stillingen er væsentlige og centrale, men ikke eneste argument. I den ene sag indebar hensynet til den pågældendes ret til at påbegynde nyt familieliv, at afskedigelsen blev kendt ulovlig. I den anden sag indebar hans centrale stilling udadtil, at afskedigelsen blev kendt lovlig.

I forhold til dansk praksis har sagerne relevans med hensyn til afgrænsning af kollektiv religionsfrihed, afgrænsning af indre anliggender, forhold til den for alle gældende ret og spørgsmålet om domstolens kompetence.

⁷ EMD appl. no 425/03 og 1620/03.

D. Aktuelle udviklingstendenser⁸

Den aktuelle danske model er, at folkekirken retligt set er etableret ved grl. § 4 i kombination med § 66. Den lovgivende magt er lovgivende magt også for folkekirken, og medlemmer og ansatte har adgang til at bringe sager for domstolene. Samtidig har folkekirken formelt set og på landsplan ingen andel i udøvende magt.

Oprettelse.

Den Norske Kirke, Den Islandske Kirke og Den Finske Evangelisk-Lutherske Kirke er ligesom den danske folkekirke alle oprettet ved de pågældende grundlove. Formuleringerne om Den Norske Kirke ændres ved den nye grundlov, der træder i kraft i 2013, hvorefter den evangelisk-lutherske kirke fremdeles er den norske folkekirke og understøttes som sådan af staten. For Sveriges vedkommende omtales Svenska Kyrkan i overgangsbestemmelserne til regeringsformen 1974 med henblik på etablering ved lov.

Lovgivning for majoritetskirken.

Svenska Kyrkan er i sin nuværende form etableret ved særskilt lov i 2000, samtidig med at kirkens ejendomme blev givet tilbage til kirken fra staten. Regeringsformen af 1974 slog fast, at alene rigsdagen kan lovgive, hvorfor kirkens synodes ret siden 1865 til at lovgive under efterfølgende godkendelse fra rigsdagen i 1982 blev ophævet. Svenska Kyrkan er efter 2000 et selvstændigt retssubjekt. Svenska Kyrkans synode er i dag udgangspunkt for al intern reguleringskompetence i Svenska Kyrkan. Denne regulering er bindende internt i Svenska Kyrkan og ligner dermed lovgivning, men uden at have lovsform. Hjemmelsgrundlaget er den kortfattede kirkelov fra 2000.

Den Norske Kirkes interne forhold har mellem 1814 og 2013 været reguleret af kongen i kirkestyre med hjemmel i grundloven, siden den 2. verdenskrig af kirkerådet på grundlag af lovgivningsfastlagt delegation samt ved lov, for så vidt angår en række forhold, der er parallelle med dansk kirkelovgivning. Den Norske Kirke er som sådan ikke et selvstændigt retssubjekt, men de enkelte menighedsråd er det. Med ændringerne af grundloven forudses en selvstændig intern reguleringskompetence for så vidt angår indre anliggender. Det er en politisk forudsætning for denne interne reguleringskompetence, at "takhøiden" opretholdes. Man forventer, at dette sikres gennem internt demokrati.

Island fik i 1997 en folkekirkelov, den islandske folkekirkes forfatning. En kirkens centralstyrelse var blevet oprettet i 1931 med ansvar for gudstjenesteliv, liturgi, salmebog, bibeloversættelse og andre indre forhold samt høringsinstans for Altinget i kirkens ydre anliggender. I 1957 etableredes også ved lov i stedet et kirkemøde med samme kompetence som centralstyrelsen, hvortil kom, at kirkemødet var den islandske kirkes øverste udøvende magt. Efter folkekirkeloven af 1997 er kirkemødet den islandske folkekirkes styrende organ i både indre og ydre anliggender inden for kirkelovens rammer. Den islandske folkekirke fik samtidig status som et selvstændigt trossamfund. Kirken er et selvstændigt retssubjekt. Staten skal alene

⁸ For et samlet overblik, se artikler af Modéer, Seppo, Hugason, Smith og Christoffersen i Christoffersen et al (2010), s. 79-163, samt Christoffersen 2010b. Se endvidere artikler af Bakkevig, Hugason, Hansen, Petersen og Christoffersen i "Bekendelse og Kirkeordninger. Kirkeretsantologi 2010", s. 175-260.

understøtte folkekirken og samtidig føre tilsyn med, at den fungerer inden for rammerne af folkekirkeloven.

Den finske lutherske kirke blev (i princippet) etableret med kirkeloven af 1869, som oprettede en synode med ansvar for indre anliggender og med ret til at fremsætte lovforslag for kirkens forhold. I 1993 blev denne kirkelov delt i to. Alle indre forhold reguleres nu udelukkende af synoden. Forholdet mellem kirke og stat reguleres af kirkeloven, hvor synoden stadig har initiativret. Samtidig fik synoden den fulde udøvende magt over kirken (tidligere havde regeringen haft det sidste ord som udøvende magt i forhold til kirken), ligesom ansættelser og udnævnelser alene finder sted inden for Finlands Evangelisk-Lutherske Kirke.

Den almindelige lovgivnings betydning i majoritetskirken.

Det er formentlig stadig gældende ret i alle nordiske lande, at kirker og trossamfund automatisk er omfattet af den almindelige lovgivning, og at der således skal etableres undtagelsesbestemmelser, hvis den almindelige lovgivning ikke skal gælde i kirker og trossamfund. Spørgsmålet har været aktuelt i alle nordiske lande i forbindelse med implementering af ligebehandlingsregler.

Dømmende magt.

I Finland, Sverige og Norge er der interne administrative nævn til afgørelse af konfliktsager internt i de lutherske majoritetskirker, også i forhold til ansatte. Men hvorvidt sagerne efterfølgende kan indbringes for domstolene, eller man vil anse domstolene for ikke at være kompetente på grund af religionsfrihedsbegrænsning, er ikke helt klart, når det gælder majoritetskirkerne. For så vidt angår minoritetskirkerne, findes enkelte sager, hvor de almindelige domstole har været anset for ikke at være kompetente til at afgøre, hvad der anses for at indre anliggender.

VII. Forsøg på en kirkeforfatning i dag

A. Indhold og virkning af grundlovens § 66

Efter grl. § 66 ordnes folkekirkens forfatning ved lov. Bestemmelsen genfindes uændret i de tidligere fire grundlove, 1849 (§ 80), 1866 (§ 75), 1915 (§ 73). Grundlovsforslaget af 1939, der bortfaldt ved folkeafstemningen, indeholdt dog som nævnt en bestemmelse, hvorefter ændringer vedrørende kirkens indre forhold kun skulle kunne gennemføres efter forhandlinger med biskopperne.

I sammenhæng med indførelsen af religionsfriheden (nu § 67) var det tanken under forberedelsen af junigrundloven af 1849 at indføre en vis frihed i forhold til staten. (Gammeltoft-Hansen 2006, s. 411). Dette skulle ske ved en kirkeforfatning vel i nogen måde opbygget efter samme principper som grundloven selv. Folkekirken skulle således ved lov etableres med et vist niveau af repræsentativt selvstyre. Man afstod fra at indføre nærmere bestemmelser om indholdet af kirkeforfatningslov og nøjedes med en løfteparagraf. Dette gjorde man på flere områder, fx om ministeransvarlighed (nu § 13), der blev opfyldt ved

ministeransvarlighedsloven af 1964, og retsplejens adskillelse fra forvaltningen (nu § 62), der blev opfyldt ved retsplejelovens af 1916. Der er nu kun to løfteparagraffer tilbage i grundloven, der ikke er blevet opfyldt i de forløbne 162 år. Interessant nok vedrører begge trosforhold, nemlig § 66 om en kirkeforfatning og § 69, hvorefter de fra folkekirken afvigende trossamfundsforhold ordnes nærmere ved lov.

Selvom grundlovsfædrene afstod fra at skitsere det nærmere indhold af et folkekirkeligt selvstyre i et eller andet omfang, kan der næppe være tvivl om, at hensigten var, at folkekirkens selvstændighed særligt skulle manifestere sig inden for folkekirkens indre anliggender. Et afgørende spørgsmål bliver derfor, hvordan man kan afgrænse folkekirkens indre anliggender over for andre "blandede" eller rent verdslige anliggender.

En forudsætning om en vis selvstændighed for folkekirken i forhold til staten fremgår af § 4, hvorefter folkekirken "understøttes" af staten. Også ordvalget i § 66 ("forfatning") understreger folkekirkens særlige stilling, jf. således andre trossamfunds "forhold" i § 69.

Ifølge forarbejderne til 1849-grundloven skulle kirkeforfatningen " ... bestemme Formerne og Grænserne for den Medvirken, som Kirkesamfundet selv bør have ved sammes Bestyrelse". (Gammeltoft-Hansen 2006, s. 411f). Grundlovskomiteens forslag indeholdt tillige en bemærkning om, at kirkeforfatningen først skulle etableres, efter at en betænkning herom var afgivet af et kirkemøde ("Kirkerigsdag"). En bestemmelse herom blev dog ikke optaget i grundlovsforslaget, da man ikke ønskede at binde Rigsdagen til en bestemt procedure.

De hidtidige talrige officielle og private forsøg på en kirkeforfatning og årsagerne til, at de ikke førte til noget, er behandlet ovenfor i kapitel IV.

Det er velkendt, at med I.C. Christensens midlertidige menighedsrådslov fra 1903 og den permanente lov fra 1912 har interessen og vel også behovet for en kirkeforfatning aftaget gennem årene. I stedet for en forfatning "fra oven", som det var forudsat i 1849-grundloven, skabtes der med menighedsrådsloven grundstenen til en forfatningsstruktur begyndende fra neden. (Christoffersen 1998).

Man kan også udtrykke det sådan, når man ser tilbage, at der med denne lovgivning sker et skift fra at opfatte menighedsrådene som en grundbyggesten i en kirkeforfatning til at opfatte dem som et delvist alternativ til en kirkeforfatning.

Forsøgene på en kirkeforfatning – både officielle og private – aftager da også i det 20. århundrede. Det sidste officielle forsøg er 1928-udvalget. Man skal helt frem til "Kirkens mund og mæle" fra 1992 før forsøget – på privat basis – gøres på ny.⁹

Man kan hævde, at der med den omfattende kirkelige lovgivning om alle emner af relevans for folkekirken ikke længere er behov for en kirkeforfatning, og at spørgsmålet om tilvejebringelse af en sådan er blevet reduceret til et akademisk spørgsmål. Som anført i kapitel II kan mange problemer af mere praktisk art, der er i folkekirken, formentlig finde en hensigtsmæssig løsning ved en kirkeforfatning.

⁹ I kirkeretsantologi 1994 er gengivet en række artikler om "Kirkens mund og mæle", hvortil der henvises.

Reglerne om folkekirkens organer og deres kompetence er i stort omfang fastlagt ved lov og administrative regler. Dog er der ikke gennemført en egentlig kompetencefastlæggelse for folkekirken på landsplan, ligesom biskoppernes kompetence ikke fremstår præcist afgrænset i lovgivningen. Det har gennem årtier været en praksis, hvorefter kirkeministrene uanset partifarve med kun få undtagelser har været tilbageholdende med at påtvinge folkekirken regler og foranstaltninger, som der ikke er bred accept af. Det ændrer imidlertid ikke ved, at spørgsmålet opstår i forhold til religionsudøvelsens kerne (kultus og ritus), i forhold til rammerne herfor og i forhold til bredere spørgsmål, herunder opkrævning og anvendelse af landskirkeskatten. Folkekirken savner derfor fortsat det i grundloven forudsatte selvstyre med egne organer.

Den aktuelle virkning af § 66 er herefter først og fremmest, at reguleringen af folkekirkens styrelsesforhold skal ske ved lov, altså et delegationsforbud. (Zahle 2003, bd. 3, s 164 og Gammeltoft-Hansen 2006, s. 412). Dertil kan nok føjes, at også kompetencen til at fastlægge indholdet af religionsudøvelsen skal fastlægges ved lov.

Folkekirken er ikke et selvstændigt retssubjekt, således som det naturligt kunne være, hvis der var vedtaget en kirkeforfatning med organer til at optræde på folkekirkens vegne, jf. nedenfor i afsnit E, ligesom den almindelige administrative kompetence til at fastsætte regler og træffe afgørelser inden for folkekirken udføres af kirkeministeren inden for de rammer, der fremgår af lovgivningen. Den lovgivningsmæssige kompetence vedrørende alle aspekter af folkekirken og dens virke tilkommer Folketinget. I nyere teori antages dog to begrænsninger. Der er således i teorien en bredt anerkendt begrænsning, der antages at kunne udledes af grl. § 4, 1. led, hvorefter den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke ("generalklausul"). (Espersen 2000, s. 34). Det vil også være tilfældet, selvom der vedtages en kirkeforfatning. Forskellen er imidlertid, at der ved lov er oprettet særlige kirkelige organer med kompetence til i et nærmere bestemt omfang til at fastsætte regler og administrere inden for lovgivningens rammer. Ønsker man en videregående frihed for folkekirken, må grundloven ændres. Der er videre i nyere religionsretlig teori blevet fremført en problematisering af, om lovgivningsmagten efter bl.a. principperne i international religionsret faktisk kan antages at have kompetence til at fastlægge indholdet i kernen i religionsudøvelsen. Spørgsmålet er behandlet ovenfor i kapitel VI. (Christoffersen 2001, s. 43ff, og 2007, s. 83ff).

Man kan herefter opstille nogle forudsætninger for en kirkeforfatning:

- 1) En kirkeforfatningslov må nødvendigvis være udtryk for et forhold mellem stat og kirke, der hverken er "statskirke" eller frikirke, men placerer folkekirken nogenlunde midt på en akse, der har disse modeller som yderpunkter.
- 2) En kirkeforfatningslov må bygge på, at kirken har en vis selvstændig beslutningskompetence vedrørende regulering af i hvert fald indre anliggender.
- 3) Kirkeforfatningsloven må regulere de afgørende styrelsesmæssige forhold (organer og kompetencer) samt fastsætte de principielle eller væsentlige regler på en række områder. Det indebærer, at kirkeforfatningsloven skal suppleres af andre love og administrative forskrifter. Det vil være naturligt, at sidstnævnte, når der er tale om folkekirkens indre anliggender, i videst muligt omfang fastsættes af folkekirkens egne organer.

B. Form og indhold af en kirkeforfatningslov

Vores grundlov er i lighed med de fleste andre landes grundlove relativt kort og beskæftiger sig med overordnede forhold. Det nærmere indhold heraf er det i vidt omfang overladt til lovgiver at give mere detaljerede bestemmelser om.

Det nærmere indhold af disse overordnede bestemmelser i kirkeforfatningsloven må overlades til lovgiver, evt. kirkeministeren efter bemyndigelse i lov eller til de nye kirkeorganer. Det forekommer naturligt, at en kirkeforfatningslov affattes i overensstemmelse med disse principper.

Omdrejningspunktet i kirkeforfatningsloven bør således være de overordnede regler om, hvordan kirkeorganerne kommer til eksistens, hvordan de fungerer, og hvilke opgaver de har.¹⁰

Det bør af kirkeforfatningsloven også fremgå, hvilken status folkekirken har, samt hvorledes forholdet er til den almindelige lovgivning, der regulerer offentlige myndigheders forhold. Folkekirkens såkaldte frihedsrettigheder, fx. sognebåndsløsning, og sikring af medlemmernes og de ansattes retssikkerhed, bør nævnes. Det gælder også den gejstlige retspleje. Endelig bør der være overordnede regler om tilsyn og om økonomi, herunder fællesfonden, statens tilskud og fastsættelsen af kirkeskatten.

Den mest hensigtsmæssige rækkefølge for regulering af disse emneområder i en kirkeforfatningslov er nok følgende:

Folkekirkens status mv.

Folkekirkens medlemmer.

Folkekirkens organer, embeder og ansatte.

Frihedsrettigheder

Retspleje.

Tilsyn.

Økonomi.

C. Folkekirkens status mv.

Folkekirken er evangelisk-luthersk, jf. grundlovens § 4, 1. led. Den udgør ubetvivleligt et trossamfund, men hvad folkekirken er derudover kan give anledning til usikkerhed. (Espersen 1999, s. 21ff).

¹⁰ Både Færøerne og Grønland har lovgivning om folkekirken, henholdsvis lagtingslov nr. 60 af 7. juni 2007 om folkekirken på Færøerne og landstingslov nr. 9 af 19. maj 2010 om kirken. Begge love gentager grl. § 4, men indeholder ellers nærmere regler om folkekirkens organisering. Vedkommende landsstyremand/Landsstyret varetager i hovedsagen kirkeministerens funktioner. Bestemmelserne i begge love kan også genfindes i den danske lovgivning for folkekirken. Der er ikke oprettet "egne" organer for hverken for den færøske eller grønlandske folkekirke. Ingen af lovene er således en udmøntning af grl. § 66, hvad de heller ikke påberåber sig. (Petersen 2010 og Hansen 2010).

Folkekirken er i hvert fald ikke statskirke i førkonstitutionel forstand. Enevældens kirke forsvandt i 1849, men den kirkelige organisation videreførtes stort set uændret form. Reguleringsformen for religionsudøvelsens kerne er i dag fortsat "enevældig", forstået således at folkekirkens regler om fx dåb og konfirmation ikke er fastsat ved lov eller i henhold til lov, men ved kgl. anordning, der ikke har hjemmel i lov. Endnu mere ejendommeligt er det, at også et anliggende som inddelingen i sogne, provstier og stifter reguleres i en bekendtgørelse uden hjemmel i lov. Dette fremtræder som en anomali og tillige som en uhensigtsmæssig og utidssvarende måde at regulere på.

Den almindelige regelfastsættende kompetence på lovniveau også på kirkeområdet tilkommer Folketinget. Det vil også være tilfældet, selvom der kommer en kirkeforfatning, da denne jo skal vedtages ved lov, der kan ændres ved en ny lov. Under den nugældende grundlov vil Folketinget altid være folkekirkens øverste styrende organ. Forvaltningsmæssigt har den manglende opfyldelse af løftet § 66 derimod afgørende betydning. Manglen på en kirkeforfatning og dermed et centralt kirkeorgan (kirkeråd) indebærer, at folkekirken aldrig på centralt niveau er blevet et selvstændigt forvaltningssubjekt med selvbestemmelse i egne indre anliggender. Den almindelige forvaltningskompetence tilkommer dermed, nu som før, regeringen (kirkeministeren) inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. (Gammeltoft-Hansen 1999, s. 455).

Ovennævnte repræsenterer den almindeligt gældende opfattelse af folkekirkens forhold til staten, og synes også at være den opfattelse, der er lagt til grund af skiftende kirkeministre og Folketinget. Men der er også andre opfattelser. Det er således i nyere teori blevet fremført, at den eksisterende praksis med hensyn til ritualerne hviler på et retligt tomrum, fordi lovgivningsmagten ikke har udfyldt § 66. Efter denne opfattelse er gældende ret at betragte som en "nørdordning", der viderefører en enevældig praksis, indtil løftet i § 66 bliver opfyldt med oprettelse af kirkeorganer, der kan fastsætte regler på området. (Christoffersen 2007).

At vi i dag ofte bruger udtrykket statskirke, især når vi sammenligner os med kirker i andre lande, kan være praktisk, men er ikke dækkende. Det fremgår jo udtrykkeligt af bestemmelserne i grundlovens § 4 og § 66, at folkekirken ikke er "staten", i hvert fald ikke på samme måde som fx politi og forsvar. Det er blevet anført, at der er et uheldigt sammenfald mellem grundlovens § 3 om magtfordeling og § 4 om folkekirken. (Christoffersen 2001, s. 50ff).

På den anden side giver grundloven heller ikke grundlag for at karakterisere folkekirken som et selskab eller en forening. Det må også gælde, selvom man i dag oftest betragter kirkeskatten ikke som en skat i traditionel forstand, men som en art medlemskontingent. (Christensen 2006, s. 70). Der er jo ingen selskabs- eller foreningsorganer, selvom man kan hævde, at nogle af de regler, der gælder for folkekirken, har selskabs- og foreningsretlige elementer, fx menighedsrådet. (Christoffersen 1998, s. 234ff). De centrale beslutningsorganer er Folketinget og kongen (regeringen) som lovgiver og kongen (regeringen, mere præcist kirkeministeren) som udøvende magt.

Den almindelige opfattelse af folkekirkens status er i dag, at den er et såkaldt forvaltningsvæsen, dvs. en gren af den offentlige forvaltning, der er udsondret gennem sin genstand som fx undervisningsvæsenet. (Espersen 1999, s. 24). Heri ligger, at folkekirken ikke på centralt plan er et selvstændigt forvaltningssubjekt med selvstændig retssubjektivitet. Folkekirken besidder med andre ord ikke selvstændig retlig handleevne. Den kan ikke pådrage sig forpligtelser, erhverve rettigheder

eller optræde som part i retssager. Et søgsmål må således rettes mod Kirkeministeriet eller på lokalt plan mod menighedsrådet.

Det forekommer naturligt, at de foreslåede nye organer, kirkerådet og kirkemødet, der behandles nærmere i afsnit E, bliver selvstændige retssubjekter, så de inden for de forvaltningsområder, der er tillagt dem i kirkeforfatningsloven, kan pådrage sig forpligtelser, indgå retshandler og optræde som part i retssager. Det berører ikke menighedsrådene og andre kirkelige myndigheder, der allerede er selvstændige retssubjekter. En parallel til verdslige myndigheder kan her være nyttig. En kommune udgør én samlet forvaltning. Man kan således ikke sagsøge fx. socialforvaltningen. Man må rette sit søgsmål mod kommunen. Anderledes i staten. Man kan ikke sagsøge "staten", der i denne henseende er en samlebetegnelse for en række statsmyndigheder (ministerier mv.), men det pågældende ministerium, fx Socialministeriet. Det forekommer mest hensigtsmæssigt at vælge "statsmodellen", så folkekirken på centralt plan, ligesom på lokalt og regionalt plan, tildeles retssubjektivitet via de kirkelige organer i form af især kirkerådet. Det betyder, at kirkerådet vil kunne sagsøge og blive sagsøgt vedrørende anliggender, der i kirkeforfatningsloven er tillagt rådet. Folkekirken som sådan foreslås således ikke tillagt retssubjektivitet.

En selvstændiggjort folkekirke vil fortsat være en del af den offentlige forvaltning. Derfor vil de regler, der gælder for offentlige myndigheder mv., fortsat være gældende for folkekirken på alle niveauer. Det indebærer, at forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven mv. stadig vil være gældende. Det gælder også Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand. Efter § 9 i ombudsmandsloven er folkekirken omfattet af ombudsmandens virksomhed, bortset fra spørgsmål, der direkte eller indirekte vedrører kirkens lære eller forkyndelse. En præsts udførelse af bønner hører således under kirkens lære og forkyndelse og falder uden for ombudsmandens kompetence. (Christoffersen 2004, s. 119ff).

D. Folkekirkens medlemmer

En kirkeforfatningslov må indeholde de grundlæggende regler om stiftelse og ophør af medlemskab, retssikkerhed for medlemmerne, tilhørsforholdet til folkekirkens menigheder og folkekirkemedlemmernes ret til kirkelig betjening. Nærmere regler fastsættes ved lov, som det nu er tilfældet i medlemskabsloven (lov om medlemskab af folkekirken, kirkelig betjening og sognebåndsløsning).

Vedrørende ophør af medlemskab kan man i lyset af Højesterets dom af 15. september 2005 i den såkaldte Ribers-sag overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at indbygge en særlig retsgaranti i forbindelse med tvungent ophør af medlemskabet, fordi et medlem har tilsluttet sig et andet trossamfund eller på anden måde, fx ved at lade sig gendøbe, har stillet sig uden for folkekirken, jf. medlemskabslovens § 2, stk. 2. Det kan gøres ved, at afgørelsen om udtræden kan prøves ved præsteretten eller et andet hertil svarende organ.

E. Folkekirkens organer, embeder og ansatte

Det centrale i en kirkeforfatningslov er de nye organer og deres opgaver.

De mange fejlslagne forsøg på at lave en kirkeforfatning har som nævnt i kapitel IV betydelige ligheder. De foreslåede organer bygger alle på paritet (eller dog tilnærmet paritet) mellem gejstlige og læge medlemmer, og kompetencen går kun undtagelsesvist udover at være rådgivende, herunder at de skal høres over love og administrative regler mv.

Forslagene, der i hovedsagen hidrører fra tiden før lovgivning om menighedsråd mv., indskrænker sig i almindelighed ikke til blot at foreslå et centralt organ ("kirkeråd"), men foreslår også indførelse af menighedsråd og organer på stiftsniveau.

Også i forslaget til en kirkeforfatning i "Kirkens mund og mæle" er der paritet i kirkerådet mellem gejstlige og læge. Som noget nyt indgår repræsentanter for bl.a. efteruddannelsesinstitutionerne, Præsteforeningen og Landsforeningen af Menighedsråd. Kirkerådet skal efter forslaget i "Kirkens mund og mæle" have 24 medlemmer valgt for 4 år. I forslaget indgår også oprettelse af stiftsråd, der består af biskoppen (formand) 3 præster og 6 læge medlemmer.

I modsætning til de fleste af de øvrige forslag foreslås det i "Kirkens mund og mæle", at der mellem stiftsråd og kirkeråd indsættes et kirkemøde, der består af medlemmerne af de ligeledes foreslåede stiftsråd samt evt. repræsentanter for de teologiske fakulteter og folkekirkens uddannelsesinstitutioner. Som observatører kan bl.a. deltage de forskellige faglige organisationer for kirkefunktionærerne og de forskellige kirkelige organisationer. Kirkemødet mødes en gang om året.

Omdrejningspunktet i forslaget fra "Kirkens mund og mæle" er således kirkerådet, mens kirkemødet som den større repræsentative forsamling mere fungerer som en referencegruppe og et debatforum for fastlæggelse af de store linjer. I Norge er det omvendt. Her er omdrejningspunktet kirkemødet, mens kirkerådet mere fungerer som en forretningsfører mellem møderne i den større forsamling.

Det foreslås, at en selvstændiggjort folkekirke skal have både et kirkemøde og et kirkeråd efter grundprincippet i forslaget i "Kirkens mund og mæle".

Siden 1992 har vi som bekendt haft stiftsråd. De påbegyndte deres virke i de 10 stifter i 2009 efter en forsøgsordning i nogle stifter. Stiftsrådet består af biskoppen, domprovsten, 1 repræsentant for provsterne, 3 repræsentanter for præsterne samt 1 menighedsrepræsentant for hvert provsti. Stiftsrådets formand skal være læg, idet formanden vælges blandt menighedsrepræsentanterne. Størrelsen afhænger således af stiftets størrelse. Reglerne om stiftsråd fremgår af §§ 23- 23a i lov om folkekirkens økonomi. Stiftsrådene har til opgave på menighedsrådenes vegne at bestyre kirkernes og præsteembedernes kapitaler, herunder gravstedskapitalerne. Stiftsrådene kan endvidere udskrive bindende bidrag fra kirkekasserne til finansiering af aktiviteter i stifter. Herudover skal stiftsrådene rådgive biskoppen og understøtte denne i arbejdet for det lokale kirkelige liv i stiftet.

Det forekommer oplagt at lade de 10 stiftsråd som regionale demokratisk sammensatte forsamlinger bestående af både gejstlig og læge medlemmer indgå i en ny kirkelige struktur, således at medlemmerne af rådene udgør kirkemødet. Det bliver en forsamling på 168 personer, der minimum bør mødes én gang om året, men gerne over flere dage. Det vil være nærliggende at supplere

forsamlingen på medlems- eller observatørbasis med repræsentanter for de teologiske fakulteter samt de forskellige faglige og kirkelige organisationer mv.

Kirkemødet skal fungere som referencegruppe for kirkerådet og være et debatforum. Som beskrevet nedenfor foreslås det, at kirkemødet vælger hovedparten af kirkerådets medlemmer.

Kirkerådet bør i hvert fald som udgangspunkt udgå af kirkemødet, så forbindelsen til sognemenighederne sikres gennem menighedsråd og stiftsråd. Kirkerådet må endvidere repræsentere såvel folkekirkens embeder (biskopper, provster og præster) og teologisk fagkundskab som læge opfattelser og holdninger. Ideelt bør kirkerådets sammensætning også afspejle den kirkelige geografi (by og land) og inddelingen i stifter.

Samtidig bør kirkerådet for at sikre den nødvendige arbejdsduelighed heller ikke være for stort.

Man kan overveje, om det er hensigtsmæssigt også at give sæde i kirkerådet til de faglige og kirkelige organisationer, herunder Præsteforeningen og de øvrige fagforbund på folkekirkeområdet samt Landsforeningen af Menighedsråd. Herved kan sikres, at der bredt i folkekirken opleves medejerskab og ansvar for opgaven at forvalte folkekirken. På den anden side er det et spørgsmål, om interesseorganisationerne ikke mere hensigtsmæssigt kan komme til orde på anden vis, fx gennem kirkemødet, hvad enten det er som medlem eller observatør, eller ved høring, som det nu er tilfældet ved Kirkeministeriets foranstaltning.

Der foreslås følgende model:

Kirkerådet består af 16 medlemmer, 8 gejstlige og 8 læge valgt for 4 år. De læge medlemmer og 4 af de gejstlige medlemmer vælges af kirkemødet. Af de resterende 4 gejstlige medlemmer vælges 2 af biskopperne blandt disse og 2 udpeges af universiteternes teologiske fagmiljøer som teologisk fagkundskab blandt de fastansatte lærere.

Formanden for kirkerådet vælges i lighed med den gældende ordning for stiftsrådene af kirkerådet blandt dets læge medlemmer.

Kirkerådet skal naturligvis have et sekretariat med den fornødne teologiske, juridiske og økonomiske indsigt til at bistå sig i arbejdet.

Herefter til opgaverne.

Det er som nævnt et gennemgående træk i de tidligere forfatningsforsøg, at kompetencen har indskrænket sig til en høringsret i relation til kirkens indre anliggender og til såkaldt blandede anliggender. Det gælder også forslaget i "Kirkens mund og mæle". En undtagelse udgør Fredrik Nielsens forfatningsforslag fra 1903, jf. under V.B., hvor kirkerådet vedrørende indre anliggender er tillagt en vetoret.

Spørgsmålet er, om tiden ikke er inde til at gå et skridt videre.

Kirkerådets kompetence kan særligt overvejes på følgende områder:

- 1) Folkekirkens indre anliggender.
- 2) Områder der ikke er indre anliggender.
- 3) Initiativret.
- 4) Økonomi.

Ad 1).

Som tidligere nævnt kan man ikke af grundloven uddrage det nærmere indhold af det selvstyre, der er forudsat i grl. 66, men der kan næppe være tvivl om, at dette som tidligere nævnt særligt skulle manifestere sig inden for folkekirkens indre anliggender. Spørgsmålet er herefter, hvorledes man kan afgrænse kerneområdet for indre anliggender over for andre områder. Det har især tidligere været hævdet, at det ikke er praktisk muligt at foretage en sådan afgrænsning, og at der ikke kan påvises et retligt grundlag for opstilling af en sådan sondring.

Der synes at være enighed om, at kerneområdet af indre anliggender udgøres af folkekirkens handlinger og ritualer (kultur og ritus). I flere af de tidligere foreslåede forfatninger er der da også medtaget en opstilling af sådanne omfattende gudstjenesteordningen, dåb, konfirmation, vielse, begravelse, salmebog mv. Men indre anliggender omfatter angiveligt mere end handlinger og ritualer. Efter international teori omfatter indre anliggender også de organisatoriske forhold, ligesom nogle internationale teoretikere vil gå så vidt som til at anføre et selvstændigt retsområde for kirker og trossamfund, jf. kapitel VI med litteraturhenvisninger. Det er derfor nødvendigt at søge af drage grænsen mellem indre og ydre anliggender. Til brug herfor kan man med udbytte inddrage grl. § 67.

Religionsfriheden er beskyttet i § 67, der er sålydende : "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". Bestemmelsen beskytter således tilrettelæggelsen og udøvelsen af den religiøse praksis, som staten ikke kan gribe ind overfor, medmindre der handles i strid med lovgivningen. Hertil kommer, at lovgiver ikke kan vedtage en hvilken som helst lovgivning vedrørende den beskyttede religionsfrihed. Lovgivning skal være nødvendig og proportional i et demokratisk samfund og alene dreje sig om beskyttelse af andres frihed og rettigheder, sundhed og sædelig eller den offentlige orden, jf. EMRK art. 9.

Fastlæggelsen af religionsfriheden og dermed området for lovlig religiøs praksis er således rimeligt klar, da der kan hentes værdifuld støtte i forarbejderne til grundloven, i lovgivningen, internationale konventioner samt i domme og den statsretlige litteratur.

Om resultatet af denne fastlæggelse anfører Hans Gammeltoft-Hansen i en artikel i Århus Stifts Årbog 2002 følgende (Gammeltoft-Hansen 2002, s. 64ff):

"Sammenfattende kan man om disse bestræbelser, der har ført til en ret klar og fast forståelse af afgrænsningen, sige at den særlige beskyttelse i grundlovens § 67 først og fremmest tager sigte på de egentlige kultiske handlinger og deres rammer (bøn, gudstjeneste mv.). 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 mv., 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 og med religiøst sigte”.

Det beskyttede område i § 67 er ovenfor blevet benævnt religiøs praksis, men man kan lige så godt kalde det indre anliggender eller omvendt i relation til § 66 udskifte betegnelsen indre anliggender med religiøs praksis. Man kan med andre ord i hvert fald i udgangspunktet overføre praksis og dermed afgrænsningen fra § 67 til folkekirkeområdet.

I artiklen påpeger Gammeltoft-Hansen, at der naturligvis er klare forskelle, også retlige forskelle, mellem folkekirken og andre trossamfund, så man ikke kan udelukke, at der kan rejses indvendinger mod en fuldstændig identisk anvendelse af sondringen i § 67 på folkekirkens forhold. Det er nu ikke hans opfattelse, men han peger på, at spørgsmålet må nærmere afklares og henviser i den forbindelse til et igangværende arbejde i form af et juridisk speciale på Københavns Univesitet.

Dette arbejde er nu afsluttet, og en artikel herom er publiceret i Kirkeretsantologi 2007. Heri gennemgår forfatteren, Zacharias Balslev-Clausen, en række eksempler på forhold, der vedrører trossamfundenes virke spændende fra trosklære og bekendelsesgrundlag til ansættelse og afskedigelse af præster, og anfører, at sondringen ("analogimodellen") fra § 67 udmærket kan overføres til folkekirkeområdet. (Balslev-Clausen 2007, s. 125ff).

At området for folkekirkens indre anliggender således kan udstrækkes til også at omfatte fx ansættelse og afskedigelse af præster, er selvsagt ikke ensbetydende med, at det er hensigtsmæssigt i hvert fald på et tidligt stadium af folkekirkens selvstændiggørelse at inddrage personaleområdet mv. under kirkerådets kompetence. Det er et meget stort forvaltningsområde med omfattende lovgivning og administrativ regelfastsættelse samt overenskomster, der beskæftiger en betydelig del af de ansatte i Kirkeministeriet. Hertil kommer komplikationerne som følge af præsters tjenestansættelse. Administrationen af folkekirkens personaleforhold, omfattende både præster og kirkefunktionærer, bør derfor - for nærværende - forblive i Kirkeministeriet.

I kirkeforfatningsloven bør det nøje præciseres, hvilke dele af indre anliggender der henhører under en selvstændiggjort folkekirke og ikke længere kirkeministerien.

Som områder, der bør høre under en selvstændiggjort folkekirke, kan særligt nævnes følgende:

- a. Lærespørgsmål.
- b. Kaldelse og ordination.
- c. Fastsættelse af regler og ritualer vedrørende gudstjenesteordningen
- d. Fastsættelse af regler og ritualer vedrørende kirkelige handlinger
- e. Valg af salmebøger mv.

f. Regler for benyttelse af kirkerum mv.

Det bør fremgå af forfatningsloven, at yderligere områder kan overføres fra Kirkeministeriet til den selvstændiggjorte folkekirke. Overførelse af sådanne yderligere områder skal ske ved lov og ikke administrativt. Et nærliggende område kan være udmøntningen af de talrige bemyndigelser i menighedsrådsloven til at fastsætte nærmere regler eller til at træffe afgørelser, der nu er tillagt kirkeministerien.

De hidtidige forfatningsforsøg har hovedsageligt nøjedes med at tildele folkekirken en høringsret vedrørende regelfastsættelse på området for indre anliggender. Det foreslås at gå et skridt videre, så kirkerådet får den regelfastsættende myndighed på området.

Reglerne udformes som bekendtgørelser og udstedes af kirkerådet med hjemmel i forfatningsloven.

Ad 2).

På områder, der ikke kan henføres til indre anliggender, og områder, som vel er indre anliggender, men som ikke er overført til folkekirken, får kirkerådet høringsret. Det gælder selvsagt love og administrative regler på folkekirkeområdet, men omfatter også andre spørgsmål og tiltag. Høring skal også foretages vedrørende lovgivning på andre ministerområder, hvor det skønnes naturligt at inddrage kirkerådet, fx frednings- og bygningslovgivning. Her må gælde samme regler og praksis for inddragelse af kirkerådet som af andre myndigheder og organisationer mv.

Ad 3).

Kirkerådet skal også kunne udtale sig af egen drift og således tage initiativ til almene debatter i samfundet med kirkelige og teologiske dimensioner, ligesom kirkerådet aktivt skal støtte den almene teologisk-samfundsmæssige debat i samfundet. Kirkerådet skal således have en ret til at ytre sig i samfundsdebatten om væsentlige emner og spørgsmål, hvor kirkerådet skønner, at den kirkelige lære og det kirkelige liv har betydning. Det bør i kirkeforfatningsloven søges nærmere fastsat, så man ikke risikerer, at kirkerådets troværdighed lider skade ved, at man udtaler sig om anliggender, der ikke selv med den mest liberale fortolkning kan siges at være af relevans for folkekirken.

Ad 4).

Kirkerådets befattning med økonomien behandles nedenfor i afsnit H om folkekirkens økonomi.

Udover kirkemøde og kirkeråd bør kirkeforfatningsloven også nævne folkekirkens embeder (præst, provst og biskop) og deres hovedopgaver. Tilsvarende gælder stiftsråd, provstiuvalg og menighedsråd.

På disse områder foretages efter forslaget ikke særlige ændringer, udover hvad der følger som konsekvenser af andre dele af forslaget.

F. Folkekirkens frihedsrettigheder

Det vil være naturligt, at folkekirkens såkaldte frihedsrettigheder, dvs. sognebåndsløsning, stiftsbåndsløsning og retten til at danne valgmenigheder inden for folkekirken, optages i kirkeforfatningsloven. Herudover kan nævnes bestemmelsen i § 8, stk. 1, i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m., hvorefter et antal af menighedens medlemmer kan forlange at få kirken stillet til rådighed til afholdelse af gudstjeneste ved en anden præst i folkekirken.

Det er selvsagt ikke frihedsrettigheder som i grundloven, der udgør særlige områder, som lovgivningsmagten og de øvrige magter ikke kan gribe ind eller dog kun under nærmere betingelser. Men optagelsen i kirkeforfatningsloven vil give disse frihedsrettigheder, der repræsenterer værdifuldt folkekirkeligt arvegods, en særlig status. Skulle lovgivningsmagten således ønske at ophæve adgangen til fx sognebåndsløsning, kan det ikke gøres ved alene af ændre medlemskabsloven. Kirkeforfatningsloven skal også ændres.

I 1855 ophævedes ved lov sognebåndet, dvs. den hidtil bestående pligt for folkekirkens medlemmer til at holde sig til sognets præst og kirke (DL 6-3-1) og det hertil svarende forbud mod, at præster befattede sig med andre kald (DL 2-11-3). Reglerne om sognebåndsløsning findes nu i §§ 10 – 15 i medlemskabsloven.

Stiftsbåndsløsning indførtes ved lov i 1922. Reglerne om stiftsbåndsløsning findes nu i § 8 i bispeudnævnelsesloven (lov om udnævnelse af biskopper og om stiftsbåndsløsning). Efter bestemmelsen kan en sognemenighed eller valgmenighed slutte sig til en anden biskop, som da overtager tilsynet med menigheden for så vidt angår prædikenembedet, sakramenternes forvaltning og sjælesorgen. En biskop kan også bede Kirkeministeriet om at blive fritaget for tilsynet med en menighed, jf. § 1 i lov om adgang for biskopper til fritagelse i visse tilfælde for at føre tilsyn med en menighed og dennes præster fra 1948, der var foranlediget af striden om ansættelse af kvindelige præster.

Reglerne om dannelse af valgmenigheder inden for folkekirken fremgår af valgmenighedsloven fra 1972. Loven afløste de hidtidige regler i valgmenighedsloven fra 1903.

Reguleringen af frihedsrettighederne i kirkeforfatningsloven skal være ganske kort og henvise til, at nærmere regler fastsættes ved lov efter forudgående høring af kirkerådet.

G. Retspleje

Lov om domstolsbehandling af gejstlige læresager fra 1992 erstattede provsteretten og landemoderetten. Fra sidstnævnte var der ankemulighed til Højesteret. Provsteretten var en del af det særlige gejstlige retssystem, der videreførtes efter reformationen og blev opretholdt ved retsplejeloven fra 1916.

Lov om domstolsbehandling af gejstlige læresager indebar en tiltrængt modernisering af den gejstlige retspleje. En præsteret bestående af en byretsdommer og to teologisk sagkyndige træffer afgørelse i ” ... sager ... med påstand om , at en tjenestemandsansat eller overenskomst præst, provst ...i

forkyndelsen eller på anden måde lignende måde har tilsidesat den danske folkekirkes bekendelsesgrundlag ("læresager"), jf. § 1. Sagerne behandles efter retsplejelovens regler om straffesager, jf. § 2, men der kan alene idømmes disciplinære straffe fra advarsel til afsked, jf. § 16. Dommen kan indbringes for landsretten, der da tiltrædes af tre teologisk sagkyndige. Læresager mod en biskop behandles af bisperetten.

Præsteretten har kun været i funktion én gang. Det var i den såkaldte Snedstedsag, der fik sin afslutning med Vestre Landsrets dom i 1999. (Garde 2006, s. 261ff). Sagen gav anledning til betydelig debat, og der var vist udbredt enighed om, at sammenstødet mellem "evangeliet og retsplejeloven" ikke var et smukt syn.

Ved en lovændring blev også overenskomstansatte præster omfattet af loven. Det skete efter forslag fra den af kirkeministeren nedsatte arbejdsgruppe om gejstlige læresager, der afgav rapport i 2006. Arbejdsgruppen havde også foreslået en bestemmelse indsat i loven om, at kirkeministeren skulle fastsætte regler om den tilsynsførende biskops forberedelse af sagen, forinden sagen på biskoppens forlangende rejses ved præsteretten. Forslaget var ikke indeholdt i ministerens forslag til lovændring, men ordningen med forudgående undersøgelsesvalg blev indført administrativt ved et cirkulære. Reglerne har endnu ikke været anvendt.

Det har været diskuteret, om lærenævn, som det kendes i Norge, er at foretrække for domstolsbehandling af læresager. Det er særligt Hans Gammeltoft-Hansen og Peter Garde, der har ytret sig. I to indlæg i "Retten og den rette lære" fra 2007 (s. 147ff og s. 181ff) har de to redegjort for deres synspunkter, der nedenfor gengives i sammentrængt form:

Gammeltoft-Hansen fremdrager tre hovedhensyn 1) ønsket om saglig korrekthed, 2) retssikkerhed, særlig præstens retssikkerhed og 3) "adækvans", som han anvender på henholdsvis lærenævn og den eksterne domstol, idet han på forhånd udskyder den administrative løsning og den interne domstol som klart mindre betryggende. Med hensyn til 1) giver han lærenævnet prisen, bl.a. på grund af det større antal medvirkende, mens man kan befrygte, at de fåtallige teologiske dommere i præsteretten ikke har saglig ekspertise inden for den gren af teologien, sagen omhandler, fx. to eksperter i Gamle Testamente i en sag om dåbssynet. Med hensyn til 2) anerkender han, at den eksterne domstol som udgangspunkt er stærkest, men at den har sine begrænsninger, særlig ved inhabilitetsfaren, accentueret såfremt begge meddommere er teologisk uenige med den indklagede præst, hvilket ikke er en utænkelig konsekvens af lodtrækningsproceduren ved udpegning af meddommerne. Omvendt kan lærenævnet forbedres ved inddragelse af en dommer som juridisk mødeleder (uden stemmeret). Med hensyn til 3) er lærenævnets samtaleform mindre tyngende, ja stødende end retsvæsenets ceremonier, fx. "Thi kendes for ret: Gud er handlende subjekt i dåben."

Peter Garde, der fastholder præsteretten (eller en anden domstol) som rette forum, mener ad 1), at de teologiske meddommere som udgangspunkt er egnede til at løse alle sager for præsteret med teologisk indhold. Opstår der vanskelige spørgsmål, står det begge parter frit at indkalde særlig sagkyndige vidner, som sket i Snedstedsagen. Lærenævnets forventeligt stærke bisperepræsentation er ingen garanti for særlig sagkundskab, da biskopper udnævnes efter valg, hvor kirkepolitiske overvejelser vejer tungest. Ad 2) noterer Garde Gammeltoft-Hansens

halve indrømmelse, og det hævdes, at der kun er grund til at antage inhabilitet, såfremt dommerne udtrykkeligt har udtalt sig for eller imod den indklagede præst i sagens konkrete anledning, mens generel teologisk (u)enighed ikke skaber inhabilitet. Udpegning ved lodtrækning fra en liste fastholdes, idet ad hoc-udvælgelse, særlig hvis præsten får adgang til at udpege den ene dommer, vil være ødelæggende. Bispedominansen i lærenævnet skaber langt større frygt for inhabilitet. Ad 3) bestrider Garde, at retssagens form er særlig tyngende, tværtimod er den nødvendig for, at mødet ikke skal opløses i uforpligtende samtale, hvor den nøjagtige ordlyd af særlig præstens udtalelser er uvis, modsat retssagens skarpe klarhed.

Man kan rejse spørgsmålet, om der overhovedet er brug for præsteretten i en selvstændiggjort folkekirke. I andre trossamfund træder staten jo ikke automatisk til i form af domstolssystemet (præsteretten) for at løse stridigheder mellem arbejdsgiver og arbejdstager.

Hertil kan anføres, at folkekirken uanset den foreslåede selvstændighed fortsat er det trossamfund, hvortil den overvejende del af befolkningen har tilsluttet sig, og at folkekirken – qua dette forhold – nyder en grundlovsbeskyttet særstilling. Meget taler således for at bevare en særlig gejstlig retspleje.

Man kan endelig rejse spørgsmålet, om det fortsat er rimeligt og hensigtsmæssigt, at folkekirkens præster i disciplinærsager på grund af lov om gejstlig behandling af læresager er underlagt andre (gunstigere) regler end dem, der gælder for andre tjenestemænd, fx inden for politi og forsvar, jf. tjenestemandslovens kapitel 9 om særbestemmelser for folkekirkens tjenestemænd. Man kan også spørge, om behandlingen af disciplinærsager i domstolsform indebærer en i retssikkerhedsmæssig henseende ubegrundet favorisering af præster sammenholdt med andre tjenestemænd. Dette kan vel ikke helt afvises, men allerede siden tiden før Danske Lov har der været en særlig regulering af præsters forhold begrundet i præsteembedets særlige funktion. Det afgørende er imidlertid, at domstolsbehandlingen af læresager principielt ikke sker i den enkelte præsts interesse, men i folkekirkens interesse. Forkyndelsen sikres herved frihed i forhold til de administrative myndigheder i form af kirkeminister, biskop og provst ved, at den retlige afgørelse af læresager er henlagt til en uvildig domstol, hvis uafhængighed er sikret i grundloven.

Nogle svagheder ved loven bør dog nævnes i denne sammenhæng. Det bestemmes således ikke nærmere i loven, hvornår et forhold kan betegnes som en læresag og dermed henhører under præsterettens kompetence. Man kan også overveje det rimelige i, at en præst ikke kan forlange at få sin sag for præsteretten. Præsten har altså ingen beskyttelse mod en biskop, der undlader at rejse læresag for i stedet at rejse en (ordinær) disciplinærsag efter tjenestemandslovens almindelige regler. (Garde 2011, s. 45).

Der har ikke i den af Selskab for Kirkeret nedsatte arbejdsgruppe været enighed om at foretrække at bevare præsteretten eller at oprette lærenævn. Selskabets forfatningsforslag lader derfor dette spørgsmål stå åbent.

H. Tilsyn

Efter § 45, 1. led, i menighedsrådsloven varetages tilsynet med menighedsrådenes økonomiske forvaltning af provstiudvalget og stiftsøvrigheden, mens tilsynet med menighedsrådene i øvrigt efter 2. led udføres af biskoppen. Stiftsøvrigheden består af vedkommende direktør for statsforvaltningen (med titel af stiftamtmand) og biskoppen.

Efter § 46 kan stiftsøvrigheden som tilsynsmyndighed 1) annullere et menighedsråds beslutninger for at bringe en ulovlighed til ophør og midlertidigt suspendere et menighedsråds beslutning, 2) pålægge de menighedsrådsmedlemmer, som er ansvarlige for en ulovlig undladelse, tvangs bøder, 3) anlægge erstatningssag mod menighedsrådsmedlemmer, som er ansvarlige for, at kirkekassen (præstegårdskassen) er påført tab, og 4) frafalde sagsanlæg mod at det eller de pågældende menighedsrådsmedlemmer betaler en bod til kirkekassen.

Stiftsøvrighedens afgørelser efter § 46 kan indbringes for kirkeministeren, jf. § 47.

Stiftsøvrigheden har samme beføjelser i forhold til provstiudvalg og dets medlemmer, jf. § 17b, stk. 8, i lov om folkekirkens økonomi.

Beføjelserne svarer til de reaktionsmuligheder, statsforvaltningerne har over for kommunerne (og regionerne), jf. kommunestyrelseslovens §§ 50a-51. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for kommunale myndigheder. Tilsynet omfatter ikke ansættelsesretlige regler. Kun helt undtagelsesvist er statsforvaltningen tillagt en godkendelsesbeføjelse. Tilsynet er et rent legalitetstilsyn.

Ovennævnte begrænsninger fremgår ikke af menighedsrådsloven.

I modsætning til det kommunale tilsyn varetager stiftsøvrigheden ved siden af tilsynet administrative funktioner i relation til menighedsråd og provstiudvalg. Disse funktioner er dog de senere år blevet begrænset, særlig i forbindelse med kommunalreformens ikrafttræden og nedlæggelsen af de hidtidige statsamter og dannelsen af de nye færre statsforvaltninger.

Det gælder økonomiforvaltningen. Efter § 10 i lov om folkekirkens økonomi bestyres fællesfonden af stiftsøvrighederne (og et administrativt fællesskab) efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren og under ansvar over for kirkeministeren. Videre skal årsrapporten for stiftets forbrug af midler fra fællesfonden påtegnes af stiftsøvrigheden, jf. § 15 i bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen mv. for fællesfonden, jf. under I nedenfor. Men også på administrative områder, der ikke vedrører økonomi, er stiftsøvrigheden tillagt kompetence. Fx. skal forslag til ændring eller istandsættelse af kunstnerisk udsmykning af kirker og ændring af kirkegårdes indhegning og indgangspartier således godkendes af stiftsøvrigheden, jf. § 11, stk. 3, og § 17 i bekendtgørelse om folkekirkens bygninger og kirkegårde.

Udover tilsynet med menighedsrådene udfører biskoppen tilsyn med præster (og provster som præster) for at sikre, at forkyndelse og kirkelig betjening er i overensstemmelse med folkekirkens bekendelsesgrundlag og den autoriserede liturgi. Det gejstlige tilsyn har hjemmel i DL 2-17-1 og 2-17-7. Da der ikke består et egentligt over- og underordningsforhold mellem biskop og præster, må det gejstlige tilsyn retligt indskrænkes til at påse, at de gældende regler om bekendelsesgrundlag og liturgi overholdes. Herudover fører biskoppen tilsyn med, at tjenestemandsansatte præster overholder tjenestemandsløvgivningen og alle præster lovgivningen i øvrigt. (Espersen 2000, s. 60).

Man kan naturligvis rejse spørgsmålet, om der overhovedet skal være et tilsyn med menighedsråd, provstiudvalg og præster.

Da præster efter forslaget bevarer deres hidtidige ansættelsesforhold, er der ikke grund til at ændre i det gejstlige tilsyn mv. Også biskoppens tilsyn med menighedsrådenes ikke-økonomiske forvaltning kan opretholdes. Det kan også ses som en sikring af, at præsterne handler i overensstemmelse med den evangelisk-lutherske lære, og at menighedsrådene mv. fungerer i overensstemmelse med reglerne i menighedsrådsloven.

Da folkekirken efter forslaget fortsat skal være en del af den offentlige forvaltning, jf. afsnit B. ovenfor, og staten fortsat skal understøtte folkekirken, forekommer det rettest, at der også i fremtiden skal være et økonomisk tilsyn med menighedsrådenes og provstiudvalgenes økonomiske forvaltning. Det kan indskrænkes til områder, hvor staten yder støtte, men for at undgå kritik af den økonomiske forvaltning i almindelighed, er det ønskeligt, at der fortsat består et statsligt tilsyn.

Det rimer imidlertid ikke med den foreslåede mere selvstændige status for folkekirken, at en statslig myndighed deltager i administrationen af folkekirkens anliggender, hvad enten det er på økonomiområdet eller på andre områder. Det foreslås derfor, at tilsynet træder et skridt tilbage og alene kommer til at fungere som tilsyn svarende til tilsynet med kommunerne. Det foreslås videre, at dette tilsyn som på det kommunale område udføres af statsforvaltningerne, og at kirkeministeren varetager den funktion, som indenrigs- og sundhedsministeren varetager på det kommunale område. Det foreslås, at der kommer til at gælde samme begrænsninger i tilsynet, som gælder på det kommunale område, så tilsynet alene er et legalitetstilsyn og alene vedrører reglerne på det folkekirkelige område. Forslaget indebærer således, at funktionen som stiftamtmand ophører.

Som en konsekvens af ovenstående foreslås det, at de administrative opgaver, der nu udføres af stiftsøvrigheden, i fremtiden varetages af biskoppen. Det foreslås videre, at biskoppens hidtidige tilsyn på det økonomiske område (som deltager i stiftsøvrigheden) fortsætter som et internt tilsyn for at sikre et sammenhængende biskoppeligt tilsyn.

I. Økonomi.

Folkekirkens økonomi er kompliceret. Det skyldes dels de forskellige indtægtskilder, dels de mange niveaudelte omkostningssteder. Der foreligger ikke et samlet regnskab for folkekirken med resultatopgørelse og balance påtegnet af revisor, men en samlet opgørelse kan stykkes sammen af statsregnskabet, fællesfondens regnskab og regnskaberne for kirkekasserne mv. (Christensen 2006, s. 53ff).

Kirkeministeriet viser – med en vis forsinkelse – på sin hjemmeside en konsolideret opgørelse over folkekirkens indtægter og udgifter fordelt på omkostningssteder og formål. Den seneste er for 2009 og viser samlede indtægter på 7.149 mio. kr. Heraf udgør lokalkirkeskat 4.677 og landskirkeskatten 722 mio. kr. Kirkeskatten andrager således 75 pct. af indtægterne. Statstilskuddet er på 1.034 mio. kr. svarende til 15 pct. De øvrige indtægter på 706 mio. kr. hidrører fra kirkegårdsdrift, boligbidrag, indtægter fra kirkens ejendomme og renter.

Lokalkirkeskatten, der udgør 86 pct. af de lokale kassers indtægter, fastsættes af provstiudvalget, eller budgetudvalget hvor kommunen omfatter flere provstier mv., og fordeles af dette til kirkekasserne og provstiudvalgskasserne efter reglerne i lov om folkekirkes økonomi. Den største indtægtskilde i folkekirken fastsættes således af folkekirken selv. Dette er således i god overensstemmelse med forslaget om en selvstændiggørelse af folkekirken.

Derimod fastsættes landskirkeskatten af kirkeministeren, jf. økonomilovens § 15, stk. 3.

Landskirkeskatten fastsættes således ikke af lovgivningsmagten som andre skatter, jf. grl. § 43, hvorefter skatter opkræves ved lov. Det gør lokalkirkeskatten selvsagt ikke, men denne kan sammenholdes med kommuneskatten, der også fastsættes lokalt af kommunen, hvad der ikke antages at være i strid med § 43. Det er vigtigt i den forbindelse at erindre, at man ikke ved grundlovsrevisionen i 1953 fandt anledning til at "normalisere" forholdet. (Esdahl, 2004, s. 457). Det er derfor samlet set nok mest dækkende at betragte kirkeskatten som et kontingent, der pålignes medlemmer af folkekirken. Ønsker man ikke at være medlem, skal man heller ikke betale kirkeskat.

Det er ikke rimeligt ved en selvstændiggørelse af folkekirken at bibeholde en ordning, hvorefter landskirkeskatten fastsættes af kirkeministeren. Det foreslås derfor, at kompetencen overføres til kirkerådet.

Efter § 20, stk. 1, i økonomiloven afholder staten udgifterne til løn og pension mv. til biskopperne samt udgifterne til pension mv. til præster og præster. Efter § 20, stk. 2, yder staten et årligt tilskud til fællesfonden svarende til 40 pct. af fællesfondens udgifter til løn til præster og provster. Hertil kommer mindre statstilskud til restaurering af kirker mv. Endeligt yder staten til folkekirken et større tilskud som kompensation for omlægning af skattesystemet. Dette tilskud fremgår ikke af økonomiloven.

Statstilskuddet er flere gange foreslået omlagt til bloktilskud, senest i betænkning nr. 1511 fra 2009. (Nepper-Christensen 2010, s. 151ff, og Christensen 2010, s. 159ff).

Regeringsgrundlaget fra 2007 indeholdt således følgende erklæring om folkekirken:

"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 samfundsopgaver, som folkekirken varetager, f.eks. inden for kirkegårdsdrift og vedligeholdelse af kirkebygningerne. Der skal støtte – uden at ændre på den økonomiske byrdefordeling mellem staten og kirken – omlægges til bloktilskud."

I bloktilskudsudvalgets betænkning behandles også betydningen af grundlovens § 4, 2. led, hvorefter folkekirken understøttes af staten. Det afvises med støtte i et notat fra Justitsministeriet, at § 4 taler imod, at støtten kan omlægges fra kirkens kerneydelser til de nævnte samfundsopgaver, ligesom det antages, at præsters tjenestemandstatus kan opretholdes uanset en omlægning til bloktilskud.

I betænkningen beskrives forskellige modeller for bloktilskud – nationalt niveau, regionalt niveau, lokalt niveau samt en kombination af nationalt og regionalt niveau – uden at man dog lægger sig fast på en bestemt model. Repræsentanterne for de ikke-statslige organisationer i udvalget tilkendegav, at man foretrak en videreførelse af den hidtidige ordning, men anførte, at man i givet fald ville foretrække en kombination af det nationale og regionale niveau.

Bloktilskudsudvalgets betænkning førte som bekendt ikke til noget lovgivningsinitiativ.

En ordning med bloktilskud til (delvis) dækning af de udgifter, der følger af samfundsopgaver, som folkekirken varetager, til afløsning af den nuværende procentrefusion til især med præstelønninger, forekommer at være i god overensstemmelse med overvejelserne om en selvstændiggjort folkekirke. Det foreslås derfor, at statens tilskud omlægges til bloktilskud som anført i betænkning 1511, og at man ved den nærmere udformning af ordningen koncentrerer sig om en kombination af det nationale og regionale niveau.

Fællesfonden er ifølge økonomilovens § 10 folkekirkens fælleskasse. Fællesfonden bestyres af stiftsøvrighederne og et administrativt fællesskab efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren og under ansvar over for kirkeministeren. Landskirkeskatten og statstilskuddet efter § 20, stk. 2, udgør fællesfondens hovedindtægter. Udgifterne er fastlagt i § 11.

Fællesfonden er stadig en mærkelig størrelse, men ved bekendtgørelsen om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden fra 2011 er der kommet mere styr på området. Fællesfondens regnskabsvæsen følger således nu statens regler, dog med en række undtagelser herfra, jf. § 1. Efter § 6 oprettes der en såkaldt budgetfølgegruppe, der har til opgave at have indseende i kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom samt til at rådgive kirkeministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om evt. efterfølgende budgetændringer. Budgetfølgegruppen består af en biskop, en stiftamtmand, en stiftskontorchef samt repræsentanter fra Landsforeningen af Menighedsråd, Provsteforeningen og Kirkeministeriet. Der afholdes årlige budgetsamråd med deltagelse af en læg repræsentant for stiftsrådene samt observatører fra personaleorganisationerne på folkekirkeområdet. Budgetsamrådet har til opgave at have indseende med fællesfondens regnskab og at drøfte spørgsmål om prioritering af fællesfonden forud for budgetfølgegruppens rådgivning af kirkeministeren om fastsættelsen af budgettet.

En selvstændiggjort folkekirke må have rådighed over sin økonomi. Det foreslås derfor, at fællesfonden overføres til kirkerådets bestyrelse. Som konsekvens bortfalder kirkeministerens funktioner på området. Budgetfølgegruppen som rådgivningsorgan for ministeren kan ikke opretholdes med dets nuværende sammensætning med statslige repræsentanter og opgaver. Men et rådgivende organ med repræsentanter for stiftsrådene samt biskopper, provster og præster og folkekirkens øvrige ansatte til at bistå kirkerådet i administrationen af fællesfonden forekommer nærliggende.

Man kan rejse spørgsmålet, om fællesfondens regnskabsvæsen skal følge de statslige regler. Hertil kan anføres, at inddragelsen under de statslige regler betød et stort fremskridt bort fra en ikke hensigtsmæssig ordning af fællesfondens budget- og regnskabsforhold. Hertil kommer, at en selvstændiggjort folkekirke fortsat skal være en del af den offentlige forvaltning som anført ovenfor, og at en væsentlig del af indtægterne hidrører fra staten. Det foreslås derfor, at de statslige regler fortsat skal gælde for fællesfondens budget og regnskab. Det foreslås i fortsættelse heraf også at bibeholde revisionsordningen, således at revisionen af fællesfondens regnskaber varetages af Rigsrevisionen.

Litteratur

Auken, Margrethe (1993), *Kirkens identitet* i Kirkens mund og mæle, red. Margrethe Auken, Kaj Bollmann, Else Marie Bukdahl, Erik A. Nielsen og Laue Traberg Smith. Anis.

Bakkevig, Trond (2010), *Den norske kirkes finansiering og kirkens legitimitet* i Bekendelser og kirkeordninger, Kirkeretsantologi 2010, s. 235ff. Selskab for Kirkeret.

Balslev-Clausen, Zacharias (2007), *Folkekirkens indre anliggender – myte eller realitet?* I Kirkeretsantologi 2007, s. 125ff. Selskab for Kirkeret.

Christensen, Peter (2006), *Folkekirken og finansloven* i Udfordringer til folkekirken, s. 53ff, red. Jens Holger Schjørring og Jens Torkild Bak. Anis.

Christensen, Peter (2010), *Omlægning af statens tilskud til folkekirken* i Bekendelse og kirkeordninger. Kirkeretsantologi 2010, s. 159ff. Selskab for Kirkeret.

Christoffersen, Lisbet (1998), *Kirkeret, mellem stat, marked og civilsamfund*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christoffersen, Lisbet (2001), *Om pilotering i dansk religionsret* i Samfundsvidenskabelige syn på det religiøse, s. 37ff, red. Lisbet Christoffersen. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christoffersen, Lisbet (2004), *Folketingets Ombudsmand og folkekirkens lære og forkyndelse* i Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen, s. 119. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christoffersen, Lisbet (2006), *Europæisk perspektiv på religion i dansk forfatningsret* i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, s. 63ff, red. Henrik Zahle, 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christoffersen, Lisbet (2010): *Church Autonomy in Nordic Law?* i Law & Religion in the 21st Century – Nordic Perspectives, s. 563ff, red. Lisbet Christoffersen, Kjell Å. Modéer og Svend Andersen. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christoffersen, Lisbet (2010a), *Not even believing in belonging: States and Churches in Five North-European (Post-)Lutheran Countries* i Law & Religion in the 21st Century – Relations between States and Religious Communities, s. 187ff, red. Silvio Ferrari og Rinaldo Christofori. Ashgate Pbl.

Christoffersen, Lisbet (2010b), *Vestnordiske kirkeordninger i retskulturelt krydspres* i Bekendelse og Kirkeordninger. Kirkeretsantologi 2010, s. 243ff. Selskab for Kirkeret.

Christoffersen, Lisbet (2010c): *State, Church and Religion in Denmark at the Beginning of the 21st Century* i Law & Religion in the 21st Century – Nordic Perspectives, s.1453ff, red. Lisbet Christoffersen, Kjell Å. Modéer og Svend Andersen. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Clausen, H.N. (1825), *Catholicismens og Protestantismens Kirkeforfatning, Lære og Ritus*. Kjøbenhavn.

Die Barmer Theologische Erklärung. Einführung und Dokumentation (1984),. Hg. v. A. Burgsmüller u. R. Weth. Neukirchen.

Die Bekenntnisschriften der evangelisch-lutherischen Kirche. Göttingen 1967

Esdahl, Pernille (2004), *Kirkeministerens økonomiske særkompetencer* i Kirkeretsantologi 2004, s. 448ff. Selskab for Kirkeret.

Espersen, Preben (2000), *Kirkeret i grundtræk*. Nyt juridisk forlag.

Ferrari, Silvio (2010), *Introduction to European Church and State Discourses* i Law & Religion in the 21st Century – Nordic Perspectives, s. 23 ff, red. Lisbet Christoffersen, Kjell Å. Modéer og Svend Andersen. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Friedner, Lars (1999 ff), *Church and State in Sweden* artikler i European Journal for Church and State Research, Peeters.

Gammeltoft-Hansen, Hans (1984), *Forkyndelsesfrihed i retlig belysning* i Retsvidenskabeligt Institut [A], s. 50ff. Kbh.

- Gammeltoft-Hansen, Hans (1991), *Kirkerettens dobbelte normsystem* i Kirkeretsantologi 1991, s. 152-165. Selskab for Kirkeret.
- Gammeltoft-Hansen, Hans (1997), *Det almindelige præstedømme og Folkekirkens styre - juridisk set* i Kirkeretsantologi 1997, s. 107-127. Selskab for Kirkeret.
- Gammeltoft-Hansen, Hans (1999), *Grundloven, religionsfriheden og Folkekirken* i Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999, s. 445ff. Folketingets Præsidium.
- Gammeltoft-Hansen, Hans (2002), *Folkekirkens "indre anliggender" – set i lyset af grundloven* i Århus Stifts Årbog 2002, s. 64ff. Århus Stift.
- Gammeltoft-Hansen, Hans (2006) kommentarer til grl. § 4 og § 66 i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, s. 136ff og s. 411ff, red. Henrik Zahle, 2. udgave. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Gammeltoft-Hansen, Hans (2007) i *Retten og den rette lære*, s. 147ff, red. Eberhard Harbsmeier, Lisbet Christoffersen og Niels Henrik Arendt. Aros.
- Garde, Kristine (2006), *To læresager i Folkekirken*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Garde, Kristine (2011), *Retsteologi*. Nyt Juridisk Forlag.
- Garde, Peter (2007) i *Retten og den rette lære*, s. 181ff, red. Eberhard Harbsmeier, Lisbet Christoffersen og Niels Henrik Arendt. Aros.
- Geismar, E. (1933), *Etik. Samfundslivets Etik*. København.
- Glædemark, H. J. H. (1948), *Kirkeforfatningspørgsmålet i Danmark*. Ejnar Munksgaard.
- Grane, Leif (1997), *"Kan det almindelige præstedømme bruges til noget?"*, i Kirkeretsantologi 1997. Selskab for Kirkeret.
- Hansen, Jakob Reinert (2010), *Nyordningen af folkekirken på Færøerne* i Bekendelser og kirkeordninger, Kirkeretsantologi 2010, s. 175ff. Selskab for Kirkeret.
- Horstmann, Johannes (1966) *Kirkens røst – dens ja og nej*. Tidehverv.
- Hugason, Hjalti (2010a), *A Case Study of the Evolution of a Nordic Lutheran Majority Church* i Law & Religion in the 21st Century – Nordic Perspectives, s. 107 ff, red. Lisbet Christoffersen, Kjell Å. Modéer og Svend Andersen. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Hugason, Hjalti (2010b), *Isländska folkkyrkan – "fri" kyrka i relation till staten* i Bekendelser og kirkeordninger, Kirkeretsantologi 2010, s. 217ff. Selskab for Kirkeret.
- Høgenhaven, Jesper (2003), *De helliges forsamling*, i Tidehverv.
- Jensen, N.O. (1967), *Den sande og den falske kirke, belyst ud fra Luther*. Tidehverv.

Jørgensen, Theodor (1996), *Det almindelige præstedømme og det folkekirkelige demokrati* i Preben.

Espersen, Theodor Jørgensen, Jørgen Stenbæk, Lisbet Christoffersen, Hans Ravn Iversen: *Det almindelige præstedømme og det folkekirkelige demokrati*. Anis.

Kirkens ja og nej (1964). Udgivet af en kreds af præster. Thisted.

Kirkens mund og mæle (1992), red. Margrethe Auken, Kaj Bollmann, Else Marie Bukdahl, Erik A. Nielsen og Laue Traberg Smith. Anis.

Kirkeordnningen [1989] 1537/39. Tekstudgave med indledning og noter ved Martin Schwarz Lausten. Odense.

Krarp, Søren (2009), *Længe leve folkekirken*, Tidehverv.

Langballe, Jesper (1995), *Som mand og kvinde*, Tidehverv.

Lilleør, N.C. (2003), *En dansk kirkeminister*, i Tidehverv.

Kirkens mund og mæle (1992), red. Margrethe Auken, Kaj Bollmann, Else Marie Bukdahl, Erik A. Nielsen og Laue Traberg Smith. Anis.

Kirkeretsantologi 1994. Selskab for Kirkeret.

Lindhardt, P.G. (1967), *Stat og kirke*. København.

Luther, Martin (1510), *Von der Freiheit eines Christenmenschen*.

Luther, Martin (1520), *An den christlichen Adel deutscher Nation*.

Luther, Martin (1523), *Daß eine christliche Versammlung oder Gemeinde Recht und Macht hat, über alle Lehre zu urteilen und Lehrer zu berufen, ein- und abzusetzen, aus der Schrift begründet und nachgewiesen*.

Luther, Martin (1528), *Unterricht der Visitatoren an die Pfarrer im Kurfürstentum Sachsen*.

Luther, Martin (1539), *Von den Konziliis und Kirchen*.

Løgstrup, K.E. (1956), *Den etiske fordring*. København.

Løgstrup, K.E. (1961), *Kunst og etik*. København.

Løgstrup, K.E. (1972), *Hjælp og hersk* i *De store ords teologi* ved O. Jensen, P. Widmann, K.E. Løgstrup. København.

Martensen, H.L. (1878), *Den christelige Ethik. Den specielle Deel. Anden Afdeling: Den sociale Ethik*. Kjøbenhavn.

Martensen, H.L. (1867), *Den danske Folkekirkens Forfatningsspørgsmaal*. Kjøbenhavn .

Martensen, H.L. (1883), *Af mit Levnet III*, Kjøbenhavn.

- Mynster, J.P. (1831), *Om Begrebet af den christelige Dogmatik*. Kjøbenhavn.
- Mynster, J.P. (1848), *Betragtninger over de christelige Troeslærdomme*. Andet Bind. Kjøbenhavn.
- Mynster, J.P. (1850), *Grundlovens Bestemmelser med Hensyn til de kirkelige Forhold i Danmark*. Kjøbenhavn.
- Mynster, J.P. (1851), *Yderligere Bidrag til Forhandlingerne om de kirkelige Forhold i Danmark*. Kjøbenhavn.
- Nepper-Christensen, Henrik (2010), *Bloktilskud til folkekirken* i *Bekendelse og kirkeordninger*. Kirkeretsantologi 2010, s. 151ff Selskab for Kirkeret.
- Petersen, Sofie (2010), *Grønland, grundloven og gejstligheden – folkekirken i Grønland* i *Bekendelser og kirkeordninger*, Kirkeretsantologi 2010, s. 193ff, Selskab for Kirkeret.
- Prenter, Regin (1967), *Skabelse og genløsning. Dogmatik*, København.
- Rasmussen, Jens (2011), *Forholdet mellem kirke og stat i Danmark. Kirkeforfatningsforslagene i sidste halvdel af det 19. århundrede. De kirkepolitiske perspektiver*. Syddansk Universitetsforlag.
- Raun Iversen, Hans (1992), *Folkekirkeordningens udvikling* i *Kirkens mund og mæle*, s. 173ff, red. Margrethe Auken, Kaj Bollmann, Else Marie Bukdahl, Erik A. Nielsen og Laue Traberg Smith. Anis.
- Raun Iversen, Hans (1996), *Livet i evangeliets modtagelse. De døbtes præstedømme som menighedspleje og deltagelse i folkekirkens ledelse* i Preben Espersen, Theodor Jørgensen, Jørgen. Stenbæk, Lisbet Christoffersen og Hans Ravn Iversen: *Det almindelige præstedømme og det folkekirkelige demokrati*. Anis.
- Skydsgaard, K.E. (1972), *Traditio et traditiones*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Smith, Eivind (2010), *And They Lived happily Together? On the relationship between confessionality, establishment and secularism under the constitution of Norway* i *Law & Religion in the 21st Century – Nordic Perspectives*, s. 123ff, red. Lisbet Christoffersen, Kjell Å. Modéer og Svend Andersen. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Stenbæk, Jørgen (1996), *Retsteologiske aspekter af den lutherske tolkning af det almindelige præstedømme*, i Preben. Espersen, Theodor Jørgensen, Jørgen Stenbæk, Lisbet Christoffersen og Hans Ravn Iversen: *Det almindelige præstedømme og det folkekirkelige demokrati*. Anis.
- Wandal, Hans (1663-72), *Juris regii anpeuthynou, et solutissimi, cum potestate summa nulla, nisi deo soli, obnoxia, regibus christianis, e juris divini pandectis V. & N. Testam., atque ecclesiæ utriusque, judaicæ juxta ac Christianæ, praxi & testimoniis, luculenter asserti*. Hauniæ.
- Witte, Jr., John (2010): *Introduction to American Law & Religion Discourse* i *Law & Religion in the 21st Century – Nordic Perspectives*, s. 43ff, red. Lisbet Christoffersen, Kjell Å. Modéer og Svend Andersen. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Zahle, Henrik (2003), *Dansk forfatningsret*, bind 3, Christians Ejlers` Forlag.
- Aagaard, A.M. (1991), *Identifikation af kirken*. Anis

