

Bispeembedet i den Danske Folkekirke

A. Historisk redegørelse

Helt siden oldkirken har man i den kristne kirke haft et præsteembede og et bispeembede, hvilket også afspejles i Ny Testamente (Ef. 4, 7-13; 2. Tim. 4, 1-5; Tit. 1, 5-9; Ap.G. 20, 28-32) Op igennem Middelalderen og indtil reformationstiden udviklede kirken en tredelt embedsstruktur bestående af diakon- præste- og bispeembedet. Alene præste- og bispeembedet havde myndigheden til at indstifte og uddele sakramenterne. Denne myndighed blev overdraget ved ordinationen, der regnes for et sakramente i den katolske kirke, idet præsten ved ordinationen blev optaget i den præstelige stand, og modtog en såkaldt "character indelebilis", et umisteligt særpræg.

Forudsætningen for, at præstens ordination kunne anses for gyldig var, at den ordinerende biskop stod i den direkte overleverede traditionslinje tilbage fra Roms første biskop, eller pave, Peter. Det katolske præsteembede bygger således på det rette bispeembede, hvorfor man kan hævde, at der i katolsk embedsteologi skelnes imellem to embeder, præste- og bispeembedet, dog således at bispeembedet er en forudsætning for præsteembedet. I katolsk embedsteologi skelnes videre imellem "sacerdotium" eller offerpræstetjenesten, som betegner indstiftelsen af messeofferet og "ministerium" som betegner uddelingen af sakramentet og forkyndelsen af evangeliet. Både sacerdotium og ministerium er forbeholdt den ordinerede præst. Dog kan også den, der er indviet til diakon, udøve ministerium, såfremt nadverelementerne er indstiftet af en ret indviet præst.

I forbindelse med reformationen gør Martin Luther og de øvrige reformatorer op med denne embedsteologi. For Martin Luther og den reformatoriske teologi bygger præsteembedet på dåbens sakramente, idet dåben dels er et genfødsels bad, dels en ordination, en præstevielse. Det særlige præsteembede forstås som "ministerium", idet det kirkelige embede i en evangelisk-luthersk kirke skal varetage den særlige funktion at forkynde evangelium og forvalte sakramenterne. Derimod har ethvert døbt, kristent menneske del i sacerdotium. Alle kristne har direkte adgang til det hellige, til Kristus og ved ham til Gud. ¹ Samtidig forsvinder al tale om "character indelebilis", ligesom Luther kun taler om ét præsteembede: ordets tjeneste. Bispeembedet anses ikke som et særligt, fra præsteembedet adskilt embede, men derimod som et præsteembede, der er tillagt særlige funktioner. Det var for reformatorerne en hovedsag, at hyrdeembedet er ét embede, også hvor det forgrener sig i et præste- og et bispeembede, og dette grundsyn prægede reformatorernes holdning til det historiske episkopat. ²

Som en følge af denne embedsteologi, har man inden for den evangelisk-lutherske kirke op igennem tiderne ofte diskuteret bispeembedets berettigelse. At der også i en luthersk kirkeordning er plads til, ja behov for et tilsynsembede, fremgår dog klart f.eks. af Confessio Augustana art. 28, af apologien for konfessionen og flere andre steder, ikke mindst i de schmalkaldiske artikler.

¹ Theodor Jørgensen: "Det almindelige præstedømme. En aktuell dogmatisk perspektivering" i "Kirkeretsantologi 1997, ed. Hans Gammeltoft-Hansen og Theodor Jørgensen, Aarhus 1997, s. 33.

² Regin Prenter: "Kirkens embede", Universitetsforlaget i Aarhus, 1965, s. 26-27

Luther understreger, at biskoppernes embede ikke er verdsligt, men kirkeligt. Der er en klar kritisk grundtone i hans tale om biskoppernes magt, fordi de biskopper han hentyder til, er de katolske biskopper. Af dem kræver han, at de antager sig også evangeliske præster, og at de ordinerer dem.³

Langt de fleste evangelisk-lutherske kirker har bevaret et bispeembede, og disse lutherske biskopper har bevaret de væsentligste funktioner fra det oldkirkelige episkopat. I den "wittenbergske reformation" fra 1545 opgøres følgende biskoppelige funktioner:

1. at dømme i stridigheder vedrørende læren
2. at føre tilsyn med præster og menigheder (at visitere)
3. at ordinere (og herefter undervise ordinander)
4. at repræsentere deres menigheder på synoder og konciler.⁴

I forbindelse med reformationen i Danmark i 1536 fængsles de katolske biskopper. I 1537 indvier Luthers medarbejder og sognepræst i Wittenberg, Johannes Bugenhagen, syv nye "superintendentter", der dog hurtigt får titel af biskopper. I forbindelse med den organisatoriske gennemførelse af reformationen inddrager kongen bispegodserne og den ejendom, der hører til biskopperne, og de nye superintendenter lønnes af kongen.⁵

B. Det folkekirkelige bispeembede i dag⁶

I Den Danske Folkekirke har biskoppen følgende gejstlige opgaver:

- At forkynde evangeliet
- At forvalte sakramenterne
- At afholde bispeeksamen og at ordinere præsterne
- At føre tilsyn med præsternes forkyndelse og med menighederne
- At afholde visitatser i menighederne

Bispeembedet i folkekirken er personligt udøvet, og biskoppen kan først ansættes i sit embede efter at være blevet valgt af stiftets menighedsrådsmedlemmer og præster. Biskoppen har en række forvaltningsmæssige opgaver, og udgør sammen med stiftamtmanden stiftsøvrigheden, der har ansvar for økonomi, bygninger og personaleforhold i stiftet. Biskoppen har som forretningsførende medlem sæde i stiftsrådet, der varetager opgaverne at godkende udskrivelsen af det bindende stiftsbidrag og at forvalte stiftets kapitaler og indgår der i et samvirke med valgte læge medlemmer i ledelsen af stiftet. Biskoppen har det overordnede ansvar for stiftskontoret og udøver efter delegation fra Kirkeministeren arbejds giveransvar over for stiftets præster, ligesom biskoppen har en række særlige opgaver i øvrigt i henhold til den kirkelige lovgivning. I forbindelse med ansættelse af præster fungerer biskoppen som vejleder for menighedsrådene, og har blandt andet til opgave at præsentere ansøgerne for menighedsrådene.

Bispeembedet er imidlertid først og fremmest et gejstligt embede, idet biskoppen i en evangelisk-luthersk kirke er en præst med en række særlige præstelige opgaver. Biskoppen skal være teologisk

³ De Schmalkaldiske Artikler X: "Von der Weihe und Vokation", og Apologien for CA art. XIV „Vom Kirchenregiment“

⁴ Regin Prenter: "Kirkens embede" s. 189

⁵ J.L. Balling og P.G. Lindhardt "Den nordiske kirkes historie", NNF Arnold Busck, s. 112-13

⁶ Dette afsnit bygger bl.a. på Betænkning 1503/2008: "Uddannelse og efteruddannelse af præster", s. 49-51.

kandidat, og der påhviler ham eller hende, som alle præster i øvrigt, en forpligtelse til at fastholde, videreudvikle og udbygge sin teologiske viden. I alle aspekter af sin præstelige gerning skal biskoppen inspirere, opmuntre og vejlede stiftets præster og menigheder. Biskoppen samarbejder med provsten, og kan delegerede dele af sine arbejdsopgaver til provsten.

Især igennem de senere år er biskoppen i stigende grad også blevet deltager i den offentlige debat, idet såvel de trykte som de elektroniske medier ofte ønsker biskoppernes stillingtagen til en lang række spørgsmål. Biskoppen bør være en levende og aktiv del af sin tid, og bør være velorienteret om især de etiske og religiøse spørgsmål, som optager mennesker. I stiftet repræsenterer biskoppen kirkens enhed, ligesom han/hun i samarbejdet med andre kristne kirker verden over som i de første kristne århundreder, tydeliggør kirkens enhed på tværs af de konfessionelle skel imellem kirkesamfundene.

Folkekirkens ritual for bispevielsen beskriver i en liturgisk ramme biskoppens opgaver og ansvar. I bispeløftet, som er en central del af ritualet, formuleres det ansvar, den nye biskop siger ja til at varetage, således:

"Når nu Herren stadig betror dig denne hellige tjeneste og desuden sætter dig til at øve en tilsynsgerning, så vil han, at du skal være årvågen i dit kald og agte vel på dig selv og de menigheder, som er betroet dig, vandre i troskab for hans åsyn som en ret Herrens tjener, holde fast ved den sunde lære, som findes i de profetiske og apostolske skrifter og er bevidnet i vor kirkes symbolske bøger, og i alle måder tage vare på din tjeneste, ikke efter personsanseelse, men med retsind, Guds navn til ære og hans menighed til opbyggelse. Vær en støtte for præster og menigheder i dit stift, styrk de svage, opsøg de vildfarne, vær barmhjertig uden at tåle det onde, irettesæt uden at glemme barmhjertigheden. Og når verden foragter evangeliet, skal det være din trøst, at det er Guds gerning, du øver, ikke din egen, og at vor Herre Jesus Kristus har lovet at være med sin menighed alle dage indtil verdens ende, så hans tjenere kan røgte deres kald frimodigt og fuldende løbet med glæde. Lover du mig da for Guds åsyn, at du således trofast og retsindigt efter den nåde, Gud vil give dig, vil varetage den tilsynsgerning, du er valgt og kaldet til?"⁷

C. Det kirkelige tilsyn og den folkekirkelige ledelse⁸

Det kirkelige tilsyn er i sit udgangspunkt ikke opsyn og kontrol, men medlevende opmærksomhed og om nødvendigt vejledning og yderst sjældent foranstaltninger, som kan få følger for præstens ansættelsesforhold. I det daglige udøves det biskoppelige tilsyn i et nært samarbejde med stiftets provster, som biskoppen løbende har kontakt med.

Vi taler imidlertid om "tilsyn" på forskellige måder, og det er vigtigt at skelne imellem de forskellige brug af dette begreb. På den ene side har man helt siden Ny Testaments tid talt om tilsyn – "episkopé" – som en kirkelig funktion, der har til opgave at fastholde forkyndelsen og det kirkelige arbejde på sit kristne og bekendelsesmæssige fundament. På den anden side er "tilsyn" et anvendt begreb inden for offentlig forvaltning, hvor en overliggende myndighed fører et legalitets- og forvaltningstilsyn med underliggende myndigheders arbejde.

Der er ikke i Danmark, som i katolsk kirkeret og i den tyske evangeliske kirkeret, nogen tradition for at udarbejde en syntese af jura og teologi. Derimod taler vi i Danmark om det såkaldte "dobbelte normsystem": på den ene side de kirkeretlige retskilder (love, anordninger, cirkulærer m.v.) og på den

⁷ Folkekirkens Ritualbog, Det Kgl. Vajsenhus' Forlag, København 1994 s. 173

⁸ Dette afsnit bygger bl.a. på Betænkning 1527: "Provstestillingen og provstiets funktion", s. 143-147.

anden side de kirkelige adfærdsmotiverende normer. Dette dobbelte normsystem svarer til de to forskellige brug af "tilsyn".

Det dobbelte normsystem findes i den såkaldte "generalklausul" i grundlovens § 4: "Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke, og understøttes som sådan af staten". Ud fra denne generalklausul er politikerne og folkekirken nødt til at samarbejde.

Kirkeministeriets tidligere departementschef, Dr. jur. Preben Espersen formulerer grundlaget for dette samarbejde således: "Grundlovens § 4..... (kan) siges at indeholde en retlig forudsætning om, at to regelsystemer, nemlig et kirkeligt regelsystem og et juridisk regelsystem, skal indgå i et samspil. Bestemmelsen i § 4 kan opfattes som en slags "generalklausul", der påbyder, at der i forbindelse med regelproduktion og regel anvendelse på det kirkelige område skal tages skyldigt hensyn til indholdet af den evangelisk-lutherske kirkes bekendelse. Bestemmelsen er således relevant i en argumentation over for Folketing og administration om, hvordan retsregler på det kirkelige område bør udformes eller administreres".⁹

Derfor har især H. Gammeltoft-Hansen formet udtrykket "Retsteologi", der defineres som det sæt af kirkelige regler, der er af betydning for udformning og anvendelse af retsregler på det kirkelige område. En nærmere beskrivelse af disse kirkelige regler, kan opdeles i "teologiske normer" og "andre kirkelige normer."¹⁰

Teologiske normer er den evangelisk-lutherske kirkes lære- og traditionsgrundlag i almindelighed og den danske folkekirkes bekendelsesskrifter og liturgiske traditioner i særdeleshed. Disse normer kan henføres til det, der sædvanligvis benævnes teologisk sagkundskab eller teologiske fagskøn. Andre kirkelige normer betegnes ofte som "folkekirkelig sæd og skik" eller "den folkekirkelige kulturtradition".

Det folkekirkelige tilsyn påhviler biskoppen, som til dels udøver det igennem stiftets provster. Tilsynet kan samles under de tre overskrifter: Inspirere, opmuntre og vejlede.

At inspirere betyder at give muligheder for at præsterne kan tilegne sig ny viden, nye holdninger, nye færdigheder. Det indebærer at etablere efteruddannelsesmuligheder og andre tiltag, der kan hjælpe præsten til at bevare glæden ved at være præst, og medvirke til at menigheden fortsat kan holde ud at høre på præsten. I en evangelisk-luthersk kirke, som lægger vægt på det almindelige præstedømme, er det menighedsrådets opgave at samarbejde med præsten også om den kirkelige opgave, og det er tilsynets opgave at inspirere menighedsrådet til sammen med præsten at erkende og løfte denne opgave.

At opmuntre betyder at erkende og tage alvorligt de vanskeligheder, mange præster møder i deres arbejde. Udviklingen i det senmoderne samfund har medført en frisættelse af det enkelte menneske. Udviklingen er kommet med nødvendighedens kraft, og har både positive og negative elementer. Hvis præsten oplever at han eller hun skal være både præst og menighed, samtidig med at familien også kræver sit, så kan der godt være behov for opmuntring. Det senmoderne eller postmoderne menneske kan føle en længsel efter det, der i en fragmenteret verden kan give identitet og personlig forankring. Dette er folkekirkens store mulighed og forpligtelse. Som danskernes flertalskirke er folkekirken forpligtet på at dele det evangelium, som i mere end tusind år har været en del af vor fælles kulturarv, med det folk vi er kirke for. Men det kræver præster, hvor embede og person på én gang er integreret og adskilt. Derfor skal præsterne opmuntres af et lyttende tilsyn.

⁹ Preben Espersen: "Kirkeret. Almindelig del", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993 s. 27

¹⁰ Preben Espersen: "Kirkeret. Almindelig del" s. 27 – 35.

At *vejlede* kan i nogle situationer betyde at gå foran for at vise vejen, og i andre situationer at gå bagerst for at samle alle med op. Det kan også betyde at udøve myndighed når det er nødvendigt. At vejlede betyder ikke at banke folk på plads, men at fastholde dem i deres kald og i deres bevidsthed om at være teolog og præst.

D. Biskoppens tilsyn i en juridisk kontekst

Biskopper er ansat ved kongelig udnævnelse af staten i tjenestemandstillinger i lønramme 39.

Bestemmelsen i Danske Lov (DL) 2-17-1 lyder således:

”I hvert Stigt skal være een Superintendent, som Kongen dertil beskikker og stadfæster, som skal have alle Provster, Præster, (Skoletienere, Dægne og Substituter,) under sig, og holde dem til at gjøre deris Embede, og see til, at alting gaar skikkeligen og ret til, som her befalis.”¹¹

På trods af at bestemmelsen stammer fra 1683, anses DL 2-17-1 fortsat at udgøre det retlige grundlag for biskoppens tilsynsfunktion. Bestemmelsen tolkes dog i dag i lyset af, at den på en række områder er blevet modificeret af retssædvane, ændringer i den kirkelige lovgivning og i den øvrige lovgivning.

Tilsynet er et retligt tilsyn, altså et tilsyn med at eksisterende regelsæt overholdes, og såfremt dette ikke sker, indebærer tilsynet en adgang til indgriben.

Bestemmelsen suppleres i dag af en række nyere bestemmelser, både vedrørende tilsynet med præster og provster og tilsynet med menighedsrådene.

D. 1. Biskoppens tilsyn med provster og præster

Når man taler om biskoppens tilsyn med præster og provster, kan man groft sagt opdele tilsynsforpligtelsen efter DL 2-17-1 i to forskellige områder, nemlig et gejstligt tilsyn og et alment legalitetstilsyn.

D. 1. 1. Biskoppens gejstlige tilsyn med provster og præster

Om biskoppens opgave i relation til stiftets provster og præster følger det som sagt bl.a. af DL 2-17-1, at biskoppen skal ”holde dem til at gjøre deris Embede, og see til, at alting gaar skikkeligen og ret til”.

I DL 2-17-9 anførtes det endvidere om biskopperne, at ”De skulle besøge deris Stigskirker aarligen, saa mange de kunde af Stæd komme, saaledis, at ingen Kirke inden tre Aar bliver Ubesøgt, og flitteligen randsage om alt det, som her oven for om Provsternis Visitatz mældet er, og intet af alt det forsømme, eller efterlade, som der sagt er, med mindre de selv derfor ville stande til Rette¹².”

Om denne visitatsforpligtelse anfører Roesen¹³, at ”I nutiden, hvor trafikforhold og kommunikationsmidler giver biskoppen langt større muligheder for at holde sig orienteret om forholdene i stiftet, er en så vidtgående visitatsordning næppe påkrævet, og i praksis finder visitatser da også sted i mere begrænset omfang.”

I nyere regler er der ikke anført nærmere retningslinjer for, hvorledes visitatsforpligtelsen skal udføres. At der fortsat består en visitatsforpligtelse er dog forudsat i [menighedsrådslovens](#) § 22, stk. 7,

¹¹ Formuleringen er taget fra [Retsinformations datasammenskrivning af Danske Lov](#).

¹² Formuleringen er taget fra V. A. Secher: ”Kong Christian den Femtis Danske Lov”, G. E. C. Gad 1891.

¹³ August Roesen: ”Dansk Kirkeret”, 3. udg., Den danske Præsteforening 1976, side 23.

hvorefter en biskop eller provst ved kirkevisitats kan beramme møde med menighedsrådet eller dettes valgte medlemmer alene.

Endvidere er biskoppens tilsynsforpligtelse i DL 2-17-1 blevet suppleret med reglerne i [lov om domstolsbehandling af gejstlige læresager](#) og med ministeriets [cirkulære af 2. marts 2009 om forberedelse af gejstlige læresager](#).

Loven – der er fra 1992 – finder ifølge § 1 anvendelse på sager, der indbringes for præsteretten eller bisperetten med påstand om, at en tjenestemandsansat eller overenskomstansat præst, provst eller biskop i forkyndelsen eller på anden lignende måde har tilsidesat den danske folkekirkes bekendelsesgrundlag (læresager).

Siden sin ikrafttræden har loven kun været anvendt en gang, nemlig i den såkaldte Snedsted-sag. Sagen fandt sin endelige afgørelse ved en dom afsagt i Vestre Landsret den 19. januar 1999, hvorved Thisted Byrets dom af 26. juni 1996 blev stadfæstet. Som følge heraf blev sognepræsten idømt disciplinærstraf (afsked) i medfør af § 16 i lov om domstols-behandling af gejstlige læresager for i forkyndelsen eller på anden lignende måde at have tilsidesat den danske folkekirkes bekendelsesgrundlag.

Cirkulæret om forberedelse af gejstlige læresager blev til på baggrund af en [rapport fra november 2006 udarbejdet af arbejdsgruppen om gejstlige læresager m.v.](#) I rapporten anføres det bl.a. på side 12, at den daværende kirkeminister var kaldt i samråd i Folketingets Kirkeudvalg den 15. juni 2005, på baggrund af den debat, der fulgte i forbindelse med ministerens overdragelse af tilsynet med præsten i den såkaldte 'Taarbæk-sag' til en biskop i et andet stift.

I samrådet udtalte ministeren bl.a. følgende om betingelserne for anvendelsen af lov om domstolsbehandling af gejstlige læresager:

"Der er således nogle forudsætninger, som bør være opfyldt, før lovens procedurebestemmelser kommer i brug. Blandt forudsætningerne er:

1. Det må være veldokumenteret, at præsten har udtalt synspunkter, der må antages for at tilsidesætte folkekirkes bekendelsesgrundlag.
2. Der skal ikke blot være tale om enkeltstående udtalelser, der kan opfattes som "finker, der er røget af panden". Der må være tale om gentagne udtalelser, som præsten holder fast ved.
3. Biskoppen, som fører tilsyn med præsten, må have sørget for at få præstens synspunkter grundigt belyst, samtidig med at biskoppen har gjort det klart for præsten, hvilke synspunkter der efter biskoppens opfattelse er en tilsidesættelse af bekendelsesgrundlaget. Denne belysning af synspunkter kan ske gennem tjenstlige samtaler, hvor præsten har ret til at medbringe en bisidder. Belysningen af synspunkterne kan også ske skriftligt."

På samrådet fandt ministeren det endvidere relevant at fremhæve princippet i DL 2-17-17. Her bestemtes, hvordan biskopperne skulle forholde sig, når de blev stillet overfor lærespørgsmål. Bestemmelsen fastslog bl.a., at superintendenten (det vil sige biskoppen) i læresager skulle "bespørge sig med andre Superintendenter, Professoribus Theologiæ og de forstandigste Præster, at de kunde svare det, som vist og fast er".

Disse synspunkter blev inddraget i arbejdsgruppens forslag til en indledende procedure for behandling af gejstlige læresager. Arbejdsgruppens forslag lå efterfølgende til grund for ministeriets cirkulære om forberedelse af gejstlige læresager.

Biskoppens gejstlige tilsyn med stiftets provster og præster er også forudsat i [lov om adgang for biskopper til fritagelse i visse tilfælde for at føre tilsyn med en menighed og dennes præster fra 1948](#).

Loven – der var foranlediget af vanskelighederne ved at få den første kvindelige præst ansat – fastslår i § 1, stk. 1, at når en biskop meddeler ministeriet, at vedkommende af særlige grunde ikke finder at kunne føre tilsyn med en sognemenighed, en valgmenighed eller den kirkelige betjening ved hospitaler, fængsler, stiftelser eller lignende inden for stiftet, kan ministeriet meddele biskoppen fritagelse for at føre dette tilsyn.

I lovens § 1, stk. 2, præciseres det, at fritagelsen dog kun gælder for tilsynet med prædikeembedet, sakramenternes forvaltning og sjælesorgen i det hele.

At en biskop efter loven således fritages for sin tilsynsforpligtelse i forhold til en konkret præst i stiftet, medfører dog ikke, at denne præst herefter står uden for et gejstligt tilsyn. Det fremgår af lovens § 2, at ministeriet da foranlediger, at tilsynet overtages af en anden af biskopperne, som måtte være villig dertil. Såfremt ingen biskop er villig til at overtage tilsynet, fastslår bestemmelsens 2. pkt., at ministeriet overdrager tilsynet til en anden dertil villig gejstlig, som har embede inden for folkekirken.

Desuden følger det bl.a. af [tjenestemandslovens](#) § 10, at tjenestemanden samvittighedsfuldt skal overholde de regler, der gælder for vedkommendes stilling. Blandt de regler, der gælder for en præsts og en provsts stilling, hører bl.a. de autoriserede gudstjenesteordninger og autoriserede ritualer m.v. Autorisationen giver ordningerne retskraft på linje med lovbestemmelser.

I praksis har det fra bispeside været fremført, at biskoppens varetagelse af det gejstlige tilsyn som udgangspunkt ikke sker via opsyn og kontrol, men i form af medlevende opmærksomhed fra biskoppens side, og om nødvendigt vejledning. Det er således i praksis kun yderst sjældent at der er behov for foranstaltninger, som kan få følger for præstens ansættelsesforhold.

I det daglige udøver biskoppen sit tilsyn med stiftets præster i et nært samarbejde med stiftets provster. En biskop vil således løbende have kontakt med stiftets provster. Det er erfaringen at denne kontakt typisk er uformel med karakter af almindelig løbende orientering om og drøftelse af forholdene i provstierne. Det betyder, at provsten orienterer biskoppen, hvis der er vanskeligheder af den ene eller anden art under opsejling.

Et sådant skøn bygger ikke alene på enkeltstående episoder, men tillige på et helhedsskøn, hvor sådanne episoder efter omstændighederne kan ses som manifestationer af, at en præst er på vej mod eller befinder sig i en konflikt med folkekirkens bekendelsesgrundlag.

Biskoppernes (og provsternes) tilsyn har i den nyere litteratur senest været beskrevet i [betænkning nr. 1527/2011 om provstestillingen og provstiets funktion](#). Betænkningens afsnit 5.1.1 har overskriften "Overvejelser om tilsynets nutidige indhold", og biskopperne har i et notat af 21. februar 2011 givet et nutidigt bud på, hvad det vil sige at "see til, at alting gaar skikeligt og ret til". På siderne 48-51 i betænkningen citeres der fra dette notats beskrivelse af fire aspekter af tilsynet:

"Tilsynet som helhedsperspektiv

Tilsynet har til opgave at igangsætte og understøtte forpligtende samtaler i stiftet om kirkens/kristendommens vilkår, udfordringer og opgaver i den senmoderne virkelighed, vi befinder os i. En vigtig del af tilsynet består i at inspirere og opmuntre til fælles refleksion vedrørende vores grundlag som kristen kirke, at bidrage til formulering af visioner for det lokale arbejde, og at se dette arbejde i et bredere perspektiv såvel kirkeligt som folkeligt. Herunder hører også initiativer til drøftelser og samarbejde med repræsentanter for andre kirkesamfund herhjemme og internationalt. Tilsynet har således som funktion af det ene gejstlige embede til hensigt, at bidrage til at evangeliet kan have frit løb blandt mennesker her til lands i 2011.

Tilsyn som lokalt nærvær og bidrag til kirkelig sammenhængskraft

Tilsynet har ikke mindst gennem visitats-institutionen altid haft fokus på det lokale kirkelige liv herunder de stedlige ressourcer, samarbejdsforholdene og pastoraternes særlige muligheder og kompetencer. Samtidig har tilsynet i konstruktiv kritisk dialog med det lokale kirkelige liv videreformidlet tanker og ideer mellem sogne og provstier og har på den måde været med til at skabe sammenhæng i det kirkelige arbejde i stiftet og i forhold til folkekirken som helhed. Den samfundsmæssige udvikling udfordrer i disse år folkekirkenes sogne- og pastoratstruktur, idet mange opgaver ikke som hidtil kan løses hensigtsmæssigt med sognet eller pastoratet som ramme, men må tænkes og planlægges i et bredere lokalt samarbejde. I denne situation har tilsynet en særlig opgave i på én gang at have øje for og værdsætte kvaliteten i det enkelte sogns/pastorats arbejde og pege på nødvendigheden af og mulighederne ved udvikling af mere forpligtende samarbejde på tværs. Dette også af hensyn til de stadig flere præster og kirkeligt ansatte, der ganske vist værdsætter den folkekirkelige frihed, selvstændighed og ansvarlighed, men som finder tidligere tiders solistkultur hæmmende arbejdsomt og personligt.

Tilsyn som teologisk norm

Tilsynets teologiske aspekter er tydeligst i det egentlige "gejstlige tilsyn" med præsternes embedsvirksomhed herunder særligt deres forkyndelse samt liturgiske og undervisningsmæssige praksis. Biskoppen har ikke alene ret og pligt til vejledning på disse områder, men har også mulighed for at gribe ind i forhold til en given praksis med det perspektiv, at hvis anvisningerne ikke følges, vil der kunne idømmes sanktioner og i yderste konsekvens rejses læresag. Tilsynets teologiske over- og undertoner spiller imidlertid også en rolle i mange af de mere administrative opgaver, der er henlagt til biskoppen/stiftet, herunder f.eks. godkendelseskompetencer omkring kirkerenoveringer, hvor konsulenternes udtalelser indgår som væsentlige bidrag, og hvor biskoppen har mulighed for at medinddrage sagens teologisk/kirkelige aspekter i stiftsøvrighedens afgørelse.

Tilsyn som opmærksomhed på kvalitet og arbejdsfordeling

Tilsynet er også en konstruktiv og kritisk instans i forhold til kvaliteten i det folkekirkelige arbejde og her specielt i forhold til præsternes embedsvirksomhed. Således indgår biskoppen sammen med provster og præster i stiftet i det samarbejdende teologiske fællesskab, der udstikker retningen for præsternes efteruddannelse. I en folkekirke, der i generationer med god ret har værdsat frihed, selvstændighed og selvansvarlighed i embedsudøvelsen og den folkekirkelige mangfoldighed og rummelighed, der udspringer heraf, har der været tradition for at tilsynet først greb ind i forhold til præsternes virksomhed, når skriftlige klager meldte deres ankomst på biskoppens skrivebord. Men med reglerne for Arbejdspladsvurderinger, MUS-samtaler og introduktion af en række efteruddannelsesinitiativer (obligatorisk efteruddannelse, provstikurser, provstikonventer, mentorordninger, supervisionsgrupper) har specielt provsterne fået bedre redskaber til at identificere kvalitetsproblemer og tilbyde forskellige former for hjælp, før situationen udvikler sig. Det overordnede ansvar ligger imidlertid stadig hos biskoppen, som også har ansvaret for fordelingen af de præstelige ressourcer og tilsynet med, at den pligtige arbejdsbyrde fordeles rimeligt."

D. 1. 2. Biskoppens almene legalitetstilsyn med provster og præster

Bestemmelsen i DL 2-17-1, således som den er modificeret ved retssædvane og udtrykkelige lovbestemmelser, hjemler også biskoppens almene legalitetstilsyn med stiftets provster og præster.

Dette tilsyn omfatter ikke alene regler, der direkte udspringer af provstens eller præstens ansættelsesforhold, men også den øvrige lovgivning.

Hvis biskoppen bliver bekendt med, at en provst eller præst overtræder lovgivningen, må biskoppen efter de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde og ud fra en almindelig proportionalitetsbetragtning søge at tale den pågældende til rette, udstede et påbud eller indberette forholdet til ministeriet til videre foranstaltning.

Biskoppens almindelige legalitetstilsyn omfatter både ansættelsesretlige forhold vedrørende stiftets provster og præster – herunder muligheden for at udstede visse tjenstlige sanktioner – og et

forvaltningsretligt tilsyn med stiftets præster, menighedsråd, provster og provstiuvalg, hvor biskoppen (eller stiftsøvrigheden) i en række situationer er rekursmyndighed, eller hvor biskoppens (eller stiftsøvrighedens) godkendelse skal indhentes.

Biskoppen fungerer som arbejdsgiverrepræsentant i forhold til stiftets præster og provster. Dette fremgår bl.a. af [cirkulærskrivelse af 7. februar 1990 om ændret procedure ved fordeling af præstestillinger](#), hvorefter der for hvert år bliver fastsat et beløb (rammebevilling) til den præstelige betjening i hvert stift. Dette beløb svarer til et bestemt antal stillinger og skal dække samtlige udgifter til præsternes lønninger herunder også til vikarer. Inden for dette beløb er det biskoppens ansvar at tilrettelægge den pastorale struktur i stiftet.

Det betyder, at det er biskoppen, der træffer afgørelse om, hvorvidt en ledig sognepræstestilling skal opslås uændret eller ændres, ligesom det er biskoppens kompetence – efter lokal forhandling – at foranledige nedlæggelse og oprettelse af stillinger samt pastoratsomlægninger.

Ved [cirkulærskrivelse af 15. marts 2005 om visse ændringer af administrationen af præsters løn- og ansættelsesvilkår](#) er biskopperne desuden bemyndiget til på ministeriets vegne at træffe afgørelse i en række nærmere omtalte sager vedrørende præster og provster, herunder visse disciplinærsager.

Ved [cirkulærskrivelse af 3. januar 2006 om lønanciennitet m.v. for tjenestemandsansatte præster i folkekirken](#) har ministeriet desuden bemyndiget biskopperne til at fastsætte lønancienniteten for præster, der ansættes i en tjenestemandstilling i folkekirken.

Biskoppen skal bl.a. føre tilsyn med, at provster og præster til stadighed lever op til decorum-kravet i [tjenestemandslovens](#) § 10.

De ovennævnte eksempler på regler der kodificerer biskoppens rolle som arbejdsgiverrepræsentant, suppleres af den almindelige arbejdsretlige retsgrundsætning om arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet. Denne grundsætning gælder alle ansatte, uanset om de er ansat som tjenestemand eller på andre vilkår.

Arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet modsvarer af arbejdstagerens (præstens og provstens) arbejdspligt¹⁴. Denne arbejdspligt har en række accessoriske pligter, herunder troskabspligt/loyalitetpligt, lydighedspligt, decorum og tavshedspligt.

Biskoppen kan gribe ind, hvis vedkommende finder, at en præst udfører sit arbejde dårligt, herunder hvis en præst ikke lever op til de accessoriske pligter som f.eks. loyalitetpligten. Et eksempel herpå kan være, at præsten ikke udviser samarbejdsvilje og måske ligefrem afstår fra at ændre en adfærd, der kan belaste arbejdsklimaet. En biskop både kan og bør gribe ind, hvis en præst geråder i samarbejdsvanskeligheder.

I afsnit 5.1.3 i [betænkning nr. 1527/2011 om provstestillingen og provstiets funktion](#) anføres det bl.a. om tilsynets virkemidler, at det er baseret på egentlige retsregler, retssædvaner og forholdets natur.

[Betænkningens](#) afsnit 5.1.3 indeholder desuden nedenstående oversigt over tilsynets virkemidler med bemærkning om, at en række kompetencer udøves af biskop og provst på skift, i samvirke eller efter aftale:

"Biskoppen:

¹⁴ For en nærmere omtale henvises bl.a. til Aase Garvins artikel "Biskoppen som stedlig repræsentant for Kirkeministeriet som ansættelsesmyndighed", Præsteforeningens Blad nr. 25/2000, side 583-586.

- Bispeeksamen
- Kollats
- Ordination
- Pastoraændringer
- Visitats
- Stillingsnormering
- Tjenestefritagelse
- Aftale tillæg
- Godkende/aftale orlov med og uden løn, herunder studieorlov
- LUS
- Landemøde og provstemøder
- Stiftspræstemøder/stiftskonvent
- Tjenstlige møder og samtaler
- Myndighedsudøvelse (stiftsplan)
- Forretningsførende medlem af stiftsrådet

Biskop og provst:

- Ledelse
- Målsætningsdebat
- Initiativret
- Vejledning og instruktion
- Uddannelse (kompetenceplaner)
- Sygesamtaler
- Omlægning af tjeneste
- Samarbejde med tillidsrepræsentanter
- Mentorordninger
- Teamsamarbejde
- Orienteringsmøder ved præsteansættelser

Provst:

- Tjenstlige møder og samtaler
- MUS
- APV
- Besøg i sogne og pastorater
- Indstilling om tillæg
- Indstilling om orlov med og uden løn, herunder også studieorlov
- Provstikonventer
- SUS (sogneudviklingssamtaler)
- Synsudsættelse
- Økonomisk styring (med provstiudvalg)
- Myndighedsudøvelse (provstiplan)
- Administration af rådighedsordning
- Forretningsførende medlem af provstiudvalget

Afsnit 5.1.5 i [betænkning 1527/2011 om provstestillingen og provstiets funktion](#) indeholder desuden følgende sammenfatning om tilsynsembedet:

”5.1.5 Sammenfatning om tilsynsembedet

- Provsten er biskoppens medhjælp.
- Tilsynet omfatter principielt den samlede folkekirkelige virksomhed i stift, provsti og sogn.
- Det gejstlige tilsyn er mere vidtgående end alene tilsynet med de gejstlige.
- Tilsynsebederne forventes, på hver sit niveau, i forhold til præsterne at inspirere, vejlede,

- motivere, skabe arbejdsglæde og sikre faglig udvikling.
- Dette skal tjene til at skabe kvalitet i forkyndelsen og sørge for, at folkekirken er en god og attraktiv arbejdsplads.
- Der er tale om et retligt tilsyn, men afledt heraf er der en række forventninger om ledelse og inspiration.
- Tilsynet er en retligt reguleret forpligtelse for biskop og provst.
- I forhold til menighederne er der forventning om inspiration, vejledning og oplysning ud over de mere pligtmæssige ydelser i form af myndighedsudøvelse og faglig vejledning.
- Kirkelig ledelse er et vigtigt element i samspil med det klassiske tilsyn.”

Biskoppen udgør sammen med stiftamtmanden stiftsøvrigheden. De to medlemmer er ligestillede, og kan de ikke blive enige, må de indbringe sagen for ministeriet til afgørelse.

Verdslige embedsmænd har siden kirkeordinansen af 1539 deltaget i den kirkelige administration.

Der er dog over tid sket en ændring i fordelingen af opgaver, der varetages af den verdslige embedsmand – evt. i forening med biskoppen – og de opgaver, som alene varetages af biskoppen. Udviklingen har generelt været, at stiftamtmandens opgaver er flyttet mere over på det økonomiske og bygningsmæssige tilsyn.

Stiftamtmandens rolle som en del af stiftsøvrigheden har altid været at varetage statens interesser.

Stiftsøvrigheden fører bl.a. tilsyn med menighedsrådenes forvaltning, i overensstemmelse med [menighedsrådslovens](#) § 45 og § 46, der lyder således:

”§ 45. Tilsynet med menighedsrådenes økonomiske forvaltning varetages af provstiudvalget og stiftsøvrigheden efter de bestemmelser, der er fastsat herom. Tilsyn med menighedsrådenes funktion i øvrigt udøves af biskoppen efter reglerne herom.

§ 46. Har menighedsrådet truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan stiftsøvrigheden sætte beslutningen ud af kraft, hvis den ikke er bragt til udførelse. Under behandlingen af sagen kan stiftsøvrigheden midlertidigt suspendere den endnu ikke udførte beslutning.

Stk. 2. Undlader menighedsrådet at udføre en foranstaltning, som det efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan stiftsøvrigheden pålægge de medlemmer af menighedsrådet, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.

Stk. 3. Stiftsøvrigheden kan anlægge erstatningssag mod et menighedsrådsmedlem, som er ansvarlig for, at kirkekassen er påført et tab.

Stk. 4. Stiftsøvrigheden kan frafalde sagsanlæg mod, at det pågældende medlem inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kirkekassen. Ved beløbets fastsættelse kan der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt. Dersom medlemmet indvilliger i at betale beløbet og indbetaler dette inden den fastsatte frist, kan der ikke fremsættes yderligere erstatningskrav mod den pågældende.

Stk. 5. Et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme.”

Som det især fremgår af ordlyden af [menighedsrådslovens](#) § 46, stk. 1 og 2, har stiftsøvrigheden magtmidler til efter omstændighederne at sikre en effektiv opfølgning af sit tilsyn med menighedsrådene.

Det følger af [planlovens](#) § 29, stk. 3, at en statslig myndighed kan fremsætte indsigelse mod lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn, som myndigheden varetager.

Udtrykket ”En statslig myndighed” omfatter også lokale statslige myndigheder som f.eks. stiftsøvrigheden, jf. en dom fra Vestre Landsret, optrykt som UfR 1983.963 V. I dommen anførtes bl.a., at det i overensstemmelse med en udtalelse fra Kirkeministeriet lagdes til grund, at stiftsøvrighederne

er decentrale statslige myndigheder, som efter aftale med Kirkeministeriet påser at lokalplanforslag tager tilstrækkeligt hensyn til kirkerne og deres omgivelser. En stiftsøvrighed fandtes derfor efter kommuneplanlovens § 26 (nu [planlovens](#) § 29, stk. 3) at være berettiget til at fremsætte indsigelse mod et forslag til lokalplan.

Både stiftsøvrigheden og biskoppen indgår i en statslig forvaltningspyramide. Som udgangspunkt betyder det, at:

- Ministeriet som overordnet myndighed kan give stiftsøvrighed/biskop tjenestebefalinger og instrukser både generelt og med hensyn til enkeltsager
- Ministeriet er rekursmyndighed i forhold til stiftsøvrighedens og biskoppens afgørelser
- Ministeriet inden for visse rammer af egen drift kan omgøre stiftsøvrighedens/biskoppens afgørelser
- Ministeriet i enkeltsager eller generelt kan overtage kompetencen til at afgøre sager, der normalt afgøres af det underordnede organ (call-in).

Disse beføjelser gælder ubetinget, hvor stiftsøvrighedens og/eller biskoppens kompetence hviler på delegation. I vidt omfang er stiftsøvrighedens og biskoppens kompetence imidlertid lovbestemt (originær), og dette betyder i praksis visse begrænsninger i den overordnede myndigheds beføjelser.

D. 2. Sammenfatning om biskoppens tilsyn med provster og præster

Bestemmelsen i DL 2-17-1 udgør fortsat det retlige grundlag for biskoppens tilsynsfunktion, dog modificeret af retssædvane, ændringer i den kirkelige lovgivning og i den øvrige lovgivning.

Tilsynet er et retligt tilsyn, altså et tilsyn med, at eksisterende regelsæt overholdes, og såfremt dette ikke sker, indebærer tilsynet en adgang til indgriben.

Bestemmelsen suppleres i dag af en række nyere bestemmelser, både vedrørende tilsynet med præster og provster og tilsynet med menighedsrådene.

Sammenfattende kan det anføres, at:

- Biskoppen er gejstlig overøvrighed inden for sit stift
- Biskoppen varetager det gejstlige tilsyn med stiftets provster, præster og menigheder
- Biskoppen optræder som arbejdsgiverrepræsentant på ministeriets vegne i relation til stiftets provster og præster
- Biskoppen udøver myndighed over for stiftets menighedsråd efter den derom gældende lovgivning
- Biskoppen udgør sammen med stiftamtmanden stiftsøvrigheden, og har i kraft af lovgivningen kompetence til myndighedsudøvelse i forhold til såvel de folkekirkelige myndigheder inden for stiftet som øvrige myndigheder, f.eks. kommuner

E. Samarbejdet mellem provst og biskop

Provsten er en del af det gejstlige tilsyn, men på biskoppens vegne og på hans ansvar. Derfor må såvel indholdet af, som rammerne for det gejstlige tilsyn, fastlægges i et samarbejde imellem provst og biskop. Dette kan for eksempel ske i forbindelse med den årlige lederudviklings samtale mellem provst

og biskop. Samtidig må det fastholdes, at provsten, som alle andre sognepræster i stiftet, står under biskoppens gejstlige tilsyn.¹⁵

Det er vigtigt at biskoppen anerkender provstens og provstiudvalgets selvstændige kompetence, ligesom det er vigtigt, at provsten anerkender provstiudvalgets selvstændige kompetence. En sådan anerkendelse er en af forudsætningerne for et respektfuldt samarbejde imellem provst og biskop. Samtidig er det forvaltningsmæssigt nødvendigt at biskoppen ikke søger at udøve selvstændig kompetence på en provsts eller et provstiudvalgs forvaltningsmæssige afgørelser, fordi biskoppen og stiftsøvrigheden i en række sager er ankeinstans.

På det overordnede forvaltningsmæssige plan træffer såvel provsten som biskoppen afgørelser i de sager, hvor de har kompetencen dertil. Sager, der skal indsendes fra præster og menighedsråd til afgørelse af biskoppen eller stiftsøvrigheden, skal af provsten eller provstiudvalget forsynes med påtegninger og bemærkninger, der kan hjælpe biskoppen eller stiftsøvrigheden til at træffe korrekte afgørelser. Og biskoppen skal, når præster indsender ansøgninger af forskellig art direkte til biskoppen, som hovedregel anmode præsterne om at indsende ad tjenestevejen, eller selv indhente provstens bemærkninger.

Endelig udøver biskoppen og stiftsøvrigheden også et forvaltningsmæssigt tilsyn med provstens embedsførelse og provstiudvalgets virksomhed.

¹⁵ Om provstens deltagelse i det kirkelige tilsyn, se Betænkning 1527: "Provstestillingen og provstiets funktion", s. 17-18.