

Betænkning 1544

Folkekirken styre

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

Kirkeministeriet - April 2014

2 Sammenfatning

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

Udvalgets kommissorium er gengivet i kapitel 1.

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

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

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

Udvalgets overvejelser og forslag præsenteres i denne rækkefølge:

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

2.1 Nuværende opgave- og kompetencefordeling i folkekirken

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

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

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

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

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

2.1.1 Udvalgets overvejelser om den nuværende opgave- og kompetencefordeling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Stat, kirke og kirke styre i andre lande

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

Det beskrives udførligt i kapitel 4.

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

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

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

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

2.3 Debatoplæg, debatmøder og høringsvar

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

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

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

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

I debatoplægget var der fire hovedafsnit.

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

Debatoplæggets andet hovedafsnit handlede om folkekirkens indre anliggender.

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

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

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

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

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

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

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

2.3.1 Debatmøder og høringsvar

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

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

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

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

2.4 Folkekirkens opgave og identitet - og syv pejlemærker

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

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

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

2.4.1 Folkekirken som evangelisk-luthersk kirke

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

Der er dog ved siden af det almindelige præstedømme også et særligt præsteembede med en særlig tjeneste og et særligt ansvar for evangeliets forkyndelse. Præsten forventes at udføre sin særlige tjeneste i et tillidsfuldt vekselvirkningsforhold med menigheden. Og når det gælder folkekirkens styrelse, er der i både menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd etableret et samvirke mellem lægfolk og gejstlige.

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

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

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

2.4.2 Syv pejlemærker

Folkekirken og folket

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

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

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

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

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

Folkekirkens tilstedeværelse overalt

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

I de 165 år, folkekirken har eksisteret, har det været en grundholdning, at folkekirkens tilstedeværelse bl.a. sikres gennem den præstelige betjening med gudstjenester og kirkelige handlinger i sognemenighederne, som er folkekirkens grundenheder og dermed det organisatoriske fundament.

Der er imidlertid, især i løbet af de seneste ca. 40 år, i stigende omfang opstået behov for præstelig betjening af menigheder, som er defineret ud fra særlige grupper, f.eks. studerende, eller i forhold til institutioner som f.eks. hospitaler og fængsler. Mange mennesker møder kristen

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

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

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

Rummelighed og frihed

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

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

De afspejles også i, at de rammer, som den kirkelige lovgivning sætter, giver meget store muligheder for, at man lokalt i sognemenighederne selv kan bestemme, hvordan det kirkelige liv skal udformes.

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

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

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

2200 menigheder - én folkekirke

Det fjerde pejlemærke handler om folkekirkens enhed.

De enkelte menigheder i folkekirken fremstår som individuelle evangelisk-lutherske menigheder. Det betyder dog ikke, at der i Danmark er ca. 2.200 helt selvstændige folkekirker (svarende til antallet af sogne). Selv om de enkelte menigheder kan være meget forskellige, så er de alligevel

bundet sammen på en måde, som gør, at folkekirken kan og må betragtes som én, landsdækkende kirke.

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

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

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

Derfor samarbejdes der i stadigt stigende omfang på tværs af sognegrænser. Der ses således en vis udvikling i retning af, at folkekirken på det lokale niveau i stigende grad opfattes som et fælles anliggende med provstiet eller stiftet som ramme. Denne udvikling kan i bedste fald være med til at fastholde og måske endog styrke medlemmernes opbakning til folkekirken på grund af de muligheder, som skabes gennem samarbejdet, dels i forhold til økonomien, dels i forhold til, hvilke opgaver der er menneskelige og økonomiske ressourcer til at tage op. Udviklingen kan dog også bidrage til at svække folkekirken, hvis den indebærer, at afstanden mellem folkekirkens medlemmer og de styrende organer bliver oplevet som værende for stor.

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

Præstens uafhængighed

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

Præsternes forkyndelse skal ske ud fra det fælles grundlag, som udgøres af folkekirkens bekendelsesskrifter. Inden for det fælles grundlag er der imidlertid, og skal der fortsat være, plads til, at præster er forskellige i deres forkyndelse og i udøvelsen af deres pastorale virksomhed i øvrigt.

Dette har siden 1912 bl.a. været understøttet af, at der i lov om menighedsråd er en bestemmelse om, at præsten i udøvelsen af den pastorale forpligtelse, herunder sin forkyndelse, sin sjælesorg og sin undervisning, er uafhængig af menighedsrådet.

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

Demokratisk legitimitet

Det sjette pejlemærke handler om demokratisk legitimitet.

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

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

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

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

Menighedsrådene deltager i samtlige øvrige valg i folkekirken, idet det er menighedsrådenes læge medlemmer, der vælger de fleste af provstiudvalgets og stiftsrådets medlemmer. Menighedsrådene har også stemmeret ved valg af stiftets biskop.

Valg til provstiudvalg og stiftsråd sker således ved indirekte valg, hvor de læge medlemmer vælges blandt folkekirkens medlemmer. Det kan være et demokratisk problem, at valg sker ved indirekte valg, specielt når interessen for at deltage i menighedsrådsvalget – i hvert fald når man ser på antallet af afstemningsvalg og stemmeprocenten ved disse – er forholdsvis beskedent.

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

Nært forhold mellem staten og folkekirken

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

Staten og den evangelisk-lutherske kirke har været tæt forbundne siden reformationen i 1536.

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

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

2.5 Folkekirkens fælles økonomi

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

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

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

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

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

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

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

Kapitlet afsluttes med udvalgets forslag vedrørende fremtidig styring.

2.5.1 Statens tilskud

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

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

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

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

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

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

2.5.1.1 Lovgrundlaget for statens tilskud til folkekirken

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

I henhold til økonomilovens § 20 afholder statskassen lønninger, pensioner og andre ydelser til biskopperne, pensioner og efterindtægt til provster og præster samt udgifterne ved den kirkelige betjening af Christiansø og Hirsholmene. Endvidere yder statskassen et årligt tilskud til fællesfonden på 40 pct. af fællesfondens udgifter til lønninger til præster og provster svarende til 1.892,8 årsværk. Præstestillinger herudover finansieres fuldt ud af fællesfonden eller af lokale kirkelige midler. Endelig udreder statskassen et tilskud på mindst 14 mio. kr.

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

2.5.1.2 Kompetence i forhold til statens tilskud

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

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

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

2.5.1.3 Tidligere overvejelser om omlægning af statens tilskud til bloktilskud

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

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

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

2.5.2 Fællesfonden

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

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

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

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

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

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

2.5.2.1 Lovgrundlag og kompetence vedrørende fællesfonden

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

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

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

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

Kirkeministeren har således kompetencen til, at

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

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

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

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

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

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

2.5.2.2 Samspil mellem fastsættelsen af statens tilskud og landskirkeskatten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.4 Udvalgets overvejelser om fælles økonomi og fælles anliggender

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.5 Anbefalinger om omlægning af statens tilskud til bloktilskud

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

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

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

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

2.5.5.1 Flertallets anbefaling

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

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

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

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

2.5.5.2 Et mindretals anbefaling

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

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

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

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

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

2.5.5.3 Et andet mindretals anbefaling

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

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

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

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

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

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

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

2.5.6.1 Flertallets anbefaling

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

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

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

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

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

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

Folkekirkens Fællesudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Supplerende udtalelser fra medlemmer af flertallet

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

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

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

2.5.6.2 Et mindretals anbefalinger

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

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

Budgetfølgegruppen og Folkekirkens Økonomiudvalg sammensættes på samme måde.

Det ene forslag

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

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

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

Budgetfølgegruppen foreslås sammensat på følgende måde:

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

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

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

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

Det andet forslag

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

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

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

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

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

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

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

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

Folkekirkens Økonomiudvalg sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.6.3 Et andet mindretals anbefaling

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

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

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

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

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

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

2.6 Fælles anliggender

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

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

De fælles anliggender, som beskrives, er:

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

2.7 Folkekirkens indre anliggender

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

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

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

2.7.1 Gældende ret om indre anliggender

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

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

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

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

Siden 1849 har regeringen således i kraft af en sædvane ved vedkommende minister stået for reguleringen af disse indre kirkelige anliggender i det omfang, det er nødvendigt at regulere dem.

Reguleringen sker gennem kongelige anordninger eller resolutioner, der udstedes efter ministerens indstilling og på ministerens ansvar. Ministeren kan uden at inddrage Folketinget udstede bindende retsregler om disse indre kirkelige anliggender.

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

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

hjemmet, konfirmation, vielse og jordpåkastelse samt for bispevielse, kirkeindvielse, præstevielse og provsteindsættelse.

Der er også ved kongelig anordning fastsat bestemmelser om dåb, konfirmation og indledende konfirmationsforberedelse (minikonfirmander).

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

Der er hverken ved lovgivning, der er vedtaget af Folketinget, eller på anden måde fastsat regler om, hvilken fremgangsmåde ministeren skal anvende i forbindelse med regulering af indre anliggender.

2.7.2 Praksis ved regulering af indre anliggender

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

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

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

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

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

De skiftende ministre siden 1849 har imidlertid generelt udvist stor skønsomhed og været tilbageholdende med selvstændigt at regulere de indre kirkelige anliggender. Ministerens kompetence til at udstede anordninger på disse områder er derfor oftest blevet udøvet på grundlag af indstillinger fra biskopper eller rådgivning i form af betænkninger fra udvalg, arbejdsgrupper eller kommissioner med deltagelse af biskopper og andre teologisk sagkyndige samt efter omstændighederne lægfolk og eventuelt anden sagkundskab end den teologiske.

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

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

2.7.3 Biskopperne som kollegium

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

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

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

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

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

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

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

Biskopperne er - typisk efter dialog med andre aktører i folkekirken - initiativtagere og bidragsydere til løbende videreudvikling af bibeloversættelse, folkekirkens liturgi samt salmebog. Dette foregår ofte i et

udvalg eller en kommission nedsat af ministeren efter drøftelse med biskopperne. Dermed sikres også et bredt fagligt, folkeligt og folkekirkeligt netværk bag forslagene.

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

Der henvises til kapitel 9. afsnit. 9.2.1.

2.7.4 Udvalgets overvejelser om indre anliggender

2.7.4.1 Overvejelser om afgrænsning af begrebet indre anliggender

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

2.7.4.2 Overvejelser om et bispekollegium

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7.4.3 Overvejelser om et folkekirkeligt fællesudvalg

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

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

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

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

2.7.5 Udvalgets anbefalinger om indre anliggender

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

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

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

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

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

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

2.7.5.1 Flertallets anbefaling

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

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

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

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

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

Proceduren indebærer,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Supplerende udtalelse fra to medlemmer af flertallet

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

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

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

2.7.5.2 Et mindretals anbefaling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7.5.3 Et andet mindretals anbefaling

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

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

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

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

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

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

2.8 Udkast til lovforslag

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

Der er følgende forslag:

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

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