

Preben Espersen

Folkekirkenes styrelse

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Folkekirkens styrelse

© 1990 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse eller
mangfoldiggørelse af denne bog

eller dele heraf

er uden forlagets skriftlige samtykke

ikke tilladt ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Bogen er sat med Times hos Jur-Sats ApS
og trykt hos Charlottenlund Fototeknik, Charlottenlund

Omslaget er tilrettelagt af Morten Højmark

Printed in Denmark 1990

ISBN 87-574-5770-0

Indholdsfortegnelse

Forord	11
---------------------	----

Kapitel 1. Indledning

1.1 Kirkerettens genstand og metode	13
1.1.1 Kirkerettens genstand	13
1.1.2 Kirkerettens metode	14
1.1.3 Kirkeret og teologi	14

I. Afsnit. Forholdet mellem stat og folkekirke

Kapitel 2. Grundlovens bestemmelser om folkekirkens styrelse

2.1 Indledning	19
2.2 Grundlovens § 4	19
2.2.1 Nærmere bestemmelse af folkekirkens begreb	19
2.2.2 Statens understøttelse af folkekirken	20
2.2.3 Ejendoms- eller rådighedsretten over de kirkelige midler ...	21
2.3 Grundlovens § 6	22
2.4 Grundlovens § 66	22

Kapitel 3. Forholdet mellem lovgivningsmagten og folkekirken

Kapitel 4. Forholdet mellem regeringen (Kirkeministeriet) og folkekirken

4.1 Indledning	27
4.2 Spørgsmålet om selvstændig anordningsmyndighed for regeringen (kirkeministeren)	27
4.2.1 Indledning	27
4.2.2 Selvstændig anordningsmyndighed for forvaltningen efter grundlovens § 3	28
4.2.3 Selvstændig anordningsmyndighed for forvaltningen i kraft af retssædvane	29
4.2.4 Den selvstændige anordningsmyndighed inden for Kirkeministeriets område	29
4.3 Kirkens »indre anliggender«	30

II. Afsnit. Folkekirkens styrelsesorganer

Kapitel 5. Centraladministrationen

5.1	Kongen	37
5.2	Kirkeministeriet	38
5.2.1	Almindelig beskrivelse af ministerialsystemet	38
5.2.2	Kirkeministeriets organisation og opgaver	39
5.2.3	Kirkeministeriet som ankeinstans	40

Kapitel 6. Regionale styrelsesorganer

6.1	Biskopper	43
6.1.1	Indledning	43
6.1.2	Bispevalg	43
6.1.3	Stiftsbåndsløsning	44
6.1.4	Biskoppernes opgaver	44
6.1.5	Biskoppernes adgang til tilsynsfritagelse i visse tilfælde	44
6.2	Stiftsøvrigheder	45
6.2.1	Indledning	45
6.2.2	Stiftsøvrighedernes opgaver	45
6.2.3	Stiftsøvrighedernes styrelse og organisation	46
6.3	Stiftsudvalg	48

Kapitel 7. Menighedsråd

7.1	Historisk udvikling	49
7.2	Almindelig retlig karakteristik af menighedsråd	50
7.3	Menighedsrådets sammensætning	51
7.4	Valg til menighedsråd	52
7.5	Menighedsrådets konstituerende møde	54
7.6	Menighedsrådets beslutningsprocedure	58
7.6.1	Indledning	58
7.6.2	Menighedsrådets forretningsorden	58
7.6.3	Tid og sted for møder. Møders offentlighed	60
7.6.4	Menighedsmøder	62
7.6.5	Mødeforberedelse og mødeindkaldelse. Dagsorden	63
7.6.6	Mødeledelse. Beslutningsdygtighed. Afstemninger	66
7.6.7	Beslutningsprotokollen	71
7.6.8	Det enkelte menighedsrådsmedlems retsstilling	73
7.6.8.1	Ikke fri adgang til nedlæggelse af hverv	73
7.6.8.2	Fraflytning. Ophør af sognebåndsløsning	74
7.6.8.3	Udelukkelse fra menighedsrådet	74
7.6.8.4	Diæter. Økonomiske godtgørelser m.v.	74

7.6.8.5	Troskabs- og loyalitetspligt	75
7.6.8.6	Inhabilitet	75
7.6.8.7	Særlig procedure ved visse leverancer m.v. fra menighedsrådsmedlemmer	78
7.6.8.8	Tavshedspligt	79
7.6.8.9	Menighedsrådsmedlemmers ansvar	81
7.6.9	Stedfortrædere	81
7.7	Samarbejde mellem menighedsråd. Fravigelse af den kirkelige lovgivning	82
7.7.1	Indledning	82
7.7.2	Samarbejde mellem menighedsråd	83
7.7.3	Dispensationsmulighed for større sogne	85
7.7.4	Tilskud af fællesfonden	86
 Kapitel 8. Provstiudvalg		
8.1	Almindelig karakteristik	87
8.2	Valg til provstiudvalg	87
8.3	Provstiudvalgets beslutningsprocedure	88
8.4	Provstiudvalgets opgaver	91
 Kapitel 9. Præster		
9.1	Indledning	95
9.2	Præstens deltagelse i menighedsrådets virksomhed m.v.	95
9.3	Præstens funktioner med retsvirkning i borgerlig henseende	98
 Kapitel 10. Provster		
10.1	Indledning	99
10.2	Udnævnelse af provster	99
10.3	Provstens opgaver	100
10.4	Domprovster	100
 Kapitel 11. Landemoder		
11.1	Indledning	103
11.2	Ordinære landemoder	103
11.3	Udvidede landemoder	104

III. Afsnit. Det almindelige tilsyn med lovligheden af folkekirkens forvaltning

Kapitel 12. Det almindelige tilsyn med lovligheden af folkekirkens forvaltning

12.1	Indledning	107
12.2	Det almindelige legalitetstilsyn med menighedsrådene	108
12.2.1	Indledning	108
12.2.2	Annulations- og omgørelsesadgang	110
12.2.3	Tvangsbøder	111
12.2.4	Adgang til erstatningssøgsmål	111
12.2.5	Andre indgrebsmuligheder	112
12.3	Folketingets Ombudsmand	112
12.4	Domstolskontrol	113

IV. afsnit. Offentlighedslov og forvaltningslov. Uskrevne regler om sagsbehandling

Kapitel 13. Offentlighedslov og forvaltningslov.

Uskrevne regler om sagsbehandling

13.1	Offentlighed i forvaltningen	117
13.1.1	Retten til aktindsigt	117
13.1.2	Undtagelser fra retten til aktindsigt	118
13.1.2.1	Interne arbejdsdokumenter	118
13.1.2.2	Andre dokumenter	118
13.1.2.3	Visse oplysninger	118
13.1.2.4	Ret til aktindsigt kan begrænses	118
13.1.3	Forholdet til tavshedspligt	119
13.1.4	Behandling af anmodninger om aktindsigt	119
13.1.5	Meroffentlighed	119
13.2	Forvaltningsloven	119
13.2.1	Indledning	119
13.2.2	Vejledning og ret til at lade sig bistå	120
13.2.3	Parters aktindsigt	120
13.2.4	Partshøring	121
13.2.5	Begrundelsespligt	122
13.2.6	Klagevejledning	122
13.3	Uskrevne regler om sagsbehandling	123
13.3.1	Indledning	123
13.3.2	Officialmaksimen	123

13.3.3	Høring af andre forvaltningsmyndigheder	123
13.3.4	Hurtig og smidig sagsbehandling	123

V. afsnit. Folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde

Kapitel 14. Folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde

14.1	Indledning	127
14.2	Kirkeministeriets udvalg om det mellemkirkelige arbejdes struktur	128
14.3	Kirkeministerens lovforslag 1988	129
14.4	Loven af 1989	129
14.5	Stiftsudvalg vedrørende mellemkirkeligt arbejde	130
14.6	Det mellemkirkelige råd	130

Noter	133
--------------------	-----

Forkortelser	145
---------------------------	-----

Sagregister	147
--------------------------	-----

Forord

Denne bog er en retlig fremstilling af folkekirkens styrelse.

Afgrænsningen af, hvilke spørgsmål der betragtes som styrelsesmæssige, kan imidlertid foretages på forskellig måde. Uden for fremstillingen i denne bog holdes spørgsmålene om forholdet mellem præsteembede og menighedsråd, om menighedsrådenes opgaveområde og dets grænser, om ansættelsesforhold for folkekirkens personale samt om folkekirkens økonomi.

Efter nogle indledende bemærkninger om kirkerettens genstand og metode behandles i 1. afsnit forholdet mellem stat og folkekirke.

I 2. afsnit behandles folkekirkens styrelsesorganer, hvilket vil sige centraladministrationen, biskopper, stiftsøvrigheder, stiftsudvalg, menighedsråd, provstiudvalg, præster og provster. Fremstillingen omfatter såvel styrelsesorganernes organisation, funktion og procedure som samspillet mellem organerne.

3. afsnit behandler det almindelige tilsyn med lovligheden af folkekirkens forvaltning, herunder annullations- og omgørelsesadgang, tvangsbøder og adgang til erstatningssøgsmål. I dette afsnit behandles også forholdet mellem Folketingets Ombudsmand og folkekirken samt spørgsmålet om domstolskontrol.

Derefter behandles i 4. afsnit offentlighedsloven og forvaltningsloven samt uskrevne regler om sagsbehandling med særligt henblik på disse loves og reglers betydning for de folkekirkelige organer.

Endelig behandles i 5. afsnit folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde.

De grundlæggende regler om procedurespørgsmål er i et vist omfang fælles for alle offentlige kollegiale styrelsesorganer. Dette gælder i særlig grad lokale folkevalgte organer, hvor bl.a. spørgsmålet om mindretalsbeskyttelse er af væsentlig betydning. Kommunalbestyrelsernes styrelsesmæssige forhold har siden kommunalreformen været genstand for indgående teoretisk behandling i en række kommunalretlige fremstillinger. De forskningsmæssige resul-

tater, der her er nået, kan i ret betydeligt omfang med større eller mindre tillem্পning finde anvendelse ikke mindst i forbindelse med menighedsrådenes beslutningsprocedure. Der er derfor i ret vid udstrækning henvist til styrelsesmæssige betragtninger og afgørelser inden for kommunalrettens område.

Folkekirkens styrelse har ikke tidligere været genstand for nogen mere indgående retlig behandling. Nogen udtømmende fremstilling af folkekirkens styrelsesforhold har det derfor ikke været muligt at give, og i en del tilfælde er fremstillingens konklusioner forbundet med større eller mindre usikkerhed.

For velvillig gennemlæsning af manuskript og mange værdifulde forslag til ændringer og tilføjelser takker jeg stiftskontorchef Ellinor Bagger, forretningsfører i Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer Anker Honoré og mine kolleger i Kirkeministeriet Kristian Bagger, Steffen Brunés, Asger Jørgensen, Jens Ulf Jørgensen og Finn Langager Larsen. Ansvar for mangler og eventuelle fejl påhviler naturligvis alene mig.

København, september 1989

Preben Espersen

KAPITEL 1

Indledning

1.1 Kirkerettens genstand og metode¹

1.1.1 Kirkerettens genstand

Det er for enhver videnskab en nødvendighed at afgrænse og præcisere sin genstand. For en nærmere bestemmelse af kirkeretten som videnskabelig disciplin og mere specielt som retsvidenskabelig disciplin bliver det af afgørende betydning, hvad man kan henhøre under betegnelsen »ret«, og dermed under betegnelsen »kirkeret«. Besvarelsen af dette spørgsmål må tage sit udgangspunkt i retsvidenskabens afgrænsning af sit almindelige retsbegreb. Der skal derfor kort omtales nogle træk i dette begrebs udvikling.

Den klassiske naturret, der historisk var udviklet ud fra etikken, så det som sin grundlæggende opgave at fastlægge selve begrebet ret. Det man søgte, var rettens gyldighed, forstået som det legitimationskriterium, som gør retten til ret, og hvortil den kan føres tilbage. Dette kriterium kan imidlertid ikke udledes af retssystemet selv, hverken som sociologisk kendsgerning, d.v.s. som faktisk fungerende socialt magtinstrument, eller som formelt juridisk gyldighedskriterium, d.v.s. som system af regler med fælles og i sidste instans forfatningsmæssig hjemmel. Naturretten opererede da også med andre og »højere« gyldighedskriterier, som fx fundamentale principper om det rigtige, det sande eller det gode².

Nyere retsvidenskab knytter derimod ikke større interesse til fastlæggelsen af et abstrakt retsbegreb. Det, der interesserer, er først og fremmest begrebet »gældende ret«, d.v.s. hvilke regler, der i yderste konsekvens vil kunne tvangshåndhæves ved domstolenes mellemkomst.

Det er således den almindelige opfattelse i nutidig dansk retsvidenskab, at en fremstilling, der betegner sig selv som »ret« eller »retlig«, forudsættes at være en fremstilling af gældende ret forstået som normer, der i yderste konsekvens kan håndhæves ved fysisk magtanvendelse, eller – hvis der er tale om retspolitiske betragtninger – hvad der burde være gældende ret i denne betydning³.

Kirkerettens genstand kan herefter bestemmes som en redegørelse for gældende (dansk) ret på det kirkelige område.

1.1.2 Kirkerettens metode

Den juridiske metode kan kort beskrives som indbegrebet af en række krav, der stilles med hensyn til retskilder og fortolkningsprincipper i forbindelse med verificering af påstande om, hvad der er gældende ret⁴.

Det er almindeligt antaget, at *retskilderne* er lovgivning, præjudikater, sædvaner samt forholdets natur. Nogle forfattere medregner også lovforarbejder, ombudsmandsafgørelser og den juridiske litteratur til retskilderne.

Juridiske *fortolkningsprincipper* finder eksempelvis anvendelse i tilfælde af modsigelse eller uforenelighed mellem forskellige retsregler, hvor det som udgangspunkt antages, at den specielle regel skal gå forud for den almindelige, at den yngre regel har fortrin for den ældre og at den trindhøjere – fx grundlov i forhold til lov – bryder den trinlavere.

I det omfang, en fremstilling vil gøre krav på at være retlig i betydningen retsvidenskabelig, er den underkastet dette metodekrav. Dette gælder også en fremstilling, der vil betegne sig som kirkeretlig.

1.1.3 Kirkeret og teologi

Kirkeretten vil naturligvis ofte have betydelige berøringsflader med teologien. Men at en juridisk disciplin må forholde sig til andre videnskaber er ikke noget ukendt fænomen⁵. Juraen får ikke teologiske sider som følge af, at den må forholde sig til teologiske spørgsmål, ligeså lidt som den får lægevidenskabelige sider, fordi jurister også må beskæftige sig med spørgsmål om lægers overtrædelser af lægelige krav i forbindelse med udøvelsen af deres kald, eller naturvidenskabelige sider, fordi jurister også må beskæftige sig med overskridelse af forureningsgrænser, der er fastsat på grundlag af naturvidenskabelig sagkundskab. Men alle sådanne spørgsmål, der indebærer anvendelse af forskellige videnskabelige normsystemer, kan naturligvis kun behandles forsvarligt gennem et samarbejde mellem repræsentanter for de berørte videnskaber.

Det må også nævnes, at der findes andre regler af normativt indhold end retsregler⁶. Der findes således normative fænomener med en lignende institutionel opbygning som retten, men med et sanktionssystem, der hviler på andet end fysisk tvang. Det er således velkendt, at private sammenslutninger og foreninger ofte er baseret på regelsystemer, der opererer med benævnelser som fx foreningens love eller vedtægter, og med både lovgivende, udøvende og undertiden endog dømmende myndighed. Disse regelsystemer bygger imidlertid ikke på og kan ikke til deres håndhævelse betjene sig af statsapparatets monopol på udøvelse af fysisk tvang. Deres sanktionssystemer er i det

højeste baseret på muligheden for udstødelse af sammenslutningen eller foreningen.

Selvom den danske folkekirke hverken kan betegnes som en privat sammenslutning eller som en forening, er det åbenbart, at sådanne andre norm-sæt end retsregler spiller en rolle på det kirkelige område.

Der findes også i ethvert samfund en kulturtradition med mere eller mindre overensstemmende forestillinger om, hvordan man bør optræde i bestemte sammenhænge. Sådanne leve- og adfærdsregler vil ofte blive oplevet med gyl-dighedspræg i givne handlesituationer, men reglerne grunder sig på konventi-on eller moral, og retsregler er de ikke.

Det siger sig selv, at en sammenblanding af egentlige retsnormer med andre adfærdsmotiverende normer kan føre til juridisk uholdbare resultater med ganske alvorlige konsekvenser. Dette understreger behovet for begrebsmæs-sig klarhed i forbindelse med retsanvendelsen på det kirkelige område.

I. Afsnit

Forholdet mellem stat og folkekirke

KAPITEL 2

Grundlovens bestemmelser om folkekirkens styrelse

2.1 Indledning

Grundloven indeholder bestemmelser om kirke og gudsdyrkelse i §§ 4, 6 og 66-70. §§ 67, 68 og 70 angår trosfriheden og § 69 de fra folkekirken afvigende trossamfund. Disse paragraffer angår således ikke folkekirkens styrelsesmæssige forhold og falder derfor uden for fremstillingen i denne bog. I det følgende skal herefter behandles § 4 om den evangelisk-lutherske kirke som den danske folkekirke, § 6 om kongens kirkelige tilhørsforhold og § 66 om folkekirkens forfatning.

2.2 Grundlovens § 4

Det bestemmes i grundlovens § 4, at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.

2.2.1 Nærmere bestemmelse af folkekirkens begreb

Med Reformationen i 1536 blev kirken i Danmark en statskirke. De kirkelige anliggender styredes af kongen under medvirken af de sædvanlige regeringsorganer¹.

Heri skete ingen forandring, hverken ved enevældens indførelse i 1660 eller ved forfatningsændringen i 1849. Disse begivenheder medførte alene, at de statslige styrelsesorganer for kirkelige anliggender såvel som for alle andre statsanliggender tildels blev andre. Heller ikke de senere grundlove har medført nogen ændring i dette grundlæggende forhold mellem stat og kirke.

Kirkens styrelse er altså et statsstyre² og folkekirkens øverste besluttede organer er Folketing og regering, jf. herom nærmere kapitel 3 og 4. En fuldstændig adskillelse mellem stat og kirke vil kræve en grundlovsændring³.

Regeringsudkastet til grundloven af 1849 indeholdt en bestemmelse om, at

»den evangelisk-lutherske Kirke er, som den hvori den overvejende Del af Folket befinder sig, at anse for den danske Folkekirke og nyder, som saadan, understøttelse af Staten«. Grundlovskomiteen ændrede imidlertid dette til »den evangelisk-lutherske Kirke er den danske Folkekirke og understøttes som saadan af Staten« og i denne skikkelse optoges bestemmelsen i grundloven af 1849 og de senere grundlove⁴.

Det må på denne baggrund formentlig antages, at selvom flertallet af den danske befolkning skulle forlade folkekirken, ville den evangelisk-lutherske kirke ikke miste sin privilegerede retsstilling efter grundlovens § 4, sålænge denne bestemmelse ikke er ændret⁵.

Begrebet »den evangelisk-lutherske kirke« var allerede før grundloven af 1849 den i lovgivningen fastslåede betegnelse for den statsreligion, der hvilede på de i DL 2-1 nævnte bekendelsesskrifter. Efter DL 2-1 er bekendelsesskrifterne: Den hellige Bibelske Skrift, det Apostoliske, Nicæniske og Athanasii Symbol og den uforandrede Aar 1530 overgivne Augsburgske Bekendelse samt Luthers lille Katekismus. Selvom grundloven ikke selv opregner bekendelsesskrifterne, må det på den anførte baggrund vistnok antages, at det er udelukket at ændre folkekirkens lære ved indførelse af andre bekendelsesskrifter uden ændring af grundlovens § 4⁶. Spørgsmålet er i hvert fald for tiden uden praktisk betydning og skal derfor ikke forfølges nærmere.

2.2.2 Statens understøttelse af folkekirken

Bestemmelsen i § 4 om, at folkekirken som sådan støttes af staten har gennem tiden givet anledning til nogen tvivl, men den gængse opfattelse i stats- og kirkeretlige fremstillinger er dog, at ordet understøttelse skal forstås i vid forstand som omfattende både økonomisk og moralsk støtte⁷.

Hvilket omfang, den økonomiske støtte skal have, må bero på lovgivningsmagten⁸. Statens andel af folkekirkens udgifter har imidlertid gennem en længere årrække været konstant procentvis faldende. Staten har således ikke gennem mange år påtaget sig at yde tilskud til nye aktiviteter, men har tværtimod helt indstillet eller væsentligt nedsat tilskuddene til bestemte formål, således at udgifterne hertil helt eller i højere grad er flyttet over til den kirkelige ligning⁹.

I forbindelse med spørgsmålet om byrdefordelingen mellem staten og folkekirken må det også tages i betragtning, at folkekirken udfører en række opgaver, som er nødvendige samfundsfunktioner. Væsentligst er begravelsesvæsenet og deltagelse i personregistreringen. Folkekirken finansierer også størstedelen af restaureringer af danske middelalderkirker, selv om disse restaureringer i høj grad sker i en almen samfundsmæssig kulturhistorisk interesse. Denne interesse kommer til udtryk bl.a. derved, at staten gennem Nationalmuseet stiller særlige krav til restaureringernes udførelse. Endelig kan

nævnes, at folkekirken yder et ikke uvæsentligt tilskud til musiklivet, da folkekirken står som ansvarlig for videreførelsen af den kirkemusikalske tradition gennem installering og bevaring af værdifulde orgler i kirkerne og ansættelse af højt uddannede organister til videreførelse af kirkemusikken¹⁰.

Kirkeministeriets udvalg om folkekirkens økonomi opgjorde for 1980 værdien af folkekirkens verdslige ydelser til samfundet til mindst 300 millioner kr., fordelt med ca. 240 millioner til begravelsesvæsenet, ca. 30 millioner til personregistreringen samt ca. 30 millioner til kirkerestaureringer. Statens tilskud til folkekirken på finansloven udgjorde for samme år ialt 250 millioner¹¹.

Det er herover for gjort gældende af *Zahle*, at »i et sådant bogholderi må også værdien af det offentlige bidrag til beregning og opkrævning af de kirkelige skatter og afgifter indgå«. *Zahle* peger dog tillige på, »at folkekirken som ramme for størsteparten af befolkningens religiøse opfattelse og aktivitet udgør en kulturel institution, som man allerede i 1849 ved indførelsen af en statslig understøttelsespligt anerkendte ansvaret for«¹².

Under alle omstændigheder kan det fastslås, at det er vanskeligt at opgøre det samlede økonomiske mellemværende mellem stat og folkekirke.

Som eksempler på ikke-økonomisk støtte fra staten til folkekirken kan nævnes, at staten drager omsorg for de teologiske fakulteter ved universiteterne og for Pastorseminariet samt for kristendomsundervisning i folkeskolen med folkekirkens evangelisk-lutherske kristendom som det centrale kundskabsområde. Det kan også nævnes, at staten tillægger visse kirkelige handlinger civilretlig virkning (vielse, navngivning) og at helligdagslovgivningen er opretholdt i overensstemmelse med kirkens lære og krav¹³.

2.2.3 Ejendoms- eller rådighedsretten over de kirkelige midler

Om den juridiske ejendoms- eller rådighedsret over de ejendomme og indtægter, der siden reformationen har været henlagt til kirkevæsenet, har der tidligere, navnlig i årene 1848-74, været betydelig diskussion. Der kan herom navnlig henvises til den udførlige behandling af spørgsmålet hos *Glædemark*¹⁴. *Glædemark* peger på, at grundlovskomiteflertallet stillede forslag om, at de til kirken, skolen og milde stiftelser henlagte eller skænkede ejendele og midler ikke skulle kunne anvendes til noget fremmed øjemed. Forslaget blev imidlertid forkastet af rigsforsamlingen, og da ingen anden bestemmelse om disse midler blev indsat i grundloven, antager *Glædemark*, at dette forfatningsmæssigt fik til følge, at lovgivningsmagten overhovedet ikke indskrænkede i sin frie rådighed over de nævnte midler, således at den til enhver tid kunne træffe bestemmelse om, hvorvidt midlerne skulle anvendes i det hidtidige øjemed eller inddrages i statskassen¹⁵.

Der er også i den juridiske teori enighed om, at statsmagten har rådighed

over midlerne uden at være hindret i at inddrage dem under statens almindelige midler, når staten på anden måde opfylder den grundlovsmæssige understøttelsespligt¹⁶. *Zahle* anfører således, at det må erkendes »at folkekirkens ejendom til enhver tid har tilhørt staten, men har været udskilt til varetagelse af særligt formål, nogen erstatningspligt for ændring af denne position kan der naturligvis ikke være tale om«¹⁷. *Ross* er enig i, at folkekirken ikke kan anerkendes som »ejer« af det såkaldte kirkegods, men tilføjer dog, at det følger af almindelige retsprincipper, at midler, der er skænket til eller henlagt til kirken, kun bør anvendes til kirkelige formål¹⁸.

2.3 Grundlovens § 6

Det bestemmes i grundlovens § 6, at kongen skal høre til den evangelisk-lutherske kirke. Begrebet »den evangelisk-lutherske kirke« kan fastlægges på samme måde som ovenfor under 2.2.1, idet der næppe er grund til at antage, at grundloven i §§ 4 og 6 skulle anvende udtrykket »den evangelisk-lutherske kirke« i to forskellige betydninger¹⁹.

Et tilsvarende krav om kirkeligt tilhørsforhold kan ikke stilles til regentens ægtefælle eller til de arveberettigede til tronen²⁰. Derimod er det i loven om regeringens førelse i tilfælde af kongens umyndighed, sygdom eller fraværelse fastsat, at rigsforstanderen skal høre til den evangelisk-lutherske kirke.

Det er ikke i lovgivningen fastsat, at kirkeministeren skal være medlem af folkekirken eller den evangelisk-lutherske kirke. *Roesen* anfører, at »det har hidtil været betragtet som en selvfølge, at den enkeltperson, der indtager en så fremtrædende og ledende stilling i kirkens styrelse, skal være medlem af den«. *Roesen* peger dog selv på, at kirkeministeren i årene 1968-71 som medlem af en frimenighed stod uden for folkekirken²¹. Det må formentlig i dag med *Zahle* antages, at der ikke kan stilles noget retligt krav om, at kirkeministeren skal tilhøre den evangelisk-lutherske kirke eller være medlem af folkekirken²².

For de øvrige ministres vedkommende ligger det fast, at de ikke behøver at høre til folkekirken²³.

2.4 Grundlovens § 66

Det bestemmes i grundlovens § 66, at »folkekirkens forfatning ordnes ved lov«.

Grundlovsudvalgets betænkning i 1849 indeholdt et udkast til en grundlovsbestemmelse (§ 73), hvorefter »Folkekirkens Forfatning ordnes ved Lov, efter at Betænkning er afgiven af et af Kongen anordnet Kirkemøde.«²⁴.

Kravet om et kirkemøde blev imidlertid udeladt i den vedtagne bestemmelse (§ 80), idet man fandt det urigtigt formelt at binde en fremtidig rigsdags kompetence på dette punkt²⁵. Bestemmelsen om folkekirkens forfatning er herefter med uændret ordlyd gentaget i alle senere grundlove²⁶.

Når det i grundlovsbestemmelsen fra 1849 blev foreskrevet, at folkekirkens forfatning skulle ordnes ved lov, lå der heri noget andet og mere, end at folkekirkens forhold blot skulle lovreguleres. Man anså det i 1849 som en følge af grundsætningen om trosfrihed, at kirken burde frigøres for statens uindskrænkede magt over dens indre og ydre anliggender, og at det derfor var nødvendigt, at kirkens fremtidige forfatning blev ordnet ved en særlig kirkelov, der navnlig »maa gaa ud på at bestemme Formerne og Grænserne for den Medvirken, som Kirkesamfundet selv bør have ved Sammes Bestyrelse«. Med udtrykket »forfatning« sigtede man altså til en vis form for repræsentativt selvstyre²⁷.

Som påpeget af Ross kom tanken om en vis selvstændighed for folkekirken i forhold til staten også til udtryk i selve ordlyden i grundlovsudkastets § 2, nu grundlovens § 4, hvor det siges, at folkekirken understøttes af staten. Som Ross siger: »Ingen ville finde på at sige, at statsbanerne understøttes af staten. De drives af staten«²⁸.

Om baggrunden for og det nærmere indhold af bestemmelsen i grundlovens § 66 skal i øvrigt henvises til *Glædemarks* udførlige fremstilling²⁹.

Der er siden 1849 gjort adskillige forsøg på at tilvejebringe en forfatningslov for folkekirken. Der er således nedsat forfatningskommissioner i 1853³⁰ 1868³¹, 1904³² og 1928³³. Det har imidlertid ikke i nogen af disse kommissioner været muligt at nå til enighed om principperne for valg af en synode eller et kirkemøde, der kunne repræsentere folkekirken, eller om et sådant organs kompetence³⁴.

Baggrunden for, at en forfatning for folkekirken ikke er blevet realiseret og næppe heller bliver det i nogen overskuelig fremtid, er formentlig ganske simpelt, at der hverken i politiske eller kirkelige kredse er den fornødne interesse for en egentlig kirkeforfatning med en synode eller andet særligt folkekirkeligt styrelsesorgan³⁵. *Roesen* anfører, at man frygter, at et sådant kirkemøde skal være en ringere garant for kirkelig frihed end den nuværende ordning. *Roesen* peger også på, at en forfatning jo delvis er realiseret gennem lovgivningen om menighedsråd, provstiudvalg og folkevalgte biskopper³⁶. Et noget bredere synspunkt repræsenterer *P. G. Lindhardt*, der udtrykker sit syn på forholdet mellem stat og kirke således: »Ingen kirkeordning er ideel, endsige »evangelisk«; men det forekommer mig, at den demokratiske folkekirke – hvor staten under fuld religionsfrihed fornuftigt regulerer og lader »troen« være en fri sag – er den, som for tiden svarer bedst både til »folkets« ønsker, til vore særlige »traditioner« og til de politiske, kulturelle og religiøse tilstan-

de, der nu engang er vore livsvilkår; dens fordele opvejer i mine øjne rigeligt de også ubestridelige ulemper, og ingen – ialtfald ingen som har indflydelse eller ansvar – tænker på foreløbigt at ændre forholdet mellem stat og kirke i Danmark«³⁷.

Under hensyn til, at programmet om en kirkeforfatning ikke er blevet gennemført, anfører *Ross*, at retsstillingen derfor er den, »at folkekirken i stats- og forvaltningsretlig henseende fortsat er en simpel forgrening af den offentlige forvaltning, udsondret gennem sin genstand, hvad man kalder et forvaltningsvæsen, sideordnet med fx postvæsenet, skolevæsenet o.l. Alle kirkelige anliggender, såvel indre som ydre, underligger lovgiverens almindelige kompetence«³⁸.

Forholdet imellem lovgivningsmagten og folkekirken vil blive nærmere behandlet i kapitel 3.

KAPITEL 3

Forholdet mellem lovgivningsmagten og folkekirken

Den danske folkekirke har som foran berørt ikke noget almindeligt gejstligt organ i form af en synode eller lignende, der repræsenterer folkekirken som sådan eller har besluttende myndighed eller vetoet over for lovgivningsmagtens vedtagelser eller regeringens beslutninger.

Som udgangspunkt er der derfor ikke tvivl om, at folkekirkens øverste beslutningsorganer er Folketinget og regeringen. Spørgsmålet er alene, om der gælder visse begrænsninger i disse organers kompetence eller med andre ord, om der inden for folkekirkens område findes »indre anliggender«, hvori kompetencen eksklusivt er forbeholdt gejstlige instanser, hvilket i praksis først og fremmest vil sige den enkelte biskop.

For så vidt angår lovgivningsmagtens kompetence hersker der ikke nogen tvivl.

Der findes en række bestemmelser i grundloven, som Folketinget må respektere. Af grundlovens § 4, om at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke, følger klart nok, at der ikke kan gennemføres en lovgivning, der indfører katolicismen som folkekirkens bekendelsesgrundlag. Og af grundlovens § 6 om, at kongen skal høre til den evangelisk-lutherske kirke følger lige så klart, at lovgivningsmagten ikke kan vedtage, at kongen skal være fx muslim.

Men bortset fra sådanne udtrykkelige og klart normative grundlovsbestemmelser kan der ikke antages at bestå indskrænkninger i lovgivningsmagtens kompetence med hensyn til retlig regulering af kirkelige anliggender.

Specielt bemærkes, at grundlovens § 66, hvori det hedder, at folkekirkens forfatning ordnes ved lov, næppe i dag har andet indhold, end at folkekirkens forfatningsforhold er et lovgivningsanliggende¹.

At lovgivningsmagten er kompetent også for så vidt angår kirkens »indre anliggender« er der da også enighed om i den juridiske teori².

Noget andet er, at lovgivningsmagten har vist betydelig tilbageholdenhed, eller om man vil – hensynsfuldhed – ved behandlingen af kirkelige anliggen-

der³. Eksempelvis har Folketinget aldrig beskæftiget sig med liturgiske spørgsmål, altså gudstjenestens ordning m.v. Sådanne anliggender er ordnet ved kongelige anordninger eller resolutioner efter indstilling af kirkeministeren. Om hjemmelen herfor henvises til kapitel 4 under 4.2.

KAPITEL 4

Forholdet mellem regeringen (Kirkeministeriet) og folkekirken

4.1 Indledning

Efter grundlovens § 3 er den udøvende magt hos kongen¹. Bestemmelsen må imidlertid sammenholdes med grundlovens § 13, der bestemmer, at kongen er ansvarsfri og at det er ministrene, der er ansvarlige for regeringens førelse. Kongen har som person heller ingen biskoppelig myndighed (er ikke »summus episcopus«, jf. kapitel 5 under 5.1, og kongen kan ikke udøve gejstlige funktioner².

I realiteten tilkommer den udøvende magt i kirkelige anliggender således kirkeministeren. Kirkeministerens beføjelser udøves imidlertid i vidt omfang formelt gennem kongelige anordninger eller kongelige resolutioner i overensstemmelse med ministerens indstilling. Dette gælder fx autorisation af salmebøger, oversættelser af Gl. og Ny Testamente og tilladelse til indvielse af kirker. Udnævnelse af biskopper, domprovster og provster sker ved kongelig resolution, og det samme gælder oprettelse af nye sogne og ændring af pastorater ved sammenlægning eller adskillelse af sogne samt oprettelse af nye provstier.

4.2 Spørgsmålet om selvstændig anordningsmyndighed for regeringen (kirkeministeren)

4.2.1 Indledning

Efter grundlovens § 3 er den lovgivende magt hos kongen og Folketinget i forning, medens den udøvende magt er hos kongen, d.v.s hos regeringen eller den enkelte minister.

Det har i dansk juridisk teori været omtvistet, om der består en selvstændig anordningsmyndighed for den udøvende magt, altså om ministrene kan udstede anordninger, d.v.s. generelle retsregler, der er rettet til og forpligtende for borgerne³.

En sådan adgang for forvaltningen må i givet fald hvile enten direkte på grundlovens bestemmelse i § 3 om den udøvende magt eller på retssædvane.

4.2.2 Selvstændig anordningsmyndighed for forvaltningen efter grundlovens § 3

Grundloven indeholder ikke nogen generel bestemmelse om, hvem der tilkommer anordningsmyndighed. Af regelen i § 3, om at den udøvende magt er hos kongen, kan ikke udledes nogen selvstændig, af lovgivningsmagten uafhængig, generel kompetence til at udfærdige anordninger, men på den anden side udelukker magtfordelingsprincippet ikke enhver anordningsmyndighed for forvaltningen⁴.

Det har været den traditionelle opfattelse i dansk statsforfatningsret, at der i det danske forfatningssystem er plads for en anordningsmyndighed for forvaltningen, der er selvstændig i den forstand, at den ikke hviler på lov eller sædvane, men direkte på grundlovens bestemmelser om den udøvende magt⁵.

Hermed er imidlertid ikke sagt, at der tilkommer forvaltningen en ligeværdig generel anordningsmyndighed i konkurrence med lovgivningsmagten. Det er fra alle sider anerkendt, at lovgivningsmagten er kompetent til at udstede en hvilken som helst retsforskrift, herunder forvaltningsforskrifter, med den virkning, at eventuelle anordninger, som forvaltningen har udstedt på egen hånd, fortrænges⁶.

Den omstændighed at et vist anliggende hidtil har været reguleret ved anordning, afskærer således ikke lovgivningsmagten fra at inddrage det under sin regulering ved at loven giver mere eller mindre udtømmende regler, eller ved at det udtrykkeligt overlades til en administrativ myndighed at give regler ved anordning eller bekendtgørelse. Der er altså ikke noget område, som er forbeholdt forvaltningen som anordningsmyndighed og hvor lovgivningsmagten derfor er inkompetent⁷.

Det følger endvidere af de almindelige principper vedrørende den retlige trinfølge, at der ikke uden særlig lovhjemmel kan udstedes anordninger, der gennembryder eksisterende lovregler. Det må også antages, at lovgivningsmagten er enekompetent inden for områder, som tidligere har været genstand for lovgivning. En enekompetence for lovgivningsmagten kan også være fastlagt ved specielle grundlovsbestemmelser. Endelig må det gælde undtagelsesfrit, at indgreb i borgernes frihed og ejendom ikke kan ske ved anordning uden hjemmel i lov eller retssædvane⁸.

Der vil således ikke kunne blive tale om, at forvaltningen udøver en selvstændig anordningsmagt i strid med Folketingets vilje.

Alf Ross har benægtet eksistensen af selvstændig anordningsmyndighed for forvaltningen efter grundlovens § 3⁹. *Ross* erkender dog, at forvaltningen

uden hjemmel i udtrykkelige lovbestemmelser eller sædvane har udstedt anordninger, men forklarer dette med, at disse anordninger kan siges at have hjemmel i en stiltiende godkendelse fra lovgivers side¹⁰.

4.2.3 Selvstændig anordningsmyndighed for forvaltningen i kraft af retssædvane¹¹

Sædvaneretsanordninger udstedes af forvaltningen med hjemmel i en forfatningssædvane, der går tilbage til overgangen fra enevælden til demokratiske forfatningsforhold i 1849.

Man kunne naturligvis ikke fra den ene dag til den anden tilvejebringe en lovgivning, der var vedtaget af rigsdagen og som dækkede samtlige områder. Det var derfor nødvendigt at lade førkonstitutionelle retforskrifter bevare deres gyldighed, indtil rigsdagen kunne lovgive på området.

Det skete imidlertid, at der faktisk ikke blev lovgivet angående visse anliggender. Forvaltningen vedblev så ganske naturligt på disse felter at udstede anordninger uden hjemmel i konstitutionel lov. I tidens løb fæstnede sig den opfattelse, at der var visse anliggender, der som sådanne hørte under forvaltningen – altså uanset om der kunne henvises til førkonstitutionelle retsregler. På denne måde opstod en retssædvane, hvorefter forvaltningen i visse anliggender kan udstede anordninger uden lovhjemmel.

Det må understreges, at de nævnte sædvaner ikke gælder med grundlovs-kraft. Det har aldrig været meningen, at forvaltningens kompetence skulle kunne fortrænge lovgivningsmagts, men kun, at den skulle gælde, indtil der bliver lovgivet på området.

Det forekommer, at der udfærdiges anordninger som gør indgreb i borger-nes retsstilling og som ikke har udtrykkelig lovhjemmel, men som i praksis ubestridt er akcepteret som gyldige under henvisning til en fast sædvane¹².

4.2.4 Den selvstændige anordningsmyndighed inden for Kirkeministeriets område

Det er med føje blevet fremhævet¹³, at det ikke har større interesse at diskutere, om forvaltningens adgang til selvstændigt at udstede anordninger hviler såvel direkte på bestemmelsen i grundlovens § 3 om den udøvende magt som på retssædvane, eller om retsgrundlaget udelukkende skal søges i retssædvane. Dels opererer den del af teorien, der bestrider en selvstændig anordnings-myndighed hvilende på grundlovens § 3, med begreber som stiltiende lov-hjemmel og analogislutninger som grundlag for forvaltningsanordninger og dels er lovgivningsvirksomheden øget voldsomt, således at langt de fleste anordninger i dag udstedes med utvivlsom hjemmel i en lov, som Folketinget har vedtaget.

På den anden side er forholdet det, at selvstændige forvaltningsanordnin-

ger stadig spiller en betydelig rolle netop på Kirkeministeriets område¹⁴. Det kan således nævnes, at alle indrekirkelige anliggender, det vil især sige alle rituelle forhold, ordnes administrativt uden hjemmel i lov, men med støtte i en sædvane, der fører tilbage til Danske Lov og Kirkeritualet af 1685. Som eksempler kan anføres en række anordninger om ritualer, om anerkendelse af andre trossamfund og deres rettigheder, om prædiketekster, om præstevielser, om dåb og altergang og om konfirmation¹⁵.

Det synes dog også inden for Kirkeministeriets område underordnet, om man vil søge hjemmelen i grundlovens § 3 eller i retssædvane, idet sidstnævnte retskilde i sig selv afgiver den tilstrækkelige hjemmel for udstedelsen af anordningerne. Det må dog i denne forbindelse erindres, at retssædvanen som nævnt under 4.2.3 ikke har grundlovskraft. Folketinget vil altså når som helst kunne bringe områder som de nævnte ind under lovgivningens område med den virkning, at Kirkeministeriets adgang til selvstændig udstedelse af anordninger på områderne bortfalder. Folketinget har dog hidtil vist udpræget tilbageholdenhed med hensyn til regulering af indre kirkelige forhold, og der er næppe grund til at forvente ændringer i denne holdning.

4.3 Kirkens »indre anliggender«

Det har såvel i teorien som i praksis givet anledning til betydelig uenighed, om kirkeministeren som et led i varetagelsen af den udøvende magt på det kirkelige område også har kompetence til at træffe afgørelser i kirkens såkaldte »indre anliggender«.

August Roesen antager uden forbehold under henvisning til Kirkeministeriets langvarige praksis ministeriets fulde kompetence også i kirkens »indre anliggender«. Roesen anfører således, at ligesom »der er nogle¹⁶ som – uden holdepunkt i den gældende retstilstand – er tilbøjelig til at bestride lovgivningsmagtens kompetence til at blande sig i »indre kirkelige anliggender«, møder man jævnligt den påstand fremsat, at ej heller Kirkeministeriet kan blande sig i anliggender af denne art. Rent bortset fra, at det ville være overordentligt vanskeligt at finde en pålidelig afgrænsning af »indre« og »ydre« kirkelige anliggender, er der ikke noget retligt grundlag for opstilling af en sådan sondring. Kirkeministeriet (tidligere Cultusministeriet) har siden forfatningsændringen i 1849 behandlet og afgjort sager vedrørende »indre« og »ydre« kirkelige anliggender, og gør det fremdeles¹⁷.

Roesen imødegås af *Hans Gammeltoft-Hansen*, der navnlig under henvisning til, at det i 1917¹⁸ og i 1948¹⁹ har været anset for nødvendigt at inddrage lovgivningsmagten for at få løst det problem, at en biskop nægter at give en

præst kollats, d.v.s. en attestation fra vedkommende biskop om, at de kirkelige vilkår og forudsætninger, som præsteembedet kræver, er til stede hos den udnævnte, og at biskoppen påtager sig det gejstlige tilsyn med, at dette fremdeles vil være tilfældet²⁰. Gammeltoft-Hansen henviser også til, at en kompetence for kirkeministeren i forkyndelsessager næppe vil være i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper om udelukkelse af rekursmulighed fra en fagkyndig til en ikke-fagkyndig instans. Som eksempel nævner Gammeltoft-Hansen styrelsesloven for de højere uddannelsesinstitutioner § 35, hvorefter undervisningsministeren – trods sin udtrykkelige status som øverste forvaltningsmyndighed – ikke kan sætte de kollegiale organers afgørelser (der bl.a. omfatter en lang række forskningsmæssige og akademiske anliggender) ud af kraft, medmindre de findes stridende mod lovgivningen eller almindelige retsgrundsætninger²¹.

I forbindelse med spørgsmålet om forkyndelsesfrihed anfører *Henrik Zahle*, at uanset kollatsen indførtes 1539, er der ikke i den kirkeretlige litteratur noget spor af en opfattelse om, at regenten/kirkeministeren skulle være uden kompetence til bedømmelse af det omhandlede spørgsmål. Når politikere i de senere år har peget på ønskeligheden i en ministeriel tilbageholdenhed og en tilsvarende biskoppelig suverænitet, afspejler disse udtalelser næppe nogen retlig opfattelse af et kompetenceforhold, men snarere en bedømmelse af en politisk hensigtsmæssighed og en indholdsmæssig respekt for præstens forkyndelsesfrihed, som også biskoppen skal respektere. Zahle peger også på, at grænsen mellem de to sæt af regler, som henholdsvis administreres af kirkeministeren som tjenstlige forpligtelser og af biskoppen som forpligtelser med hensyn til den religiøse forkyndelse, ikke lader sig genfinde i det foreliggende materiale²². Når der er tale om »indre kirkelige forhold«, antager Zahle imidlertid, at ministeriets tilsyn vil respektere hensynet til en vis folkekirkelig selvstændighed²³.

Lars Nordskov Nielsen når stort set til samme resultat som Hans Gammeltoft-Hansen, men ud fra en noget anden argumentation²⁴. Nordskov Nielsen påpeger, at problemets kerne er eksistensen af et dobbelt normsystem. Kirkeministeriet skal selvfølgelig anvende de verdslige regler, men hvilken betydning har det, hvis der er en underliggende teologisk funderet regel, hvortil den verdslige regel henviser eller hvormed den har en sådan sammenhæng, at der opstår et regelintegrationsproblem?

Nordskov Nielsen gør imidlertid opmærksom på, at det ikke er usædvanligt, at jurister arbejder med to normsystemer, hvoraf de behersker det ene og ikke det andet. Som eksempel anføres anvendelse af en nationalretlig regel, som hviler på en folkeretlig regel, fx i kraft af en traktat om samme emne. Som et andet eksempel anfører Nordskov Nielsen, at når jurister anvender reglerne i lægeloven om, at læger skal vise omhu og samvittighedsfuldhed, så siger dis-

se normer ikke noget, før de bliver sammenholdt med et andet normsystem af lægeetiske og lægefaglige normer.

I sådanne regelintegrationstilfælde har man to muligheder. Enten kan man bringe sagkundskab ind i processen og stort set lægge dens synspunkter uprøvet til grund. Eller også kan man begrænse prøvelsesmyndighedens prøvelsesintensitet, fx sådan at en tilsidesættelse af den anden (typisk mere specialsagkyndige) myndigheds vurdering forudsætter åbenbar normtilsidesættelse. De to muligheder kan naturligvis kombineres.

Nordskov Nielsen antager på denne baggrund, at Kirkeministeriet i helt ekstreme tilfælde, hvor det er åbenbart, at ministeriet er på rette vej, kan underkende en biskops afgørelse i forkyndelsesspørgsmål. Men Nordskov Nielsen understreger, at dette forudsætter to ting, nemlig dels at det er åbenbart, at biskoppens bedømmelse er forkert, dels at Kirkeministeriets bedømmelse heraf skal være baseret på et solidt fagligt grundlag.

Jørgen Stenbæk anfører²⁵, at han finder det utilfredsstillende at sondre skarpt mellem henholdsvis forkyndelse som gejstligt anliggende og tjenstlige anliggender i øvrigt. Stenbæk peger også på, at en antagelse af ministerens manglende kompetence i forkyndelsessager medfører savnet af »den appelmulighed, som ellers er et særkende ved dansk forvaltningspraksis og som den folkekirkelige pluralisme gør nødvendig.«

Som nævnt henviser Gammeltoft-Hansen i forbindelse med drøftelsen af spørgsmålet om ministerens kompetence til bestemmelsen i styrelsesloven for de højere uddannelsesinstitutioner om de kollegiale organers afgørelser i forskningsmæssige og akademiske anliggender. Og Nordskov Nielsen peger i forbindelse med sin omtale af dobbelte normsystemer på muligheden for dels at bringe sagkundskab ind i processen og i vidt omfang lægge dens synspunkter uprøvet til grund, dels at begrænse prøvelsesinstansens prøvelsesintensitet.

Begge forfattere er her inde på begreber, der i den juridiske teori betegnes som »fagskøn«, »sagkundskab« eller »sagkyndighed« (i det følgende bruges som fællesbetegnelse udtrykket »fagskøn«). Det forekommer imidlertid værd at overveje, om ikke spørgsmålet om »indre kirkelige anliggender« i det hele taget med fordel lader sig analysere ud fra den almindelige juridiske lære om fagskøn.

Nogen meget omfattende teori om fagskøn findes ganske vist ikke i dansk ret, hvilket for så vidt kan undre på baggrund af fagskønnes store – og stadig stigende – betydning. Men der findes dog på en række områder væsentlige bidrag til belysning af fagskønproblematikken.

Dette gælder navnlig inden for området ministeruafhængige nævn og råd²⁶, men også spørgsmålet om enkeltpersoners fagskøn er behandlet i flere sammenhænge. Dette er således tilfældet med bl.a. spørgsmålet om udeluk-

kelse eller begrænsning af politikeres instruktionsbeføjelser over for fagkyndige embedsmænd²⁷. Ved afgørelsen af, om der overhovedet består en instruktionsbeføjelse, eller af hvilke grænser, der gælder for en sådan beføjelse, er der således peget på i al fald tre momenter, som har betydning, nemlig om der er tale om forberedelse eller om afgørelse af en sag, om fagkundskaben er mere eller mindre utilgængelig for ikke-fagkyndige samt om fagkundskaben er enig og sikker.

Navnlig når det drejer sig om forberedelse af en sag, antages det, at fagkundskab er særlig betydningsfuld som grænse for instruktionsbeføjelse. Det antages således som udgangspunkt, at politikerne ikke kan give fagkyndige embedsmænd ordrer om til brug ved forberedelsen af en beslutning at udtale sig mod deres fagkyndige overbevisning, og politikerne kan ej heller give ordrer om, at en ubekvem fagkyndig udtalelse skal undertrykkes.

Men forholdet bliver straks tvivlsomt, hvis der er flere, måske endda mange, opfattelser blandt fagkyndige. Er politikerne så forpligtet til at tage alle med? Hertil kommer, at fagkundskab kan have forskellige grader. Og hvis det drejer sig om en egentlig afgørelse, kan det være svært at adskille de grænser, som henholdsvis fagkundskaben og kravet om lovlighed sætter.

I forbindelse med spørgsmålet om fagskøns betydning over for kommunalpolitikere er der peget på, at det næppe er muligt at beskrive det retlige grundlag for den selvstændige faglige skønsudøvelse på anden måde end ved henvisning til forholdets natur. Hjemmelen må altså søges i, at det specifikt tekniske/faglige skøn ikke kan og ej heller bør kunne efterprøves af et organ uden tilsvarende fagkundskaber. Der peges imidlertid på, at det er vanskeligt at beskrive generelt, hvilke faglige skøn, der har integritet over for de kommunalpolitiske organer, men at dette normalt ikke giver anledning til konflikter eller tvivl i praksis, fordi de kommunalpolitiske organer sædvanligvis ikke blander sig i denne del af beslutningsproceduren²⁸.

Hvis man sammenholder disse på flere måder tvivlsomme og ufuldstændige synspunkter fra juraens almindelige lære om fagskøn med det specifikt kirkelige område, gør der sig et par særlige forhold gældende.

De fagkyndige, der på det kirkelige område konfronteres med ministeren, er først og fremmest biskopperne. Biskopperne er tjenestemænd, men ansættes på grundlag af en for tjenestemænd helt speciel udnævnelsesprocedure, nemlig gennem et valg, hvori deltager medlemmerne af samtlige menighedsråd i stiftet²⁹. Valget sker alene som et led i ansættelsesproceduren. Den udnævnte biskop skal ikke oftere på valg, og der består ikke adgang til med nogen retlig virkning at stille mistillidsvotum eller lignende til ham. Biskoppen kan således ikke sidestilles med en politiker med sædvanligt demokratisk ansvar. Det er en betingelse for udnævnelse til biskop, at den pågældende har bestået teologisk embedseksamen, men yderligere krav til videnskabelig fag-

kundskab stilles ikke, og der sker ikke nogen bedømmelse af bispekandidaters videnskabelige kvalifikationer gennem bedømmelse af fagkyndige udvalg som fx ved ansættelse i universitetsstillinger.

Det sædvanlige i det danske offentligretlige system er, at en person, der udøver kompetence, *enten* indgår som ansat i en forvaltningspyramide, der har en parlamentarisk ansvarlig minister eller et lokalt folkevalgt organ som øverste kompetente og ansvarlige instans, *eller* har et mandat som folkevalgt med et deraf følgende politisk ansvar. Undtagelser herfra forekommer gennem en række mere end mindre uafhængige nævn og råd, altså kollegiale organer med en særlig status³⁰. Der forekommer derimod så vidt ses ikke eksempler på, at en enkeltperson, der hverken indgår som ansat i et forvaltningshierarki eller er bærer af et politisk ansvar, kan træffe afgørelser, der ikke kan efterprøves af nogen anden administrativ instans.

Den bestående retstilstand anviser imidlertid ikke nogen højere sagkyndig instans til efterprøvelse af biskoppers afgørelser i gejstlige spørgsmål. Der består således ikke nogen mulighed for at henskyde sager til eller at høre biskopperne som kollegium. Biskopperne er sideordnede inden for hvert sit stift, og kan ikke med nogen retlig gyldighed optræde som kollegialt organ.

Det synes på denne baggrund ikke at kunne antages, at kirkeministeren skulle være uden kompetence i spørgsmål om »indre kirkelige anliggender«.

Det kan i denne forbindelse nævnes, at man næppe, som det er tilfældet i dele af den foreliggende kirkelige teori³¹, kan antage en ret for biskoppen til at tilbagekalde sin kollats.

Noget sådant ville indebære en total underminering af den retsbeskyttelse, der er tillagt præsten ved hans tjenestemandsretlige status. Uanset hvilken betydning man vil tillægge biskoppens kollats som vilkår for at kunne tiltræde en præstestilling, kan der ikke antages at bestå nogen ret for en biskop til med tjenestemandsretlige virkninger at tilbagekalde kollatsen under et etableret ansættelsesforhold.

En antydning af, at anlæggelsen af juraens sædvanlige synspunkter med hensyn til forholdet mellem fagkyndige og politikere også på det kirkelige område ikke er gejstlige kredse så fremmed endda, kan i øvrigt findes i den betænkning, som blev afgivet af Kirkeministeriets Strukturkommission i 1971³⁰. Det udtales heri bl.a.: »Der behøver intet at være til hinder for, at Kirkeministeriet på forsvarlig måde kan løse de mangfoldige folkekirkelige opgaver, som bør løses, herunder de liturgiske. Det er også i andre fagministeriers det sædvanlige, at embedsmændene ikke er faguddannede på disse ministeriers specielle områder. Når de alligevel på forsvarlig måde kan løse problemer af ikke-juridisk karakter, hænger det sammen med, at de i vid udstrækning spørger fagfolk til råds. Noget tilsvarende kan og bør Kirkeministeriet gøre og gør da også allerede i et vist omfang«.

II. Afsnit

Folkekirken styrelsesorganer

KAPITEL 5

Centraladministrationen

5.1 Kongen

Der blev ikke ved Reformationen tillagt kongen nogen lovgivningsmyndighed som kirkens overhoved. Den myndighed, som kongen udøvede i religiøse anliggender, afledtes som myndigheden i andre anliggender fra kongens egenskab af statshersker¹.

Hermed være imidlertid ikke sagt, at kongens myndighed ikke kunne være endog særdeles vidtgående også i kirkelige anliggender, navnlig efter enevældens indførelse. Kongeloven fra 1665 erklærer således i sin 2. artikel »Kongen for det ypperste og højeste Hoved her på Jorden over alle menneskelige Love, og der ingen anden Hoved og Dommer kender over sig, enten i gejstlige eller verdslige Sager uden Gud alene«, og samme lovs 6. artikel tillægger Kongen »højeste Magt over Cleresiet fra den højeste til den laveste, Magt til at beskikke og anordne al Kirke- og Gudstjeneste, Møder, Sammenkomster og Forsamlinger om Religionssager, naar Han det raadeligt eragter, byde og forbyde«².

Ved grundloven af 1849 indførtes den indskrænket-monarkiske statsform med den heraf følgende kompetencefordeling mellem konge, parlament, regering og domstole, men retsstillingen var fortsat den, at reguleringen af de kirkelige anliggender skete gennem statsmagtens organer, og der tilkom fortsat ikke kongen beføjelser i sådanne anliggender i nogen egenskab af overhoved for kirken. Kongen var fortsat ikke »summus episcopus«. At dette var og fortsat er retstilstanden, har der hersket enighed om i den statsretlige og kirkeretlige teori³.

En række beslutninger i kirkelige forhold sker fortsat ved kongelig anordning eller ved kongelig resolution. Beslutninger vedrørende lovgivningen eller regeringen er imidlertid kun gyldige, hvis de er medunderskrevet (kontrasigneret) af en minister, og kongen er efter grundlovens § 13 ansvarsfri. Sådanne beslutninger sker altså fuldt ud på kirkeministerens juridiske og parlamentariske ansvar.

5.2 Kirkeministeriet

5.2.1. Almindelig beskrivelse af ministerialsystemet⁴

Den danske centraladministration bygger på det såkaldte ministerialsystem, der blev indført i 1848. Efter dette system er ministeren både politisk leder af sit forvaltningsområde og chef for hele den administration, der er knyttet til det.

Hele den offentlige forvaltning er således opdelt i områder, der hører under hver sin minister, som over for Folketinget er ansvarlig for, hvad der foregår inden for området.

Efter grundloven er det regeringen selv, der bestemmer antallet af ministerier og sagernes fordeling imellem dem. Selv om en lov henlægger en opgave til en bestemt minister, kan regeringen bestemme, at opgaven skal overføres til en anden minister. Dette er sket i adskillige tilfælde.

Undertiden har en minister haft flere ministerier under sig. Funktionen som kirkeminister og grønlandsminister har således været henlagt til samme person.

Ministerens vigtigste beføjelser er:

- lovgivningsinitiativ,
- adgang til både konkret og generelt at give forskrifter for de statslige myndigheder, der hører under ministeriet, og
- adgang til af egen drift eller efter klage at ændre disse myndigheders afgørelser.

Ministeren er også øverste ansættelsesmyndighed for de statslige myndigheder, der hører under hans område, og ministeren har det almindelige tjenstlige tilsyn med disse. Det følger af det almindelige overordnelsesforhold, at ministeren kan forlange oplysninger fra de statslige myndigheder, der hører under hans område.

Ministeren kan naturligvis ikke personligt udøve alle sine beføjelser. Det embedsorgan, der umiddelbart bistår ministeren, dels gennem rådgivning, dels ved at træffe beslutninger på ministerens vegne, kaldes departementet. Alle beføjelser tilkommer imidlertid formelt ministeren. Departementet må således betragtes som ministerens sekretariat. Departementet ledes under ministeren af en departementschef.

Den grundlæggende administrative enhed i departementet er kontoret. Et kontor ledes af en kontorchef, der under sig har et antal akademisk uddannede fuldmægtige samt et antal øvrige ansatte til varetagelse af visse sagsbehandlingsopgaver, journalisering, skrivearbejde m.v.

5.2.2 Kirkeministeriets organisation og opgaver

Kirkeministeriet oprettedes i 1916 som selvstændigt ministerium ved en deling af ministeriet for kirke- og undervisningsvæsenet⁵.

Kirkeministeriet adskiller sig ikke principielt fra centraladministrationens øvrige ministerier og omfattes således af den almindelige beskrivelse af ministerielsystemet under 5.2.1.

Ministeriet er opdelt i 3 kontorer, hvortil kommer en konsulentfunktion vedrørende ministerialbogssystemet, navnesager og legattilsyn⁶.

Kirkeministeriet udarbejder lovforslag og fastsætter almindelige forskrifter på det kirkelige forvaltningsområde gennem udstedelse af bekendtgørelser og cirkulærer m.v. Ministeriet har det øverste tilsyn med kirkelige anliggender (kirker, kirkegårde, præstegårde, præster, kirkefunktionærer m.v.). Arbejder vedrørende kirker, kirkegårde, præstegårde m.v. skal i et vist omfang forelægges Kirkeministeriet til godkendelse.

Ministeriet forbereder endvidere de sager, der formelt skal afgøres ved kongelig anordning eller kongelig resolution.

Ministeriet har en række konsulenter til sin rådighed: de kongelige bygningsinspektører, Nationalmuseet, Kunstakademiet, bygningskonsulenter for præstegårde, præstegårdskonsulenter samt konsulenter i sager vedrørende henholdsvis kirkeorgler, kirkeklokker og kirkers opvarmning. Endvidere findes der kirkegårdskonsulenter⁷. I rent kirkelige spørgsmål indhentes sædvanligvis en erklæring fra en eller flere biskopper. Ministeriet kan i øvrigt altid søge sagkyndig bistand, når det skønnes nødvendigt eller hensigtsmæssigt.

Tidligere var kompetencefordelingen inden for den folkekirkelige administration præget af stærk koncentration af kompetencen i Kirkeministeriet.

I 1964 nedsatte Kirkeministeriet et udvalg, der skulle undersøge, om den gældende kompetencefordeling var tidsvarende. Udvalget afgav betænkninger i 1967 og 1968⁸ og forslagene i disse betænkninger blev i vidt omfang fulgt. Det har betydet en meget væsentlig decentralisering af kompetencen. Den kirkelige lovgivning siden 1970 har endvidere lagt vægt på at smidiggøre kompetencereglerne, således at kirkeministeren kan ændre dem, uden at lovændringer er nødvendige⁹.

Der er således gennemført decentralisering¹⁰ af bl.a. kompetence til at godkende forslag til restaurering af kirker og anskaffelse af inventar til kirkerne samt forslag til kirkegårdsudvidelser. Herved er ministeriets arbejdsområde i væsentlig grad blevet frigjort for rutinesager og koncentreret om tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet inden for folkekirkens område og gennemførelse af de vedtagne love ved fastsættelse af generelle retningslinier for lovenes administration. Også kompetencen til at føre forhandlinger om generelle løn- og ansættelsesvilkår for præster og kirkefunktionærer er koncentreret på ministerielt plan.

Sager om uansøgt afsked af præster og tjenestemandsansatte kirkefunktionærer afgøres af ministeriet.

5.2.3 Kirkeministeriet som ankeinstans

Det antages sædvanligvis¹¹, at såvel private personer som underordnede kirkelige instanser kan forlange sager forelagt ministeriet til afgørelse og indbringe klager – medmindre det i loven er fastsat, at en underordnet myndighed har den endelige afgørelse. Spørgsmålet om rekursadgangen til ministeriet er imidlertid kompliceret og i et vist omfang ikke ganske klart.

Kirkeministeriet modtager ofte telefoniske forespørgsler vedrørende spørgsmål, hvis afgørelse i første instans er henlagt til stiftsøvrigheder eller biskopper enten ved lovgivningen eller ved bestemmelser, som Kirkeministeriet har udarbejdet, og med hensyn til hvilke Kirkeministeriet er ankeinstans. Efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger bør Kirkeministeriet i sådanne sager ikke indtræde i førsteinstansbehandlingen, men må forbeholde sig sin stilling som appelinstans. Ministeriet henviser derfor sådanne spørgsmål til besvarelse hos vedkommende stiftsøvrighed eller biskop.

Det er dog ministeriets opgave at vejlede om, hvad der er gældende ret inden for det kirkelige område. Dette sker imidlertid efter, at det er indskærpet forespørgeren, at svaret ikke er en stillingtagen til den konkrete sag, og at den derfor muligvis indeholder omstændigheder, der kan føre til andet resultat. Det indskræpes samtidig, at svaret ikke kan anses som en officiel kirkeministeriel udtalelse. Foreligger der en tidligere konkret afgørelse fra ministeriet i en sag af lignende karakter som den telefonisk forelagte, oplyses der naturligvis herom, men stadig med forbehold om, at omstændighederne i det konkrete tilfælde kan føre til en anden afgørelse.

Det har vist sig, at forespørgere ikke altid har holdt sig disse forbehold for øje, men i senere henvendelser til biskop eller stiftsøvrighed har henvist til den telefoniske besvarelse, som var det en afgørelse i sagen. Spørgeren gøres derfor opmærksom på, at han ikke ved en eventuel henvendelse til biskop eller stiftsøvrighed kan påberåbe sig den telefoniske besvarelse som ministeriets stillingtagen til sagen.

Kirkeministeriet følger den foran beskrevne praksis¹², uanset om ministeriet i det konkrete tilfælde kunne tiltage sig afgørelsen i første instans.

Nogle regelsæt indeholder en bemyndigelse for stiftsøvrighederne under forudsætning af visse betingelsers opfyldelse, medens dispensation fra disse betingelser kun kan gives af Kirkeministeriet, der således i disse tilfælde vil handle som første instans. Uanset denne omstændighed stiller ministeriet ikke over for spørgere, fx menighedsråd, dispensation i udsigt i konkrete tilfælde, idet stiftsøvrighedens indstilling vil være af væsentlig betydning for ministeriets stillingtagen.

Det var tidligere ikke usædvanligt, at stiftsøvrigheder og biskopper indsendte sager til afgørelse i ministeriet, uanset at stiftsøvrigheden eller biskoppen selv havde den nødvendige afgørelsesbeføjelse i sagen. Ministeriet fastholder imidlertid nu, at den myndighed, der er tillagt afgørelsesmyndighed som første instans ved lovgivningen eller gennem delegation fra ministeriet, selv skal træffe afgørelsen¹³. Baggrunden herfor er, at afgørelsesmyndigheden netop er henlagt til førsteinstansen, fordi denne, fx på grund af lokalkendskab, må anses for at have de bedste forudsætninger for at træffe den rigtige afgørelse i sagen. Til gengæld har ministeriet tilkendegivet, at man som ankeinstans vil være tilbageholdende med at omgøre de skøn, som førsteinstansen har udført, idet disse kun vil blive tilsidesat, hvis de findes urimelige. Retsanvendelsen vil derimod fortsat blive gjort til genstand for fuld efterprøvelse.

KAPITEL 6

Regionale styrelsesorganer

6.1 Biskopper

6.1.1 Indledning

Biskopperne er hver inden for sit stift den øverste stedlige myndighed i gejstlige anliggender¹.

Biskoppernes beføjelser hviler dels på skrevne retsregler, dels på sædvane-ret. Af de skrevne retsregler er en del af betydelig alder. DL indeholder således en række bestemmelser om biskopper, der helt eller delvis må anses for stadig gældende.

6.1.2 Bispevalg

Efter lov om udnævnelse af biskopper og om stiftsbåndsløsning² kan der til biskop kun udnævnes personer, der har bestået teologisk kandidateksamen fra et universitet her i landet og som opfylder betingelserne for at blive ansat som præst i folkekirken. Inden en stilling som biskop besættes, afholdes en afstemning. Stemmeberettigede er medlemmer af stiftets menighedsråd samt repræsentanter for valgmenigheder, der har hjemsted i stiftet. En præst, der er medlem af flere menighedsråd, er kun stemmeberettiget i et af dem.

Kirkeministeriet fastsætter en frist for anmeldelse af kandidater ved afstemningen. Anmeldelsen, der skal indgives til vedkommende stiftsøvrighed, skal være underskrevet af mindst 75, højst 150 stemmeberettigede stillere og skriftligt være tiltrådt af den opstillede kandidat.

Der vælges et valgudvalg på 3 medlemmer blandt provstiudvalgsmedlemmerne i vedkommende stift, som sammen med stiftsøvrigheden udgør valgbestyrelsen. Stemmeberettigede ved valg af valgudvalget er kun de valgte medlemmer af provstiudvalget.

De nærmere regler om gennemførelse af afstemningen fastsættes af kirkeministeren³.

Hvis nogen af kandidaterne har fået over halvdelen af de afgivne stemmer,

skal kirkeministeren indstille vedkommende til kongelig udnævnelse. Hvis ingen har opnået et sådant stemmetal, afgør kirkeministeren, hvilken af de kandidater, der er afgivet stemmer på, der skal indstilles til udnævnelse.

En bispekandidat kan ikke gyldigt afgive løfte om at ville administrere lovbestemmelser o.lign. på en bestemt måde, idet en biskop bør kunne udøve sin embedsvirksomhed uden at skulle være bundet af forud givne »håndfæstninger«⁴.

6.1.3 Stiftsbåndsløsning

Efter den under 6.1.2 nævnte lov kan en sognemenighed eller valgmenighed ved stiftsbåndsløsning slutte sig til en anden biskop, som er villig til at modtage den. Denne biskop overtager da tilsynet med menigheden for så vidt angår prædikeembedet, sakramenternes forvaltning og sjælesorgen.

Stiftsbåndsløsning kan tidligst finde sted 1 år efter bispestillingens besættelse.

Beslutning om stiftsbåndsløsning skal være vedtaget på et menighedsmøde med tre fjerdedele af de afgivne stemmer og være tiltrådt af menighedens præst eller en af dens præster.

6.1.4 Biskoppernes opgaver

Biskopperne har en række tilsynsfunktioner, dels af rent gejstlig karakter, nemlig omfattende prædikeembedet, sakramenternes forvaltning og sjælesorgen i det hele⁵, dels af almindelig forvaltningsretlig karakter⁶.

Et spørgsmål, der har givet anledning til uenighed⁷, er om biskopperne i såkaldte »indre kirkelige anliggender« kan træffe endelige afgørelser, altså uden mulighed for kirkeministeren for at omgøre afgørelserne. Herom henvises til kapitel 4 under 4.3.

Biskopperne har endvidere rådgivende funktioner i kirkelige anliggender, både over for Kirkeministeriet og i forhold til biskoppernes underordnede gejstlige og andre⁸.

6.1.5 Biskoppers adgang til tilsynsfritagelse i visse tilfælde

I forbindelse med striden om ansættelse af kvindelige præster blev der i 1948 gennemført en lov om adgang for biskopper til fritagelse i visse tilfælde for at føre tilsyn med en menighed og dennes præster⁹. Det fastsættes i loven, at når Kirkeministeriet fra en biskop modtager meddelelse om, at han af særlige grunde ikke finder at kunne føre tilsyn med en sognemenighed, en valgmenighed eller den kirkelige betjening ved hospitaler, fængsler, stiftelser eller lign. inden for stiftet, kan Kirkeministeriet meddele ham fritagelse for at føre dette tilsyn. Fritagelsen gælder dog kun for tilsynet med prædikeembedet, sakramenternes forvaltning og sjælesorgen i det hele.

Kirkeministeriet foranlediger da, at det nævnte tilsyn overtages af en anden biskop, som er villig dertil. Hvis en sådan ikke findes, overdrager ministeriet tilsynet til en anden, dertil villig gejstlig, som har embede inden for folkekirken.

I forholdet til den pågældende menighed sker der ingen ændringer i de funktioner, der påhviler stiftets biskop som medlem af stiftsøvrigheden, ligesom biskoppen fortsat udøver de beføjelser, der er tillagt ham ved lov om menighedsråd og lov om kirkers brug, sognebåndsløsning m.m. samt i lovgivningen i øvrigt, alt for så vidt det ikke vedrører spørgsmål om det biskoppelige tilsyn med prædikeembedet, sakramenternes forvaltning og sjælesorgen.

For provstens vedkommende medfører overdragelsen af det biskoppelige tilsyn ingen ændringer i hans tjenstlige forhold til den pågældende menighed og til dennes præster, bortset fra, hvad der følger af, at det biskoppelige tilsyn er overdraget en anden end stiftets biskop.

Begæring om ophævelse af den meddelte fritagelse kan af den pågældende biskop når som helst fremsættes over for Kirkeministeriet, der i så fald afgør, om fritagelsen bør hæves.

6.2 Stiftsøvrigheder

6.2.1 Indledning

Verdslige embedsmænd har siden kirkeordinansen fra 1539 deltaget i den kirkelige administraton¹⁰. Den gældende ordning, hvorefter stiftsøvrigheden består af biskoppen og stiftamtmanden, går tilbage til 1793¹¹.

6.2.2 Stiftsøvrighedernes opgaver

Stiftsøvrigheden er overtilsyn for stiftets kirker og kirkegårde og fører tilsyn med menighedsrådenes bestyrelse af præstegårde samt dertil hørende jorder m.v. Stiftsøvrigheden fører også tilsyn med menighedsrådenes løn- og personaleforvaltning vedrørende kirkefunktionærer.

Ved en række ændringer i den kirkelige lovgivning i 1970¹² blev der skabt hjemmel for decentralisering af en række sagsområder fra Kirkeministeriet til stiftsøvrighederne. Kirkeministeriet har herefter bemyndiget stiftsøvrighederne¹³ til at træffe afgørelse i en lang række sager om bl.a. kirker og kirkegårde, præstegårde, kirkefunktionærboliger, jorder og skove samt til at godkende finansieringsplanen for arbejder vedrørende kirker og præstegårde m.v. I forbindelse hermed er stiftsøvrighederne bemyndiget til bl.a. at bevilge lån af stiftsmidlerne, godkende optagelse af lån i realkreditinstitutioner og lån af kirkers og kirkegårdes formuer.

De nævnte bemyndigelser indebærer ret og pligt for stiftsøvrighederne til

at indhente de fornødne udtalelser fra ministeriets konsulenter. Stiftsøvrighederne skal påse, at det nødvendige materiale til et forslags bedømmelse er til stede, inden forslaget forelægges for de sagkyndige instanser.

Stiftsøvrigheden kan når som helst under en sags gang foranledige, at sagen mundtligt drøftes mellem repræsentanter for menighedsrådet og de sagkyndige, eventuelt under ledelse af provsten eller en repræsentant for stiftsøvrigheden.

I tilfælde, hvor sager fortsat skal afgøres af Kirkeministeriet, fx sager om nybyggeri vedrørende kirker eller præstegårde, udfører stiftsøvrigheden sagsforberedelsen, herunder indhentning af udtalelser fra konsulenter og andre, før sagen indsendes til ministeriet.

Ifølge økonomilovens § 10 bestyrer stiftsøvrighederne fællesfonden efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren. I lovens § 23 er det bestemt, at stiftsøvrighederne bestyrer kirkernes og præsteembedernes kapitaler, ligeledes efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren¹⁴.

Som fællesbetegnelse for fællesfonden, kirkernes og præsteembedernes kapitaler samt legatmidler anvendes udtrykket stiftsmidlerne.

Stiftsøvrighederne stadfæster endvidere kirkegårdsvedtægterne.

6.2.3 Stiftsøvrighedernes styrelse og organisation

Som nævnt består stiftsøvrigheden af biskoppen og stiftamtmanden. Der findes ingen bestemmelser, som nærmere regulerer kompetencen mellem biskop og stiftamtmand i udøvelsen af deres stiftsøvrighedsfunktioner. De to stiftsøvrighedsmedlemmer er ligestillede. Kan biskop og stiftamtmand ikke blive enige om et givent stiftsøvrighedsanliggende, må de indbringe sagen for Kirkeministeriet til afgørelse.

Hvert af stiftsøvrighedens medlemmer er berettiget til på egen hånd, altså uden det andet medlems samtykke, at henvende sig til omverdenen angående stiftsøvrighedsanliggender, fx henvende sig til Kirkeministeriet angående vejledning, og at tilkendegive sine egne synspunkter i forbindelse med henvendelser fra omverdenen, fx henvendelser fra menighedsråd og præster. Men det medlem af stiftsøvrigheden, som henvender sig eller udtaler sig til omverdenen angående stiftsøvrighedsanliggender, kan naturligvis ikke binde det andet stiftsøvrighedsmedlem til at skulle tilslutte sig en afgørelse i overensstemmelse hermed. Et stiftsøvrighedsmedlem, der henvender sig eller udtaler sig, bør derfor samtidig udtrykke forbehold med hensyn til sagens afgørelse, når den måtte blive forelagt stiftsøvrigheden.

Kirkeministeriet har med virkning fra 1. januar 1986 fastsat regler¹⁵ hvor efter der er gennemført en enhedsadministration for stiftsøvrighedskontorerne og stiftskassererkontorerne.

Stiftsøvrigheden – stiftamtmanden og biskoppen – har som hidtil den over-

ordnede ledelse af funktionerne på stiftsadministrationens kontorer, men den daglige ledelse af og ansvaret for disse funktioner påhviler stiftskontorchefen.

Stiftskontorchefen ansættes og afskediges af Kirkeministeriet efter indstilling fra stiftsøvrigheden. Kontorchefen varetager tillige hvervet som biskoppens juridiske rådgiver (amanuensis) og har pligt til at varetage den daglige ledelse af kontorfunktionerne på biskoppens kontor, uanset om dette har lokalbefællesskab med stiftsadministrationen i øvrigt.

Stiftsøvrigheden ansætter en stiftskasserer, hvis arbejdsområde omfatter administration af stiftets økonomi- og kapitalforvaltning under stiftsøvrighedens tilsyn og i overensstemmelse med de regler, der fastsættes af Kirkeministeriet. Stillingen som stiftskasserer kan ikke forenes med stillingen som stiftskontorchef eller med en stiftsfuldmægtigstilling.

Stiftskassereren har selvstændigt kasseansvar og er således ansvarlig for stiftsmidlernes forsvarlige opbevaring. Aktiver prohiberes af stiftsøvrigheden. Stiftskassereren kvitterer på stiftsøvrighedens vegne for samtlige indbetalinger til stiftsmidlerne og er over for de pengeinstitutter, hvor stiftsmidlerne er anbragt, legitimeret til at foretage udtræk. Dette gælder dog ikke, når midlerne er prohiberet af stiftsøvrigheden, idet dispositioner med hensyn til prohiberede aktiver også skal være underskrevet af stiftsøvrigheden.

Stiftsøvrigheden foretager mindst én gang i hver regnskabstermin et uanmeldt, summarisk kasseeftersyn hos stiftskassereren.

Stiftsøvrighedernes økonomi- og kapitaladministration vedrørende stiftsmidlerne sker ved hjælp af edb. Der er i dette øjemed udviklet et særligt kapitaladministrationssystem, der kombineres med et standard-økonomisystem.

Budget for fællesfondens indtægter og udgifter indsendes af stiftsøvrigheden til Kirkeministeriet hvert år inden 1. marts, jf. økonomilovens § 15.

Regnskabsåret er kalenderåret. Stiftskassereren udarbejder regnskaber to gange årligt (pr. 30. juni og 31. december) til brug for stiftsøvrighedens regnskabsaflæggelse til Kirkeministeriet og Rigsrevisionen. Bilag og anden dokumentation følger med regnskabet til Rigsrevisionen, der er stiftsmidlernes revisionsmyndighed.

Stiftsøvrigheden ansætter også det øvrige personale, der skal varetage funktionerne under stiftsadministrationen. Stiftskontorchefen leder og fordele arbejdet mellem de ansatte, der er forpligtede til at udføre alt forefaldende arbejde under den samlede stiftsadministration, herunder biskoppens kontor. Det er ved økonomiloven bestemt, at lønninger til stiftsadministrationernes personale afholdes af fællesfonden. Der er herved tilvejebragt de nødvendige forudsætninger for ensartet normering og aflønning af personalet på stiftskontorerne.

6.3 Stiftsudvalg

Efter økonomilovens § 23 skal der i hvert stift nedsættes et udvalg til på menighedsrådenes vegne at have indseende med stiftsøvrighedens forvaltning af kirkernes og præsteembedernes kapitaler. De nærmere regler om udvalget fastsættes af kirkeministeren¹⁶.

Stiftsudvalget består af et valgt menighedsrådsmedlem fra hvert af stiftets provstier. Medlemmerne vælges af provstiets menighedsrådsmedlemmer samtidig med valg af læge medlemmer af provstiudvalgene. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om valget¹⁷.

Stiftsøvrigheden indkalder stiftsudvalget 2 gange årligt til møder. På møderne kan udvalgets medlemmer forlange sig forelagt alle oplysninger om stiftsmidlernes udlånsvirksomhed og om kapitalernes anbringelse og afkast. Stiftsøvrigheden udarbejder en beretning om stiftsudvalgets drøftelser. Beretningen underskrives af stiftsudvalgets medlemmer og sendes af stiftsøvrigheden til samtlige menighedsråd og provstiudvalg i stiftet.

KAPITEL 7

Menighedsråd

7.1 Historisk udvikling¹

I overensstemmelse med de almindelige demokratiske strømninger i tiden foreslog en kirkekommission allerede i 1853 indførelse af menighedsråd for derved at åbne mulighed for folkelig indflydelse på forvaltningen af de kirkelige anliggender. I første omgang blev det dog kun til, at det ved et cirkulære i 1856 blev tilladt biskopperne at anbefale, at der på frivillig basis oprettedes menighedsråd, som først og fremmest skulle bistå præsten med forvaltningen af sjælesørgerembedet².

I 1860 forsøgte det at gennemføre en lov om menighedsråd, men uden held.

Først i 1903 blev der vedtaget en menighedsrådslov³. Samtidig nedsatte man ved lov et kirkeligt udvalg, der skulle overveje den kirkeforfatning, der var forudsat i grundloven fra 1849. Loven om menighedsråd fik derfor kun gyldighed til 1910, idet man regnede med, at der til den tid var gennemført en kirkeforfatning. Dette blev som bekendt ikke tilfældet, og der måtte derfor vedtages en ny lov om menighedsråd, hvilket dog først skete i 1912. Den nye lov adskilte sig ikke væsentligt fra loven fra 1903. Præstens uafhængighed af menighedsrådet blev dog udtrykkeligt fastslået.

Først i 1922 blev der gennemført en lov om menighedsråd⁴, der fastsatte, at menighedsrådet under tilsyn af stiftsøvrigheden skulle fungere som kirkens bestyrelse. Menighedsrådet fik også medindflydelse på en række andre kirkelige anliggender, og man fik mulighed for at være medbestemmende ved ansættelse af præst.

Den gældende lov om menighedsråd er fra 1984 med senere ændringer⁵. Den tidligere lovs § 5 om medlemsforholdet til folkekirken er dog fortsat gældende⁶, idet det er tanken, at denne bestemmelse skal afløses af en selvstændig lov om medlemsforholdet til folkekirken. Reglerne om valg til menighedsråd er udskilt i en selvstændig lov⁷.

7.2 Almindelig retlig karakteristik af menighedsråd

Et lokalt demokrati i forbindelse med varetagelsen af kirkelige anliggender er ikke grundlovssikret på samme måde som det lokale selvstyre i kommunale anliggender⁸. Grundloven fastsætter i § 66 kun, at folkekirkens forfatning ordnes ved lov uden nogen nærmere angivelse af forfatningens indhold, og bestemmelsen er i det historiske forløb blevet forstået således, at den alene fastslår, at ordningen af folkekirkens forhold er et lovgivningsanliggende⁹.

Af selve det forhold, at det enkelte menighedsråd efter lovgivningen i princippet hviler på et demokratisk lige og almindeligt lokalt valg, følger imidlertid en vis autonomi.

De enkelte medlemmer af et menighedsråd står således ikke i noget almindeligt underordningsforhold til nogen højere myndighed. De kan pådrage sig strafansvar og erstatningsansvar for ulovligheder og forsømmelser i forbindelse med hvervet, men der kan ikke pålægges dem noget administrativt disciplinært ansvar.

Heller ikke menighedsrådet som helhed står i et almindeligt underordningsforhold til nogen anden myndighed¹⁰. Statslige myndigheder kan kun give et menighedsråd tjenestebefalinger, når der er hjemmel til det i lovgivningen. Der findes heller ikke nogen overordnet myndighed, som har en almindelig adgang til at lave et menighedsråds beslutning om eller til at handle i dets sted.

På den anden side følger det af den gældende lovgivnings indhold, at menighedsrådenes beføjelser i meget høj grad er lovbundne. Menighedsrådene har ikke som de danske kommuner nogen selvstændig budgetret og skatteudskrivningsret. Kommunerne kan inden for visse ret vide rammer – den såkaldte kommunalfuldmagt – af egen drift tage opgaver op med henblik på løsning af det lokale kommunale fællesskabs behov. Noget tilsvarende almindeligt frihedsområde, altså en »menighedsfuldmagt« eller en »kirkefuldmagt« der giver det enkelte menighedsråd mulighed for selvstændigt at tage nye opgaver op med henblik på at tilgodese lokale, kirkelige behov findes ikke efter den gældende lovgivning.

Medens det kan være pligtmæssigt at indtræde i en kommunalbestyrelse – et såkaldt borgerligt ombud – , består der ikke nogen pligt til at lade sig indvælge i et menighedsråd. En sådan pligt ville efter forholdets natur kun kunne påhvile medlemmer af folkekirken, og medlemskab af denne er en frivillig sag.

Det kirkelige lokaldemokrati har været – og er fortsat – udsat for alvorlig kritik. I strukturkommissionens betænkning fra 1971 udtales det således, at det folkekirkelige lokaldemokrati efter kommissionens mening i for ringe grad har fungeret efter sin hensigt, idet menighedsrådenes karakter af folkevalgt beslutningsorgan har været forstyrret af manglende folkelig opbakning af valgene.

Kommissionen udtaler videre, at de mange såkaldte fredsvalg som regel i højere grad skyldes manglende interesse hos befolkningen end enighed om, hvem der bør vælges. Ofte er fredsvalglisten resultatet af forhandlinger mellem kirkeligt aktive kredse evt. sammen med politiske partier, og de kan derfor næppe siges at være repræsentative for folkekirkens medlemmer. Hvor der opstilles flere lister og derfor holdes afstemning, er valgdeltagelsen ringe. Alt dette gør efter strukturkommissionens opfattelse rådernes demokratiske karakter problematisk. Kommissionen peger på, at den manglende interesse omkring menighedsrådsvalgene kan hænge sammen med, at deres myndighedsområde har været for ringe, og at mange råds modvilje mod offentlighed omkring møderne også kan have medvirket til at nedsætte befolkningens interesse for rådernes arbejde¹¹.

Det alvorligste problem for det lokale folkekirkelige demokrati er dog utvivlsomt, at der ikke findes nogen egentlig budgetansvarlig kirkelig myndighed på det lokale plan. Der er således ikke nogen lokal instans, der har et selvstændigt lokaldemokratisk ansvar for prioritering af kirkelige opgaver og for tilvejebringelsen af de nødvendige midler til opgavernes udførelse. Dette problem hænger naturligvis sammen med den kirkelige inddeling med et stort antal helt små sogne uden den nødvendige økonomiske og administrative bærekraft.

7.3 Menighedsrådets sammensætning

Der vælges efter menighedsrådsloven et menighedsråd for hvert sogn.

Er der flere kirker i et sogn, og er der til hver kirke henlagt et særskilt distrikt, vælges et menighedsråd for hvert distrikt.

Menighedsrådene i et pastorat med to eller flere sogne eller i et sogn med to eller flere kirkedistrikter kan beslutte, at pastoratet eller sognet skal have fælles menighedsråd, når et menighedsmøde i hvert af sognene eller distrikterne ønsker det.

Menighedsrådet består af de præster, der er ansat eller konstitueret i pastoratet¹², samt mindst seks medlemmer, der vælges efter menighedsrådsvalgloven. Præster, som uden at være ansat eller konstitueret i pastoratet yder bistand ved dets betjening, har ret til uden stemmeret at deltage i rådets møder.

Antallet af valgte medlemmer fastsættes af biskoppen efter folketallet i menighedsråds kredsen på grundlag af den opgørelse af folketallet, der offentliggøres af Danmarks Statistik pr. 1. januar i valgåret. Antallet udgør seks for det første tusinde og yderligere et medlem for hvert påbegyndt tusinde, dog ikke over femten i alt. Har to eller flere sogne eller kirkedistrikter fælles me-

nighedsråd, fastsættes antallet af medlemmer efter det samlede folketal og fordeles på de enkelte sogne eller distrikter i forhold til folketal i hvert af dem. Et sogn eller distrikt skal dog have mindst et medlem.

Kirkeministeren kan efter forhandling med biskoppen bestemme, at der oprettes menighedsråd for grupper af personer, der udgør en særlig menighed. Kirkeministeren fastsætter regler for sådanne menighedsråds sammensætning og beføjelser.

Hvis en valgmenighed i medfør af lov om bestyrelse og brug af folkekirken kirker benytter en sognemenigheds kirke, er valgmenigheden efter regler, der fastsættes af kirkeministeren, berettiget til at vælge en repræsentant, der tiltræder menighedsrådet. Repræsentanten har kun stemmeret i sager vedrørende den fælles brug af kirken og kirkegården samt ved valget af læge medlemmer af provstiudvalget.

7.4 Valg til menighedsråd

Efter menighedsrådsvalgloven vælges medlemmer af menighedsråd for 4 år, regnet fra et kirkeårs begyndelse¹³. Mandaterne bortfalder dog i intet tilfælde, før nyvalg har fundet sted.

Ordinære valg foregår i første halvdel af november måned. Kirkeministeren fastsætter, hvornår valgene finder sted.

Valgret til menighedsrådet har ethvert medlem af folkekirken, der er fyldt 18 år¹⁴, medmindre den pågældende stiller sig i afgjort modsætning til folkekirken ved åbenlyst at fornægte kristentroen.

Medlemmer af folkekirken, som ikke har dansk indfødsret, har dog kun valgret, hvis de har haft bopæl her i riget uafbrudt i et år forud for valget.

Valgmenighedsmedlemmer har ikke valgret til menighedsråd.

Personer, der er umyndiggjort med retsvirkning her i landet, har heller ikke valgret.

Valgbar til menighedsråd er enhver, som opfylder betingelserne for valgret, medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt ødmønde gør ham uværdig til at være medlem af et menighedsråd. Spørgsmålet om fortabelse af valgbarhed på grund af straf afgøres af det nyvalgte menighedsråd. Afgørelsen kan indbringes for kirkeministeren.

Præster ansat i folkekirken er ikke valgbare, idet disse er fødte medlemmer af menighedsråd, dog med nærmere fastlagte begrænsninger af medlemsbeføjelserne.

Ingen kan udøve valgret uden at være optaget på en valgliste.

Valget forberedes og ledes i hver menighedsråds kreds af en valgbestyrelse.

Valgbestyrelsen består af 3 medlemmer, der vælges blandt menighedsrådets medlemmer. Valgbestyrelsen vælger selv sin formand.

Kommunalbestyrelsen skal på begæring af valgbestyrelsen bistå denne i forbindelse med valget.

Afstemningen sker i henhold til kandidatlister, på hvilke bestemte personer bringes i forslag til valg.

Listerne indleveres til formanden for valgbestyrelsen eller til en anden person efter valgbestyrelsens bemyndigelse. De kan tidligst indleveres kl. 19 syv uger før valgdagen og skal være indleveret senest kl. 19 seks uger før valgdagen.

Kandidatlisterne skal indeholde oplysning om kandidaternes navn, bopæl og fødselsdato. En kandidatliste kan indeholde færre navne end det antal medlemmer, der skal vælges. Antallet af navne på en liste må ikke overstige det antal personer, der skal vælges, med mere end 6. Intet navn må opføres på en kandidatliste uden vedkommendes samtykke, der skal foreligge skriftligt for valgbestyrelsen. Ingen kan opstilles på mere end én liste. Valgbestyrelsen kan ikke slette nogen af listen, fordi vedkommende er straffet.

Kandidatlisterne skal være underskrevet af mindst 5 og højst 15 vælgere som stillere. Ingen kan være stiller for mere end én kandidatliste eller for en liste, hvorpå den pågældende selv er opført. Anmeldelsen af kandidatlisten skal indeholde oplysning om hver enkelt stillers navn, bopæl og fødselsdato og om, hvem valgbestyrelsen kan rette henvendelse til vedrørende listen.

Kandidatlister kan anmeldes at ville støtte hinanden (listeforbund).

Valgbestyrelsen skal foranledige, at reglerne for opstilling og indgivelse af kandidatliste bekendtgøres ved alle regelmæssige gudstjenester i menighedsråds kredsen de to første søndage i september samt i de stedlige dagblade eller lokalaviser.

Kandidatlisterne samt oplysning om anmeldte listeforbund bekendtgøres af valgbestyrelsen senest 3 uger før valgdagen.

Foreligger der kl. 19 fire uger før valgdagen kun 1 gyldig kandidatliste, aflyser valgbestyrelsen afstemningen, og der gives stillerne adgang til senest 2 uger efter valgdagen at indlevere en særlig liste over de personer, der ønskes som stedfortrædere. I dette tilfælde kan stedfortræderne anføres som personlige.

Valgbestyrelsen udarbejder stemmesedler på grundlag af de indgivne kandidatlister.

Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om kandidatlisters og stemmesedlers udarbejdelse og indretning.

Valgret udøves ved personligt møde på valgstedet. Vælgere, der er forhindret i at møde frem på afstemningsstedet i det tidsrum, afstemningen finder sted, kan dog afgive brevstemme efter nærmere fastsatte regler, der svarer til reglerne for brevstemme til kommunalvalg.

Stemmeafgivningen er skriftlig og hemmelig. Der kan afgives stemme en-

ten på en liste som sådan eller på en af de personer, der er opført på listen.

Valget opgøres som et forholdstalsvalg.

De kandidater, der ikke erklæres for valgte, betragtes som stedfortrædere for de valgte på samme liste.

En kort beretning om valget indføres i menighedsrådets forhandlingsbog og underskrives af valgbestyrelsen. En udskrift af forhandlingsbogen sendes snarest af valgbestyrelsens formand gennem provsten til biskoppen.

Valgbestyrelsen underretter kandidaterne om valgets udfald og giver de valgte oplysning om det medlemsnummer, som vedkommende er valgt med.

Fører valget ikke til dannelse af et fuldtalligt menighedsråd, udskrives valg med henblik på at gøre rådet fuldtalligt (udfyldningsvalg). Vælges der heller ikke ved dette valg et fuldtalligt menighedsråd, dannes rådet af de medlemmer, der er valgt, sammen med præsten eller præsterne.

Afholdes der ikke valg i en menighedsrådsreds, udskrives der nyt valg. Vælges der ingen medlemmer, mister menigheden sin indstillingsret ved præstevalg. Menighedsrådets øvrige hverv overtages af præsten eller præsterne, der kan antage lønnet medhjælp til hvervets udførelse.

Kirkeministeren fastsætter nærmere regler for valgets foretagelse og opgørelse.

Klager over valget skal indgives skriftligt til provsten senest ugedagen efter valget. Provsten sender sagen til biskoppens afgørelse efter at have indhentet valgbestyrelsens udtalelse. Biskoppens afgørelse kan både af valgbestyrelsen og klageren indbringes for kirkeministeren.

Hvis valget erklæres ugyldigt, skal der snarest muligt afholdes omvalg. Ved omvalg kan kun de personer, der var opført på valglisten og var valgberettigede på valgdagen, afgive stemme.

Forkastes et medlems valg, indtræder stedfortræderen i den pågældendes sted. Kan besættelse af pladsen ikke ske herved, eller kan mandatet ikke overføres til en kandidatliste, som den pågældende liste har anmeldt listeforbund med, skal der snarest muligt afholdes udfyldningsvalg.

Har flere sogne eller kirkedistrikter fælles menighedsråd, foretages valget selvstændigt og med særlige kandidatlister for hvert af sognene eller distrikterne under ledelse af den fælles valgbestyrelse. Opgørelsen af valget foretages i hvert sogn eller kirkedistrikt for sig.

7.5 Menighedsrådets konstituerende møde

Et nyvalgt menighedsråd skal efter menighedsrådsloven afholde et konstituerende møde, inden dets funktionsperiode begynder. Det først valgte medlem

indkalder til mødet og leder mødet, indtil formanden er valgt. Spørgsmålet, om en kandidat har mistet sin valgbarhed på grund af straf, behandles på det næste møde.

Uanset at afholdelse af konstituerende møde før funktionsperiodens begyndelse er foreskrevet i menighedsrådsloven, må det antages, at det, der vedtages på mødet, alene opnår retsvirkning fra funktionsperiodens begyndelse, hvis forholdene er uforandrede. Et medlems død eller fraflytning fra sognet i tiden mellem det konstituerende møde og funktionsperiodens begyndelse må således medføre, at nyt konstituerende møde må afholdes, selv om dette først kan ske i funktionsperioden. Der kan på dagsordenen for konstituerende møder, der afholdes før funktionsperiodens begyndelse, alene optages konstitueringsspørgsmål¹⁵.

De nyvalgte medlemmer afgiver på det konstituerende møde en erklæring på ære og samvittighed om at ville udføre det dem betroede hverv i troskab mod den danske evangelisk-lutherske folkekirke, så at den kan byde gode vilkår for den kristne menigheds liv og vækst. Erklæringen skal kun afgives af medlemmer, der første gang indvælges i et menighedsråd.

Menighedsrådets formand vælges af de valgte medlemmer. Præster, der er fødte medlemmer, har således ikke valget ved formandsvalget. Præster er derimod valgbare som formand. Valget, der gælder for et år ad gangen sker ved hemmelig afstemning.

Den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde for formandsvalget er det såkaldte »bundne flertalsvalg¹⁶. Efter denne valgmåde kræves der til valg som formand ved første afstemning stemmeflertal af menighedsrådets tilstedeværende medlemmer, d.v.s. at over halvdelen af de tilstedeværende medlemmers stemmer skal falde på samme kandidat.

Opnås sådant flertal ikke, foretages ny afstemning. Ved denne afstemning kan der bringes nye kandidater i forslag. Opnår en kandidat flertal ved anden afstemning, eller afgives der ved denne kun stemmer på én kandidat, er den pågældende valgt.

Bringer anden afstemning heller ikke nogen afgørelse, foretages et valg, hvor der kun kan stemmes på de to, der ved anden afstemning har fået flest stemmer (»bundet valg«). I tilfælde af stemmelighed afgøres det ved lodtrækning, på hvilke to der ved det bundne valg (tredje afstemning) skal stemmes. Står stemmerne lige ved tredje afstemning, skal afgørelsen træffes ved lodtrækning.

Søndagen efter det første møde bekendtgør præsten fra prædikestolen, hvem der er valgt til medlemmer af menighedsrådet, og hvem der er valgt til menighedsrådets formand.

Når formanden er valgt, vælger menighedsrådet blandt sine medlemmer en næstformand til at fungere i formandens forfald. Valget foregår efter samme

regler som formandsvalget. Der kan altså ikke foretages samlet valg efter forholdstalsvalgmåden af formand og næstformand.

Et medlem af menighedsrådet er pligtig at modtage valg til formand eller næstformand. Et medlem er dog kun pligtig at være formand i 4 år.

Menighedsrådet vælger af eller uden for sin midte en kirkeværge og en kasserer. Såfremt kassererforretningerne er knyttet til en af kirkens funktionærstillinger, bortfalder valget af kasserer. Formanden kan ikke vælges til kirkeværge eller kasserer.

Kirketjeneren og funktionærer, der er ansat ved kirkegården, kan ikke vælges til kirkeværge.

Menighedsrådet vælger af sin midte en sekretær, medmindre sekretærhvervet er knyttet til en af kirkens funktionærstillinger.

Menighedsrådet vælger også af sin midte en person, der bemyndiges til på rådets vegne at give forskrifter og anvisninger til og modtage henvendelser fra kirkefunktionærerne i tjenstlige forhold. En funktionær, der er ansat ved kirken eller kirkegården, kan ikke vælges til at varetage disse forretninger.

Menighedsrådet fastsætter en vedtægt for forretningsområdet for kirkeværge og kasserer, sekretær samt kontaktpersonen til kirkefunktionærerne.

Menighedsrådet vælger endelig af sin midte en person, der bemyndiges til sammen med formanden at underskrive dokumenter vedrørende køb, salg og andre dispositioner over fast ejendom og optagelse af lån, samt af eller uden for sin midte en bygningskyndig til at deltage i de årlige synsforretninger.

Foruden valg til de forannævnte enkeltmandsposter vælger menighedsrådet medlemmer til en række udvalg.

For selvejende kirker nedsætter menighedsrådet således et stående udvalg på mindst 3 af menighedsrådets medlemmer. Kirkeværgen kan ikke vælges til medlem af udvalget.

Udvalget varetager tilsynet med kirkens og kirkegårdens vedligeholdelse og drift, kirkeværgens forretningsførelse samt udførelse af mindre arbejder ved kirke og kirkegård. Menighedsrådet fastsætter i en vedtægt nærmere regler for udvalgets virksomhed og beføjelser.

For ikke-selvejende kirker skal menighedsrådet nedsætte et stående udvalg bestående af en sognepræst og to af dets valgte medlemmer til varetagelse af menighedens interesser med hensyn til kirken, kirkegården m.m. Udvalget skal have lejlighed til at udtale sig om alle større arbejder, der udføres ved kirken eller kirkegården, og har ret til gennem menighedsrådet at henvende sig til de kirkelige tilsynsmyndigheder.

Er der flere menighedsråd i et pastorat, skal der nedsættes et stående præstegårdsudvalg. Udvalget består af et lige stort antal medlemmer fra hvert menighedsråd.

Udvalget varetager administrationen af præsteembedets faste ejendom.

Menighedsrådene fastsætter i en vedtægt nærmere regler for udvalgets virksomhed og beføjelser. Er der ikke enighed mellem rådene om vedtægtens indhold, træffes afgørelsen på et fælles møde ved almindelig stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed afgør biskoppen sagen.

Ved valg af medlemmer til udvalg skal forholdstalsvalgmåden anvendes, hvis dette kræves af noget medlem af rådet.

Forholdstalsvalg foretages efter den såkaldte d'Hondts metode således¹⁷: Menighedsrådets medlemmer deles i de grupper, hvori medlemmerne har anmeldt for formanden at ville stemme sammen ved det pågældende valg. Hver gruppes medlemstal divideres først med 1, derefter med 2, derefter med 3 o.s.v. De herefter fremkomne kvotienter angiver den rækkefølge, i hvilken de enkelte grupper kan vælge deres repræsentanter. Den største af samtlige kvotienter betegner mandat nr. 1, den næststørste mandat nr. 2 og så fremdeles, indtil det antal mandater, der skal fordeles, er opbrugt. Er to eller flere kvotienter lige store, afgøres rækkefølgen ved lodtrækning.

Nogle eksempler vil illustrere dette:

Et menighedsråd på 9 medlemmer skal vælge et udvalg på 3 medlemmer. Der anmeldes følgende grupper: A 5 medlemmer, B 3 medlemmer og C 1 medlem.

Fordelingen bliver herefter:

A	B	C
5 ¹	3 ²	1
2,5 ³	1,5	0,5
1,66	1	0,33

Gruppe A vil således få plads nr.1 og 3 og gruppe B plads nr. 2, medens gruppe C ikke vil blive repræsenteret i udvalget.

Et menighedsråd på 15 medlemmer skal vælge et udvalg på 5 medlemmer. Der anmeldes følgende grupper: A 6 medlemmer, B 4 medlemmer, C 3 medlemmer og D 2 medlemmer.

Fordelingen bliver herefter:

A	B	C	D
6 ¹	4 ²	3 ³	2 ^{5?}
3 ⁴	2 ^{5?}	1,5	1
2 ^{5?}	1,33	1	0,66

Gruppe A vil således få plads nr. 1 og 4, gruppe B plads nr. 2, gruppe C plads nr. 3, medens der om plads nr. 5 må ske lodtrækning mellem grupperne A, B og D.

Når det antal repræsentanter, som de enkelte grupper skal have, er bestemt, skal grupperne straks meddele formanden, hvem der udpeges til de pladser, som tilfalder gruppen. Hvis en gruppe giver afkald på at få en eller flere repræsentanter, fordeles de ledigblevne pladser mellem de andre grupper.

Menighedsrådets formand skal forud for afstemninger, ved hvilke forholdstalsvalgmåden er krævet anvendt, anmode medlemmerne om overfor ham at anmelde, hvilke grupper de ønsker at tilslutte sig.

Medlemmerne kan frit tilslutte sig den gruppe, de ønsker at stemme sammen med, men må tilkendegive dette overfor formanden. Gruppeanmeldelsen gælder kun det pågældende valg, og der kan ikke med retlig virkning indgås aftaler om bestemte grupperinger ved fremtidige valg.

Der kan ikke ved de valg, som menighedsrådet foretager, træffes beslutning om, at det skal gælde for en kortere periode end angivet i loven, selv om en sådan tidsbegrænsning vedtages énstemmigt og altså sker med kandidaternes tiltræden. En afkortning af perioden kan kun finde sted ved, at menighedsrådet efter ansøgning bevilger fritagelse, og en sådan fritagelse må tidligst meddeles umiddelbart før det tidspunkt, fra hvilket den skal have virkning¹⁸.

Der skal ikke foretages nyt valg af udvalgsmedlemmer, selvom et menighedsrådsmedlem i løbet af rådets funktionsperiode tilkendegiver at ville tilslutte sig en anden gruppe end hidtil¹⁹.

7.6 Menighedsrådets beslutningsprocedure

7.6.1 Indledning

Der findes i menighedsrådslovens kapitel 3 en række – ikke særlig udførlige – regler om menighedsrådets beslutningsprocedure. Det bestemmes imidlertid i menighedslovens § 12, at menighedsrådet skal fastsætte en forretningsorden, jf. herom 7.6.2. Herudover reguleres menighedsrådets forhandlinger af en række bestemmelser i forvaltningsloven, jf. herom kapitel 13, ligesom der på en række områder findes almindelige retsgrundsætninger for forvaltningsmyndigheders sagsbehandling og for kollegiale organers tilvejebringelse af beslutninger. Disse regler foreligger ikke i skriftlig form, og deres indhold kan derfor undertiden give anledning til tvivl, men principielt er de lige så bindende som udtrykkelige lovregler. Som eksempler på sådanne retsgrundsætninger kan nævnes, at ingen kan deltage i afgørelse af sin egen sag eller en sag, hvori han har en væsentlig og personlig interesse²⁰, og at et medlem har ret til den indsigt i en sags akter, der er nødvendig, for at han på forsvarligt grundlag kan afgive sin stemme.

7.6.2 Menighedsrådets forretningsorden

Som nævnt under 7.6.1 bestemmes det i menighedsrådsloven, at menigheds-

rådet skal fastsætte en forretningsorden. Bortset fra en bestemmelse om, at et inhabilt medlem skal forlade mødelokalet, angiver loven ikke, hvad forretningsordenen kan eller skal indeholde. Efter den almindelige opfattelse af en forretningsorden²¹ må det antages, at der i forretningsordenen skal optages de nødvendige bestemmelser om menighedsrådets forhandlinger, fx bestemmelser om mødeindkaldelser, dagsordensmateriale, mødeledelse, sagsbehandling og afstemninger og andre *processuelle* forhold.

Menighedsrådets forretningsorden kræver ikke nogen højere myndigheds stadfæstelse, og menighedsrådet kan derfor på egen hånd ændre dens bestemmelser.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der tilkommer et menighedsråd en ubegrænset frihed med hensyn til de spørgsmål, forretningsordenen omhandler. Om formen for menighedsrådets forhandlinger og for tilvejebringelsen af dets beslutninger gælder i vidt omfang retsregler, der er bindende uden hensyn til, om rådet har vedtaget dem i en forretningsorden og uden hensyn til, om rådets forretningsorden måtte indeholde modstridende bestemmelser.

De nævnte retsregler kan være udtrykkelige lovbestemmelser, fx at menighedsrådets beslutninger træffes i møder, og at mindst halvdelen af medlemmerne skal være til stede, for at rådet er beslutningsdygtigt.

Man kan heller ikke i forretningsordenen forringe de rettigheder, som tilkommer det enkelte medlem af menighedsrådet ifølge loven eller almindelige retsgrundsætninger.

Selv om den overvejende del af den forretningsorden, som menighedsrådet skal vedtage, således vil komme til at bestå af regler, der under alle omstændigheder er bindende, er eksistensen af en sådan forretningsorden ikke uden værdi. Den omstændighed, at reglerne foreligger i skriftlig form, vil bidrage både til, at visse konfliktsituationer kan undgås og til at opståede konfliktsituationer hurtigt kan finde en i hvert fald midlertidig løsning. Det må også anses for hensigtsmæssigt, at de beføjelser, der tilkommer formanden med hensyn til den rent praktiske mødeledelse, har en vis forankring i en skriftlig forretningsorden²².

Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer har udarbejdet et forslag til forretningsorden for menighedsråd. Landsforeningens udkast består imidlertid i alt væsentligt i en gengivelse af bestemmelser fra menighedsrådsloven og menighedsrådsvalgloven. Der er således kun i beskedent omfang tale om, at forretningsordensforslaget uddyber eller supplerer lovgivningens regler, således som det fx er tilfældet i den vejledende normalforretningsorden for kommuner, som Indenrigsministeriet har udarbejdet²³.

Det bestemmes i landsforeningens forslag til forretningsorden, at forretningsordenen udleveres til hvert enkelt medlem af menighedsrådet og at den

er gældende for menighedsrådets funktionstid, medmindre ændringer vedtages.

Som foran berørt bestemmes det i menighedsrådslovens § 12, at menighedsrådets forretningsorden skal indeholde en bestemmelse om, at et medlem, der ikke kan deltage i en sags behandling, skal forlade mødelokalet under forhandlingerne og afstemningen. Dette gælder såvel i tilfælde af inhabilitet, jf. lovens § 13, som i de tilfælde, hvor præster og kirkefunktionærer deltagelse i forhandling og afstemning er begrænset, jf. lovens § 14²⁴.

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 12, at hvis der er uenighed i menighedsrådet om forretningsgangen, afgøres spørgsmålet af biskoppen. Dette gælder også forståelse af bestemmelser i forretningsordenen.

7.6.3 Tid og sted for møder. Møders offentlighed

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 10, at menighedsrådet træffer beslutning om, når og hvor ordinære møder skal afholdes. Bestemmelser herom kan, om det ønskes, fastsættes i forretningsordenen.

Det må antages, at fastlæggelsen af mødetidspunkter skal ske under rimelig hensyntagen til medlemmernes mulighed for at deltage i møderne²⁵.

Det bestemmes endvidere i menighedsrådslovens § 10, at ekstraordinære møder skal afholdes, når menighedsrådets formand, en sognepræst eller mindst en tredjedel af medlemmerne ønsker det.

Et ekstraordinært møde bør søges afholdt snarest muligt. Hvis det ikke er muligt at afholde mødet, inden det næste ordinære møde i menighedsrådet finder sted, bør det spørgsmål, som har givet anledning til ønsket om indkaldelse af ekstraordinært møde, optages som et særligt punkt på dagsordenen for det førstkommende ordinære møde²⁶.

Alle menighedsrådsmøder sammenkaldes af formanden.

Hvis et medlem er forhindret i at deltage i et menighedsrådsmøde, skal dette meddeles til formanden før mødet.

I menighedsrådets beslutningsprotokol skal det for hvert enkelt møde anføres, hvilke medlemmer, der har været fraværende.

Det bestemmes endvidere i menighedsrådslovens § 10, at flere menighedsråd i et pastorat skal samles til et fælles møde efter anmodning fra

- 1) en sognepræst,
- 2) formanden for et af menighedsrådene,
- 3) et af menighedsrådene eller
- 4) en tredjedel af medlemmerne i hvert af rådene.

Fællesmøder indkaldes og ledes af formanden for hovedsognets menighedsråd.

Ved kirkevisitats kan biskop eller provst beramme møde med menighedsrådet eller dets valgte medlemmer alene.

I menighedsrådslovens § 11 er fastsat, at den endelige behandling af de kirkelige kassers årlige budget og regnskab sker i offentlige møder, men at rådet i øvrigt selv bestemmer, i hvilket omfang dets møder skal være offentlige.

Beslutning om møders offentlighed kan træffes i menighedsrådets forretningsorden. Det kan således fastsættes, at menighedsrådets møder normalt er offentlige, dog således at rådet til enhver tid kan bestemme, at et møde helt eller delvist skal holdes for lukkede døre. Det kan også omvendt fastsættes, at menighedsrådets møder normalt ikke er offentlige, men at rådet dog til enhver tid kan bestemme, at et møde helt eller delvist skal være offentligt.

Bestemmelse om, hvorvidt et møde skal være offentligt eller lukket, kan træffes såvel før som under et møde²⁷. Det siger dog sig selv, at en beslutning om, at et møde skal være offentligt, for at have nogen værdi må træffes forud for det pågældende møde. Kirkeministeriet har da også udtalt, at der bør ske bekendtgørelse om afholdelse af offentligt menighedsrådsmøde, fx i et lokalt blad eller i et kirkeblad, der udgår til alle sognets husstande, hvorimod det ikke kan anses for tilstrækkeligt, at en bekendtgørelse alene sker fra prædikestolen²⁸. Kirkeministeriet har også udtalt, at mødet må bekendtgøres med passende varsel, der ikke bør være under en uge, og at offentlige menighedsrådsmøder må afholdes i et egnet lokale, som må have en sådan størrelse, at det foruden menighedsrådsmedlemmerne kan rumme siddepladser for et ikke ubetydeligt antal tilhørere. Ministeriet tilføjede, at man måtte finde det uheldigt, at offentlige menighedsrådsmøder henlægges til et privat hjem, idet allerede dette vil kunne afholde interesserede i at overvære mødet. Hvis der i vedkommende sogn findes et egnet lokale, som almindeligt benyttes til offentlige møder og sammenkomster, bør offentlige menighedsrådsmøder derfor så vidt muligt henlægges til et sådant lokale²⁹.

Menighedsrådet kan fastsætte et ordensreglement for offentlige møder. Det må i reglementet bl.a. kunne forbydes, at tilhørerne medbringer båndoptagere³⁰.

Menighedsrådet kan formentlig også beslutte at give – eller afslå – adgang til optagelse af offentlige møder med henblik på udsendelse over fx lokalradioen. En tilladelse vil kunne tidsbegrænses og vil i øvrigt kunne gives på nærmere angivne vilkår³¹.

Om medlemmernes tavshedspligt med hensyn til, hvad der passerer i lukkede møder, henvises til 7.6.8.8.

Hvis der ikke på menighedsrådets initiativ i almindelighed gives offentlig heden meddelelse om, hvad der besluttet på lukkede møder i menighedsrådet, må det formentlig antages at der – med respekt af lovgivningens regler om

tavshedspligt – påhviler menighedsrådet pligt til at imødekomme begæringer om at få oplyst, hvilke konkrete beslutninger der er truffet i de pågældende møder³².

7.6.4 Menighedsmøder

Efter menighedsrådslovens § 34 skal der afholdes menighedsmøde i en menighedsrådsreds,

- 1) når de kirkelige tilsynsmyndigheder anmoder derom,
- 2) efter beslutning af menighedsrådets formand,
- 3) når et flertal af menighedsrådet anmoder derom,
- 4) når en af præsterne sammen med mindst et valgt medlem anmoder derom,
- 5) når 25 valgberettigede medlemmer af menigheden skriftligt anmoder derom, eller
- 6) hvis det i øvrigt er foreskrevet i lovgivningen.

Menighedsmøder for flere menighedsrådsredse i et pastorat afholdes efter anmodning fra de kirkelige tilsynsmyndigheder eller fra et menighedsråd i pastoratet.

Menighedsmøder sammenkaldes for en enkelt menighedsrådsreds af menighedsrådets formand, for flere menighedsrådsredse i samme pastorat af formanden for hovedsognets menighedsråd. Formanden fastsætter tid og sted for mødet.

Bekendtgørelse om afholdelse af menighedsmøde sker efter menighedsrådets bestemmelse på en måde, der sikrer, at så mange som muligt bliver bekendt med mødets afholdelse. I bekendtgørelsen skal det angives, hvilke emner der skal behandles på mødet.

Til menighedsmøder har alle medlemmer af folkekirken inden for vedkommende kreds eller kredse adgang. Ved afstemning er kun de valgberettigede medlemmer af menigheden stemmeberettigede³³.

Hvis andet ikke er fastsat ved særlig lovbestemmelse, ledes mødet af en ordstyrer, der vælges af mødedeltagerne³⁴. Ordstyreren sørger for, at der udfærdiges et referat af mødet. Om resultatet af mødet indføres en bemærkning i menighedsrådets beslutningsprotokol, for fælles menighedsmøder i beslutningsprotokollen for det menighedsråd, hvis formand har sammenkaldt mødet.

Der er – med en enkelt undtagelse jf. nedenfor – *ikke* i lovgivningen tilagt menighedsmøder selvstændig afgørelsesmyndighed, men i nogle tilfælde foreskriver loven, at en ordning for at kunne vedtages af menighedsrådet eller andre kirkelige myndigheder skal have tilslutning af et menighedsmøde.

Tilslutning fra et menighedsmøde kræves således 1) for at biskoppen kan tillade, at et pastorat med to eller flere sogne eller et sogn med to eller flere kirkedistrikter har fælles menighedsråd³⁵, og 2) for at en bestemt person efter indstilling fra menighedsrådet kan beskikkes som præst, uden at de for præsteembeders besættelse i almindelighed gældende regler er iagttaget.

For at sagen skal kunne fremmes, kræves der i sidstnævnte tilfælde tilslutning fra 2/3 af de på menighedsmødet afgivne stemmer. Menighedsmøder, der afholdes i denne anledning, kan med biskoppens godkendelse holdes delt i flere møder, såfremt mangel på tilstrækkelig rummeligt mødelokale efter biskoppens skøn gør det ønskeligt³⁶.

I et enkelt tilfælde er den *besluttende myndighed* dog henlagt til menighedsmødet. Stiftsbåndsløsning sker således på grundlag af en af et menighedsmøde – med 3/4 af de afgivne stemmer for forslaget – truffet beslutning. Det dog yderligere en betingelse at menighedens præst eller en af dens præster tiltræder beslutningen³⁷.

7.6.5 Mødeforberedelse og mødeindkaldelse. Dagsorden

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 7, at formanden forbereder menighedsrådets møder og indkalder medlemmerne til disse. Det må således påhvile menighedsrådets formand i rimelig tid før møderne at sende rådets medlemmer meddelelse om de sager, der agtes forhandlet på mødet, og der skal gives medlemmerne adgang til i passende tid før mødet at gøre sig bekendt med de dokumenter, der vedrører de til behandling kommende sager. Nærmere bestemmelser herom kan fastsættes i forretningsordenen³⁸.

I det udkast til forretningsorden for menighedsråd, som er udarbejdet af Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer, er det fastsat, at indvarsling til menighedsrådets møder skal ske skriftligt til hvert enkelt medlem med normalt mindst 8 dages varsel. Det er også fastsat, at mødeindkaldelsen skal indeholde dagsorden for mødet, samt at sager, der ikke er optaget på denne dagsorden, kun kan behandles og afgøres på mødet, hvis alle medlemmer er til stede og enstemmigt vedtager det.

Den dagsorden, som formanden udsender, må betragtes som et forslag til dagsorden, idet det må tilkomme menighedsrådet selv at fastsætte sin endelige dagsorden. Det følger heraf bl.a. at formanden ikke kan afslå at optage et forslag, som et medlem rettidigt har indsendt, på dagsordensudkastet. Dette får betydning, hvis en afstemning om sagens optagelse på dagsordenen går formanden imod, idet sagen da kan behandles efter reglerne om dagsordenssager, og ikke blot som en sag uden for dagsordenen³⁹.

Det forekommer ofte, at der på dagsordener figurerer sager, der forelægges til orientering, til efterretning eller som meddelelser fra formanden el. lign. Sådanne sager har det fælles træk, at formålet med forelæggelsen er at under-

rette eller oplyse menighedsrådet om et bestemt emne. Det er således ikke hensigten, at der skal træffes beslutning.

Der kan i forbindelse med sådanne sager på mødet fremsættes uddybende bemærkninger og spørgsmål, men egentlig forhandling kan ikke finde sted, og der kan ikke træffes beslutning, medmindre alle mødedeltagerne er enige herom. I så tilfælde optages den pågældende sag til forhandling som en sag uden for dagsordenen, og behandles herefter i øvrigt som en almindelig dagsordenssag. Beslutninger indføres i beslutningsprotokollen, og medlemmer med afvigende mening har krav på, at også denne indføres i protokollen. Hvis et medlem i anledning af de oplysninger, der er meddelt på mødet, ønsker en egentlig forhandling med henblik på, at der træffes beslutning, og der ikke er enighed om at tage sagen op uden for dagsordenen, må medlemmet anmode om at få sat sagen på dagsordenen for et kommende møde⁴⁰.

Et menighedsråd kan ikke gøres til forum for forhandlinger af et hvilket som helst indhold. Dette indebærer, at de sager, der optages på menighedsrådets dagsorden, må holde sig inden for området af sådanne folkekirkelige anliggender, som det tilkommer menighedsrådet at varetage. Det er således ikke et menighedsråds opgave at fremsætte udenrigspolitiske udtalelser eller meningstilkendegivelser eller at tage standpunkt i landspolitiske anliggender. Selv om det tilkommer menighedsrådet at tage stilling til den endelige dagsorden for et møde, er der altså retlige grænser for menighedsrådets rådighed over dagsordenen og beslutningsgrundlaget. Et menighedsråd kan ikke optage en sag på dagsordenen og træffe beslutning i sagen, hvis det herved træffer en beslutning, der strider mod lovgivningen⁴¹.

Der findes ikke i lovgivningen bestemmelser, der angiver, hvilket materiale og hvilke oplysninger der skal foreligge, for at en sag er tilstrækkeligt oplyst til, at menighedsrådet har et forsvarligt grundlag for dets beslutning. Det må imidlertid påhvile menighedsrådet og i særlig grad formanden at sørge for, at der tilvejebringes det fornødne materiale til bedømmelsen af de foreliggende sager⁴².

Det må anses for en almindelig offentligretlig grundsætning, dels at en sag skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag, dels at det herefter fornødne materiale skal være tilgængeligt forud for mødet, således at medlemmerne har en rimelig tid til at forberede deres stillingtagen. Den omstændighed, at yderligere fremkommet materiale ikke forud for mødet har været tilgængeligt i den foreskrevne periode, er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at et medlem kan forlange, at sagen ikke undergives behandling og afstemning. Det må tillige kræves, at der er tale om akter eller oplysninger, der er nødvendige eller relevante for en stillingtagen til sagen. Endvidere er det almindeligt antaget, at forretningsordensbestemmelser om, at sagsmateriale forud skal være tilgængeligt for medlemmerne i en bestemt pe-

riode, kan fraviges, hvis samtlige mødedeltagere er enige herom. I mangel af enighed kan kravet om den forudgående fremlæggelse af materialet kun fraviges, hvis det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til den pågældende sag, eller hvis sagen ikke tåler udsættelse⁴³.

Hvis samtlige medlemmer er enige herom, er der intet til hinder for, at en sag kan behandles uden for dagsordenen, da regler om udarbejdelse og udsendelse af dagsordener i hovedsagen er begrundet i hensynet til medlemmernes mulighed for at forberede deres stillingtagen til sagerne⁴⁴.

Det bilagsmateriale, der alene er fremsendt til menighedsrådets medlemmer til brug ved mødet, er internt arbejdsmateriale. Pressen har kun ret til at få dette materiale udleveret i den udstrækning, det følger af de almindelige regler i lov om offentlighed i forvaltningen. Det følger heraf, at internt arbejdsmateriale, i den udstrækning det efter menighedsrådets beslutning afgives til udenforstående, kan miste karakteren af internt arbejdsmateriale med den virkning, at det ikke kan nægtes udleveret, fx til pressen⁴⁵.

Under forhandlingerne har menighedsrådets medlemmer indbyrdes pligt til at meddele hinanden oplysninger, som de sidder inde med, hvis oplysningerne må antages at være af væsentlig betydning for sagens bedømmelse, fx oplysninger om en ansøgers kvalifikationer⁴⁶.

Det er overladt til menighedsrådets afgørelse, om der til brug for behandlingen af en bestemt sag i rådet skal indhentes yderligere oplysninger. Forud for behandlingen af en sag i rådet, hvori det skal træffe selvstændig afgørelse, må sagens akter imidlertid være således tilgængelige, at samtlige medlemmer af rådet har lige adgang til at skaffe sig det fornødne grundlag for deltagelse i sagens forhandling og afgørelse.

Hvis et medlem mener, at en sag ikke er således oplyst, at det er forsvarligt at træffe beslutning i den, må han forlange, at der tilvejebringes et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag. Hvis dette krav ikke imødekommes, må han undlade at deltage i afstemningen samt forlange beslutningsprotokollen tilført bemærkning herom⁴⁷.

Den omstændighed, at et menighedsråd én gang har taget stilling til et spørgsmål, udelukker ikke, at menighedsrådet – evt. et nyt menighedsråd – senere tager samme spørgsmål op til fornyet drøftelse og afgørelse, medmindre det fx drejer sig om et givet tilsagn til tredjemand⁴⁸, men menighedsrådets flertal kan modsætte sig, at spørgsmålet gøres til genstand for forhandling⁴⁹.

Hvis der foreligger nye oplysninger eller ændrede forhold, således at grundlaget for den oprindelige beslutning er ændret, kan det enkelte medlem af menighedsrådet kræve at få en sag optaget til fornyet behandling. De ændrede forhold, der påberåbes til støtte for et krav om genoptagelse, må vedrøre selve sagen. En ændring af menighedsrådets sammensætning kan derimod ikke begrunde krav om genoptagelse. En suppleant, der indtræder i løbet af

valgperioden, har således ikke nogen særlig ret til at forlange tidligere behandlede sager sat på dagsordenen på ny⁵⁰.

7.6.6 Mødeledelse. Beslutningsdygtighed. Afstemninger

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 7, at formanden leder forhandlinger og afstemninger.

Sagerne foretages i mødet i den rækkefølge, som formanden bestemmer. Formanden kan herved fravige den rækkefølge, der er angivet i dagsordenen, ligesom han kan sætte flere punkter på dagsordenen til forhandling under ét.

Det må antages, at ethvert medlem ved mødets begyndelse har ret til at få ordet til dagsordenen, dvs. ret til at fremsætte forslag, der vedrører dagsordens indhold, og til at få menighedsrådets afgørelse af forslaget. Derimod indbefatter retten til at få ordet til dagsordenen ikke en taleret med hensyn til en sag, som er eller som ønskes optaget på dagsordenen.

Procedurespørgsmål kan sættes til afstemning uden forhandling og specielt for så vidt angår forslag til sagers optagelse på dagsordenen skal de sættes til afstemning uden forhandling⁵¹.

Det må som almindelig regel gælde, at ethvert medlem af menighedsrådet har ret til at få ordet under hvert punkt på dagsordenen. Reglen gælder imidlertid kun som et udgangspunkt. Hvis der fx er fremsat et forslag til en beslutning, hvis indhold ikke er et anliggende, der henhører under menighedsrådet, er det formandens pligt som mødeleder ved mødets begyndelse at gøre opmærksom på, at der efter hans opfattelse er tale om et emne, der ikke kan behandles og som derfor må afvises fra dagsordenen. Hvis der fremsættes begæring derom, må spørgsmålet om forslagens optagelse på den endelige dagsorden sættes til afstemning, uden at der skal gives noget medlem, herunder forslagsstilleren, adgang til nærmere at fremsætte en begrundelse for forslaget. Hvis afstemningen går formanden imod, viser betydningen af, at sagen er på dagsordenen, sig derved, at sagen kan behandles efter reglerne om dagsordenssager og ikke blot som en sag uden for dagsordenen.

Enhver, der ønsker ordet, skal henvende sig til formanden, der giver ordet til medlemmerne i den orden, hvori de har begæret det. Hvis flere begærer ordet på én gang, bestemmer formanden den orden, hvori de får adgang til at tale.

Talerne må ikke afbrydes af andre end formanden. Formandens beføjelse til at afbryde en taler kan ikke udøves vilkårligt, og kan ikke være afhængig af, om formanden er enig eller uenig i de fremsatte synspunkter. Spørgsmålet må i øvrigt afgøres efter en nøjere vurdering af samtlige de forhold, der har ført frem til afbrydelsen, og af den situation, hvor afbrydelsen finder sted⁵².

Med henblik på at opnå en hensigtsmæssig afgrænsning af menighedsrådets drøftelser såvel i tidsmæssig henseende som med hensyn til drøftelsernes nærmere indhold må formanden efter omstændighederne kunne henstille til

en taler at begrænse sit indlæg, hvis dette ikke findes direkte at vedrøre det punkt på dagsordenen, der er under behandling⁵³.

Ethvert medlem skal i øvrigt efterkomme formandens afgørelser angående overholdelsen af den fornødne orden. Formanden kan dog lade spørgsmål, der henhører under hans afgørelse, afgøre af menighedsrådet⁵⁴.

Hvis menighedsrådets formand er fraværende ved et møde, varetages mødeledelsen af næstformanden. Hvis både formand og næstformand er fraværende, må menighedsrådet – om nødvendigt ved flertalsbeslutning – vælge en mødeleder for det pågældende møde.

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 12, at menighedsrådet er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede.

Selv om medlemskab af et menighedsråd ikke er noget borgerligt ombud, jf. herom under 7.2, har man dog, når man har påtaget sig hvervet, pligt til at gøre det dermed forbundne arbejde, herunder deltage i de berammede menighedsrådsmøder⁵⁵. Medlemmer, der berører menighedsrådet dets beslutningsdygtighed ved uden lovligt forfald at udeblive fra eller forlade et møde, vil kunne ifalde ansvar, fx derved, at der opstår erstatningsspørgsmål som følge af, at menighedsrådet ikke har truffet nødvendige beslutninger.

Hvis afstemning er påbegyndt, kan det forhold, at medlemmer forlader mødet, næppe gøre menighedsrådet ikke-beslutningsdygtigt i den pågældende sag.

Det bestemmes i det af Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer udarbejdede udkast til forretningsorden for menighedsråd, at afgørelsen af en sag – bortset fra visse valg – skal udsættes til et senere møde, såfremt det kræves af ét medlem af de tilstedeværende/mindst en tredjedel af de tilstedeværende. I dette møde, der så vidt muligt skal finde sted inden en måneds forløb, skal afgørelsen træffes. Denne bestemmelse må dog forstås med det forbehold, at sager som ikke tåler opsættelse, ikke kan forlanges udsat til et senere møde. Det må også stå menighedsrådets flertal frit for at udsætte sagen på det senere møde. Bestemmelsen kan alene indebære, at et mindretal ikke under påberåbelse af forretningsordenens bestemmelse påny kan kræve sagen udsat på det senere møde.

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 12, at menighedsrådets beslutninger træffes i møder. Heraf må følge, at medlemmerne kun kan deltage i menighedsrådets afstemninger, når de personlig er til stede under disse. Der vil altså ikke kunne afgives skriftlige stemmer eller stemmes ved fuldmagt⁵⁶.

Det må antages, at et medlem af menighedsrådet, der har fremsat et forslag for dette, kan tage sit forslag tilbage, indtil afstemning om forslaget er påbegyndt. Er et forslag stillet af flere medlemmer i forening, kan det kun tages tilbage, når alle forslagsstillerne er enige herom. Tilbagekaldelsen sker overfor formanden.

Dersom tilbagekaldelsen sker, inden dagsordenen for det møde, hvor forslaget skulle behandles, er udsendt, må formanden formentlig blot kunne undlade at medtage forslaget på dagsordenen, og sagen er dermed afsluttet.

Dersom dagsordenen allerede er udsendt, må det formentlig være rigtigst at antage, at forslaget skal bibeholdes på dagsordenen, altså således at eventuelt sagsmateriale udsendes på sædvanlig måde. Formanden må da ved mødets begyndelse give meddelelse om den ønskede tilbagekaldelse af forslaget og samtidig forespørge, om noget andet medlem af menighedsrådet ønsker at optage forslaget, dvs. gøre det til sit. Er dette tilfældet, kan det ikke antages, at den oprindelige forslagsstiller kan modsætte sig, at forslaget behandles. Samme fremgangsmåde må i givet fald følges, dersom et forslag først trækkes tilbage, efter at forhandlingerne om det er påbegyndt.

Det kan ikke antages, at et medlem, der optager et forslag, som ønskes trukket tilbage, herved forpligter sig til at stemme for forslagets vedtagelse⁵⁷.

Deltagelse i afstemningen er pligtmæssig. Lige så lidt som et medlem kan unddrage sig sin del af ansvaret for menighedsrådets beslutninger ved uden lovligt forfald at udeblive fra dets møder, kan han unddrage sig sit ansvar ved at undlade at deltage i afstemningerne.

Det må på denne baggrund fastholdes, at også et medlem, der som sit votum afgiver »stemmer ikke«, deltager i afstemningen og kan få et medansvar for dennes resultat.

Dette gælder også, hvis medlemmet ved sin holdning fremkalder den situation, at stemmerne står lige og et forslag derfor enten bortfalder eller må afgøres ved lodtrækning⁵⁸.

Det forekommer imidlertid jævnligt, at medlemmer tilkendegiver, at de ikke stemmer. Dette medfører som nævnt ikke, at de pågældende fritages for et eventuelt retligt ansvar for beslutningen, men spørgsmålet om ansvar vil dog kun få praktisk betydning ved afstemninger, der kan medføre et erstatningsansvar eller et strafansvar, jf. 7.6.8.9. En lang række afstemninger i menighedsrådet vil uanset afstemningsresultatet ikke kunne udløse et sådant ansvar, og der vil altså i disse tilfælde være mulighed for risikofrit at anvende tilkendegivelsen »stemmer ikke«.

Der findes ikke i menighedsrådsloven regler, der pålægger et menighedsråds flertal eller de enkelte medlemmer pligt til at begrunde deres standpunkt til en sag, men en sådan pligt kan i visse tilfælde følge af forvaltningslovens bestemmelser, jf. kapitel 13 under 13.2.5.

I det af Landsforeningen for Menighedsrådsmedlemmer udarbejdede udkast til forretningsorden for menighedsråd er optaget en bestemmelse om, at afstemning skal ske skriftligt, når blot et medlem kræver det. Denne bestemmelse er ikke ganske klar, men det må formentlig antages, at der ved skriftlig afstemning skal forstås hemmelig afstemning, altså således at det ikke kan

ses, hvorledes det enkelte medlem har stemt. Med et sådant indhold kan bestemmelsen ikke anses for lovmedholdelig⁵⁹. En adgang til anonym stemmeafgivning vil kunne umuliggøre, at et ansvar for en truffet beslutning kan placeres.

Det må antages, at et medlem af menighedsrådet, der har begæret en sag vedrørende et menighedsrådsanliggende optaget på dagsordenen for et møde, under alle omstændigheder skal have adgang til at redegøre for begrundelsen for forslaget, før der foretages afstemning herom.

Der findes ikke i menighedsrådsloven regler om, hvorledes afstemningstemmet skal formuleres. Det er næppe heller muligt at fastsætte udtrykkelige regler herom. Afgørelsen må træffes efter det enkelte tilfældes beskaffenhed. Det ligger dog fast, at et menighedsråd ikke kan stemme om et forslag, der giver udtryk for en vurdering af de motiver, et eller flere af rådets medlemmer har haft i den givne situation. Et sådant forslag må afvises⁶⁰.

Det må antages at formanden er berettiget til at kræve, at en forslagsstiller om fornødent tydeliggør indholdet af sit forslag.

Inden afstemningens påbegyndelse må det påhvile formanden at gøre rede for, i hvilken rækkefølge han agter at sætte flere forslag, ændrings- eller underændringsforslag til afstemning.

Er et medlem utilfreds med den fremgangsmåde, formanden har angivet, må han straks protestere herimod og angive, hvorledes afstemningerne efter hans opfattelse bør foretages, idet en protest, der ikke fremsættes på mødet, normalt ikke vil kunne få nogen virkning med hensyn til gyldigheden af de foretagne afstemninger.

Det må formentlig anses for en almindelig retsgrundsætning, at formanden, hvis han har modtaget ændringsforslag, snarest skal gøre de øvrige medlemmer bekendt hermed, således at disse medlemmer har mulighed for at forberede deres stillingtagen til forslagene. Den omstændighed, at medlemmer af menighedsrådet, som er bekendt med foreliggende ændringsforslag, må formodes forud for mødet at have orienteret andre medlemmer herom, kan ikke begrunde en undtagelse herfra.

Det må følge af reglerne om menighedsrådets dagsorden m.v., at der ikke gennem ændringforslag, der må siges at ligge uden for rammerne af den pågældende sag, således som denne er angivet på den udsendte dagsorden, kan indsmugles realitetsbehandling og afstemning om emner, som det enkelte medlem ikke har haft lejlighed til at forberede sig på. Et medlem, der vil protestere mod behandlingen af et ændringsforslag under henvisning til, at det ligger uden for rammerne af den sag, der er til forhandling, må fremsætte sin protest straks på mødet. En efterfølgende protest vil normalt ikke kunne bervirke ugyldighed af de truffede vedtagelser⁶¹.

Det gælder som almindeligt princip, at afstemninger om ændringsforslag

altid sker før afstemninger om hovedforslaget, og at der først stemmes om det mest vidtgående ændringsforslag, for så vidt en sådan graduering af ændringsforslagene er mulig⁶².

Vedtagelse af et ændrings- eller underændringsforslag kræver, at der er flertal for dette. Står stemmerne lige, er ændringsforslaget forkastet, og der bliver i sådanne tilfælde ikke tale om at foretage lodtrækning.

Den omstændighed, at et medlem stemmer for et ændrings- eller underændringsforslag, som han selv eller andre har stillet, forpligter ham ikke til at stemme for det således ændrede hovedforslag. Det kan fx være ganske naturligt, at et medlem, der er imod støtte til et nærmere angivet formål, stemmer for et ændringsforslag, der går ud på en formindskelse af støtten, og derefter stemmer imod det således ændrede hovedforslag om ydelse af støtte⁶³.

Et medlem, der vil protestere mod en af formanden foreslået fremgangsmåde vedrørende behandlingen og afstemningen om fremsatte ændringsforslag, må fremsætte sin protest, inden behandlingen af formandens forslag er afsluttet⁶⁴.

Der er ikke i lovgivningen fastsat regler, hvorefter et mindretal i menighedsrådet kan kræve et møde afbrudt, fordi der under forhandlingerne om en sag fremsættes ændrings- eller underændringsforslag, men det må tilkomme formanden, evt. menighedsrådet, at beslutte, om et møde skal afbrydes.

Ved afstemninger i kollegiale råd kan der ikke sjældent opstå tvivl om, hvorvidt et fremsat forslag skal anses for et ændringsforslag eller for et såkaldt sideordnet forslag.

Et *ændringsforslag* har til formål at tilføre en ændring i et andet forslag, hovedforslaget, der altså bliver bestående, omend i ændret skikkelse, hvis ændringsforslaget vedtages. Ændringsforslaget forudsætter altså et allerede fremsat forslag⁶⁵.

Sideordnede forslag er karakteriseret ved, at de udelukker hinanden, fx to forslag, hvoraf det ene foreslår en grund, der tilhører sognet, bebygget med en kirke, medens det andet foreslår grunden bebygget med et hus med menighedslokaler. Hvis der til et fremsat forslag fremsættes et eller flere modforslag, der må karakteriseres som sideordnede forslag, er der ingen regel, der angiver den rækkefølge, hvori forslagene skal bringes til afstemning. Det først fremsatte forslag kan altså ikke betragtes som et hovedforslag og de senere fremsatte forslag som ændringsforslag. Formanden må træffe afgørelse om den rækkefølge, hvori forslagene skal sættes til afstemning⁶⁶, og må kun sætte det forslag til afstemning først, som han regner med kan opnå flertal. Hvis et af forslagene vedtages, er det eller de øvrige forslag, der jo er uforenelige med det vedtagne, bortfaldet, og der skal ikke foretages nogen afstemning om disse.

Til en gyldig vedtagelse af et forslag i et menighedsråd kræves kun, at halvdel af rådets medlemmer er til stede, samt at flere har stemt for end imod forslaget, idet der ses bort fra blanke stemmer⁶⁷.

Stemmelighed ved afstemninger om forslag, der ikke angår pligtmæssige afgørelser, må medføre, at forslaget er bortfaldet. I tilfælde, hvor afstemningstemaet er formuleret som fastholden af en tidligere vedtagelse, får stemmeligheden således den følge, at forslaget bortfalder, men da der ikke er vedtaget nogen ændring i den tidligere vedtagelse, må denne stå ved magt. Såfremt den tidligere afgørelse ønskes sat ud af kraft, må dette forelægges menighedsrådet med udtrykkeligt forslag herom⁶⁸.

Hvor menighedsrådet har pligt til at træffe en afgørelse, kan lodtrækning i visse tilfælde være nødvendig. Der findes ikke i lovgivningen nærmere forskrifter om, hvorledes lodtrækning skal foretages. Det må imidlertid være klart, at indsigelse mod formen for en lodtrækning må ske, før lodtrækningen foretages, idet et medlem ikke bør kunne lade lodtrækningens resultat være afgørende for, om han vil protestere mod formen for denne⁶⁹.

En sags vedtagelse kræver kun én behandling i menighedsrådet, medmindre andet særligt er bestemt, men menighedsrådet vil kunne udsætte en sag til fornyet behandling på et senere møde. Dette gælder dog ikke, hvis sagen ikke tåler opsættelse.

7.6.7 Beslutningsprotokollen

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 16, at menighedsrådets beslutninger indføres i en beslutningsprotokol, der ved slutningen af mødet underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet.

Formålet med indførelse i beslutningsprotokollen er dels at sikre fornøden dokumentation for indholdet af de trufne beslutninger, dels at angive de for vedtagelsen ansvarlige medlemmer.

Tilførslen til protokollen kan ud over det, der er vedtaget på mødet, omfatte en kort beskrivelse af de sager, der har været behandlet på mødet. Egentlige referater af menighedsrådets møder må ikke indføres i beslutningsprotokollen, men kan, om det ønskes, efter menighedsrådets bestemmelse optages på anden måde.

Afbrydelse af et møde bør fremgå af beslutningsprotokollen⁷⁰.

Rettelser i beslutningsprotokollen skal ske ved en tilføjelse til protokollen⁷¹.

Hvis menighedsrådet ønsker det, vil det være muligt at anvende en protokol med løsbladssystem⁷².

Alle tilstedeværende medlemmer er efter mødets afslutning efter oplæsning eller gennemlæsning af det tilførte pligtige at underskrive beslutningsprotokollen. Det er ikke tilladeligt af udskyde førelsen af protokollen til efter

mødet, således at den først underskrives af medlemmerne på et senere tidspunkt, fx i det næste menighedsrådsmøde⁷³.

Medlemmerne kan ikke under henvisning til deres stemmeafgivning eller af andre grunde vægre sig ved at underskrive protokollen.

Et medlems underskrift af beslutningsprotokollen tjener som medlemmets vedståelse af, af den pågældende har deltaget i mødet, og at det indførte er i overensstemmelse med det faktisk passerede. Hvis et medlem mener, at protokollens indhold i så henseende er urigtig, er medlemmet ikke alene berettiget, men også forpligtet til i forbindelse med sin underskrift at tage forbehold med hensyn til det punkt, hvor medlemmet mener, at protokollens indhold er urigtigt⁷⁴.

Det bestemmes endvidere i menighedsrådslovens § 16, at ethvert medlem, der har deltaget i mødet, kan forlange sit særstandpunkt kort tilført beslutningsprotokollen, og ved sager, der skal fremsendes til anden myndighed, kræve, at denne samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen.

Det må antages, at medlemmernes adgang til at få særstandpunkter tilført beslutningsprotokollen er begrænset til sådanne særstandpunkter, som direkte vedrører det punkt på dagsordenen, som behandles⁷⁵.

Det må endvidere antages, at et medlem vil kunne forlange en tilføjelse tilført beslutningsprotokollen, der indeholder en ganske kort motivering for den pågældendes afvigende mening⁷⁶.

Efter ordlyden af bestemmelsen i § 16 er det det medlem, der har en afvigende mening, der skal meddele, at vedkommende ønsker denne ført til protokols, og der består således ikke uden videre nogen pligt for den, der fører protokollen, til at notere eventuelle særstandpunkter. Ligeledes påhviler initiativet med hensyn til at gøre andre myndigheder bekendt med indholdet af protokollen den, der har særstandpunktet, og det er også denne, der må forlange, at begrundelsen for hans standpunkt medsendes sagen.

Indførelse i menighedsrådets beslutningsprotokol af beslutninger, som rådet træffer i en sag, må være omfattet af § 4, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen om adgang til at blive gjort bekendt med den enkelte sags dokumenter, eventuelt i form af en udskrift af det i beslutningsprotokollen indførte vedrørende den pågældende sag. Derimod kan det ikke antages, at der i henhold til loven om offentlighed i forvaltningen eller i henhold til andre regler gælder en ret for offentligheden til at foretage et almindeligt gennemsyn af menighedsrådets beslutningsprotokol, jf. herved bestemmelsen i § 4, stk. 3, i lov om offentlighed i forvaltningen, hvorefter en begæring om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Beslutningsprotokollen kan i øvrigt i de enkelte tilfælde indeholde oplysninger, der ifølge den nævnte lov er undtaget fra reglerne om offentlighed⁷⁷.

Menighedsrådet vil kunne beslutte at give aktindsigt i den del af en beslutningsprotokol, som en borger eller en part ikke har krav på at blive gjort bekendt med. Også i sådanne tilfælde må reglerne om tavshedspligt dog iagttages.

7.6.8 Det enkelte menighedsrådsmedlems retsstilling

7.6.8.1 Ikke fri adgang til nedlæggelse af hverv

Medlemskab af et menighedsråd er ikke – som fx medlemskab af en kommunalbestyrelse – noget borgerligt ombud⁷⁸, d.v.s. ingen har pligt til at lade sig indvælge i menighedsrådet⁷⁹.

Men har man ladet sig indvælge i menighedsrådet, har man derved påtaget sig hvervet og de dermed forbundne pligter, bl.a. pligt til at deltage i rådets møder og afstemninger, jf. under 7.6.6, og pligt til at lade sig vælge til formand eller næstformand, jf. under 7.5.

Det er i overensstemmelse hermed fastsat i menighedsrådslovens § 19, at et medlem, der ønsker at udtræde af menighedsrådet, skal have rådets samtykke, medmindre medlemmet er fraflyttet menighedsråds kredsen, har bopæl i en nyoprettet kreds eller tilknytningen til rådet gennem sognebåndsløsning ophører, jf. menighedsrådslovens § 20. Der består altså ikke nogen adgang til, at et medlem selv kan nedlægge sit hverv i løbet af valgperioden.

En anmodning om udtrædelse af rådet må være begrundet i individuelle omstændigheder som fx helbredstilstand, forretninger eller lign., og menighedsrådet må ved behandlingen af anmodningen tage stilling til sådanne omstændigheders tilstedeværelse og betydning. Et medlem kan derimod ikke som begrundelse for sin udtrædelses anmodning påberåbe sig, at en eller flere sager er blevet afgjort på en måde, han ikke er enig i, idet noget sådant vil være uforeneligt med hensynet til en harmonisk afvikling af menighedsrådets arbejde⁸⁰.

Menighedsrådets beslutning om at meddele fritagelse må tidligst træffes umiddelbart før det tidspunkt, fra hvilket den skal have retsvirkning, og der kan ikke meddeles fritagelse fra et tidspunkt ud i fremtiden. Indtil beslutningen er truffet, må anmodningen om udtrædelse kunne trækkes tilbage.

I tilfælde af flere samtidige anmodninger om udtræden må hvert enkelt medlems anmodning behandles og afgøres for sig, og den, der har fremsat anmodningen, kan ikke deltage i forhandlingen og afstemningen.

Hvis en anmodning imødekommes, vil menighedsrådet først igen være beslutningsdygtigt, når det har konstitueret sig med suppleanten for det udtrådte medlem. Det vil derfor være praktisk, at stedfortræderen indkaldes til det møde, hvor anmodningen om udtrædelse behandles, og at denne sag behandles som første punkt på dagsordenen. Hvis der gives samtykke til udtrædelse, kan stedfortræderen herefter som medlem deltage i den resterende del af mødet⁸¹.

7.6.8.2 Fraflytning. Ophør af sognebåndsløsning

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 19, at et medlem, der fraflytter menighedsråds kredsen, eller hvis bopæl er beliggende i en nyoprettet kreds, ikke kan forblive i menighedsrådet, medmindre rådet tillader det.

En sognebåndsløser, der er medlem af menighedsrådet i det sogn, til hvis præst der er løst sognebånd, kan efter menighedsrådslovens § 20 bevare sit medlemskab, selv om den præst, til hvem der er løst sognebånd, fratræder sin stilling eller opsiges sognebåndsløsningen.

7.6.8.3 Udelukkelse fra menighedsrådet

Efter menighedsrådslovens § 19 afgør menighedsrådet, om et medlem skal udelukkes fra rådet. Udelukkelse kan dog kun finde sted, hvis medlemmet enten har mistet sin valgbarhed eller vedholdende undlader at opfylde sine pligter som medlem af rådet.

Menighedsrådets afgørelse om udelukkelse kan indbringes for biskoppen, hvis afgørelse kan indbringes for kirkeministeren. Spørgsmål om, hvorvidt valgbarhed er fortabt på grund af straf, indbringes dog direkte for kirkeministeren efter menighedsrådsvalglovens § 3.

7.6.8.4 Diæter. Økonomiske godtgørelser m.v.⁸²

Af den omstændighed, at hvervet som menighedsrådsmedlem ikke er et borgerligt ombud, har man draget den konsekvens, at der ikke kan ydes diæter, erstatning for tabt arbejdsfortjeneste eller ydelser til stedfortrædere⁸³. Der er dog hjemmel til⁸⁴, at der ydes valgte medlemmer af menighedsråd diæter i forbindelse med synsforretninger.

Der kan endvidere ydes diæter til valgte medlemmer for deltagelse i møder inden for normal arbejdstid, som vedkommende stiftsøvrighed indkalder til. Selvom mødet ikke er indkaldt af stiftsøvrigheden, kan der ydes diæter, hvis denne tiltræder, at det er nødvendigt at beramme et ekstraordinært menighedsrådsmøde, en forhandling med et menighedsråd eller et møde inden for normal arbejdstid i et udvalg, der er nedsat af menighedsrådet. Stiftsøvrigheden træffer i hvert enkelt tilfælde bestemmelse om, hvorvidt der skal ydes diæter for deltagelse i sådanne møder.

Der ydes diæter til medlemmer af menighedsråd, der ved menighedsrådsvalg medvirker på valgdagen.

Der tilkommer ikke medlemmer af menighedsråd befodringsgodtgørelse, time- og dagpenge eller andre ydelser i forbindelse med deltagelse i menighedsrådets møder og i synsforretninger. Der ydes dog befodringsgodtgørelse for deltagelse i møder uden for menighedsråds kredsen i de ovenfor nævnte tilfælde, hvor stiftsøvrigheden indkalder til møder eller tiltræder nødvendigheden af et møde eller en forhandling.

En offentligt ansat vil ikke af hensyn til arbejdet i menighedsrådet kunne begære tjenestefrihed som ved udførelse af kommunale ombud⁸⁵.

Hvis menighedsrådet måtte ønske det, kan der ydes menighedsrådsmedlemmer, der deltager i Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmers årsmøder, hel eller delvis dækning af udgifter til mødeafgift og befordring i forbindelse med disse møder⁸⁶.

7.6.8.5 Troskabs- og loyalitetspligt

Efter menighedsrådslovens § 6 skal de nyvalgte medlemmer på det konstituerende møde afgive en erklæring på ære og samvittighed om at ville udføre det dem betroede hverv i troskab mod den danske evangelisk-lutherske folkekirke, så at den kan byde gode vilkår for den kristne menigheds liv og vækst. Erklæringen skal dog kun afgives af medlemmer, der første gang indvælges i et menighedsråd.

Erklæringen er blevet opfattet som udtryk for en særlig troskabs- og loyalitetspligt over for kirken⁸⁷, og efter den tidligere lovgivning kunne tilsidesættelse af troskabserklæringen medføre udelukkelse af menighedsrådet⁸⁸.

Efter den gældende menighedsrådslov må udelukkelsesgrundene anses for udtømmende angivet i lovens § 19, hvorefter udelukkelse kun kan ske, hvis et medlem mister sin valgbarhed eller vedholdende undlader at opfylde sine pligter som medlem af menighedsrådet. Omfanget af disse må bero på indholdet og fortolkningen af den til enhver tid gældende kirkelige lovgivning, og der vil på denne baggrund næppe kunne indlægges noget selvstændigt juridisk indhold i erklæringen.

7.6.8.6 Inhabilitet

Det er et fundamentalt retsprincip, at ingen kan deltage i afgørelsen af en sag, hvori han har en væsentlig personlig interesse. Overholdelsen af dette princip er en forudsætning for, at offentligheden kan have tillid til offentlige myndigheds afgørelser.

Folketingets Ombudsmand har da også fremhævet⁸⁹, at inhabilitetsregler ikke alene har til formål at sikre, at afgørelse træffes, uden at der tages usaglige hensyn, men at reglerne også har den funktion at skabe tillid til de myndigheder, der skal træffe afgørelser.

Reglerne om inhabilitet er baseret på, om det ud fra en generel vurdering kan antages, at et medlem vil kunne deltage i behandlingen af den foreliggende sag, uden at være under indflydelse af uvedkommende interesser. Det må imidlertid afgøres på grundlag af en samlet vurdering af omstændighederne i det enkelte konkrete tilfælde, om der foreligger en uvedkommende interesse af en sådan art og styrke, at den kan karakteriseres som væsentlig, og det derfor kan befrygtes, at vedkommendes stillingtagen til sagen vil være påvirket heraf, således at medlemmet må anses for inhabilt.

Ikke blot en egentlig personlig eller økonomisk interesse hos det pågældende medlem kan bevirke inhabilitet, men også andre uvedkommende hensyn (interesser), fx den omstændighed, at et medlem er tilknyttet en organisation eller lignende, der er part i den sag, der skal behandles, vil kunne bevirke inhabilitet⁹⁰.

Omvendt er det klart, at ikke enhver interesse kan begrunde inhabilitet. Det er således vigtigt at fastholde, at der må foreligge en personlig og/eller økonomisk interesse af en vis styrke, før der kan statueres inhabilitet⁹¹.

Det er ikke muligt at formulere en regel, der vil kunne dække samtlige de tilfælde af inhabilitet, der vil kunne opstå i praksis, og afgørelsen af, om der foreligger inhabilitet vil derfor altid bero på en vurdering af den konkrete sag.

Der er dog i forvaltningsloven kapitel 2 optaget en række udtrykkelige bestemmelser om inhabilitet. Reglerne er imidlertid i det store og hele udtryk for den også tidligere gældende retstilstand på området.

Det bestemmes således i forvaltningsloven, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald
- vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald
- vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening e.l., der har en særlig interesse i sagens udfald
- sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
- der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Der ligger ikke i habilitetsreglerne nogen påstand om, at det enkelte inhabile medlem vil lægge usaglige hensyn til grund for sin stillingtagen til den pågældende sag. Inhabilitetsreglerne er netop kun baseret på, om det ud fra en generel vurdering kan antages, at der i det foreliggende tilfælde kunne være tvivl om, at vedkommende vil kunne behandle sagen på upartisk måde⁹².

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 13, at menighedsrådet træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at medlem-

met er udelukket fra at deltage i menighedsrådets forhandling og afstemning om sagen. Beslutningen kan indbringes for biskoppen.

Bestemmelsen om, at menighedsrådet træffer beslutning om et medlems inhabilitet, må forstås med et vist forbehold. Det tilkommer således ikke rådets flertal at træffe den endelige retlige afgørelse af, om et medlem har en sådan interesse i sagen, at han ikke kan deltage i dens behandling. Dette hører under domstolene. Men det følger af bestemmelsen, at hvis menighedsrådet ved, at der kan rejses tvivl om et medlems upartiske indstilling til sagen, skal det tage stilling til, om han kan deltage, således at sagens behandling derefter kan fortsætte. Viser det sig senere ved en domstolsprøvelse, at menighedsrådets afgørelse var forkert, enten fordi man har tilladt et inhabilt medlem at deltage eller omvendt har udelukket et medlem, der ikke var inhabilt, kan rådets beslutning i den pågældende sag efter omstændighederne blive ugyldig.

Ved beslutninger, der kræver godkendelse, kan beslutningens ugyldighed på grund af inhabilitet påberåbes over for tilsynsmyndigheden, og der består i øvrigt altid muligheden for at få biskoppens eller Kirkeministeriets vejledende udtalelse.

Spørgsmålet om et medlems inhabilitet på grund af interesse i en sag må bringes på det rene, inden behandlingen af sagen påbegyndes. Man kan imidlertid ikke altid gå ud fra, at et medlems interesse i en sag vil være alle øvrige medlemmer af menighedsrådet bekendt, så meget mere som inhabiliteten kan bero på interesser hos ægtefælle, beslægtede eller besvogrede. Det bestemmes derfor i menighedsrådslovens § 13, at et medlem skal underrette menighedsrådet, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om medlemmets habilitet. Det er i denne forbindelse klart, at det pågældende medlem ikke selv skal udøve noget skøn over interessens vægt⁹³.

Det forekommer i praksis, at et medlem undlader at deltage i behandlingen af en sag, idet medlemmet henviser til, at han efter egen opfattelse er inhabil. Som regel vil en sådan tilkendegivelse uden videre blive taget til efterretning, og nogen pligt for formanden til at søge de faktiske forhold nærmere belyst foreligger ikke. Hvis der imidlertid fra et medlem fremsættes ønske om, at menighedsrådet træffer beslutning om, hvorvidt det pågældende medlem er inhabilt, skal en sådan begæring imødekommes og spørgsmålet bringes til afstemning⁹⁴.

Man kan rejse det spørgsmål, om ikke et medlem, der viger sit sæde på grund af inhabilitet, burde have adgang til at lade sig afløse af stedfortræderen ved sagens behandling i menighedsrådet for dermed at undgå, at den tilfældighed, der ligger i inhabilitetstilfældene, skal kunne påvirke en flertalsgruppes muligheder for at gennemføre sine beslutninger. Men en regel herom er dog ikke optaget i loven, og der består derfor ikke nogen afløsningsadgang⁹⁵.

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 12, at menighedsrådets forretningsorden skal indeholde en bestemmelse om, at et medlem, der ikke kan deltage i en sags behandling på grund af inhabilitet, skal forlade mødelokalet under forhandlingen og afstemningen.

Reglen om, at et inhabilt medlem skal forlade lokalet under forhandling og afstemning af den pågældende sag, må imidlertid betragtes som en almindelig retsgrundsætning, der er begrundet i ønskeligheden af at sikre, at sagens behandling kan foregå frit og uden påvirkning af den pågældendes tilstedeværelse i lokalet⁹⁶. Reglen må derfor gælde, selv om den ikke skulle være optaget i menighedsrådets forretningsorden.

Det medlem, om hvis habilitet, der er spørgsmål, kan derimod godt deltage i menighedsrådets forhandling og afstemning om, *hvorvidt* han skal vige sit sæde.

Der er i menighedsrådslovens § 14 optaget nogle specielle regler om præsters og kirkefunktionærers inhabilitet.

Det bestemmes således, at præster ikke kan deltage i forhandling og afstemning i sager vedrørende præsteboliger og i sager, der vedrører en anden præst i pastoratet. Præster kan heller ikke deltage i forhandling og afstemning i sager om en anden præstebolig end den, præsten selv bor i⁹⁷.

Det bestemmes endvidere, at en kirkefunktionær, der er medlem af menighedsrådet i den menighedsrådsreds, hvori funktionæren er ansat, ikke kan deltage i forhandling og afstemning i sager om ansættelse af kirkefunktionærer og i sager, der angår andre funktionærer ved kirken.

At såvel præster som kirkefunktionærer skal forlade mødelokalet under sagens behandling, følger af den almindelige regel, jf. foran. Det er dog en forudsætning, at præsten eller kirkefunktionæren får lejlighed til at fremføre sine synspunkter og bidrage med faktiske oplysninger for at tilvejebringe det beslutningsgrundlag, som de øvrige medlemmers forhandling og afstemning baseres på⁹⁸.

7.6.8.7 Særlig procedure ved visse leverancer m.v. fra menighedsrådsmedlemmer

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 15, at menighedsrådet ikke kan overdrage udførelsen af større arbejder eller leverancer til et medlem af rådet uden efter forudgående offentlig licitation. Stiftsøvrigheden kan dog i særlige tilfælde gøre undtagelse fra denne regel.

Bestemmelsen i § 15, der svarer til § 29 i den kommunale styrelseslov, er udtryk for et også tidligere i praksis fastslået princip, som går ud på, at et menighedsråd ikke i forbindelse med udførelse af større arbejder eller leverancer må favorisere rådets egne medlemmer. Stiftsøvrighedens mulighed for at gøre undtagelse fra bestemmelsen om offentlig licitation kan især tænkes anvendt

i sager vedrørende restaurering af gamle kirker, hvor hensynet til at kunne anvende sagkyndig arbejdskraft kan veje tungere end de principielle synspunkter, der ligger til grund for hovedreglen⁹⁹.

7.6.8.8 *Tavshedspligt*

Der findes i straffeloven bestemmelser om straf for brud på tavshedspligt for personer, der virker i det offentliges tjeneste, altså fx medlemmer af menighedsråd. Der er således fastsat straf for den, der uberettiget giver offentlig meddelelse om forhandlinger af fortrolig karakter inden for offentlige råd og myndigheder¹⁰⁰. Der er også fastsat straf for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver fortrolige oplysninger¹⁰¹.

Der gælder også efter forvaltningslovens kapitel 8 en række udtrykkelige bestemmelser om tavshedspligt inden for den offentlige forvaltning.

Det bestemmes således, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig. Eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Det bestemmes også i forvaltningsloven, at oplysninger om enkeltpersoners *rent private forhold* ikke må videregives til en anden forvaltningsmyndighed. Videregivelse kan dog ske, når

1. den, oplysningen angår, har givet samtykke,
2. det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
3. videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesseer, der begrunder hemmeligholdelse,
4. videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver – fx hvor oplysningen er nødvendig for ankebehandlingen af en sag, eller hvis det er nødvendigt at forelægge sagen for en anden myndighed, inden sagen afgøres.

Andre fortrolige oplysninger må ud over de nævnte tilfælde kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

I sager, der rejses ved *ansøgning*, må oplysninger om ansøgerens rent private forhold ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed. Dette gælder dog ikke, hvis

1. ansøgeren har givet samtykke hertil,
2. andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov eller
3. særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes.

Det bestemmes endelig i forvaltningsloven, at i det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Dette gælder dog ikke, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne.

Den omstændighed, at en forhandling i menighedsrådet eller dets udvalg har fundet sted for lukkede døre, er ikke uden videre til hinder for, at oplysninger herfra gengives, når disse efter en konkret bedømmelse ikke kan betragtes som værende af hemmelig eller fortrolig karakter. I praksis finder der formentlig i vidt omfang forhandling sted for lukkede døre af spørgsmål, som i og for sig uden betænkelighed kunne behandles for åbne døre. Men selv i tilfælde, hvor de behandlede emner ifølge menighedsrådets beslutning eller forholdets natur bør behandles fortroligt, vil det ikke altid være udelukket, at omtale af det ved menighedsrådsmødet passerede kan finde sted i et vist omfang. Til eksempel kan nævnes, at Kirkeministeriet har udtalt, at man ikke fandt, at en præst havde overtrådt den tavshedspligt, der påhvilede ham som deltager i et lukket menighedsrådsmøde, ved i det pågældende sogns kirkeblad at have omtalt, hvilke emner der havde været til behandling i et lukket menighedsrådsmøde, ligesom det ej heller kunne anses for et brud på tavshedspligten at offentliggøre resultatet af stemmeafgivningen på et lukket møde, når man undgik at oplyse, hvorledes de enkelte medlemmer havde stemt. Kirkeministeriet har også udtalt, at i de tilfælde, hvor der ikke er faste holdepunkter for, at der påhviler et menighedsråds medlemmer tavshedspligt, må det være overladt til de enkelte medlemmer af rådet at skønne over, i hvilket omfang det er tilstedeligt at videregive oplysninger om, hvad der passerer på et lukket menighedsrådsmøde, men et menighedsrådsmedlem vil eventuelt kunne pådrage sig straf efter straffelovens § 152 for tilsidesættelse af tavshedspligt¹⁰².

Hvis der på et møde for lukkede døre fremdrages forhold af fortrolig karakter, vil mødedeltagerne være undergivet lovgivningens regler om tavshedspligt jf. straffelovens §§ 129 og 152. Personer, der ikke virker i offentlig tjeneste eller hverv, kan imidlertid ikke rammes af § 152, men falder kun ind under det mere begrænsede strafansvar efter straffelovens § 129, der alene omfatter den offentlige meddelelse. Menighedsrådet må derfor påse, at der

ikke under sådanne personers tilstedeværelse fremdrages forhold, der er undergivet fuld tavshedspligt¹⁰³.

7.6.8.9 Menighedsrådsmedlemmers ansvar

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 37, at hvis et menighedsråd har afholdt uhjemlede udgifter, handlet i strid med lovgivningen eller undladt at udføre en foranstaltning, som det er forpligtet til, træffer stiftsøvrigheden de nødvendige foranstaltninger.

Med hjemmel i denne bestemmelse vil stiftsøvrigheden kunne anlægge et erstatningssøgsmål ved domstolene, hvis medlemmer af et menighedsråd har udvist forsømmelse eller skødesløshed i forbindelse med udførelsen af deres hverv og derved påført sognet et tab.

Stiftsøvrigheden kan derimod ikke på egen hånd – altså uden domstolenes mellemkomst – pålægge medlemmer af et menighedsråd at yde erstatning.

Erstatningsansvar kan kun gøres gældende mod medlemmer, der er ansvarlige for den tabsforvoldende beslutning eller undladelse. Fx ved at have stemt for en ulovlig beslutning eller stemt imod opfyldelsen af en forpligtelse, der påhviler menighedsrådet. Det er en betingelse, at de pågældendes adfærd kan karakteriseres som forsømmelse eller skødeløshed ved udførelse af hvervet som medlem af menighedsrådet.

Det er under 7.6.8.8 nævnt, at medlemmer af et menighedsråd kan ifalde straf for brud på tavshedspligt. I straffelovens kapitel om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv findes også andre bestemmelser, der vil kunne finde anvendelse på medlemmer af menighedsråd, fx § 144 om bestikkelse og § 150 om misbrug af stilling til ulovlig tvang.

Straffelovens bestemmelser i § 156 om lydighedsnægtelse og i § 157 om forsømmelighed eller skødesløshed i tjenesten kan derimod ikke anvendes på hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg, og omfatter derfor ikke valgte medlemmer af menighedsråd.

7.6.9 Stedfortrædere

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 17, at en stedfortræder indtræder i menighedsrådet, når et medlem dør eller udtræder af rådet. En stedfortræder, der efter valget er fraflyttet menighedsråds kredsen, kan ikke indtræde, heller ikke efter rådets vedtagelse. Ved sin indtræden afgiver stedfortræderen den erklæring, som er nævnt i lovens § 6, jf. herom under 7.6.8.5. Hvis der ved et medlems afgang eller forfald, jf. herom nedenfor, ingen stedfortræder findes til at indtræde i medlemmets plads¹⁰⁴, afgør biskoppen efter indhentet erklæring fra de øvrige medlemmer af rådet, om besættelsen af den ledige plads kan udsættes til næste almindelige valg. Dog skal udfyldningsvalg finde sted, hvis rådets antal af valgte medlemmer er gået ned under halvdelen, medmindre kirkeministeren samtykker i, at det undlades.

Når et medlem har forfald, indtræder stedfortræderen efter menighedsrådslovens § 18 midlertidigt i menighedsrådet, hvis det må forventes, at medlemmet er forhindret i at varetage sit hverv i mindst 2 måneder.

Når et medlem er forhindret i at deltage i møder i forbindelse med præsteansættelse, skal stedfortræderen indkaldes. Dette gælder uanset årsagen til medlemmets fravær¹⁰⁵.

Om stedfortræderens indkaldelse til møde henvises i øvrigt til 7.6.8.1 og 7.6.8.6.

7.7 Samarbejde mellem menighedsråd.

Fravigelse af den kirkelige lovgivning

7.7.1 Indledning

Folkekirken kan naturligvis ikke være uberørt af samfundsudviklingen. Det er imidlertid vigtigt at søge at sikre, at den nødvendige omstillingsproces i så vid udstrækning som muligt formidles gennem folkekirkens egne organer så decentralt som muligt og med disse organers egne præmisser som udgangspunkt. Hvis folkekirken ikke selv viser vilje og evne til at omstille sig til en tidssvarende administration, vil centrale indgreb før eller siden fremstå som en nødvendighed. På denne baggrund er det nærliggende at søge at forøge menighedsrådenes muligheder for at tilrettelægge en hensigtsmæssig og forsvarelig administration af de udskrevne kirkeskattemidler.

Det er i den forbindelse nødvendigt at tage hensyn til, at disse helt decentrale myndigheder inden for folkekirken er af vidt forskellig størrelse og derfor ikke har samme forudsætninger for at varetage deres opgaver. Der er tale om enheder, hvis befolkningsunderlag varierer fra mindre end 100 i de mindste sogne til over 20.000 i de største. Over halvdelen af de ca. 2.200 sogne har mindre end 1.000 beboere og disse sognemenigheder har allerede af den grund vanskeligt ved at foretage nye initiativer.

Som led i det større kirkelige ligningsområde – kommunen – kan sognets beføjelser og initiativer i det hele taget kun blive begrænsede. Provstiudvalget er lignings- og tilsynsmyndighed, men har ikke nogen selvstændig kompetence til at iværksætte nye initiativer.

Den nuværende administrative ordning inden for folkekirken medfører derfor en betydelig stivhed i arbejdsopgaver og arbejdsmetoder. Fx kan det i visse tilfælde være vanskeligt at gennemføre en saglig tilfredsstillende forvaltning af personaleforbruget, af større byggesager og af lokaleforbruget (sognegårde).

Regeringen fremsatte i 1986 et lovforslag om frisosogne med lovgivningen om frikommuner som forbillede. Lovforslaget fandt imidlertid ikke den forven-

tede tilslutning og blev ikke gennemført. Som årsag til den manglende tilslutning blev det bl.a. af Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer anført, at en frisognsordning, som var tænkt begrænset til et på forhånd udvalgt – begrænset – antal sogne, ikke ville give tilstrækkelige muligheder for at afprøve væsentlige nyordninger inden for den folkekirkelige administration.

På denne baggrund fremsatte regeringen herefter i 1988 et forslag om ændring af menighedsrådsloven, hvorefter der blev hjemlet dels forøgede muligheder for samarbejde mellem menighedsråd dels adgang til at dispensere fra dele af den kirkelige lovgivning. Forslaget havde i et vist omfang reglerne om samarbejdsaftaler mellem kommuner i den kommunale styrelseslovgivning samt lovgivningen om frikommuner som forbillede. Lovforslaget blev vedtaget i 1989¹⁰⁶ som § 37a og § 37b i menighedsrådsloven.

Det blev i forbindelse med lovforslagets behandling tilkendegivet af kirkeministeren, at en yderligere decentralisering af sagsområder fra Kirkeministeriet til bl.a. stiftsøvrighederne vil blive søgt gennemført uafhængigt af de foreslåede nye regler om samarbejde mellem menighedsråd m.v.¹⁰⁷.

7.7.2 Samarbejde mellem menighedsråd

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 37a, at to eller flere menighedsråd kan indgå aftale om samarbejde med henblik på løsning af folkekirkelige anliggender.

Bestemmelsen vedrører alene *frivillige* aftaler mellem menighedsråd om løsning af folkekirkelige opgaver i fællesskab, idet det ikke er fundet påkrævet eller hensigtsmæssigt at indføre hjemmel for påbud om samarbejde.

Aftaler om samarbejde kan angå enten løsning af en eller flere konkrete folkekirkelige opgaver eller en mere eller mindre generel fælles varetagelse af de folkekirkelige anliggender, fx gennem etablering af et fælles styrelsesorgan og fælles administrationsapparat.

Samarbejdet kan angå opgaver, der falder inden for rammerne for menighedsrådenes rådighedsbeløb, men er ikke begrænset hertil, idet der er mulighed for samarbejde også om andre folkekirkelige opgaver.

Som eksempler på samarbejde om løsning af folkekirkelige opgaver kan nævnes: Målrettede sognemedhjælperforsøg, folkekirkeligt engagement i de nye medier og bedre udnyttelse af personaleressourcer.

Det bestemmes videre i § 37a, at de nærmere bestemmelser om samarbejdet, herunder om tilsyn, skal optages i en vedtægt, der skal godkendes af kirkeministeren.

Kravet om kirkeministerens godkendelse af en vedtægt for samarbejdet gælder kun aftaler, der vil medføre indskrænkning i de beføjelser, som efter den kirkelige lovgivning tilkommer det enkelte menighedsråd, eller som vil indebære en fravigelse af lovbestemmelser. Samarbejdsaftaler, som ikke kræver

fravigelse af gældende regler, kan frit indgås mellem menighedsråd uden samtykke af nogen anden myndighed.

Det er næppe muligt og derfor heller ikke i lovteksten forsøgt udtømmende at angive, hvilke samarbejdsaftaler, der vil medføre indskrænkning i de enkelte menighedsråds beføjelser. I praksis vil afgørelsen dog næppe volde særlige vanskeligheder.

I det omfang samarbejdet gør det ønskeligt, kan der efter § 37a i vedtægten træffes bestemmelse om fravigelse af regler i kapitel 1-9 i menighedsrådsloven samt af reglerne i lov om valg til menighedsråd, lov om folkekirkens økonomi, lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde og lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m.

Bestemmelsen hjemler også adgang for ministeren til at tillade fravigelser af de bekendtgørelser m.v., der måtte være udfærdiget i medfør af disse lovbestemmelser, og til inden for bemyndigelsens rammer at fastsætte bestemmelser med gyldighed for geografisk begrænsede områder.

Det følger af bestemmelsen, at kirkeministeren kun har mulighed for at dispensere fra gældende lovgivning, når det foreslås af menighedsrådene selv. Der er altså tale om et tilbud til menighedsrådene om at komme med forslag om samarbejdsaftaler eller dispensationer.

Det blev under lovforslagets behandling præciseret¹⁰⁸, at der ikke i forbindelse med samarbejdsaftaler og dispensationer kan godkendes noget, der er i strid med den kirkelige lovgivnings grundlæggende forudsætninger. Det vil fx være udelukket at dispensere fra bestemmelsen i menighedsrådslovens § 31 om, at præsten i sin embedsvirksomhed er uafhængig af menighedsrådet.

Det er på denne baggrund velbegrundet, at det er den parlamentarisk ansvarlige minister og ikke andre kirkelige myndigheder, som skal godkende samarbejdsaftaler og dispensationer. Folketinget må kunne drage ministeren til ansvar, hvis der godkendes noget, som er i strid med lovgivningens grundlæggende forudsætninger.

Der er på den anden side ikke noget i vejen for, at en samarbejdsaftale med ministerens godkendelse kan delegere kompetence til lokale kirkelige myndigheder¹⁰⁹.

I forbindelse med godkendelse af vedtægter vil Kirkeministeriet kunne påse, at samarbejdsaftalens indhold harmonerer med den kirkelige lovgivnings forudsætninger, og at de enkelte menighedsråd får en efter de konkrete forhold rimelig indflydelse på samarbejdet. Der vil af ministeriet kunne stilles krav om, at samarbejdsaftalen indeholder bestemmelser om, at visse konkrete dispositioner i forbindelse med samarbejdet skal godkendes.

Når en vedtægt er godkendt, bekendtgøres der i Lovtidende en meddelelse herom. I meddelelsen gives der oplysning om, hvor de berørte sognes beboere kan gøre sig bekendt med vedtægten. Bestemmelsen om, at vedtægten skal

være tilgængelig for beboerne, vil fx kunne opfyldes ved, at vedtægten er til rådighed på kirkekontoret og biblioteket i de normale åbningstider.

Det bestemmes i § 37a, at samarbejdsaftaler i medfør af bestemmelsen kan ophæves, hvis deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når kirkeministeren finder rimelig grund dertil. Kirkeministeren skal godkende vilkårene for ophævelse af en aftale, og skal træffe afgørelse i tilfælde af uenighed mellem deltagerne.

Også i forbindelse med indgåelse af samarbejdsaftaler, som forudsætter fravigelse af gældende regler og derfor skal godkendes af kirkeministeren, er det enkelte deltagende menighedsråd selv herre over, hvilke udtrædelsesbetingelser, man vil acceptere. Der kan altså i selve aftalen indbygges de opsigelsesvarsler, man ønsker.

Selv samarbejdsaftaler, som er godkendt af ministeren, men som der mellem de samarbejdende menighedsråd er *enighed* om at ophæve, kan ophæves uanset de opsigelsesvarsler, der oprindeligt er aftalt, og uden ministerens samtykke. Tilbage bliver tilfælde, hvor ét af flere samarbejdende menighedsråd *uden samarbejdspartnerens samtykke* ønsker at udtræde af et godkendt samarbejde med et kortere varsel end aftalt. Her er et modstående hensyn til de øvrige deltagere i samarbejdet, der eventuelt må se det økonomiske grundlag for samarbejdet afgørende ændret. Dette kan fx være tilfældet, hvor der i forbindelse med samarbejdsaftalen er erhvervet fast ejendom. Selv her åbner loven imidlertid mulighed for, at det pågældende menighedsråd med ministerens samtykke kan udtræde af samarbejdet.

De enkelte deltagere vil fra tidspunktet fra en samarbejdsaftales ophør i fuldt omfang være undergivet den kirkelige lovgivnings almindelige regler.

7.7.3 Dispensationsmulighed for større sogne

Det bestemmes i § 37a, at kirkeministeren efter ansøgning fra menighedsrådet kan tillade de under 7.7.2 nævnte fravigelser fra den kirkelige lovgivning, hvis det er ønskeligt af hensyn til løsningen af folkekirkelige opgaver i et sogn med over 8.000 beboere. Denne bestemmelse giver altså hjemmel til, at også et enkelt menighedsråd uden samarbejdsaftale med andre menighedsråd efter ansøgning kan få tilladelse til at fravige visse gældende regler. Men det er ved kravet om mindst 8.000 beboere sikret, at der er tale om et så stort sogn, at der er økonomisk og teknisk-administrativ baggrund for, at rådet selvstændigt kan varetage særlige opgaver.

Det er i bemærkningerne til § 37a tilkendegivet, at Kirkeministeriet vil være indstillet på, såfremt menighedsråd ønsker det, at yde administrativ rådgivning og bistand ved forhandlinger om samarbejde og udarbejdelse af udkast til samarbejdsaftaler og vedtægter for samarbejdet.

7.7.4 Tilskud af fællesfonden

Det bestemmes i menighedslovens § 37b, at kirkeministeren til fremme af ordninger i medfør af lovens § 37a kan yde tilskud af fællesfonden for 1 år ad gangen. De samlede tilskud kan dog ikke overstige 1 pct. af landskirkeskatten i det år, for hvilket tilskud ydes.

Baggrunden for denne bestemmelse er, at det er fundet ønskeligt at kunne støtte samarbejds- og forsøgsordninger, indtil de lokale budgetter kan omprioriteres. 1 pct. af landskirkeskatten vil for året 1989 andrage 4,22 mio.kr.

Det blev under folketingsbehandlingen af tilskudsbestemmelsen præciseret, at det ikke er tanken at yde varige tilskud til forsøgsordninger, men netop kun tilskud til igangsætning, hvor omprioritering af menighedsrådenes egne budgetter nødvendigvis må ske over en vis periode¹¹⁰.

KAPITEL 8

Provstiudvalg

8.1. Almindelig karakteristik

Provstiudvalgene¹, der blev indført i 1922 efter sønderjydsk forbillede, er menighedsrådenes nærmeste tilsynsmyndighed. Provstiudvalgenes opgaver og kompetence fremgår af en række bestemmelser spredt i den kirkelige lovgivning. Provstiudvalgene har således beføjelser i forbindelse med menighedsrådenes budgetter og regnskaber. Provstiudvalgets godkendelse skal endvidere indhentes til en række dispositioner vedrørende kirkebygninger, kirkers inventar og kirkegårde. Endelig skal provstiudvalgets erklæring i en række tilfælde indhentes, før afgørelse træffes af anden myndighed. Lovgivningens bestemmelser om provstiudvalgenes tilsynsbeføjelser må anses for udtømmende. Der består således ikke noget almindeligt overordnelses- og underordnelsesforhold mellem provstiudvalg og menighedsråd.

Efter økonomilovens § 24 fastsætter kirkeministeren nærmere regler for provstiudvalgets virksomhed².

8.2 Valg til provstiudvalg

Det bestemmes i økonomilovens § 24, at der i hvert provsti vælges et provstiudvalg, der består af provsten og 2-4 læge medlemmer. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om valgets foretagelse og om antallet af medlemmer³.

Efter de regler, som Kirkeministeriet har fastsat, har medlemmerne af provstiets menighedsråd valgret til provstiudvalget. Præster i pastorater, der omfatter flere menighedsråds kredse i samme provsti, har kun én stemme og kan selv vælge, i hvilket menighedsråd de vil afgive stemme. Omfatter pastoratet menighedsråds kredse i mere end ét provsti, har præsten en stemme i hvert provsti. En repræsentant i et menighedsråd for en valgmenighed har stemmeret ved valget⁴.

Valgbar til provstiudvalget er enhver, der opfylder betingelserne for at vælges til medlem af et menighedsråd i provstiet. Præster, der er fødte medlemmer af menighedsråd, er således ikke valgbare til provstiudvalg.

Så snart provsten har modtaget udskrift af menighedsrådets forhandlingsprotokol om udfaldet af menighedsrådsvalget, træffer provstiudvalget foranstaltning til afholdelse af et orienterende møde for samtlige menighedsrådsmedlemmer i provstiet.

Indbydelse til at deltage i mødet udsendes af provstiudvalget gennem formændene for menighedsrådene til alle medlemmer af menighedsråd i provstiet. Endvidere indbydes de valgmenighedsrepræsentanter, der i medfør af menighedsrådslovens § 4 tiltræder menighedsrådet i tilfælde, hvor valgmenigheden benytter en sognemenigheds kirke. Indbydelsen skal foruden oplysning om tid og sted for mødets afholdelse indeholde en dagsorden, der bl.a. skal omfatte en redegørelse for reglerne om valg til provstiudvalg, valg af en valgbestyrelse samt en redegørelse for provstiudvalgs virksomhed.

Valgbestyrelsen består af 3 medlemmer. Den vælger selv sin formand. Valgbestyrelsens medlemmer skal være medlemmer af menighedsråd i provstiet. Provsten, der kan indvælges i valgbestyrelsen, fungerer i alle tilfælde som sekretær for valgbestyrelsen.

Til provstiudvalget vælges 4 medlemmer. Ved almindelig flertalsbeslutning på det orienterende møde kan det vedtages, at antallet af valgte medlemmer skal være færre end 4. Hvis en sådan beslutning træffes, foretages der særskilt afstemning om, hvorvidt antallet skal være 3 eller 2.

Er der ved udløbet af fristen for indgivelse af kandidatlistor kun indleveret én gyldig liste, bortfalder afstemningen. Af de på listen opførte kandidater anses i så fald – alt efter det vedtagne antal medlemmer af provstiudvalget – de 4, henholdsvis 3 eller 2 først anførte kandidater for valgt.

Afstemningen foretages i et menighedsrådsmøde. Medlemmer, der er forhindret i at være til stede i dette møde, kan ikke afgive stemme.

Valget opgøres som et forholdstalsvalg på samme måde som opgørelsen af valg til menighedsråd⁵.

Efter økonomilovens § 26 skal valg til provstiudvalg foretages inden 4 måneder efter hvert ordinært valg til menighedsråd. Valget gælder fra 1. april.

8.3 Provstiudvalgets beslutningsprocedure

Det bestemmes i økonomilovens § 24, at provstiudvalget af sin midte vælger en formand og en næstformand. Valget sker ved skriftlig afstemning på udvalgets konstituerende møde, som provsten indkalder til. Valget gælder for udvalgets valgperiode. Medlemmerne af udvalget er pligtige at modtage valg

som formand og næstformand. Provsten virker som udvalgets forretningsførende medlem og drager omsorg for udførelsen af udvalgets beslutninger.

Det bestemmes endvidere i § 24, at provstiudvalgets endelige behandling af kirke- og præstegårdskassernes årlige overslag sker i offentlige møder. Offentlige møder skal annonceres. Provstiudvalgene sender herudover meddelelse om mødernes afholdelse direkte til formændene for provstiets menighedsråd. Bortset herfra bestemmer udvalget selv, i hvilket omfang dets møder skal være offentlige, og fastsætter selv sin forretningsorden. Er der uenighed i provstiudvalget om forretningsgangen, kan spørgsmål herom forelægges stiftsøvrigheden til afgørelse.

Danmarks Provsteforening og Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer har i fællesskab udarbejdet et forslag til forretningsorden for provstiudvalg.

Efter forslaget til forretningsorden indkalder formanden til møde så ofte, som sagerne art og omfang gør det fornødent. Ethvert medlem kan i øvrigt begære møde afholdt.

Tid og sted for udvalgets møder fastsættes efter aftale mellem medlemmerne. I forbindelse med indkaldelse til møder udsendes en dagsorden, normalt mindst 8 dage før mødet.

Formanden, eller i hans forfald næstformanden, leder udvalgets møder. Udvalget er beslutningsdygtigt, når formanden, eventuelt næstformanden, og mindst halvdelen af de øvrige medlemmer er til stede. Alle beslutninger træffes ved almindelig stemmeflerhed. Ved stemmelighed er formandens stemme afgørende.

Provstiudvalget kan bemyndige provsten til at ekspedere en konkret sag eller bestemte arter af sager efter udvalgets nærmere vedtagelse. På udvalgets møder orienteres om de sager, der er afgjort på denne måde siden sidste møde. Efter aftale kan sager også udsendes til skriftlig votering.

Det bestemmes endvidere i forslaget til forretningsorden, at der ikke må gives oplysninger om de enkelte medlemmers stillingtagen til sager, som er behandlet i udvalget. Denne bestemmelse kan imidlertid ikke have gyldighed efter sin ordlyd. Hvis ikke en sag efter sit indhold er fortrolig, står det i hvert fald det enkelte medlem frit for at referere sin egen stillingtagen. Der må formentlig også efter lov om offentlighed i forvaltningen være adgang til aktindsigt i provstiudvalgets beslutningsprotokol for så vidt angår en bestemt angivet beslutning, når fortrolighedshensyn ikke er til hinder herfor. Det skal af beslutningsprotokollen fremgå, hvilke medlemmer der har stemt henholdsvis for og imod en beslutning.

Med hensyn til provstiudvalgsmedlemmers inhabilitet har Kirkeministeriet udtalt⁶, at spørgsmålet i mangel af lovbestemmelser må besvares ud fra almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Ministeriet bemærkede her-

ved, at det i denne forbindelse må tages i betragtning, at inhabilitetsregler ikke kun har til formål at sikre, at en afgørelse træffes, uden at der tages usaglige hensyn. Reglerne har tillige den funktion at skabe tillid til de myndigheder, der skal træffe afgørelser. Dette sidste indebærer, at det generelt bør tilstræbes at undgå interessekonflikter for medlemmer af valgte råd, der skal træffe afgørelser.

For så vidt angår provstiudvalgsmedlemmer, der tillige er menighedsrådsmedlemmer, er der principielt risiko for interessekonflikter, når provstiudvalget skal træffe afgørelse eller afgive erklæring i sager, der vedrører det menighedsråd, som den pågældende er medlem af. En sådan generel risiko for interessekonflikt har da også på et tilsvarende forvaltningsområde ført til lovgivning om spørgsmålet, jf. § 50 i lov om kommunernes styrelse, hvorefter et medlem af et tilsynsråd er udelukket fra at deltage i rådets forhandlinger og afstemning i sager, der vedrører en kommune, i hvilken den pågældende er medlem af kommunalbestyrelsen.

I Kirkeministeriets bekendtgørelse om provstiudvalgenes virksomhed er det derfor i § 7 fastsat, at et provstiudvalgsmedlem er udelukket fra at deltage i udvalgets forhandling og afstemning i sager, der vedrører et sogn, i hvilket den pågældende er medlem af menighedsrådet. Provstiudvalget træffer beslutning om, hvorvidt et medlem i øvrigt har en sådan interesse i en sag, at medlemmet er afskåret fra at deltage i udvalgets forhandling og afstemning om sagen. Et medlem skal underrette udvalget, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om medlemmets habilitet. Provstiudvalgets afgørelser om inhabilitet kan indbringes for stiftsøvrigheden.

Der har for Kirkeministeriet været rejst spørgsmål om, hvorvidt kordegenen ved en kirke som provstiudvalgsmedlem var afskåret fra at deltage i behandlingen af en sag om udvidelse af kirkens orgel, fordi han var *ansat* ved kirken.

Kirkeministeriet udtalte herom, at spørgsmålet om et provstiudvalgsmedlems inhabilitet som følge af ansættelsesforhold hos et menighedsråd i provstiet efter ministeriets opfattelse må vurderes konkret i hvert enkelt tilfælde. Det vil således ikke generelt kunne fastslås, at en kirkefunktionær, der er provstiudvalgsmedlem, er afskåret fra at deltage i behandlingen af sager fra det sogn, hvor den pågældende er ansat, eller i sager om andre kirkefunktionærs forhold. En forudsætning for, at der i et konkret tilfælde kan statueres inhabilitet, må være, at medlemmets ansættelsesforhold må antages at medføre, at den pågældende har en væsentlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, eller at afgørelsen i væsentlig grad påvirker vedkommendes egne – eller andre ved samme kirke ansattes – arbejdsforhold eller ansættelsesvilkår.

Ved behandlingen i provstiudvalget af sagen om udvidelse af kirkens orgel

ville kordegnen efter ministeriets opfattelse ikke have været inhabil, hvis han ikke tillige havde været medlem af menighedsrådet⁷.

Efter § 6 i bekendtgørelsen om provstiudvalgenes virksomhed skal provstiudvalgets beslutninger indføres i en beslutningsprotokol, der ved slutningen af mødet underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Ethvert af disse medlemmer kan forlange sit særstandpunkt kort tilført beslutningsprotokollen og ved sager, der skal fremsendes til anden myndighed, kræve, at denne samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen.

Der tilkommer provstiudvalgets valgte medlemmer diæter for deltagelse i møder efter de bestemmelser, Kirkeministeriet fastsætter herom⁸. Der ydes dog ikke diæter for eventuel deltagelse i synsforretninger. Provstiudvalget kan endvidere med stiftsøvrighedens godkendelse antage timelønnet kontor-medhjælp (provstisekretær) efter de af Kirkeministeriet til enhver tid fastsatte bestemmelser herom, jf. § 5 i bekendtgørelsen om provstiudvalgenes virksomhed.

Efter økonomilovens § 26 skal udgifterne til provstiudvalgenes møder, herunder befordringsgodtgørelse og diæter til de valgte medlemmer samt udvalgenes udgifter til medhjælp, kontorartikler m.v., udredes af fællesfonden efter kirkeministerens nærmere bestemmelse.

8.4 Provstiudvalgets opgaver

Det bestemmes i økonomilovens § 4, at menighedsrådet skal udarbejde årligt overslag over kirkekassens indtægter og udgifter for det kommende regnskabsår. For præstegårdskassen skal menighedsrådene på et fællesmøde ved almindelig stemmeflerhed udarbejde overslag efter indhentet udtalelse fra præstegårdsudvalget.

Overslagene skal indsendes til provstiudvalget inden 1. april.

Med henblik på at understrege menighedsrådenes ansvar for budgetlægningen og prioriteringen af de udgiftskrævende foranstaltninger skal menighedsrådene i et ligningsområde hvert år deltage i en drøftelse med provstiudvalget om de enkelte bevillingsforslag og deres prioritering.

Det bestemmes således i økonomilovens § 5, at provstiudvalget efter modtagelsen af overslag for kirke- og præstegårdskasserne indkalder en eller to repræsentanter for hvert menighedsråd til budgetsamråd, der afholdes senest 15. juni.

I budgetsamrådet forhandles de enkelte bevillingsforslag og deres prioritering. Budgetsamrådet har ikke besluttende myndighed.

Menighedsrådene har pligt til at lade sig repræsentere under budgetsamrådet.

I Kirkeministeriets bekendtgørelse om provstiudvalgenes virksomhed er

det i § 1 fastsat, at provstiudvalget i forbindelse med behandling af kirke- og præstegårdskassernes budget kan træffe beslutning om reduktion af de budgetterede ligningsbeløb. Reduktionen foretages i hver enkelt kirke- eller præstegårdskasses *samlede* budget og ikke i bestemte budgetposter.

Beslutning om reduktion eller bortfald af bestemte budgetposter kan dog træffes i følgende tilfælde:

- 1) Når reduktion eller bortfald af en budgetpost er begrundet i legalitets-hensyn.
- 2) Når budgetposten vedrører menighedsrådets rådighedsbeløb.
- 3) Når budgetposten vedrører et honorar, og dette er budgetteret med et højere beløb end fastsat i vejledende honorartakster, udsendt af Kirkeministeriet.
- 4) Når budgetposten vedrører beløb, der ønskes henlagt til særlige formål, som kan berøre prioriteringen af større opgaver i ligningsområdet.
- 5) Når menighedsrådet ikke inden en af provstiudvalget fastsat frist træffer beslutning om, hvilke udgiftsposter, der skal reduceres eller bortfalde.

Provstiudvalgets afgørelse om størrelsen af hver enkelt kirke- og præstegårdskasses ligningsbeløb er endelig.

Efter økonomilovens § 6 skal ligningsbeløbet til kommunens kirke- og præstegårdskasser fastsættes af provstiudvalget. Ved ligningsbeløbets fastsættelse kan provstiudvalget forhøje det budgetterede underskud for kasserne med et beløb til imødegåelse af uforudsete udgifter i ligningsområdet. Beløbet kan højst udgøre 5 pct. af det samlede ligningsbeløb. I praksis forhandler provstiudvalget normalt ligningsbeløbets fastsættelse og grundlaget herfor med kommunalbestyrelsen.

Efter § 6 må ligningsbeløbet til kirkekasserne i en kommune ikke uden kommunalbestyrelsens samtykke være mere end 20 pct. højere end gennemsnittet af de sidste 4 års ligningsbeløb til kirkekasserne. Ved beregningen heraf bortses fra valgudgifter, udgifter til arbejder, der er krævet ved synsforretninger, udgifter til kirkefunktionærers lønninger m.v., udgifter til forrentning og afdrag af lån og det foran nævnte beløb til uforudsete udgifter samt udgifter til erhvervelse, opførelse, vedligeholdelse og drift af præsteboliger, konfirmandlokaler, præstegårdsbrug samt efter kirkeministerens bestemmelse andre udgifter vedrørende præsteembederne, herunder huslejetilskud, telefongodtgørelse m.v. til præster samt en del af udgifterne til opvarmning af præsteboliger.

Provstiudvalget skal efter økonomilovens § 7 senest 1. august træffe afgørelse om godkendelse af kirke- og præstegårdskassernes overslag for det kommende regnskabsår.

Det bestemmes i økonomilovens § 19, at ligningsbeløbene, bortset fra landeskirkeskatten, udbetales til vedkommende menighedsråd. Dog udbetales beløb til imødegåelse af uforudsete udgifter kun til vedkommende menighedsråd efter anmodning fra provstiudvalget. Et eventuelt ved regnskabsårets slutning tilbagestående beløb anvendes af kommunalbestyrelsen til nedbringelse af det følgende års ligning.

Kommunalbestyrelsen kan med provstiudvalgets tilslutning yde et menighedsråd forskud på ligningsbeløbet for det nærmest følgende regnskabsår.

Efter økonomilovens § 25 kan kirkeministeren bestemme, at der for en kommune med flere provstier eller dele af flere provstier skal oprettes et budgetudvalg. Nærmere regler for budgetudvalgets sammensætning, valg og virksomhed fastsættes i så fald af kirkeministeren. Budgetudvalg er hidtil kun oprettet for Københavns kommunes vedkommende.

Efter økonomilovens § 9 godkender provstiudvalget kirke- og præstegårdskassernes regnskaber. Revisionen af de kirkelige kasser udføres af en faguddannet revisor i henhold til nærmere fastsatte regler⁹.

Som berørt under 8.1 kræver en række dispositioner, som menighedsrådet agter at foretage, en forudgående godkendelse af provstiudvalget.

Provstiudvalget skal således godkende forpagtnings- og lejekontrakter vedrørende jorder, der bestyres af menighedsrådene, jf. for præstegårdsjorders vedkommende økonomilovens § 22.

Provstiudvalget skal endvidere efter menighedsrådslovens § 8 godkende størrelsen af eventuelle honorarer til kirkeværger og kasserere.

Provstiudvalget skal efter bekendtgørelsen om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde¹⁰ godkende anskaffelse af tekstiler, løse stole i mindre antal og alterbordstilbehør, forslag til regulering og dræning af kirkegårde og fjernelse af træer på kirkegårde samt kort over kirkegården. Provstiudvalget kan i øvrigt forlange, at skæmmende eller upassende gravpitte og mindesmærker fjernes fra kirkegården.

Efter loven om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m.¹¹ § 19 skal provstiudvalget godkende vedtægt vedrørende betaling for brug af kirken ved særskilte kirkelige handlinger, kirkelige møder m.v.

Kirkeministeriet har i bekendtgørelsen om provstiudvalgenes virksomhed¹² fastsat, at provstiudvalget uden for sin midte skal vælge en bygningskyndig til sammen med provsten at foretage syn over kirke og kirkegård, præsteboliger og anden fast ejendom, der bestyres af menighedsrådet på kirkens eller præsteembedets vegne.

Provstiudvalget afgør, hvad der videre skal foretages, når udvalget modtager udskrifter af afholdte syn over kirkebygninger, kirkegårde med bygninger, præsteboliger, præstegårdes avlsbygninger, menighedshuse og konfirmandbygninger.

Provstiudvalgets afgørelse kan af menighedsrådet indbringes for Kirkeministeriet inden en måned efter, at menighedsrådet har modtaget meddelelse om afgørelsen, dog senest inden udløbet af den frist, provstiudvalget har fastsat for afhjælpning af en mangel.

Provstiudvalget skal også efter bekendtgørelsen føre tilsyn med, at der udfærdiges regulativer for de ansatte funktionærer ved kirker og kirkegårde, og skal herunder påse, at menighedsrådenes aftaler om kirkebetjeningens ansættelsesforhold er i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat af Kirkeministeriet.

I Kirkeministeriets cirkulære om provstiudvalgenes virksomhed¹³ er det fastsat, at provstiudvalgets erklæring skal indhentes i følgende sager vedrørende kirkens og præsteembedets ejendom:

- 1) Sager om erhvervelse og afhændelse af fast ejendom.
- 2) Sager vedrørende opførelse eller nedrivning af bygninger.
- 3) Sager vedrørende istandsættelses- eller ombygningsarbejder, som efter de gældende regler skal forelægges stiftsøvrigheden til godkendelse.
- 4) Øvrige sager af økonomisk betydning for de kirkelige kasser.

Herudover vil sager kunne forelægges provstiudvalget af stiftsøvrigheden eller Kirkeministeriet efter bestemmelse i det enkelte tilfælde.

KAPITEL 9

Præster

9.1 Indledning

Præsten spiller i styrelsesmæssig sammenhæng en rolle dels i forbindelse med menighedsrådets virksomhed dels gennem varetagelse af en række funktioner med retsvirkning i borgerlig henseende, nemlig som begravelsesmyndighed, som vielsemyndighed og i forbindelse med navngivning.

9.2. Præstens deltagelse i menighedsrådets virksomhed m.v.

Det er udtrykkeligt fastsat i menighedsrådslovens § 31, at præsten i sin embedsvirksomhed er uafhængig af menighedsrådet. Menighedsrådet har intet tilsyn med præsten og kan ikke give denne direktiver, fx med hensyn til kirkebogsføring¹. Tjenesteforseelser fra en præsts side påtales af provst, biskop eller Kirkeministeriet. Menighedsrådet kan derfor ikke siges at være præstens arbejdsgiver, men rådet er dog ikke afskåret fra at tage visse initiativer med henblik på en bedømmelse af præstens embedsvirksomhed eller forhold i øvrigt. Efter menighedslovens § 30 kan menighedsrådet således behandle spørgsmål vedrørende sognemenigheden og henvende sig herom til de kirkelige tilsynsmyndigheder og herunder må klart falde også spørgsmål om præstens embedsvirksomhed². Menighedsrådet kan også rejse spørgsmål om anvendelse af tjenestemandslovens § 43, hvori det bestemmes, at der efter indstilling fra provst og biskop kan meddeles en præst afsked, såfremt der mellem præsten og menigheden gennem en årrække har bestået en dybtgående uoverensstemmelse, som betyder en væsentlig hindring for det kirkelige livs trivsel på det pågældende sted.

Der er på den anden side gennem en række bestemmelser i den kirkelige lovgivning tillagt præsten funktioner i forbindelse med menighedsrådets virksomhed.

Efter menighedsrådslovens § 2 er de præster, der er ansat eller konstitueret i pastoratet, fødte medlemmer af menighedsrådet. Præster, som uden at være ansat eller konstitueret i pastoratet yder bistand ved dets betjening, har ret til uden stemmeret at deltage i rådets møder.

Der gælder dog enkelte begrænsninger med hensyn til præstens deltagelse i menighedsrådets arbejde.

Efter menighedsrådslovens § 7 vælges menighedsrådets formand af de valgte medlemmer og præsten har således ikke stemmeret i forbindelse med formandsvalget. Derimod er præsten valgbar som formand eller næstformand efter samme regler som de valgte medlemmer, herunder også forpligtet til i givet fald at modtage valg.

Det bestemmes endvidere i menighedsrådslovens § 14, at præster ikke kan deltage i forhandling og afstemning i sager vedrørende præsteboliger og i sager, der vedrører en anden præst i pastoratet. Efter bestemmelserne om besættelse af præstestillinger er kun de valgte medlemmer af menighedsrådet stemmeberettigede ved indstilling af ansøgere, og præsten kan derfor ikke deltage i indstillingen³.

Efter menighedsrådsvalglovens § 3 er præster ansat i folkekirken ikke valg-bare, og en præst kan derfor ikke lade sig vælge til menighedsrådet for derved at undgå de nævnte begrænsninger i deltagelsen i menighedsrådets arbejde.

Selv om det ikke direkte er nævnt i menighedsrådsloven, må det følge af præstens fødte medlemskab, at han ikke kan udelukkes som medlem af råd et efter bestemmelsen i menighedsrådslovens § 19. Dette må gælde, selv om præsten »vedholdende nægter at opfylde sine pligter som medlem af rådet«, fx mødepligt⁴.

Bortset fra de foran nævnte begrænsninger medfører præstens medlemskab af menighedsrådet de samme pligter, som påhviler de valgte medlemmer, fx pligt til at deltage i rådets møder, tavshedspligt og pligt til at underskrive beslutningsprotokollen.

Spørgsmålet om, hvorvidt præster som fødte medlemmer af menighedsråd bør have stemmeret i disse, har ved flere lejligheder været genstand for overvejelse.

Der har således i 1972 været forelagt Folketinget et forslag til ændring af lov om menighedsråd, således at kun de valgte medlemmer skulle have stemmeret⁵. Bemærkningerne til den pågældende bestemmelse i lovforslaget lød således:

»For at sikre, at de valgte menighedsrådsmedlemmer har den reelle afgørelse i de anliggender, der er henlagt under menighedsrådenes kompetence, er det fundet påkrævet ved en tilføjelse til § 15, stk. 2, at indføje en bestemmelse om, at kun de valgte medlemmer er stemmeberetti-

gede. I medfør af bestemmelsen i § 2, stk. 1, bevarer præsterne deres medlemskab af menighedsrådene og dermed ret og pligt til at deltage i rådets forhandlinger. Der sikres derved de folkevalgte repræsentanter en sagkyndig bistand, der vil være af betydning ved løsningen af mange af de opgaver, der er henlagt til menighedsrådene. Omvendt vil præsterne gennem det fortsatte medlemskab bevare indseendet med de sager, der behandles i menighedsrådet og vil kunne give deres mening til kende, forinden en sag sættes under afstemning.«

Forslaget blev ikke vedtaget af Folketinget, som heller ikke tiltrådte ministerens forslag om, at præster ikke skulle kunne vælges til formand eller næstformand for menighedsrådet. Derimod blev det ved loven⁶ bestemt, at præster ikke skulle være stemmeberettigede ved valg af formand og næstformand.

Forud for vedtagelsen af lov nr. 221 af 16. maj 1984 om menighedsråd blev det på ny i Folketinget drøftet, om præster skulle kunne vælges til formand eller næstformand i menighedsrådet. Der var imidlertid flertal for det synspunkt, at det måtte overlades til menighedsrådet selv at afgøre, om man ønskede at vælge en præst til disse funktioner, når det kun var de valgte medlemmer af menighedsrådet, der deltog i afstemningen herom.

Der er også igennem de seneste år adskillige gange rejst spørgsmål om hensigtsmæssigheden af præsters medlemskab af menighedsråd, og i en besvarelse af et spørgsmål fra et folketingsmedlem har kirkeministeren i 1988 udtalt, at han er indstillet på at tage dette spørgsmål op til overvejelse, men at det næppe vil være muligt eller rimeligt at ændre den hidtidige retstilstand i en løbende funktionsperiode for menighedsråd, så eventuelle ændringer vil først kunne gennemføres med virkning fra næste ordinære menighedsrådsvalg i 1992⁷.

Der er ved menighedsrådsloven tillagt præsten enkelte beføjelser over for menighedsrådet. Efter § 10 skal således flere menighedsråd i et pastorat samles til et fælles møde, hvis en sognepræst anmoder herom. Og efter lovens § 34 skal der afholdes menighedsrådsmøde i en menighedsrådsreds, når en af præsterne sammen med mindst et valgt medlem af menighedsrådet anmoder derom.

Endelig skal nævnes, at det i menighedsrådsvalglovens § 23 er fastsat, at hvis et menighedsrådsvalg ikke fører til dannelse af et fuldtalligt menighedsråd, udskrives valg med henblik på at gøre rådet fuldtalligt (udfyldningsvalg). Vælges der heller ikke ved dette valg et fuldtalligt menighedsråd, dannes rådet af de medlemmer, der er valgt, sammen med præsten eller præsterne.

Afholdes der ikke valg i en menighedsrådsreds, udskrives der nyt valg. Vælges der ingen medlemmer, mister menigheden sin indstillingsret ved præ-

stevalg. Menighedsrådets øvrige hverv overtages af præsten eller præsterne, der kan antage lønnet medhjælp til hvervets udførelse.

9.3 Præstens funktioner med retsvirkning i borgerlig henseende

Efter lovgivningen om anmeldelse af fødsler og dødsfald⁸, og lovgivningen om begravelse og ligbrænding⁹ er visse præster ministerialbogsfører og begravelsesmyndighed. Endelig varetager præster funktioner i forbindelse med navngivning¹⁰ og ægtevielse¹¹.

Det nærmere indhold af de nævnte funktioner falder uden for denne fremstillings rammer.

KAPITEL 10

Provster

10.1 Indledning¹

Efter reformationen valgtes provsterne af hvert herreds præster². I 1806³ afløstes disse herredsprovster af amtsprovster, der blev beskikket af kongen. I 1822⁴ blev det imidlertid fastsat, at efterhånden som amtsprovsterne afgik, skulle provstедistrikterne deles, så de i almindelighed kom til at bestå på øerne af 2 og i Jylland af 3 eller 4 herreder. Samtidig blev det bestemt, at det bedste kald i distriktet skulle forenes med provsteembedet.

Landet er i dag inddelt i 108 provstier. Antallet af provstier er forskelligt fra stift til stift, idet det varierer fra 6 til 15.

10.2 Udnævnelse af provster

Der blev i 1979⁵ indført regler om opslag af provstestillinger i folkekirken.

Provstestillinger besættes herefter efter internt opslag, og alene præster i provstiet (samt ansøgere til den stilling som præst, hvortil en ledig provstestilling har været knyttet) vil kunne tages i betragtning.

Ansøgninger indsendes til Kirkeministeriet, der efter ansøgningsfristens udløb sender dem til vedkommende biskop med anmodning om en udtalelse med hensyn til de efter biskoppens opfattelse bedst egnede ansøgere til stillingen.

De nævnte regler vedrører alene stillingsopslag og procedure i forbindelse med besættelsen af ledige provstestillinger, og der er ikke i lovgivningen fastsat regler om eller retningslinier for, hvilke kvalifikationer, der skal lægges vægt på ved besættelsen af provstestillinger.

Det må på denne baggrund antages, at der tilkommer kirkeministeren som udnævnelsesmyndighed en ret betydelig frihed til at fastlægge de kriterier, der skal anses for afgørende ved provsteudnævnelser, idet dog alene saglige

kriterier kan komme i betragtning. Kirkeministeren er ikke bundet af den vurdering af ansøgerne, der er kommet til udtryk i biskoppens udtalelse, men der består siden 1981 mellem Kirkeministeriet og biskopperne en aftale om, at der i tilfælde af uenighed om indstillingen afholdes et møde mellem ministeren og biskoppen, forinden ministerens indstilling om udnævnelse foretages⁶.

Efter Kirkeministeriets praksis lægges der ikke alene vægt på ansøgenes teologiske og administrative kvalifikationer, men også på deres alder og anciennitet regnet i forhold til både kandidattidspunktet og embedstid i provstiet⁷.

10.3 Provstens opgaver⁸

Provsten betegnes sædvanligvis som den stedlige underøvrighed i gejstlige anliggender⁹. Han er således administrativ melleminstans mellem biskoppen og provstiets præster og menighedsråd, og en række sager fra disse til biskop eller stiftsøvrighed fremsendes gennem provsten, der forsyner sagen med en påtegning om sin indstilling med hensyn til sagens afgørelse.

Herudover er provstens opgaver – foruden en fuldt normal sognepræstetjeneste – dels født medlemskab af provstiudvalget, hvor han er forretningsførende medlem, dels at være biskoppens medhjælper i tilsynet med præsteembedernes betjening. Provsten indsætter præsterne i deres embede og er nærmeste tilsynsførende med deres embedsførelse. Provsten er fx forpligtet til regelmæssigt tilsyn med præsternes kirkebogsføring, men i praksis varetager provsten som oftest yderligere en række tilsynsfunktioner, der ellers skulle udøves af biskoppen. Som eksempler kan nævnes tilrettelæggelse af præsternes ferier og betjeningen af ledige præsteembeder gennem administration af præsternes rådighedsforpligtelse. Lovgivningen nævner også i nogle tilfælde udtrykkeligt provsten som stedfortrædende for biskoppen, fx i forbindelse med præstevalg. Provsten skal også med ikke over 3 års mellemrum lede de lovpligtige syn over kirker, kirkegårde og præstegårde. Endvidere autoriserer provsten kirkernes og kirkegårdenes protokoller.

Endelig er provsten medlem af landemodet, jf. kapitel 11, samt af provstetretten, hvis en sådan nedsættes i anledning af en sag i hans provsti.

10.4 Domprovster

Domprovsten, der tidligere benævntes stiftsprovst¹⁰, er sognepræst ved stiftets domkirke og provst i provstiet omkring domkirken. Domprovsten er tillige biskoppens stedfortræder.

Efter lovbekendtgørelse nr. 758 af 7. december 1987 § 43 a¹¹ kan til domprovst kun udnævnes personer, der har bestået teologisk kandidateksamen fra et universitet her i landet, og som opfylder betingelserne for at blive ansat som præst i folkekirken.

Ved ledighed i en stilling som domprovst sender ministeriet snarest muligt efter ansøgningsfristens udløb de indkomne ansøgninger til vedkommende biskop. På et møde med domsognets menighedsråd gennemgår biskoppen ansøgningerne. I et møde, der afholdes af menighedsrådet alene senest 3 uger efter det første møde, afgiver menighedsrådet en udtalelse om mindst 3 ansøgere opstillet i prioriteret rækkefølge.

Biskoppen sender ansøgningerne og den afgivne udtalelse til Kirkeministeriet med sin egen udtalelse, ligeledes om mindst 3 ansøgere opstillet i prioriteret rækkefølge. Biskoppen er frit stillet med hensyn til, hvilke ansøgere han vil udtale sig om.

Kirkeministeren afgør, hvilken ansøger der skal indstilles til kongelig udnævnelse. Kirkeministeren kan dog ikke indstille en ansøger, der ikke er omfattet af biskoppens udtalelse, før sagen har været forhandlet med biskoppen.

KAPITEL 11

Landemoder

11.1 Indledning

Landemoder¹ er en overlevering fra den katolske tid². Efter reformationen er bestemmelser om landemoder især givet ved en forordning fra 1618³ og ved Danske Lov⁴.

Landemoder er enten ordinære landemoder eller udvidede landemoder.

11.2 Ordinære landemoder

Ordinært landemode også kaldet provstemode afholdes en gang om året i hvert stift. Landemoderne afholdes på bestemte dage i året, fastsat særskilt for hvert stift ved kongelig resolution⁵. Kirkeministeriet kan, når der foreligger særlige omstændigheder, tillade, at landemodet et enkelt år afholdes på et andet tidspunkt end det sædvanlige⁶.

I det ordinære landemode deltager biskoppen og stiftamtmanden samt alle stiftets provster.

Landemodet indledes med en gudstjeneste, ved hvilken biskoppen indsætter de i årets løb beskikkede provster i deres embede⁷. Derefter fremlægges en ekstrakt, der er optaget i landemodets protokol, af de i årets løb udkomne love, anordninger, ministerielle skrivelser m.v. af betydning for stiftet. Endvidere gennemgås og godkendes de under landemodet henhørende regnskaber. Landemodet kan herefter drøfte kirkelige anliggender, som bringes på bane af de enkelte medlemmer eller er forelagt landemodet.

I de fleste stifter udgives der en landemodeakt enten som en selvstændig publikation eller ved optagelse i stiftets årbog med beretning om, hvad der er passeret på landemodet. I akten optrykkes fortegnelse over de på landemodet fremlagte love, anordninger, cirkulærer og ekstrakter af ministerielle skrivelser af en vis betydning⁸. Ligeledes optrykkes de under landemodet hørende regnskaber.

Hvor en provsterets dom indankes for landemoderetten, træder denne normalt sammen uden for tiderne for afholdelse af landemodet.

11.3 Udvidede landemoder

I udvidede landemoder⁹ er stiftets provster forpligtet til at deltage, men også stiftets præster og eventuelt tillige lægfolk, fx menighedsrådsmedlemmer, opfordres til at komme til stede.

Det er sket, at regeringen har opfordret biskopperne til at foranledige, at stiftets præster deltager i landemodet til drøftelse af vigtige spørgsmål¹⁰. Kun de ordinære medlemmer af landemodet har dog stemmeret i de sager, der er henlagt til landemodet.

III. Afsnit

Det almindelige tilsyn med lovligheden af folkekirken forvaltning

KAPITEL 12

Det almindelige tilsyn med lovligheden af folkekirkens forvaltning

12.1 Indledning

Den kirkelige lovgivning indeholder en lang række bestemmelser om, at nærmere angivne beslutninger kræver højere myndigheders samtykke eller godkendelse. Denne form for tilsyn, der i almindelighed benævnes hensigtsmæssighedstilsyn¹, rummer naturligvis i sig selv visse garantier for lovligheden af de underordnede kirkelige myndigheders administration, idet et samtykke eller en godkendelse vil blive nægtet, hvis den påtænkte disposition vil indebære en overtrædelse af lovgivningen. I nogle tilfælde vil samtykke eller godkendelse dog kunne meddeles på sådanne vilkår, at ulovligheden dermed elimineres.

Det er imidlertid ikke alle dispositioner, der kræver en tilsynsmyndigheds godkendelse. Og i de tilfælde, hvor godkendelse kræves, er det langt fra altid, at en eventuel ulovlighed fremgår af ansøgningen til tilsynsmyndigheden eller kan afdækkes gennem dennes sagsbehandling.

Der er derfor behov for almindelige bestemmelser, der gør det muligt at skride ind over for ulovligheder i forbindelse med forvaltningen af folkekirkens anliggender, et såkaldt almindeligt legalitetstilsyn.

Lovgrundlaget for et sådant almindeligt tilsyn med lovligheden af den folkekirkelige forvaltning er imidlertid yderst sparsomt, og retstilstanden giver anledning til betydelig usikkerhed.

Bestemmelserne i menighedsrådslovens kapitel 9 om det almindelige tilsyn med menighedsrådene er således yderst kortfattede, og om et almindeligt tilsyn med folkekirkens øvrige styrelsesorganer indeholder den kirkelige lovgivning ingen bestemmelser.

12.2 Det almindelige legalitetstilsyn med menighedsrådene

12.2.1 Indledning

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 36, at 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.

Der sondres efter bestemmelsen, der er en nydannelse i menighedsrådsloven fra 1984, mellem tilsyn med menighedsrådenes økonomiske forvaltning, der efter 1. punktum varetages af provstiudvalg og stiftsøvrighed, og tilsyn med menighedsrådenes funktion i øvrigt, der efter 2. punktum udøves af biskoppen. Noget nærmere bidrag til sondringen mellem menighedsrådenes økonomiske forvaltning og menighedsrådenes funktion i øvrigt indeholder bestemmelsen imidlertid ikke, idet der kun henvises til de bestemmelser og regler, der er fastsat herom.

Heller ikke bemærkningerne til lovforslaget til menighedsrådsloven fra 1984 indeholder noget væsentligt fortolkningsbidrag, idet det her alene udtales, at bestemmelsen i 1. punktum er ny, men at den er i overensstemmelse med den gældende tilsynsordning, hvorefter provstiudvalget er lokal tilsynsmyndighed i sager af økonomisk art, medens stiftsøvrigheden fungerer som overtilsyn for stiftets kirker og kirkegårde samt for menighedsrådenes bestyrelse af præstegårdene med tilhørende jorder. Om bestemmelsen i 2. punktum siges alene i bemærkningerne, at den er ny og fastslår biskoppens funktion som tilsynsførende med menighedsrådene i øvrigt.

På denne baggrund må det formentlig antages, at menighedsrådslovens § 36 alene indeholder henvisninger til den øvrige kirkelige lovgivning og således er uden selvstændigt retligt indhold.

Det bestemmes i menighedsrådslovens § 37, at hvis et menighedsråd har afholdt uhjemlede udgifter, handlet i strid med lovgivningen eller undladt at udføre en foranstaltning, som det er forpligtet til, træffer stiftsøvrigheden de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt bestemmelse om tvangsbøder.

I bemærkningerne til lovforslaget til menighedsrådsloven fra 1984 siges om denne bestemmelse alene, at den svarer til § 11, stk. 4, i den hidtidige menighedsrådslov med redaktionelle ændringer.

I Kirkeministeriets cirkulære om menighedsrådsloven fra 1984² udtales ganske kort, at § 37 – med redaktionelle ændringer – indeholder den også hidtil gældende bestemmelse om konsekvenserne af et menighedsråds eventuelt ulovlige beslutninger. Det tilføjes i cirkulæret, at medlemmer, der vil frigøre sig for ansvar for en beslutning, som de mener er ulovlig, må stemme imod beslutningsforslaget og tillige bør begære særskilt tilførsel til protokollen om deres opfattelse.

Bestemmelsen i § 11, stk. 4, i den tidligere menighedsrådslov, nemlig loven fra 1922, blev indsat ved lov af 12. april 1949. Bestemmelsen, der på baggrund af bemærkningerne til forslaget til den gældende menighedsrådslov fortsat har betydning som fortolkningsbidrag, var sålydende:

»I tilfælde af, at et menighedsråd har afholdt uhjemlede udgifter, nægter at efterkomme gældende lovbestemmelser eller et rådets af overordnet kirkelig myndighed lovlig givet pålæg eller i andre måder overskrider sin myndighed, kan stiftsøvrigheden træffe de i den anledning nødvendige foranstaltninger, derunder eventuelt bestemmelser om dagbøder af fra 10 til 40 kr. overfor dem af menighedsrådets medlemmer, der har deltaget i de pågældende beslutninger. Dagbøderne kan gøres til genstand for udpantning.«

Forbillede for den i 1949 indsatte bestemmelse i menighedsrådsloven var bestemmelserne om legalitetstilsyn i de da gældende love om købstadkommunernes styrelse og landkommunernes styrelse³.

Bestemmelserne i de nævnte kommunale styrelseslove blev i 1968 afløst af bestemmelsen i § 61 i lov om kommunernes styrelse⁴. Det udtales fortsat i § 61, at den kommunale tilsynsmyndighed »træffer de nødvendige foranstaltninger«, hvis en kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen.

I en betænkning fra 1983⁵ blev det imidlertid fastslået, at § 61 på visse punkter havde givet anledning til tvivl. Der blev på denne baggrund i betænkningen foretaget en udførlig gennemgang af forarbejderne til de tidligere gældende og den gældende kommunale styrelseslov for at undersøge, om der af lovenes forarbejder kunne udledes fortolkningsbidrag vedrørende rækkevidden af reglen i § 61⁶. Det konkluderes i betænkningen, at det ud fra den tidligere lovgivning var mest naturligt at antage, at udtrykket »de nødvendige foranstaltninger« havde et selvstændigt indhold, men at dette ikke kunne nærmere præciseres på grundlag af loven eller dens forarbejder, men måtte udledes af forholdets natur med hensyn til, hvilke beføjelser tilsynsmyndigheder i almindelighed har uden udtrykkelig lovhjemmel. På den anden side fandt man det utvivlsomt, at udtrykket »de nødvendige foranstaltninger« ikke gav tilsynsmyndigheden ubegrænsede indgrebsmuligheder. Princippet om tilsynets lovbundethed måtte sætte snævre grænser for, hvilke beføjelser tilsynsmyndigheden kan benytte uden udtrykkelig lovhjemmel. Det udtales i betænkningen, at det derfor under alle omstændigheder ville være ønskeligt at få tilsynsmyndighedens beføjelser nærmere afklaret i lovgivningen.

I betænkningens udkast til ændring af § 61 angives det udtrykkeligt i bestemmelsen, hvilke beføjelser, der skal tilkomme tilsynsmyndigheden, nemlig

annulationsbeføjelse, adgang til at pålægge tvangsbøder og adgang til erstatningssøgsmål. Da man ikke ville tillægge tilsynsmyndighederne yderligere sanktionsmuligheder, foreslog man udtrykket »de nødvendige foranstaltninger« fjernet fra lovteksten.

Ved lov nr. 210 af 16. maj 1984 blev den kommunale styrelseslovs § 61 ændret i overensstemmelse med betænkningens forslag.

Rækkevidden af den gældende bestemmelse i menighedsrådslovens § 37 må på den anførte baggrund forekomme uklar.

Visse forhold ligger dog fast.

Med hensyn til menighedsrådets pligt til at medvirke til sagens oplysning er det således udtrykkeligt bestemt i menighedsrådslovens § 30, at menighedsrådet skal udtale sig om de spørgsmål, der forelægges det af de kirkelige tilsynsmyndigheder. På den anden side fastslås det i samme bestemmelse, at tilsynsmyndigheden, forinden den træffer beslutning om spørgsmål, der særlig vedrører en menighedsrådsreds, skal indhente en udtalelse fra vedkommende menighedsråd.

At stiftsøvrigheden har meddelt samtykke eller godkendelse af en disposition kan ikke i sig selv være afgørende for ansvarsspørgsmålet. Det er ikke formålet med de bestemmelser i den kirkelige lovgivning, der foreskriver nødvendigheden af samtykke til visse af et menighedsråds dispositioner, at et meddelt samtykke skulle afgive en retlig garanti over for medlemmerne af menighedsrådet med hensyn til rådets vedtagelse af den pågældende disposition⁷.

Som en almindelig begrænsning i stiftsøvrighedens indgrebsmuligheder kan nævnes, at stiftsøvrigheden ikke kan tage stilling til anbringender om faktiske forhold, når rigtigheden af sådanne anbringender bestrides af andre implicerede i sagen, idet stiftsøvrigheden ikke har hjemmel til at foranstalte vidneførsel eller lignende til klarlæggelse af de faktiske omstændigheder i en sag⁸.

12.2.2 Annulations- og omgørelsesadgang

At menighedsrådslovens § 37 ikke indeholder nogen annulationsbeføjelse, må ses på baggrund af, at stiftsøvrigheden i et vist omfang er rekursmyndighed i forhold til menighedsrådenes afgørelser. Stiftsøvrigheden råder i denne egenskab over en indgrebsmulighed, der er videregående end de kommunale tilsynsmyndigheders annulationsbeføjelse, nemlig muligheden for at sætte en anden afgørelse i stedet for menighedsrådets.

Hvor en stiftsøvrighed som rekursmyndighed kan sætte en anden afgørelse i stedet for menighedsrådets, vil der normalt bestå en retlig handlepligt for menighedsrådet. Det må i sådanne tilfælde antages, at stiftsøvrigheden i stedet kan hjemvise sagen til fornyet behandling i menighedsrådet.

12.2.3 Tvangsbøder

Menighedsrådslovens § 37 hjemler udtrykkeligt adgang til at anvende tvangsbøder til imødegåelse af ulovlige undladelser fra menighedsrådets side. Tvangsbøder kan kun anvendes til gennemtvungelse af pligter, der påhviler menighedsrådet som sådant, men ikke til at gennemtvunge pligter, som påhviler det enkelte medlem, fx mødepligt.

Stiftsøvrigheden kan også søge en bestemt adfærd gennemtvunget ved at anlægge et anerkendelsessøgsmål ved domstolene.

Tvangsbøder kan kun anvendes i tilfælde, hvor der ikke er rimelig tvivl om, at den foranstaltning, der skal fremtvinges, påhviler menighedsrådet og er hjemlet i den kirkelige lovgivning. Er den fornødne klarhed ikke til stede, må stiftsøvrigheden være henvist til at anlægge sag mod menighedsrådet ved domstolene.

Tvangsbøder kan alene pålægges af stiftsøvrigheden. Hvis andre forvaltningsmyndigheder ønsker tvangsbøder anvendt, må de derfor rette anmodning herom til stiftsøvrigheden.

Tvangsbøder pålægges det enkelte medlem af menighedsrådet.

Tvangsbøder skal dog ikke nødvendigvis pålægges samtlige medlemmer af rådet, idet formålet er at fremtvinge opfyldelsen af en forpligtelse, og der vil derfor ikke kunne anvendes tvangsbøder over for medlemmer, der i et møde har stemt for, at forpligtelsen skal opfyldes.

Spørgsmål om tvangsbøder kan af menighedsrådet indbringes for Kirkeministeriet og for domstolene.

12.2.4 Adgang til erstatningssøgsmål

Hvis der bliver tale om på sognets vegne at gøre et erstatningsansvar gældende mod dets forvaltningsansvarlige, kan man ikke uden videre gå ud fra, at dette sker ved menighedsrådet, navnlig ikke når der er tale om på sognets vegne at gøre ansvar gældende imod selve menighedsrådet for dets forvaltning.

Medens der i den kommunale styrelseslovgivning udtrykkeligt er tillagt den kommunale tilsynsmyndighed adgang til at anlægge et erstatningssøgsmål ved domstolene⁹, er en tilsvarende adgang for stiftsøvrigheden til at anlægge sag mod medlemmerne af et menighedsråd ikke omtalt i menighedsrådslovens § 37.

Det må dog formentlig ud fra forholdets natur antages, at der består en sådan adgang.

Det må afgøres ud fra dansk rets almindelige erstatningsretlige regler, om der er det fornødne ansvarsgrundlag. Det betyder, at der skal foreligge en uforsvarlig adfærd (beslutning eller undladelse), som kan tilregnes det pågældende medlem af menighedsrådet som forsætlig eller uagtsom, og der skal som en forudselig følge heraf være opstået et tab for sognet¹⁰.

Søgsmålskompetencen tilkommer stiftsøvrigheden. Menighedens enkelte medlemmer har næppe søgsmålsret mod menighedsrådets medlemmer for disses forvaltning af sognets anliggender¹¹. Menighedsrådet selv vil derimod kunne anlægge erstatningssag mod enkelte rådsmedlemmer, der har gjort sig skyldig i et erstatningspådragende forhold¹². Noget sådant vil bl.a. kunne tænkes, hvor flertallet i rådet er skiftet efter et menighedsrådsvalg.

12.2.5 Andre indgrebsmuligheder

Om der består andre indgrebsmuligheder end de foran nævnte for stiftsøvrigheden over for et menighedsråds ulovlige handlinger eller undladelser, må på det foreliggende lovgrundlag forekomme tvivlsomt.

Det antages dog generelt, at tilsynsmyndigheder også uden udtrykkelig lov hjemmel kan afgive vejledende udtalelser og fremkomme med henstillinger og anmodninger. Herudover kan tilsynsmyndigheder hjemvise sager i tilfælde, hvor der består en handlepligt. Tilsynsmyndigheder kan også benytte (konstaterende) pålæg i tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed ikke overholder sine forpligtelser efter lovgivningen. Både hjemvisning og konstaterende pålæg må imidlertid anses for beføjelser uden selvstændige retsvirkninger, som alene skaber et klarere retsgrundlag for senere at kunne anvende lovhjemlede indgrebsmuligheder¹³.

12.3 Folketingets Ombudsmand

Det bestemmes i loven om Folketingets Ombudsmand, at ombudsmanden på Folketingets vegne har indseende med bl.a. statens civile forvaltning¹⁴.

I den instruks for Folketingets Ombudsmand, der er udfærdiget i medfør af ombudsmandsloven, fastsættes, at folkekirkens tjenestemænd henhører under ombudsmandens virksomhed, bortset fra spørgsmål, der direkte eller indirekte vedrører kirkens lære eller forkyndelse¹⁵.

Herefter falder fx en folkekirkepræsts udførelse af bønner uden for ombudsmandens kompetence, idet et sådant spørgsmål hører under kirkens lære og forkyndelse¹⁶.

Derimod henhører folkekirkepræster under ombudsmandens kompetence for så vidt angår deres administrative funktioner. Det er dog antaget, at den virksomhed, som en præst som menighedsrådsmedlem udøver i en byggesag, ikke henhører under ombudsmandens kompetence¹⁷.

Menighedsråd er i en skrivelse fra ombudsmanden antaget i almindelighed at høre under ombudsmandens kompetence, i hvert fald i det omfang de ikke handler som bestyrelse for en selvejende kirke eller et præsteembedes hjemmemidler¹⁸.

Klage over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, kan ikke indgives til ombudsmanden, forinden den højere myndighed har truffet afgørelse i sagen.

Ombudsmanden kan dog af egen drift tage en sag op til undersøgelse.

Ombudsmanden kan ikke ændre trufne afgørelser. Men han kan på grundlag af en klage tage stilling til og eventuelt rette kritik mod sagsbehandlingen.

Ombudsmanden kan også henstille til en forvaltningsmyndighed at overveje en sag på ny, evt. under hensyntagen til synspunkter, som ombudsmanden har givet udtryk for, og en sådan henstilling vil i praksis have betydelig autoritet.

Ombudsmanden offentliggør en årlig beretning om sin virksomhed.

12.4 Domstolskontrol

Efter grundlovens § 63 er domstolene berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Domstolene kan således efterprøve alle spørgsmål om lovmæssigheden af offentlige myndigheders, herunder menighedsråds, beslutninger. Der indbringes imidlertid kun få sager vedrørende folkekirken for domstolene.

IV. Afsnit

Offentlighedslov og forvaltningslov. Uskrevne regler om sagsbehandling

Offentlighedslov og forvaltningslov.

Uskrevne regler om sagsbehandling

13.1 Offentlighed i forvaltningen¹

13.1.1 Retten til aktindsigt

Ved offentlighed i forvaltningen forstås en adgang til indsigt i offentlige myndigheds, herunder de kirkelige myndigheds, sagsakter.

Efter lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen kan *enhver* forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i dens administrative sagsbehandling. Der gælder dog visse undtagelser, der nævnes nedenfor. Den, der er *part* i en sag, har en videregående adgang til aktindsigt, jf. under 13.2.3.

Begæring om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som man ønsker at se. Der er således ikke adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds journalmateriale for at finde frem til sager, hvis dokumenter eventuelt kunne være af interesse. Man kan heller ikke forlange at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.

Retten til aktindsigt omfatter:

- alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten, og
- indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende sagens dokumenter.

En myndighed, der mundtligt modtager oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Dette gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

13.1.2 Undtagelser fra retten til aktindsigt

13.1.2.1 Interne arbejdsdokumenter

Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses efter loven bl.a. dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, fx referater og notater.

Visse interne arbejdsdokumenter, der er nærmere angivet i offentlighedsloven, er dog undergivet reglerne om offentlighed. Dette gælder således interne arbejdsdokumenter, der indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper – de såkaldte »skuffecirkulærer«.

13.1.2.2 Andre dokumenter

Efter offentlighedsloven er en række nærmere angivne dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder bl.a.

- Brevveksling mellem ministerier om lovgivning.
- Dokumenter, der udveksles, når en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- Myndigheders brevveksling med sagkyndige i forbindelse med retssager.
- Materiale vedrørende offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

13.1.2.3. Visse oplysninger

Visse oplysninger er efter offentlighedsloven undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder således oplysninger om

- Enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.
- Tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, hvis det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Hvis det kun er en del af et dokument, der omfattes af begrænsningen i aktindsigt, skal den pågældende, der kræver indsigt, gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

12.1.2.4 Ret til aktindsigt kan begrænses

Det bestemmes i offentlighedsloven, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a.

- Det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

- Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

13.1.3 Forholdet til tavshedspligt

Pligten til at give oplysninger efter offentlighedsloven er begrænset af *særlige* bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Den *almindelige* tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen begrænser derimod ikke pligten til at give oplysninger efter offentlighedsloven.

13.1.4 Behandling af anmodninger om aktindsigt

Hvis der forlanges aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, afgør denne, om begæringen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse.

Myndigheden afgør snarest, om en anmodning kan imødekommes. Den afgør også, om den, der har fremsat anmodningen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved gennemsyn på stedet eller ved en kopi.

Hvis en begæring om aktindsigt ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage, skal myndigheden meddele grunden hertil samt hvornår en afgørelse kan forventes.

13.1.5 Meroffentlighed

Offentlighedsloven bestemmer alene, i hvilket omfang myndighederne er forpligtet til at give aktindsigt. Loven afskærer således ikke myndighederne fra efter eget skøn at give oplysninger i videre omfang – herunder på en anden måde eller i en anden form – end loven forpligter til, såkaldt meroffentlighed. Regler om tavshedspligt m.v. kan dog begrænse adgangen til meroffentlighed.

13.2 Forvaltningsloven²

13.2.1 Indledning

Udviklingen har medført et behov for en mere almindelig lovmæssig regulering for at forbedre sagsbehandlingen i den offentlige forvaltning og for at sikre den enkelte borgers retsstilling over for det offentlige.

Danmark fik – som det sidste af de nordiske lande – en almindelig forvaltningslov i 1985, lov nr. 571 af 19. december 1985. Forvaltningslov.

Formålet med loven var at gennemføre en samlet lovfæstelse af de væsent-

ligste rettigheder og beføjelser, der tilkommer den, der er part i en forvaltningssag. Loven skal medvirke til at forbedre sagsbehandlingen og dermed øge sikkerheden for, at myndighedernes afgørelser bliver lovlige og rigtige. Loven skal også sikre, at den enkelte borger kan få indflydelse på de beslutningsprocesser, der vedrører hans egne forhold. Den skal desuden forøge den enkeltes mulighed for at forstå de truffne afgørelser og baggrunden for dem.

Forvaltningsloven indeholder bestemmelser om inhabilitet, vejledningspligt m.v., parters aktindsigt, partshøring, begrundelse, klagevejledning samt tavshedspligt m.v. En stor del af lovens bestemmelser er dog udtryk for en retstilstand, der allerede var gældende før loven. Lovens bestemmelser om inhabilitet og tavshedspligt er behandlet i kapitel 7 under 7.6.8.6 og 7.6.8.8. I det følgende behandles nogle hovedtræk af lovens øvrige bestemmelser.

13.2.2 Vejledning og ret til at lade sig bistå

Det bestemmes i forvaltningsloven, at en forvaltningsmyndighed skal yde vejledning og bistand til dem, der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Hvis en forvaltningsmyndighed modtager en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, skal henvendelsen så vidt muligt videresendes til rette myndighed.

Det bestemmes også i loven, at den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling kan lade sig repræsentere eller bistå af andre. Det kan dog kræves, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse.

Retten til at lade sig repræsentere eller bistå gælder dog ikke, hvis partens interesse heri findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov.

Medlemmer af menighedsråd, der er part i en sag, vil således normalt kunne lade sig ledsage af en repræsentant for fx Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer under møder med kirkelige myndigheder³.

Det kan imidlertid undertiden give anledning til tvivl, om der foreligger et partsforhold i forvaltningslovens forstand.

13.2.3 Parters aktindsigt

Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, man ønsker at se.

Der gælder stort set samme begrænsninger for parters aktindsigt som for aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. under 13.1, bortset fra de der nævnte oplysninger om enkeltpersoners private forhold og tekniske indretninger m.v.

Retten til aktindsigt kan i øvrigt efter loven begrænses, når partens interes-

se i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter findes at burde vige for afgørende hensyn til ham selv eller til andre private eller offentlige interesser.

Bestemmelser om tavshedspligt begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter reglerne om partsoffentlighed.

Hvis en part under sagens behandling forlanger aktindsigt, og dette efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at se dokumenterne. Dette gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse. Det gælder heller ikke, hvis partens interesse i, at sagen udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

13.2.4 Partshøring

Forvaltningslovens bestemmelser om partshøring på myndighedens initiativ skal sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres.

Det fastsættes i loven, at hvis en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at udtale sig. Dette gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for parten og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af udtalelsen.

Pligten til partshøring gælder dog ikke, hvis

- Det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.
- Udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse.
- Partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, efter en konkret vurdering findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.
- Forelæggelsen af oplysningerne for parten vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder.

I sager, hvor myndigheden efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen, kan myndigheden undlade at foretage partshøring, hvis sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det. Men i så fald skal afgørelsen ledsages af de oplysninger, som parten ellers skulle være gjort bekendt med. Der skal samtidig oplyses om adgangen til genoptagelse.

Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling for-

lange, at sagens afgørelse udsættes, ikke blot indtil parten har fået aktindsigt, jf. 13.2.3, men også indtil han – evt. på grundlag af aktindsigten – har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Retten til at udtale sig gælder dog ikke, hvis

- Udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse.
- Partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

13.2.5 Begrundelsespligt

Efter forvaltningsloven skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen hviler på. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen også angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for udøvelsen af skønnet.

Begrundelsen skal også om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Begrundelsens indhold kan begrænses, hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser.

Det kan næppe udelukkes, at forvaltningslovens bestemmelser om begrundelsespligt vil kunne medføre praktiske vanskeligheder for de kirkelige kollegiale organer, navnlig menighedsrådene. Det kan således tænkes, at det i nogle tilfælde kan vise sig vanskeligt at opnå enighed om, hvilke faktiske oplysninger og synspunkter der skal lægges vægt på ved en afgørelse, hvis resultat der i øvrigt er enighed om eller et flertal for. Hertil kommer, at det enkelte medlem af menighedsrådet alene har pligt til at deltage i afstemningen om afgørelsens udfald, men ikke pligt til at give nogen motivering for sit standpunkt. Det kan næppe heller udelukkes, at en begrundelsespligt for de kollegiale organer i nogle tilfælde vil kunne gøre det vanskeligere at opnå et kompromis om afgørelsens resultat⁴.

13.2.6 Klagevejledning

Efter forvaltningsloven skal skriftlige afgørelser, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, være ledsaget af en vejledning om klageadgang. Vejledningen skal angive klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved

indgivelse af klage, herunder om en eventuel tidsfrist. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Afgørelser, der kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg, skal være ledsaget af oplysning herom.

13.3 Uskrevne regler om sagsbehandling³

13.3.1 Indledning

Ved siden af forvaltningslovens bestemmelser gælder der en række uskrevne forvaltningsretlige regler for kirkelige såvel som for andre forvaltningsmyndigheder. Disse regler er især kommet til udtryk i domme, i udtalelser fra Folketingets Ombudsmand og i den forvaltningsretlige litteratur.

Der har også udviklet sig en række normer for, hvad der må anses for god forvaltningsskik. Det er især sket på baggrund af udtalelser fra ombudsmanden.

13.3.2 Officialmaksimen

Det er et helt grundlæggende forvaltningsretligt princip, at en forvaltningsmyndighed selv skal fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for en sags behandling, eller dog sørge for, at borgeren medvirker til sagens oplysning. Dette princip kaldes officialmaksimen.

Oplysningerne skal skaffes på den hurtigste og mest hensigtsmæssige måde.

En myndighed skal undersøge en sag i et sådant omfang, at der kan træffes en forsvarlig afgørelse.

13.3.3 Høring af andre forvaltningsmyndigheder

Før en forvaltningsmyndighed anmoder en anden myndighed om en udtalelse, bør det nøje overvejes, om høringen er nødvendig. Dette gælder dog naturligvis ikke, hvis det er fastsat i lovgivningen, at høring skal ske.

I en høringsskrivelse bør det angives, hvad der ønskes en udtalelse om, og hvornår udtalelsen bør foreligge. Det bør også oplyses, om andre myndigheder er hørt om samme spørgsmål.

Hvis det er nødvendigt at høre flere myndigheder, bør alle myndighederne så vidt muligt høres samtidig. Dette gælder dog ikke, hvis det er af væsentlig betydning for den hørte myndighed at vide, hvad en anden myndighed har udtalt om sagen.

13.3.4 Hurtig og smidig sagsbehandling

Mange sager starter med, at en borger personligt eller telefonisk henvender

sig til en forvaltningsmyndighed. Hvis lovgivningen giver borgeren ret til en ydelse, kan det ikke forlanges, at han skal udfylde særlige ansøgningsskemaer eller blanketter, medmindre der er lovhjemmel til at stille sådanne formkrav.

Det er en selvfølge at alle sager skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt. Sagsbehandlingen bør ikke tynges af unødvendig formalisme, fx krav om skriftlighed, hvor man lige så godt kan bruge telefonen.

Den sproglige udformning af afgørelser bør være sådan, at adressaten let kan læse og forstå afgørelsen. Formen bør være enkel og sætningerne korte og klare. Fagudtryk, d.v.s. udtryk som overvejende bruges inden for en snævrere fagkreds, bør ikke bruges i afgørelser til ikke-fagfolk, i hvert fald ikke uden nærmere forklaring.

Enhver henvendelse til en borger bør være formuleret venligt og hensynsfuldt.

Hvis en myndighed på grund af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for myndigheden ikke kan svare inden for kortere tid, bør borgeren underrettes om, hvorfor sagen vil tage nogen tid. Hvis det er muligt, bør det også oplyses, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

V. Afsnit

Folkekirken deltagelse i mellemkirkeligt arbejde

KAPITEL 14

Folkekirkenes deltagelse i mellemkirkeligt arbejde

14.1 Indledning

Allerede i begyndelsen af 1920'erne blev der taget initiativer til at engagere den danske folkekirke i *internationalt* samarbejde med andre kirkesamfund.

Initiativet blev taget af Københavns biskop. Senere blev de øvrige biskopper inddraget.

Folkekirken har tilsluttet sig det mellemkirkelige arbejde i følgende internationale institutioner: Nordisk økumenisk Institut i Sigtuna (1940), Det lutherske Verdensforbund (1947), Kirkernes Verdensråd (1948) samt Europæiske Kirkers Konference (1959).

Gyldigheden af folkekirkenes medlemskab af disse institutioner har dog været bestridt af fraktioner inden for folkekirken. Kirkeministeriet har ikke været direkte involveret i etablering af medlemskaber, men der har i en årrække været afsat *finanslovsbevillinger* til dækning af kontingenter til de 3 førstnævnte organisationer. Fra og med 1987 har der på finansloven været optaget et uspecificeret tilskud til »Folkekirkenes repræsentation i udlandet«. Tilskudet udgjorde for 1989 540.000 kr.

I 1954 oprettedes på privat initiativ »Den danske Folkekirkes mellemkirkelige Råd« med det formål »at fungere som rådgivende organ for Københavns biskop på det mellemkirkelige område« og »i samarbejde med Københavns biskop og de øvrige biskopper at varetage forbindelsen med Kirkernes Verdensråd, Det lutherske Verdensforbund og andre internationale eller regionale organer, som folkekirken er medlem af eller knyttet til«.

Med hensyn til samarbejde med andre kirkesamfund *her i landet* har dette siden 1939 været organiseret i *Det økumeniske Fællesråd*, hvor repræsentanter for folkekirken og frikirkerne mødes til fælles drøftelser. Dette nationale økumeniske arbejde har været endnu mere kontroversielt end det internationale i den folkekirkelige debat. Der er ikke ydet statstilskud til Det økumeniske Fællesråds aktiviteter.

I begyndelsen af 1980'erne indledtes et samarbejde mellem biskopperne og Det mellemkirkelige råds styrelse med henblik på at få fastslået, om der kunne etableres en officiel, folkekirkelig struktur for det mellemkirkelige arbejde, såvel i forhold til udlandet som herhjemme. Et forhandlingsudvalg, bestående af 3 biskopper samt 3 repræsentanter for Det mellemkirkelige Råds styrelse, udarbejdede en indstilling herom, og denne indstilling fremsendtes i 1986 på samtlige biskoppers vegne til kirkeministeren.

14.2 Kirkeministeriets udvalg om det mellemkirkelige arbejdes struktur

Samme år nedsatte kirkeministeren et udvalg til at vurdere og eventuelt bearbejde indstillingen fra forhandlingsudvalget, således at den kunne gennemføres i praksis¹.

Udvalget afgav en beretning i 1987². Beretningen bygger på den indstilling, som ministeren havde modtaget fra det under 14.1 nævnte forhandlingsudvalg, og beretningen har i det væsentlige lagt de synspunkter til grund, som forhandlingsudvalget byggede sin indstilling på, nemlig følgende:

1. at den nye struktur tilsigter, at Den danske Folkekirkes mellemkirkelige forpligtelse varetages som et ansvar, der påhviler folkekirken.
2. at det mellemkirkelige arbejde har en så bred folkekirkelig basis som muligt, hvorfor den nye struktur opbygges på stiftsudvalg og stiftsrepræsentation.
3. at forbindelsen til de frivillige kirkelige organisationer tilgodeses ved sammensætningen af stiftsudvalgene og de udvalg, der nedsættes af stiftsudvalgene og af Det mellemkirkelige Råd til varetagelse af særlige opgaver.
4. at særligt sagkyndige enkeltpersoner også fremtidigt inddrages i det mellemkirkelige arbejde.
5. at det mellemkirkelige arbejde omfatter forbindelse til andre kirkesamfund såvel herhjemme som i udlandet.
6. at udgifterne til det mellemkirkelige arbejde udredes af folkekirkelige eller andre offentlige midler, og at medlemsbidragene til de nationale og internationale kirkelige organisationer har et niveau som med rette kan forventes af den danske folkekirke.
7. at betegnelsen »Den danske Folkekirkes mellemkirkelige Råd« (eller forkortet: »Det mellemkirkelige Råd«) bevares for det centrale mellemkirkelige organ.
8. at Det mellemkirkelige Råd ikke har synodal karakter og således ingen kompetence til at vedtage udtalelser om kirkepolitiske eller dogmatiske

spørgsmål. Under møder og konferencer tegner deltagerne kun deres egne synspunkter.

14.3 Kirkeministerens lovforslag 1988

I december 1988 fremsatte kirkeministeren herefter et lovforslag om folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde³ med det formål at tilvejebringe en direkte lovhjemmel for finansiering af det mellemkirkelige arbejde både lokalt og på landsplan samt en bemyndigelse for kirkeministeren til at udarbejde de detaljerede bestemmelser om det mellemkirkelige arbejdes struktur. Lovforslaget byggede i alt væsentligt på den under 14.2 nævnte beretnings synspunkter.

Folketingets Kirkeudvalg udtalte i sin betænkning over lovforslaget⁴, at det var magtpåliggende for udvalget at understrege, at »Det Mellemkirkelige Råd, også efter at det bliver sammensat efter demokratiske regler, ikke har synodal karakter. Under møder og konferencer tegner deltagerne således kun deres egne synspunkter. Der er fortsat ingen, der kan udtale sig på folkekirkens vegne.« Udvalget henviste yderligere til, at kirkeministeren havde erklæret sig helt enig i disse grundlæggende principper. Endelig udtalte udvalget, at »det vil være hensigtsmæssigt, at det mellemkirkelige arbejde udføres med skyldigt hensyn til den danske folkekirkens alsidighed.«

14.4 Loven af 1989

Lovforslaget blev vedtaget som en ændring af lov om folkekirkens økonomi⁵. Ved ændringsloven blev det bestemt, at kirkeministeren fastsætter nærmere regler om folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde, herunder om finansiering af et centralt mellemkirkeligt råds virksomhed af fællesfonden, for så vidt denne virksomhed ikke dækkes af bevillinger på finansloven. Endvidere kan ministeren fastsætte regler om finansiering af lokalt mellemkirkeligt arbejde af kirkekassen.

I beretningen fra udvalget vedrørende det mellemkirkelige arbejdes struktur⁶ var anført, at udvalget mente, at en ny struktur for det mellemkirkelige arbejde burde afprøves i praksis i en forsøgsperiode på 5 år, og i overensstemmelse hermed fastsættes det i loven, at kirkeministeren senest i folketingsåret 1994-95 skal fremsætte forslag til revision af loven.

Kirkeministeren har herefter i en bekendtgørelse⁷ fastsat bestemmelser om nedsættelse af stiftsudvalg vedrørende mellemkirkeligt arbejde og om etablering af Det mellemkirkelige Råd.

14.5 Stiftsudvalg vedrørende mellemkirkeligt arbejde

Efter bekendtgørelsen skal der i hvert stift nedsættes et udvalg på 7 medlemmer med den opgave på lokalt plan at forberede og tilrettelægge mellemkirkeligt arbejde i stiftet.

Udvalget består af stiftets biskop som født medlem og af 6 valgte medlemmer, 4 læge og 2 gejstlige. De læge medlemmer skal opfylde betingelserne for at kunne vælges som menighedsrådsmedlemmer i stiftet. De gejstlige medlemmer skal have bopæl i stiftet og opfylde betingelserne for at være præst i folkekirken.

De valgte medlemmer vælges af stiftets menighedsrådsmedlemmer og medlemmer af bestyrelserne for stiftets valgmenigheder efter nærmere af kirkeministeren fastsatte regler⁸.

Udvalget vælger blandt dets valgte medlemmer et medlem til Det mellemkirkelige Råd. Arten og omfanget af udvalgets virksomhed fastsættes i øvrigt i en vedtægt, som udvalget selv udarbejder.

Udvalgets sekretariatsforretninger varetages af vedkommende stiftsøvrighed, og udgifterne hertil afholdes som kontorholdsudgifter for stiftsøvrigheden.

Udvalgets øvrige udgifter udredes af lokale kirkeligningsmidler. Inden udgangen af februar måned udsender udvalget et budget for dets udgifter i det følgende regnskabsår til samtlige menighedsråd i stiftet, ledsaget af en redegørelse for udvalgets hidtidige og forestående virksomhed. Tilskud fra de enkelte menighedsråd til udvalgets virksomhed kan efter menighedsrådets beslutning konteres særskilt på kirkekassens budget og berører ikke menighedsrådets rådighedsbeløb.

Vedkommende stiftsfonds bestyrelse kan af stiftsfondens midler yde tilskud til det mellemkirkelige stiftsudvalgs virksomhed.

Det er som anført stiftsudvalgene selv, der bestemmer arten og omfanget af deres virksomhed. Intet menighedsråd kan imidlertid tvinges til ud af eget budget af afholde nogen udgift til stiftsudvalgenes virksomhed. Menighedsrådene er heller ikke forpligtede til at yde bidrag til stiftsfonden. Menighedsrådene kan således i høj grad påvirke stiftsudvalgenes muligheder for selv at bestemme omfanget af deres virksomhed.

14.6 Det mellemkirkelige Råd

Det bestemmes i bekendtgørelsen, at der oprettes et råd, Det mellemkirkelige Råd, til at varetage folkekirkens mellemkirkelige opgaver på landsplan, herunder til at tage stilling til folkekirkens medlemskab af nationale og internationale kirkelige organisationer.

Rådet består af 10 valgte medlemmer, nemlig et medlem fra hvert stiftsudvalg, jf. 14.5, samt 2 af folkekirkens biskopper, der udpeges af kirkeministeren. Rådet kan efter behov supplere sig med kommitterede sagkyndige uden stemmeret.

Rådet fastsætter selv efter forhandling med de mellemkirkelige stiftsudvalg arten og omfanget af sin virksomhed inden for de økonomiske rammer, som kirkeministeren fastsætter for rådets virksomhed. De demokratisk valgte stiftsudvalg vil få det afgørende ord vedrørende rådets hele virksomhed, da stiftsudvalgenes repræsentanter udgør det altovervejende flertal i det centrale mellemkirkelige råd.

Kirkeministeren træffer efter indstilling fra rådet beslutning om varetagelsen af rådets sekretariatsforretninger og ansætter det fornødne personale hertil⁹.

Inden hvert års 1. april indsender rådet til kirkeministeren et budget for det kommende regnskabsårs udgifter samt de indtægter, der kan forventes som tilskud til rådets arbejde ud over et eventuelt tilskud fra staten¹⁰.

Et budgetteret underskud på det budget, som kirkeministeren har godkendt, dækkes af fællesfonden.

Noter

Indledning

1. Jf. *Preben Espersen*: Kirkeretten som juridisk disciplin. Juristen 1989 s. 279 ff.
2. Jf. *Preben Stuer Lauridsen*: Retslæren 1977 s. 219 f.
3. Jf. *Fr. Vinding Kruse*: Retslæren 1. bog Almindelig del 1943. s. 7, *Alf Ross*: Om ret og retfærdighed. En indførelse i den analytiske retsfilosofi 1953 s. 41 og 47, *Preben Stuer Lauridsen*: Retslæren 1977 s. 221, 224 og 228, *Sv. Gram Jensen*: Retssystemets struktur og Kernepunkter i retskildelæren. To bidrag til den almindelige retslære 1986 s. 3 ff. og 8 f, *Samme*: Almindelig retslære. En introduktion 1989 s. 31 ff.
4. Med hensyn til udførlige fremstillinger om den juridiske metode kan henvises til: *Knud Illum*: Lov og Ret 1945, *Sv. Gram Jensen*: Hvad er retfærdighed? 1983, *Samme*: Retssystemets struktur og Kernepunkter i retskildelæren. To bidrag til den almindelige retslære 1986, *Samme*: Almindelig retslære. En introduktion 1989, *Preben Stuer Lauridsen*: Retslæren 1977, *Ruth Nielsen*: Retskilderne 1985 samt *Alf Ross*: Om ret og retfærdighed. En indførelse i den analytiske retsfilosofi 1953.
5. Jf. *Lars Nordskov Nielsen* i Materialesamling s. 131 ff.
6. Bemærkningerne herom i det følgende hviler på fremstillingen i *Alf Ross*: Om ret og retfærdighed kap. II § 12.

2. Grundlovens bestemmelser om folkekirkens styrelse

1. *Glædemark* s. 1 ff, *Goos og Hansen* s. 35, *Zahle* s. 287.
2. *Matzen og Timm* s. 178 f, *Berlin* s. 370.
3. Betænkning om forholdet mellem staten og folkekirken s. 6, 20 f og 28, *Berlin* s. 347 f, *Glædemark* s. 253, *Poul Andersen* s. 631, *Ross* s. 762 f.
4. *Poul Andersen* s. 630.
5. *Berlin* s. 364, *Glædemark* s. 270, men modsat *Zahle* s. 285.
6. Jf. *Berlin* s. 365, men herimod *Poul Andersen* s. 630 f, der antager, at § 4 ikke udelukker lovgivningsmagten fra at ændre folkekirkens bekendelsesskrifter, når blot folkekirken forbliver evangelisk-luthersk. *Glædemark* antager s. 254, at symbolforpligtelsen efter 1849, da den ikke mere som under enevælden delvis er forfatningsmæssig bestemt, i større omfang kan gøres til genstand for lovgivning.

7. Betænkning 952/1982 s. 42, *Goos og Hansen* s. 35 f, *Berlin* s. 367, *Glædemark* s. 265. *Zahle* udtaler s. 285, at det vel må antages, at støtten i hvert fald skal være økonomisk.
8. *Zahle* s. 285.
9. Betænkning 952/1982 s. 42.
10. Betænkning 952/1982 s. 48.
11. Betænkning 952/1982 s. 48.
12. *Zahle* s. 294.
13. *Berlin* s. 367, *Glædemark* s. 265.
14. *Glædemark* s. 265 ff.
15. *Glædemark* s. 270.
16. *Goos og Hansen* s. 36, *Matzen og Timm* s. 183 ff, *Larsen II* s. 15 ff.
17. *Zahle* s. 294.
18. *Ross* s. 763.
19. Jf. *Roesen* s. 18.
20. *Zahle* s. 287.
21. *Roesen* s. 19 f.
22. *Zahle* s. 287.
23. *Berlin* s. 359.
24. Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-49 sp. 2165.
25. *Ross* s. 760, Forhandling 1848-49 2507, 3055, 3058.
26. Grundloven 1866 § 75, grundloven 1915 og 1920 § 73, grundloven 1953 § 66. I det i 1939 vedtagne grundlovsforslag, der imidlertid faldt ved folkeafstemningen, var der til reglen i § 73 (ny § 71) tilføjet: »Ændringer vedrørende Kirkens indre Forhold kan kun gennemføres, efter at Forhandling derom er ført med Biskopperne.«
27. Forhandling 1948-49 2508. *Matzen og Timm* s. 68, *Berlin* s. 368 f, *Glædemark* s. 254 ff, *Ross* s. 762, *Roesen* s. 334 f, *Zahle* s. 286.
28. *Ross* s. 762.
29. *H.J.H. Glædemark*: Kirkeforfatningsspørgsmålet i Danmark indtil 1874. En historisk-kirkeretlig studie 1948.
30. Betænkning 1854.
31. Betænkning 1870.
32. Betænkning 1904-07.
33. Betænkning angående forholdet mellem staten og folkekirken 1940. Den i 1964 nedsatte strukturkommission havde ubegrænset kommissorium, men undgik bevidst at komme ind på forfatningsspørgsmål, jf. *Roesen* s. 335.
34. *Roesen* s. 335.
35. *Roesen* s. 335, jf. *Ross* s. 763 note 62.
36. *Roesen* s. 335.
37. *P. G. Lindhardt*: Stat og kirke 2. udg. 1967 s. 162 f.
38. *Ross* s. 763, jf. *Poul Andersen* s. 630 og *samme*: Forvaltningsret s. 60 og 72 f.

3. Forholdet mellem lovgivningsmagten og folkekirken

1. *Roesen* s. 335. I det ikke-gennemførte »Forslag til Danmarks Riges Grundlov« fra 1939 havde bestemmelsen følgende ordlyd: »Folkekirkens forfatning ordnes ved lov. Ændringer vedrørende kirkens indre forhold kan kun gennemføres, efter at forhandlinger derom er ført med biskopperne«. I forbindelse med grundlovsændringen i 1953 blev der ikke fremsat forslag om ændring af den gældende bestemmelse.

2. *Ross* s. 763, *Gammeltoft-Hansen* s. 16, *Mogens Hvidt*: *Juristen* 1966 s. 260, *Lars Nordskov Nielsen*: *Materialesamling* s. 125, *Roesen* s. 17 og 175.
3. *Poul Hartling*: *Folketingstidende* 1957-58. Forh. sp. 341. *Roesen* s. 17.

4. Forholdet mellem regeringen (Kirkeministeriet) og folkekirken

1. Ordet »kongen« betegner statsoverhovedet som sådant, altså såvel den regerende konge som den regerende dronning.
2. *Roesen* s. 18.
3. Jf. *Bent Christensen* s. 35 med udførlige litteraturhenvisninger.
4. Jf. *Max Sørensen* s. 209.
5. Jf. *Ross* s. 421 ff, *Max Sørensen* s. 211, *Germer* s. 105 ff.
6. Jf. *Ross* s. 422, *Max Sørensen* s. 212, *Germer* s. 106.
7. *Max Sørensen* s. 210, *Germer* s. 107.
8. *Germer* s. 106, *Max Sørensen* s. 212.
9. *Ross* s. 421 ff. For samme synspunkt vistnok *Zahle* *Dansk forfatningsret* 2 1986 s. 175.
10. *Ross* s. 507.
11. *Ross* s. 506 ff, *Max Sørensen* s. 210.
12. *Max Sørensen* s. 210.
13. *Bent Christensen* s. 36 f, *Germer* s. 107 f.
14. *Ross*: *Statsretlige studier* 1959 s. 201, *Ross* s. 506 ff, *Zahle* s. 288, *Lars Nordskov Nielsen* i *Materialesamling* s. 126 f.
15. Jf. *Topsøe-Jensen*: *Dansk Lovregister* 1988 s. 125 ff.
16. Med det ret så ubestemte udtryk »nogle«, sigtes formentlig til »kirkelige kredse«, jf. *Roesen* s. 175, idet der så vidt ses ikke er juridiske forfattere, der i nyere tid har bestridt lovgivningsmagtens kompetence.
17. *Roesen* s. 19.
18. Lov af 9. marts 1917 (Lex Waalse), hvorefter en sognepræst blev indsat uden kollats fra biskoppen, der blev fritaget for at føre tilsyn med præsten for så vidt angik prædikeembedet, sakramenternes forvaltning samt sjælesorgen i det hele. Tilsynet overgik til kirkeministeren.
19. Lov nr. 79 af 3. marts 1948 om adgang for biskopper til fritagelse i visse tilfælde for at føre tilsyn med en menighed og dennes præster. Loven var foranlediget af, at en biskop ikke ville ordinere og meddele kollats til en kvindelig præst.
20. *Roesen* s. 175.
21. *Hans Gammeltoft-Hansen*: *Folkekirkens ledelsesstruktur – juridisk belyst*. Tidsskriftet »Fønix« 1986 s. 146.
22. *Zahle* s. 292.
23. *Zahle* s. 290.
24. *Materialesamling* s. 131 ff.
25. *Den folkekirkelige forkyndelsesfrihed*. Haderslev Stiftsbog 1984 s. 65.
26. *Bent Christensen*: *Nævn og Råd* 1958. Navnlig s. 131 ff. *Poul Andersen*: *Dansk Forvaltningsret* 5. udg. 1963 s. 48 ff.
27. *Bent Christensen og Preben Espersen*: *Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd* 1983 s. 64 ff.
28. Betænkning 894/1980. Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår mv. s. 96.

29. Lov nr. 238 af 4. juni 1980 om udnævnelse af biskopper og om stiftsbåndsløsning.
30. *Bent Christensen og Preben Espersen*: Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd 1983 s. 84 f.
31. *Roesen* s. 175: »Biskoppen må til enhver tid embedsmæssigt og personligt stå som garant for, at præsterne i hans stift såvel ved udnævnelsen som senere opfylder de åndelige og kirkelige betingelser for at kunne være præster i folkekirken (min udh.). Jf. endvidere referat af udtalelse af *Hans Gammeltoft-Hansen* i Materialesamling s. 50 og *Jørgen Nielsen*, Materialesamling s. 90.
32. Betænkning om folkekirken i det moderne samfund. Betænkning 610/1971 s. 130.

5. Centraladministrationen

1. *Matzen og Timm* s. 50 f.
2. Jf. DL 1-1-1.
3. *Kolderup-Rosenvinge* s. 56, *Matzen og Timm* s. 179, *Berlin* s. 370, *Glædemark* s. 253, 258 og 262, *Zahle* s. 284. Det er næppe udtryk for en herfra afvigende opfattelse, når *Ross* s. 434 kalder kongen for »en slags ærkebiskop for den danske kirke« jf. *Roesen* s. 19, der bemærker, at udtalelsen »muligvis kan forsvares, hvis man lægger tilstrækkelig vægt på det forbehold, der ligger i ordene »en slags««, jf. *Mogens Hvidt* i »Juristen« 1966 s. 260.
4. Jf. *Preben Espersen*: Statsforvaltning 8. udgave 1989.
5. Kongelig resolution af 28. april 1916. Om Ministeriet for Kirke- og undervisningsvæsenets historiske udvikling siden 1848 henvises til *Matzen og Timm* s. 193 f.
6. Om ministeriets organisation kan iøvrigt henvises til: Kirkeministeriets struktur. Betænkning fra arbejdsgruppen vedrørende Kirkeministeriets struktur nedsat den 14. januar 1988. December 1988.
7. Der findes dog ikke kirkegårdskonsulenter i alle stifter.
8. Betænkning 476/1968 og betænkning 495/1968.
9. Jf. *Asger Jørgensen* i Leksikon for menighedsråd s. 65.
10. Jf. navnlig Kirkeministeriets skrivelse af 12. august 1970 hvorved Kirkeministeriet bemyndigede stiftsøvrighederne til at træffe afgørelse i en lang række sager. *Roesen* s. 21 og *Asger Jørgensen* i Leksikon for menighedsråd s. 65.
11. Jf. således *Roesen* s. 19 og *Asger Jørgensen* i Leksikon for menighedsråd s. 65 f.
12. Kirkeministeriets praksis er fastlagt i utrykt kontorcirkulære af 18. oktober 1988 om besvarelse af telefoniske henvendelser om spørgsmål, hvis afgørelse i første instans henhører under stiftsøvrigheder eller biskopper. Kontorcirkulæret er tilsendt samtlige biskopper, stiftamtmand og stiftsøvrigheder.
13. Jf. fx Kirkeministeriets skrivelse af 6. september 1988.

6. Regionale styrelsesorganer

1. *Kolderup-Rosenvinge* s. 237 ff, *Matzen og Timm* s. 211 ff, *Roesen* s. 21 ff.
2. Lov nr. 238 af 4. juni 1980.
3. Jf. bekendtgørelse nr. 304 af 23. juni 1980 om bispevalg.
4. *Roesen* s. 23.
5. DL 2-17-7. Lov nr. 79 af 3. marts 1948 om adgang for biskopper til fritagelse i visse tilfælde for at føre tilsyn med en menighed og dennes præster.

6. Navnlig efter menighedsrådsloven samt lovgivningen om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m.
7. Jf. fx *Hans Gammeltoft-Hansen*: Forkyndelsesfrihed – i retlig belysning. Retsvidenskabeligt institut 1984. *Samme*: Folkekirkens ledelsesstruktur – juridisk belyst. Tidsskriftet »Fønix« 1986 s. 140 ff.
8. *Matzen og Timm* s. 216. *Roesen* s. 25.
9. Lov nr. 79 af 3. marts 1948.
10. Jf. *Kolderup-Rosenvinge* s. 241 f, *Matzen og Timm* s. 205 ff, *Roesen* s. 20 f.
11. Kongelig resolution af 4. september 1793.
12. Lov nr. 260 af 4. juni 1970.
13. Kirkeministeriets skrivelse af 12. august 1970 jf. Kirkeministeriets skrivelse af 20 september 1973. *Bodil Jakobsen* »Og så skal vi spørge stiftsøvrigheden« ... Haderslev Stiftsbog 1988 s. 108 ff.
14. Jf. bekendtgørelse nr. 606 af 15. september 1986 om stiftsøvrighedens bestyrelse af kirkernes og præsteembedernes kapitaler og andre kapitaler samt Kirkeministeriets cirkulære af 17. december 1986 om stiftsmidlernes forvaltning.
15. Kirkeministeriets skrivelse af 27. december 1985 til samtlige stiftsøvrigheder.
16. Jf. bekendtgørelse nr. 607 af 17. december 1985 om sammensætning og valg af stiftsudvalg.
17. Jf. Kirkeministeriets cirkulære af 30. november 1988 om valg af medlemmer til provstiudvalg og stiftsudvalg.

7. Menighedsråd

1. Betænkning 610/1971 s. 84 f, 120 f. *Harald Jørgensen* s. 379 ff, 503 ff, *Roesen* s. 32 ff, *Pontoppidan Thyssen* s. 34 ff.
2. *Harald Jørgensen* s. 380.
3. Lov af 15. maj 1903.
4. Lov nr. 280 af 30. juni 1922.
5. Lovbekendtgørelse nr. 469 af 27. juni 1989.
6. Jf. lovbekendtgørelse nr. 758 af 7. december 1987.
7. Lovbekendtgørelse nr. 70 af 12. februar 1988.
8. Grundlovens § 82, der bestemmer, at kommunernes ret til selvstændigt at styre deres anliggender under statens tilsyn ordnes ved lov.
9. Jf. *Glædemark* s. 518.
10. Jf. *Poul Andersen*: Forvaltningsret s. 73.
11. Betænkning 610/1971 s. 84.
12. Når den kirkelige betjening af et pastorat, der består af flere sogne eller kirkedistrikter, er ordnet således, at betjeningen af et enkelt sogn eller distrikt væsentlig er overdraget til en af præsterne, kan det ved regulativ for ordningen af tjenesteforholdet mellem præsterne bestemmes, at hver af dem skal være medlem af sit menighedsråd.
13. Hvis der oprettes nye menighedsråd i løbet af en valgperiode, gælder valget kun for resten af denne.
14. For sognebåndsløsere og personer, der i henhold til særlig bestemmelse er henvist til en bestemt menighed, samt for præster gælder særlige regler om valgret, jf. menighedsrådsvalglovens § 5.
15. Jf. *Kommentar* s. 51.
16. Jf. den kommunale styrelseslovs § 6 om valg af kommunalbestyrelsens formand.

17. Jf. den kommunale styrelseslovs § 24.
18. Jf. Kommentar s. 52.
19. Kirkeministeriets skrivelse af 26. februar 1981.
20. Der er nu i forvaltningsloven optaget en række udtrykkelige bestemmelser om inhabilitet. Disse bestemmelser er imidlertid i alt væsentligt alene en lovfæstelse af også tidligere gældende retsgrundsætninger.
21. Jf. fx normalforretningsorden for kommuner.
22. Jf. Kommentar s. 301 f.
23. Udsendt med Indenrigsministeriets cirkulære nr 129 af 27. juni 1969.
24. Jf. Kirkeministeriets cirkulære nr. 143 af 14. september 1984 om lov om menighedsråd.
25. Jf. med hensyn til fastlæggelsen af mødetidspunkter for kommunalbestyrelsesmøder Indenrigsministeriets skrivelse af 17. august 1981.
26. Jf. med hensyn til kommunalbestyrelsesmøder Indenrigsministeriets skrivelse af 18. april 1984.
27. *Roesen* s. 41. Kirkeministeriets skrivelser af 6. august 1947, 13. august 1956 og 30. december 1957.
28. Kirkeministeriets skrivelser af 26. august 1960 og 13. februar 1961.
29. Kirkeministeriets skrivelse af 21. februar 1963.
30. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse nr. 25 af 18. februar 1963 om kommunalbestyrelseres offentlige møder og højesteretsdom i UFR 1972 s. 601.
31. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 12. juli 1984, hvori det udtales, at det på baggrund af den af Højesteret den 10. maj 1972 afsagte dom vedrørende pressens brug af båndoptager til brug for udarbejdelse af journalistiske referater er Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommunalbestyrelses flertal – som et led i den almindelige tilrettelæggelse af kommunalbestyrelses møder – kan beslutte at give – eller afslå – tilladelse til at optage byrådets åbne møder på bånd med henblik på udsendelse over lokalradioen. En tilladelse vil kunne tidsbegrænses og vil i øvrigt kunne gives på visse nærmere vilkår.
32. Jf. med hensyn til kommunalbestyrelsesmøder Indenrigsministeriets skrivelse af 11. august 1971. Kommentar s. 396.
33. Det må om fornødent kunne forlanges af de fremmødte, at de legitimerer sig.
34. Der er ingen begrænsning i henseende til, hvem der kan vælges som ordstyrer, fx kræves det ikke, at vedkommende er bosat i sognet. *Roesen* s. 53. Kirkeministeriets skrivelse af 29. august 1972.
35. Menighedsrådslovens § 1, stk. 3.
36. Lovbekendtgørelse nr. 758 af 7. december 1987 om menighedsråd § 42.
37. Jf. lov nr. 238 af 4. juni 1980 om udnævnelse af biskopper og om stiftsbåndsløsning § 8.
38. *Roesen* s. 40. Kirkeministeriets skrivelser af 9. februar 1950, 23. oktober 1961, 31. januar 1962, 2. marts 1963.
39. Jf. om dagsorden for kommunalbestyrelsesmøder Indenrigsministeriets skrivelse af 1. december 1982.
40. Indenrigsministeriets skrivelse af 23. december 1982. Kommentar s. 331 f.
41. Jf. om tilsvarende begrænsninger for dagsordener for kommunalbestyrelsesmøder og for forhandlinger i kommunalbestyrelser Kommentar s. 321 ff.
42. Jf. tilsvarende om beslutningsgrundlaget i kommunalbestyrelser Kommentar s. 59.
43. Jf. om kravene til kommunalbestyrelseres beslutningsgrundlag Kommentar s. 332 f.
44. Jf. Kommentar s. 329.
45. Jf. om kommunalt bilagsmateriale Indenrigsministeriets skrivelse af 12. februar 1981, Kommentar s. 333.

46. *Roesen* s. 42. Kirkeministeriets skrivelse af 7. februar 1956, jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 2. juli 1968.
47. Jf. Kommentar s. 333 f.
48. Kirkeministeriets skrivelse af 4. september 1945 og 30. april 1956.
49. *Roesen* s. 42.
50. Jf. om genoptagelse af sager i kommunalbestyrelser Kommentar s. 327 f.
51. Jf. Kommentar s. 343.
52. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 3. marts 1972. Kommentar s. 342.
53. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 22. december 1971. Kommentar s. 341 f.
54. Jf. normalforretningsorden for kommuner § 4.
55. *Roesen* s. 48 f.
56. Jf. normalforretningsorden for kommuner § 9 og Kommentar s. 375.
57. Jf. Kommentar s. 328.
58. Jf. Kommentar s. 379.
59. Anderledes vistnok *Roesen* s. 41.
60. Jf. om forslag i kommunalbestyrelser Indenrigsministeriets skrivelse af 1. juni 1979, Kommentar s. 322.
61. Jf. Kommentar s. 381 f.
62. Jf. normalforretningsorden for kommuner § 11 og Indenrigsministeriets skrivelse af 3. marts 1972 samt Kommentar s. 382 f.
63. Jf. Kommentar s. 383 f.
64. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 15. september 1977, Kommentar s. 383.
65. Jf. *Jan Kobbernagel* og *Poul Sveistrup*: Afstemningsregler og afstemningsmetoder 1967, s. 51, og *Preben Espersen*: Kommunal bevillingsret 1987, s. 62 f.
66. Indenrigsministeriet har i skrivelse af 27. januar 1967 udtalt, at det tilkommer borgmesteren som leder af byrådets forhandlinger af fastsætte rækkefølgen for afstemning om sideordnede forslag.
67. Kirkeministeriets skrivelse af 24. februar 1955.
68. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 19. februar 1979, Kommentar s. 380.
69. Jf. Kommentar s. 386.
70. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 4. februar 1983.
71. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 20. august 1968.
72. Jf. Kirkeministeriets cirkulære nr. 143 af 14. september 1984 om lov om menighedsråd.
73. Kirkeministeriets skrivelser af 9. september 1966 og 15. juni 1967.
74. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 4. februar 1983.
75. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 26. november 1966.
76. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 27. juni 1979, der henviser til side 127-30 i FOB for 1976 samt ombudsmandens skrivelse af 23. april 1978 til tilsynsrådet for Fyns amt.
77. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 2. januar 1973 og Kommentar s. 393 ff.
78. Kirkeministeriets skrivelser af 8. maj 1943 og 24. januar 1961.
79. Præster er efter menighedsrådslovens § 2 fødte medlemmer af menighedsrådet. Medlemskabet er en del af præstens embedsforpligtelser og kan derfor ikke betegnes som et borgerligt ombud.
80. Udtalelse af Indenrigsministeriet, hvortil Kirkeministeriet sluttede sig i skrivelse af 16. august 1963.
81. Telefonisk udtalelse fra Kirkeministeriet.
82. Jf. menighedsrådslovens § 32 og Kirkeministeriets cirkulære af 17. april 1989 om diæter m.v. til medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsudvalg.

83. Jf. Kirkeministeriets skrivelser af 26. maj 1943, 14. september 1959 og 24. januar 1961. *Roesen* s. 51.
84. Lov nr. 268 af 22. maj 1986 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 32, jf. bekendtgørelse nr. 389 af 20. juni 1986 § 54.
85. Kirkeministeriets skrivelse af 23. marts 1925, jf. *Roesen* s. 49.
86. Jf. Kirkeministeriets cirkulærskrivelse af 4. marts 1974.
87. *Roesen* s. 50.
88. Jf. Kirkelove s. 20 f.
89. Ombudsmandens skrivelse af 17. august 1970, FOB 1970 s. 33. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 1. juli 1983.
90. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 1. juli 1983.
91. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 10. april 1979.
92. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 11. marts 1980.
93. Jf. Kommentar s. 74.
94. Jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 3. juli 1979.
95. Efter menighedsrådslovens § 18 skal stedfortræderen dog indkaldes, når et medlem er forhindret i at deltage i møder i forbindelse med præsteansættelse. En generel adgang til indkaldelse af stedfortræder til kommunalbestyrelsesmøder, hvor et medlem må forventes at blive erklæret for inhabilt, er udtrykkeligt hjemlet i den kommunale styrelseslov § 14.
96. Jf. Indenrigsministeriets skrivelser af 21. februar 1974 og 25. juli 1980 samt Kommentar s. 373 ff.
97. Jf. Kirkeministeriets cirkulære nr. 143 af 14. september 1984.
98. Jf. Kirkeministeriets cirkulære nr. 143 af 14. september 1984.
99. Kirkeministeriets cirkulære nr. 143 af 14. september 1984.
100. Straffelovens § 129.
101. Straffelovens § 152.
102. Kirkeministeriets skrivelser af 16. juni 1964 og 21. december 1966.
103. Jf. Kommentar s. 65.
104. Hvis fx en personlig stedfortræder afdør ved døden, kan en af de andre stedfortrædere ikke indtræde i hans plads, jf. Kirkeministeriets skrivelse af 11. september 1942.
105. Jf. menighedsrådslovens § 18 og Kirkeministeriets cirkulære nr. 143 af 14. september 1984.
106. Lov nr. 333 af 24. maj 1989 om ændring af lov om menighedsråd (Samarbejde mellem menighedsråd m.v.)
107. Besvarelse af spørgsmål 12 fra Kirkeudvalget. Kirkeministeriets skrivelse af 8. februar 1989.
108. Besvarelse af spørgsmål 7 fra Kirkeudvalget. Kirkeministeriets skrivelse af 8. februar 1989. Kirkeudvalgets betænkning af 19. april 1989 over forslag til lov om ændring af lov om menighedsråd (Samarbejde mellem menighedsråd m.v.)
109. Besvarelse af spørgsmål 17 fra Kirkeudvalget. Kirkeministeriets skrivelse af 8. februar 1989.
110. Besvarelse af spørgsmål 16 fra Kirkeudvalget. Kirkeministeriets skrivelse af 8. februar 1989.

8. Provstiudvalg

1. *Roesen* s. 29 ff.
2. Bekendtgørelse nr. 128 af 3. marts 1989 om provstiudvalgene virksomhed, jf. Kirkeministeriets cirkulære af 10. marts 1989 om provstiudvalgenes virksomhed.
3. Jf. Kirkeministeriets cirkulære af 30. november 1988 om valg af medlemmer til provstiudvalg og stiftsudvalg.
4. Jf. menighedsrådslovens § 4.
5. Jf. Kirkeministeriets cirkulære af 10. juni 1988.
6. Kirkeministeriets skrivelse af 21. maj 1985 angående provstiudvalgsmedlemmers inhabilitet.
7. Kirkeministeriets skrivelse af 21. maj 1985.
8. Jf. Kirkeministeriets cirkulære af 17. april 1989 om diæter m.v. til medlemmer af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsudvalg.
9. Jf. Kirkeministeriets cirkulære af 15. juli 1985 om budget og regnskab for samt revision af kirkelige kasser m.v., som ændret ved Kirkeministeriets cirkulære af 15. marts 1988.
10. Bekendtgørelse nr. 389 af 20. juni 1986 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.
11. Lov nr. 218 af 23. april 1986 om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m.
12. Bekendtgørelse nr. 128 af 3. marts 1989.
13. Cirkulære af 10. marts 1989.

9. Præster

1. *Roesen* s. 202.
2. Jf. *Asger Jørgensen* i Leksikon for menighedsråd s. 110.
3. Lovbekendtgørelse nr. 758 af 7. december 1987 § 40.
4. Jf. *Asger Jørgensen* i Leksikon for menighedsråd s. 110.
5. Lovforslag fremsat den 30. november 1972 af kirkeministeren (Dorte Bennedsen).
6. Lov nr. 224 af 26. april 1973.
7. Kirkeminister Torben Rechendorffs svar af 1. november 1988 på spørgsmål af 25. oktober 1988 (S 105).
8. Lov nr. 225 af 31. maj 1968 om anmeldelse af fødsler og dødsfald som ændret ved lov nr. 279 af 26. maj 1976. Bekendtgørelse nr. 562 af 15. november 1977 om anmeldelse af fødsler og dødsfald.
9. Lov nr. 346 af 26. juni 1975 om begravelse og ligbrænding. Bekendtgørelse nr. 593 af 1. december 1975 om begravelse og ligbrænding som ændret ved bekendtgørelse nr. 562 af 15. november 1977.
10. Dåbsforordning af 30. maj 1828. Lov nr. 193 af 29. april 1981 om personnavne. Cirkulære af 1. marts 1982 om ændring af lovgivningen om personnavne.
11. Lovbekendtgørelse nr. 630 af 15. september 1986 om ægteskabs indgåelse og opløsning som ændret ved lov nr. 223 af 22. april 1987 og lov nr. 209 af 5. april 1989.

10. Provster

1. Om provsteembedets historiske udvikling kan henvises til *Kolderup-Rosenvinge* s. 242 ff, *Goos og Hansen* s. 292 og *Matzen og Timm* s. 226 ff.
2. DL 2-16-2.

3. Frd. 5. december 1806.
4. Kanc. cirk. af 20. august 1822.
5. Kirkeministeriets cirkulære af 7. september 1979.
6. Jf. FOB 1981 s. 169.
7. Ombudsmanden har udtalt, at disse almindelige kriterier for stillingsbesættelser ikke kunne give anledning til bemærkninger. FOB 1981 s. 169.
8. Jf. *Karsten Nissen*: Provstens funktioner – ramme og indhold, Viborg Stifts Årbog 1988, samt *Asger Jørgensen* i Leksikon for menighedsråd s. 68 f.
9. Frd. 5. december 1806. Indledning, *Matzen og Timm* s. 233, *Roesen* s. 28, FOB 1981 s. 169.
10. *Matzen og Timm* s. 226 f.
11. Bestemmelsen er indsat ved lov nr. 212 af 25. maj 1983.

11. Landemoder

1. *Matzen og Timm* s. 201 ff, *Roesen* s. 27 f.
2. *Matzen og Timm* s. 201.
3. Forordning af 1. maj 1618.
4. DL 2-16-11.
5. Københavns stift: 2. onsdag i oktober (skr. 11/9 1947); Roskilde stift: Onsdag før Sct. Hansdag (kgl. resol. 7/5 1923); Lolland-Falsters stift: 2. onsdag i juni; Fyens stift: 2. onsdag i juni (kgl. resol. 18/3 1987); Aalborg stift: Sidste onsdag i september (kgl. resol. 21/1 1977); Aarhus stift: Sidste onsdag i august (kgl. resol. 30/4 1948); Viborg stift: 2. onsdag i juni (kgl. resol. 30/7 1976); Ribe stift: Sidste onsdag i august (kgl. resol. 12/8 1965); Haderslev stift: 2. onsdag i juni (kgl. resol. 30/7 1976); Helsingør stift: 1. onsdag i oktober (kgl. resol. 17/8 1961).
6. Kgl. resolution af 24. april 1930.
7. Ritual er autoriseret ved kongelig resolution af 11. november 1898, jf. bekendtgørelse af 21. november 1898.
8. Kirkeministeriets skrivelser af 14. august 1866 og 11. november 1925.
9. Jf. *Glædemark* s. 349 ff.
10. Kirkeministeriets cirk. af 18. maj 1857 (forslag til kirkeforfatning) og Kirkeministeriets cirk. af 29. maj 1902 (forslag til menighedsrådslov, valgmenighedslov m.v.)

12. Det almindelige tilsyn med lovligheden af folkekirkens forvaltning

1. I den kommunalretlige litteratur sondres der således mellem hensigtsmæssighedstilsyn og legalitetstilsyn.
2. Cirk. nr. 143 af 14. september 1984 om lov om menighedsråd.
3. Jf. §§ 14 og 30 i lov nr. 87 af 25. marts 1933 om købstadkommunernes styrelse og § 31 i lov nr. 88 af 25. marts 1933 om landkommunernes styrelse § 31. Kirkelove s. 20 f.
4. Lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse.
5. Betænkning om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret. Bet. 996/1983.
6. Bet. 996/1983 s. 165 ff.

7. Jf. om de kommunale myndigheders godkendelser Kommentar s. 217 f.
8. Jf. med hensyn til tilsvarende begrænsning for de kommunale tilsynsmyndigheder Kommentar s. 218.
9. Jf. om den historiske baggrund for denne adgang *Ernst Andersen*: Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen 1940.
10. Jf. om de tilsvarende ansvarsbetingelser for medlemmer af kommunalbestyrelser Kommentar s. 224.
11. Jf. om borgernes manglende søgsmålskompetence over for kommunalbestyrelsens medlemmer Kommentar s. 224.
12. Jf. om kommunalbestyrelsens adgang til sagsanlæg mod kommunalbestyrelsesmedlemmer Kommentar s. 224.
13. Jf. om de kommunale tilsynsmyndigheder Kommentar s. 217.
14. Lovbekendtgørelse nr. 642 af 17. september 1986 om Folketingets Ombudsmand § 1.
15. Bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962 om instruks for Folketingets Ombudsmand § 2.
16. FO skr. af 16. juni 1956.
17. FOB 1957. 221.
18. FO skr. af 25. september 1972. Spørgsmålet om, hvorvidt ombudsmandens kompetence omfatter menighedsrådene, må dog anses for tvivlsomt.

13. Offentlighedslov og forvaltningslov. Uskrevne regler om sagsbehandling

1. Justitsministeriet har i 1986 udsendt »Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen.« En udførlig gennemgang af offentlighedslovens bestemmelser er foretaget i: Offentlighedsloven. Kommenteret af *Asbjørn Jensen, Bo Vesterdorf og John Vogter* 1986.
2. Justitsministeriet har i 1986 udsendt »Vejledning om forvaltningsloven«. En udførlig gennemgang af forvaltningslovens bestemmelser er foretaget i: Forvaltningsloven. Med kommentarer ved *Asbjørn Jensen, Bo Vesterdorf og John Vogter*. 1987.
3. Kirkeministeriets skrivelse af 10. december 1987.
4. I forbindelse med det forberedende arbejde med forslaget til forvaltningsloven pegede de kommunale organisationer på, at begrundelsespligten vil kunne medføre tilsvarende praktiske vanskeligheder for de kommunale organer.
5. I den i note 2 nævnte »Vejledning om forvaltningsloven« behandles der i kapitel XII en række almindelige regler om sagsbehandlingens tilrettelæggelse m.v.

14. Folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde

1. I udvalget indtrådte foruden repræsentanter for Kirkeministeriet bl.a. repræsentanter for Folkekirkens Nødhjælp og Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer samt en biskop.
2. Beretning vedrørende det mellemkirkelige arbejdes struktur. Betænkning 1119/1987. I beretningen er som bilag bl.a. medtaget en redegørelse for den historiske udvikling af folkekirkeligt engagement i mellemkirkeligt arbejde, herunder om de traditionelle forbindelser med bl.a. Kirkernes Verdensråd, Det lutherske Verdensforbund, Nordisk økumenisk Institut og Det økumeniske Fællesråd.

3. Forslag nr. L 131 til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde) fremsat 8. december 1988.
4. Betænkning afgivet af Kirkeudvalget den 19. april 1989.
5. Lov nr. 334 af 24. maj 1989 om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde).
6. Betænkning 1119/1987 s. 22.
7. Kirkeministeriets bekendtgørelse nr. 471 af 27. juni 1989 om folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde.
8. Regler er fastsat i Kirkeministeriets cirkulære af 28. juli 1989.
9. Lønnings- og kontorholdsudgifter til varetagelse af sekretariatsforretningerne udredes af fællesfonden.
10. Det udtales i Kirkeudvalgets betænkning af 19. april 1989 over forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde), at statens tilskud forudsættes opretholdt i uændret omfang.

Forkortelser

Kun kilder, der ikke er fuldstændigt citeret i noterne, er medtaget i fortegnelsen.

Poul Andersen	Poul Andersen: Dansk statsforfatningsret. 1954.
Poul Andersen: Forvaltningsret	Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret. 5. udg. 1965.
Bek.	Bekendtgørelse.
Berlin	Knud Berlin: Den danske statsforfatningsret. Anden del. 2. udg. 1939.
Bet. 952/1982	Folketikkens økonomi. Betænkning afgivet af det af Kirkeministeriet den 24. februar 1978 nedsatte udvalg.
Bent Christensen	Bent Christensen. Forvaltningsret. Hjemmels-spørgsmål. 1980.
DL	Kong Christian den Femtis Danske Lov 1683.
Espersen: Beslut- ning og samtykke	Preben Espersen: Beslutning og samtykke. Studier over approbationsinstituttet i den kommunale styrelseslovgivning. 1974.
FOB	Folketingets Ombudsmands beretning.
FO skr.	Folketingets Ombudsmands skrivelse.
Frd.	Forordning.
Germer	Peter Germer: Statsforfatningsret I. 1988.
Glædemark	H.J.H. Glædemark. Kirkeforfatningsspørgsmålet i Danmark. Indtil 1874. En historisk-kirkeretlig studie. 1948.
Goos og Hansen	C. Goos og Henrik Hansen: Grundtræk af den danske statsret. 1890.
G.R.	Gejstlig reskriptsamling.

Harald Jørgensen	Harald Jørgensen: Lokaladministrationen i Danmark. Oprindelse og historisk udvikling indtil 1970. Administrationshistoriske studier nr. 11. 1985.
Kanc. cirk. Kirkelove	Kancellicirkulære. Kirkelove. En række gældende love m.m. vedrørende kirkelige forhold med kommentar og sageregister. Ved August Roesen. 4. udg. 1981.
Kommentar	Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Preben Espersen og Erik Harder. 6. udg. 1985.
Kolderup- Rosenvinge E.F. Larsen Leksikon for me- nighedsråd Materialesamling	J.L.A. Kolderup-Rosenvinge. Grundrids af den danske kirkeret. 2. udg. 1851. E.F. Larsen. Den danske kirkeret I – II. 1901 og 1908. Leksikon for menighedsråd. Udgivet af Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer 1983. Materialesamling fra kirkeretsseminaret 24.-26. januar 1986 på refugiet Fuglsang.
Matzen og Timm	H. Matzen og J. Timm. Håndbog i den danske kirkeret 1891.
Menighedsråds- loven	Lovbekendtgørelse nr. 469 af 27. juni 1989 om menighedsråd.
Menighedsråds- valgloven	Lovbekendtgørelse nr. 70 af 12. februar 1988 om valg til menighedsråd.
Normalforret- ningsorden for Kommuner	Vejledende normalforretningsorden for kommuner. Udsendt med Indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969.
Pontoppidan Thyssen	A. Pontoppidan Thyssen. Den danske folkekirkes struktur. Historisk og aktuelt belyst. Skriftserien Økumene nr. 12. 1979.
Roesen	August Roesen. Dansk Kirkeret 3. udg. 1976.
Ross	Alf Ross: Dansk statsforfatningsret 3. udg. ved Ole Espersen. 1983.
Strukturkommis- sionens betænk- ning 1971	Betænkning om folkekirken i det moderne samfund. Afgivet af Kirkeministeriets strukturkommission. Betænkning 610/1971.
Max Sørensen	Max Sørensen: Statsforfatningsret. 2. udg. ved Peter Germer. 1973.
U.f.R. Økonomiloven	Ugeskrift for Retsvæsen. Lovbekendtgørelse nr. 470 af 27. juni 1989 om folkekirkens økonomi.
Zahle	Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 3. 1986.

Sagregister

- Adfærdsregler 15
Adskillelse af stat og kirke 19
Afbrydelse af møde 71
Afbrydelse af taler 66
Afstemning menighedsråd 67
Afstemningstema 69
Aftaler mellem menighedsråd 82 ff
Afvigende trossamfund 19
Aktindsigt 117 ff
Almindelige retsbegreb 13
Almindelige tilsyn med folkekirkens for-
valtning 107 ff
Amanuensis 47
Amtsprovster 99
Anke 31 f, 38, 40
Annulationsbeføjelse 110
Anonym stemmeafgivning 69
Anordninger kongelige 27 ff
Anordningsmyndighed 27 ff
Ansvar for menighedsrådsmedlemmer 67,
69, 81, 108, 110
Ansættelsesmyndighed 38
Ansøgningsskemaer 124
- Begravelse 98
Begravelsesvæsen 20
Begrundelsespligt 122
Begrænsning af taleindlæg 66 f
Bekendelsesskrifter 20
Bekendtgørelser 27 ff
Beslutningsdygtighed 71
Beslutningsgrundlag 64 f
Beslutningsorganer folkekirkens 25
Beslutningsprotokol 64, 71 ff, 91
Beslutningsprotokol provstiudvalg 91
Biskopper 27, 32 ff, 39, 43 ff
Bispevalg 33, 43 f
Bistand ret til 120
Borgerligt ombud 50, 67, 73
Brevstemme 53
Budgetansvar 51
- Budget menighedsråd 61
Budgetsamråd 91
Budgetudvalg 93
Bundet flertalsvalg 55
Bygningskyndig 93
Byrdefordeling mellem stat og folkekirke
20 f
- Centraladministrationen 37 ff
Cultusministeriet 30
- Dagbøder 108
Dagsorden 63 ff, 66, 69
Dagsorden menighedsråd 63 ff, 66
Danmarks Provsteforening 89
Danske Lov 30, 43
Decentralisering 39, 45 f, 82 f, 84
Delegation 40 f, 45 f
Den danske Folkekirkens mellemkirkelige
Råd 127 f, 130 f
Departement 38
Det økumeniske Fællesråd 127
d'Hondts metode 57
Dispensation 40, 82 ff, 85
Dispensation fra kirkelige lovgivning 82 ff
Dispensationsmulighed større sogne 85
Diæter 74 f, 91
Diæter provstiudvalg 91
Dobbelte normsystemer 31
Domprovster 27, 100 f
Domstolskontrol 113
Dronningen se Kongen
Dødsfald 98
- Efterprøvelse af retsanvendelse 41
Efterretningssager 63 f
Ejendomsret til kirkelige midler 21 f
Ekstraordinært menighedsrådsmøde 60
Enhedsadministration stiftsøvrigheden
46 f
Erklæring menighedsrådsmedlem 55, 75

- Erstatningsansvar for menighedsrådsmedlemmer 81, 111 f
- Erstatningspligt 81, 111 f
- Erstatningssøgsmål 111 f
- Europæiske Kirkers Konference 127
- Evangelisk-luthersk kirke 20, 22, 25
- Fagskøn 32 ff
- Fagudtryk 124
- Fast ejendom erhvervelse og afhændelse 94
- Folkekirkens begreb 19 f
- Folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde 127 ff
- Folkekirkens ejendom 21 f
- Folkekirkens forfatning 22 ff, 25
- Folketingets Ombudsmand 112 f
- Foreninger 14 f
- Forfatning folkekirkens 22 ff, 25
- Forholdstalsvalg 54
- Forkyndelsesfrihed 31 f
- Formand menighedsråd 55 f
- Forretningsorden menighedsråd 58 ff, 67
- Forretningsorden provstiudvalg 89
- Forskud på ligningsbeløb 93
- Forsøgsordninger tilskud 86
- Fortabelse af valgarhed 55, 74
- Fortolkningsprincipper 14
- Fortrolige oplysninger 79 ff
- Forvaltningsanordninger selvstændige 27 ff
- Forvaltningsloven 76, 119 ff
- Forvaltningspyramide 34
- Forvaltningsskik god 123
- Forvaltningsvæsen 24
- Fraflytning menighedskreds 73 f
- Fravigelse af kirkelige lovgivning 82 ff
- Fredsvalg 51, 53
- Frikommuner 83
- Frisogne 82 f
- Fritagelse for medlemskab 73
- Fuldmagt til at afgive stemme 67
- Fællesfonden 46 f, 86, 91, 129, 131
- Fællesfonden tilskud af 86
- Fælles menighedsråd 63
- Fælles møde menighedsråd 60, 97
- Fødsler 98
- Genoptagelse af sager 65 f
- God forvaltningsskik 123
- Grundloven 19 ff, 29, 37, 38, 50
- Gruppenmeldelse 58
- Grønlandsminister 38
- Gudstjeneste 26
- Gyldighedskriterium 13
- Gældende ret 13 ff
- Helligdagslovgivning 21
- Hensigtsmæssighedstilsyn 107
- Henstillinger 112
- Herredsprovster 99
- Hjemvisning af sag 112
- Højere uddannelsesinstitutioner lov 31
- Høring af forvaltningsmyndigheder 123
- Høring af menighedsråd 110
- Indgrebsmuligheder over for menighedsråd 112
- Indre anliggender 23, 25, 30 ff, 44
- Indvielse af kirker 27
- Inhabilitet 60, 75 ff, 89 f, 96
- Inhabilitet provstiudvalg 89 f
- Inhabilitet præster 96
- Instruktionsbeføjelse 33
- Internationalt samarbejde mellem kirkesamfund 127 ff
- Interne arbejdsdokumenter 118
- Internt arbejdsmateriale 65
- Istandsættelsesarbejder 94
- Juridiske fortolkningsprincipper 14
- Juridiske gyldighedskriterium 13
- Juridiske metode 14
- Kasserer menighedsråd 56
- Kirkeforfatning 22 ff
- Kirkefuldmagt 50
- Kirkefunktionærer 39, 45, 78
- Kirkegods 21 f
- Kirkegårdsvedtægter 46
- Kirkelige midler ejendomsret 21 f
- Kirkeministeren 22, 27, 37
- Kirkeministerielle udtalelser 40
- Kirkeministeriet 27 ff
- Kirkeministeriets Strukturkommission 34
- Kirkemusik 21, 38 ff
- Kirkemøde 23

Kirkens overhoved 37
 Kirke og stat 23 f
 Kirke- og undervisningsvæsen ministerium for 39
 Kirkeordonansen af 1539 45
 Kirkerestaureringer 20 f
 Kirkeret 13 f
 Kirkerettens genstand 13 f
 Kirkerettens metode 13 f
 Kirkeritualet af 1685 30
 Kirkernes Verdensråd 127
 Kirkevisitats 61
 Kirkeværge 56
 Klagevejledning 122 f
 Klassiske naturret 13
 Kollats 31, 34
 Kommunalfuldmagt 50
 Kommunalt selvstyre 50
 Kompetencefordeling 34, 37, 39
 Kongelige anordninger 27 ff, 37
 Kongelige bygningsinspektører 39
 Kongelig resolution 37
 Kongeloven 37
 Kongen 22, 27, 37
 Kongen kirkeligt tilhørsforhold 22
 Konstaterende pålæg 112
 Konstituerende møde menighedsråd 54 ff
 Konsulenter 39, 46
 Kontrasignatur ministers 37
 Kristendomsundervisning 21
 Kulturtradition 15
 Kultusministeriet 30
 Kvindelige præster 44

 Landemoder 103 f
 Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer 59, 67, 75, 83, 89, 120
 Legalitetstilsyn 107 ff
 Leve- og adfærdsregler 15
 Leverancer fra menighedsrådsmedlemmer 78 f
 Ligbrænding 98
 Ligningsbeløb 92 f
 Ligningsområde 82
 Liturgiske spørgsmål 26, 34
 Lodtrækning 71
 Lovgivningsinitiativ 38
 Lovgivningsmagt 25 f, 28 ff
 Lovgivningsmagt og folkekirke 25 f
 Loyalitetspligt 75
 Lukkede døre 80 f
 Lutherske Verdensforbund 127
 Løn- og ansættelsesvilkår 39
 Lån af stiftsmidler 45

 Materiale menighedsrådsmøder 64 f
 Medlemsforhold folkekirken 49
 Medunderskrift ministers 37
 Mellemkirkelige råd 127 f, 130 f
 Mellemkirkeligt arbejde 127 ff
 Mellemkirkeligt arbejde lovgivning om 129 ff
 Menighedsfuldmagt 50
 Menighedsmøder 62, 97
 Menighedsråd 49 ff
 Menighedsrådsmøder 51, 60 ff
 Menighedsrådsmøder offentlighed 51
 Menighedsrådsvalg 49 f, 52 ff
 Meroffentlighed 119
 Ministerialbog 98
 Ministerialsystem 38 ff
 Ministre 22, 27
 Mødeforberedelse menighedsråd 63 ff
 Mødeledelse menighedsråd 66 ff

 Nationalmuseet 20, 39
 Naturret 13
 Navngivning 21, 98
 Nedlæggelse af hverv 73
 Nedrivning af bygninger 94
 Nordisk økumenisk Institut 127
 Normalforretningsorden for kommuner 59
 Normsystemer videnskabelige 14
 Notater 118
 Næstformand menighedsråd 55 f, 67
 Nævn ministeruafhængige 32, 34
 Nødvendige foranstaltninger tilsyn 108 ff

 Offentlighed i forvaltningen 117 ff
 Offentlighed menighedsrådsmøder 61 f
 Offentlighedslov 72 f, 117 ff
 Officialmaksimen 123
 Ombudsmand 112 f
 Ombygningsarbejder 94

- Omgørelsesadgang 110
 Omvalg 54
 Opførelse af bygninger 94
 Ophævelse af samarbejdsaftaler 85
 Opkrævning af kirkelige skatter 21
 Oplysningspligt menighedsråds 110
 Oplysningspligt menighedsråds-
 medlemmers 65
 Oprettelse af sogne og pastorater 27
 Optagelse af forslag 68
 Ordinære landemoder 103 f
 Orientering sager til 63 f
 Overhoved kirkens 37
 Overordnelsesforhold 38
 Overslag menighedsråd 91 ff
- Parters aktindsigt 120
 Partsforhold 120
 Partshøring 121 f
 Pastorseminariet 21
 Personlige stedfortrædere 53
 Personregistrering 20
 Protest mod afstemning 69 f
 Provster 27, 99 ff
 Provstier 99
 Provstiudvalg 87 ff
 Præsteansættelse 82
 Præstegårdsudvalg 56
 Præster 39 f, 78, 95 ff
 Præster inhabilitet 78
 Præster medlemskab af menighedsråd 96 f
 Præster uafhængighed af menighedsråd
 95
 Pålæg 112
- Reduktion af budgetposter 91 f
 Referater 71, 118
 Referater menighedsrådsmøder 71
 Regelintegration 31 f
 Regeringen 25
 Regnskab menighedsråd 61, 93
 Regulativer kirkefunktionærer 94
 Rekurs 31, 38, 40
 Repræsentation ret til 120
 Retlig trinfølge 28
 Retsanvendelse efterprøvelse af 41
 Retskilder 14
 Retssædvane 29 f
 Rettelser beslutningsprotokol 71
- Revision af kirkelige kasser 93
 Rigsrevisionen 47
 Råd ministeruafhængige 32, 34
- Sagkundskab se Fagskøn
 Sagsbehandlingstid 124
 Salmebøger 27
 Samarbejde mellem menighedsråd 82 ff
 Sammenlægning 27
 Sekretær menighedsråd 56
 Selvstændig anordningsmyndighed
 27 ff
 Selvstændige forvaltningsanordninger
 27 ff
 Skriftlig afstemning 68 f
 Skriftlige stemmer 67
 »Skuffecirkulærer« 118
 Skøn 41
 Sognebåndsløsning 73 f
 Sognemedhjælpere 83
 Statens tilskud 20 f
 Stat og kirke 23 f
 Statsstyre 19 f
 Stedfortrædere 54, 73, 77, 81 f
 Stedfortræder for biskoppen 100
 Stemmeligbed 68, 70 f
 »Stemmer ikke« 68
 Stiftamtmand 45 f
 Stiftsbåndsløsning 44, 63
 Stiftskasserer 47
 Stiftskontorchef 47
 Stiftsmidler 46
 Stiftsprovst 100
 Stiftsudvalg 48
 Stiftsudvalg mellemkirkeligt arbejde 128,
 130
 Stiftsøvrighed 40, 45 ff, 94
 Strukturkommission 34, 50 f
 Summus episcopus 37
 Suppleanter se Stedfortrædere
 Syn kirke og kirkegård 93 f
 Synode 23, 25, 128 f
 Sædvane 14, 29, 43
 Sædvaneret 14, 29 f, 43
 Sædvaneretsanordninger 29 f
 Særstandpunkt 72
- Tavshedspligt 73, 79 ff, 89, 96, 119 f
 Telefoniske forespørgsler 40

Teologiske fakulteter 21	Udøvende magt 28 f
Tilbagekaldelse af forslag 67 f	Uenighed i afgørelse 73
Tilskud statens 20 f	Underordningsforhold menighedsråd 50
Tilsyn 39, 107 ff	Underretning om sagsbehandlingstid 124
Tilsyn med folkekirkens forvaltning 107 ff	Underskrift beslutningsprotokol 71 f
Tilsynsfritagelse biskopper 44 f	Understøttelse statens 20 f
Time- og dagpenge 74	Underændringsforslag 70
Tjenestebefalinger 38	Uskrevne regler om sagsbehandling 123 f
Tjenestemandslovens § 43 95	
Trinfølge retlig 28	Valgmenighed 52
Trosfrihed 19	Vejledende udtalelser 40, 112, 120
Troskabs- og loyalitetspligt 75	Vejledning om gældende ret 40, 112, 120
Tvangsbøder 108, 111	Videnskabelige normsystemer 14
	Videregivelse af fortrolige oplysninger 79 ff
Udelukkelse fra menighedsråd 74 f, 96	Vidneførsel 110
Udelukkelse fra menighedsråd præsters 96	Vielse 21
Udfyldningsvalg 54, 97	
Udnævnelser 27	Ægtevielse 21
Udsættelse af sag 67, 71, 121	Ændringsforslag 69 f
Udtalelse ret til at afgive 122	
Udtalelser Kirkeministeriets 40	Økonomiske godtgørelser 74 f
Udtrædelse af menighedsråd 73	Økumeniske Fællesråd 127
Udvalg mellemkirkeligt arbejde 128 f	
Udvalg menighedsråd 56 ff	
Udvidede landemoder 104	