

Den ministerielle instruks til Det kirkelige Udvalg 1904-1907. Perspektiver

Af Jens Rasmussen

Indledning

Kirken var under enevældens styre en afgørende del af enevoldstatens forfatning. Staten var en kristelig stat, hvor den evangelisk-lutherske tro var den eneste tilladte religion. Med Grundloven af 1849 fik staten en demokratisk forfatning. Der blev indført religionsfrihed, og dermed var kirkens evangelisk-lutherske enhed med staten formelt opløst. Herefter var grundlovsstaten sekulær i den forstand, at bl.a. Rigsdagen var konfessionsløs.

Grundlovsfædrene stod fast på det standpunkt, at når der skete en gennemgribende forandring med Grundloven i form af en repræsentativ forfatning, så burde en forandring også ske med kirkens forfatning. Derfor indskrev grundlovsfædrene det løfte i Grundloven, at »Folkekirkens Forfatning skulle ordnes ved lov«.

Grundlovsfædrene forstod ordet »Forfatning« som en repræsentativ forfatning. Formuleringerne kunne være forskellige og vage, for løfteparagraffens detaljer skulle først formuleres senere.¹ Rigsforsamlingens grundlovskomite, som tilrettelagde forhandlingerne, nævnte på baggrund af religionsfriheden muligheden af en »Bestyrelse« for kirken. Den tolkede ud fra det repræsentative forfatningsprincip: Folkekirkens »Forfatning bliver ordnet ved en særegen Kirkelov, der navnlig maatte gaa ud paa at bestemme Formerne og Grændserne for den Medvirkning, som Kirkesamfundet selv bør have ved sammes Bestyrelse«.²

Senere i 1800-tallet fastholdt juristerne Henning Matzen og Johan-

1 *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Andet Bind*, (1848-49), f.eks. sp. 2525f (H.N. Clausen: »Kirkens Forfatning«), 2572 (A.F. Tscherning: »en Synodal-Forfatning«), 3056f (J.P. Mynster: »Den egentlige Kirkeforfatning«).

2 *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Andet Bind*, (1848-49), sp. 2165- 68. Citat: sp. 2165. Jens Rasmussen: »Grundlovskomiteens indflydelse på kirke- og religionsparagrafferne i Grundloven af 1849«, *Kirkehistoriske Samlinger* 2013, s. 138f, 158ff.

nes Timm i deres *Haandbog i den danske Kirkeret* fra 1891, at opfattelsen i 1848-49 drejede sig om en repræsentativ kirkeforfatning, som harmonerede med den indførte frie forfatning.³ Den samme opfattelse fremgik af den ministerielle instruks, 1904, som her skal beskrives.

Regeringskommissioners kirkeforfatningsforslag⁴

Grundlovens kirkeforfatningsparagraf er stadig aktuel, fordi grundlovsløftet endnu ikke formelt er indfriet. Forslagene i perioden 1850-1900 ønskede at udvikle en repræsentativ forfatningsstruktur hen ad vejen (menighedsråd, delvis provstiråd, udvidede landemoder og kirkeråd). Interessen samlede sig om et rådgivende repræsentativt landskirkeråd, selvom et af staten udpeget bisperåd også kom på tale under forhandlingerne. Grundlovens løfteparagraf blev genstand for forhandlinger i regeringskommissioner i 1853 og 1868, men de færdige forslag om en kirkeforfatning blev lige så stille lagt til side af regeringerne, for lægfolket var uinteresseret og præstestanden var ganske splittet på spørgsmålet.⁵

Grundlovsløftet om en kirkeforfatning er yderligere blevet afprøvet flere gange i det 20.-21. århundrede af skiftende regeringer. Det skete med etableringen af Det kirkelige Udvalg i 1904-07 og kirkekommissionen, der sad i årene 1928-40, og som afgav en betænkning med adskillige mindretalsforslag, men intet flertalsforslag.

I nyere tid har der også været private forslag. De konservative stillede i 1948 et forslag om et kirkeråd (kaldt »kirkemøde«). Det var rådgivende, men medtog ikke tidligere forslags vetoret over for staten i kirkens indre anliggender. I nyeste tid har man diskuteret et privat forslag (2011), som er blevet udarbejdet af Selskab for Kirkeret, som var mere vidtgående end tidligere forslag.⁶ Dette forslag byggede videre på et forslag fra 1992, benævnt som *Kirkens Mund og Mæle*. For begge forslags vedkommende har det drejet sig om at indføre et kirkeråd og kirkemøde som øverste organer for folkekirken, idet der er blevet bygget videre på den eksisterende struktur med menighedsråd, provstiråd og stiftsråd. I kirkeretselskabets forslag er kirkerådet enebesluttende på

3 Matzen og Timm: *Haandbog i den danske Kirkeret*, København 1891, s. 68.

4 Jens Rasmussen: *Religionstolerance og religionsfrihed. Forudsætninger og Grundloven i 1849*, Odense 2009; Jens Rasmussen: *Forholdet mellem kirke og stat i Danmark. Kirkeforfatningsforslagene i sidste halvdel af det 19. århundrede. De kirkepolitiske perspektiver*, Odense 2011.

5 Alf Ross: *Dansk Statsforfatningsret*, København 1986, s. 763, note 62.

6 Peter Christensen m.fl.: En kirkeforfatning anno 2011. Rapport fra en arbejdsgruppe nedsat af Selskab for Kirkeret, september 2011.

anordningsområdet, dvs. i indre anliggender (liturgi, salmebog m.m.) og delvis i økonomi, men rådgivende over for staten i ydre anliggender.

Kirkeretselskabets private forslag kom lige før den socialdemokratiske regerings nedsættelse af et strukturudvalg i årene 2012-14. Udvalget fik mandat til strukturændringer, der kunne selvstændiggøre folkekirken økonomisk og i indre anliggender i forhold til stat og ministerium. Herom senere. Udvalgets forslag faldt i folketingets kirkeudvalg, da de konservative og Venstre forlod forhandlingerne, fordi man frygtede en politisering af folkekirken.

Alle kommissionsforslag til en kirkeforfatning eller til strukturændringer, som det nu i nyeste tid kaldes, er blevet lagt til side af skiftende regeringer. De to kirkelige hovedretninger, Indre Mission og Grundtvigianismen, var så stærkt repræsenteret i det politiske miljø (Venstre, Det Radikale Venstre og Det konservative Folkeparti), at de kunne hindre, at forslagene blev ført ud i livet. De kirkelige retninger har dog løbende i praksis måttet acceptere en del styrelseslove, der lagde vægt på, at kirkelivet og dets organisatoriske former skulle starte nedefra med lægfolkets repræsentation.

Inspireret af strukturen i de mange kirkeforfatningsforslag i 1800-tallets sidste halvdel (menighedsråd, provstiråd, stiftsråd/landemoder og landskirkeråd) begyndte politikerne at vedtage love om først menighedsråd (1903/1912), så provstiråd (1922) og siden stiftsråd (1992/2009). Disse styrelsesreformer for folkekirken blev allerede betragtet som en (slags) kirkeforfatning (styrelsesordning). Set fra det synspunkt, har politikerne allerede opfyldt løfteparagraffen i Grundloven med vægt på, at stat og kirke fortsat skal høre organisk sammen.

I dansk debattradition har der været en udpræget naturretlig opfattelse, som går helt tilbage til den tyske naturretsteoretiker S. v. Pufendorf, som var godt kendt i Danmark i sidste del af 1600-tallet.⁷ Kirken skulle have en form for selvstændighed i indre anliggender. Hermed tænkte især på ritualer/gudstjenesteliturgi, salmebog og disciplin/lære. Denne definition fremførte den liberale teolog H.N. Clausen i værket *Catholicismens og Protestantismens Kirkeforfatning, Lære og Ritus* (1825).⁸ Siden har man i praksis gjort brug af naturretens deling

7 J.L.A. Kolderup-Rosenvinge: *Kirkeret*, 1. udg., København 1838, § 22, s. 44f; 2. udg. (færdigredigeret af C.T. Engelstoft), 1951, § 22, s. 58f. S. v. Pufendorf: *Et Menneskis og en Borgeres Pligter efter Naturens Lov* (oversat af Chr. H. Brugman), København 1742, s. 92ff. Jf. Horst Rabe: *Naturrecht und Kirche bei Samuel von Pufendorf. Eine Untersuchung der naturrechtlichen Einflüsse auf den Kirchenbegriff Pufendorfs als Studie zur Entstehung des modernen Denkens*, Tübingen 1958, s. 61ff, 68-78, 83-84.

8 Clausen, København 1825, s. 231-53. Rasmussen 2011, s. 48-53.

i indre og ydre anliggender i de fremlagte kirkeforfatningsforslag i det 19.-21. århundrede.⁹ Gråzonen var disciplin og lære, hvor staten i forslagene ofte fik et ord at skulle have sagt. De ydre rammer og anliggender omkring økonomien m.m. var stadig lagt hen til afgørelse i regering og Rigsdag. Flere mente, at en sådan ordning krævede et kirkeråd. Men det var just på spørgsmålet om et kirkeråd, at bestræbelserne for en fuldstændig kirkeforfatning har været strandet i det 19.-21. århundrede. Et fælles kirkeråd for folkekirken har man ikke kunnet enes om.

En ministeriel instruks til Det kirkelige Udvalg

Alt dette er der skrevet kirkehistorie om. Her drejer det sig om en præsentation af den ministerielle instruks til Det kirkelige Udvalg 1904-1907 og de perspektiver, som åbner sig. Det kirkelige Udvalg har den kirkehistoriske forskning ikke beskæftiget sig synderligt med. Nævnes kan P.G. Lindhardts korte redegørelse i *Den danske kirkes historie* (1966), hvor han om referaterne fra dette udvalg bemærker, at

de syv bind stenografiske referater er en enestående *kildesamling* til studiet af kirkens nyere historie, og skønt der ikke kom noget egentlig ud af forfatningssagen blev forhandlingerne om adskillige andre spørgsmål lagt til grund for den følgende lovgivning og den administration der udfoldes gennem kongelige anordninger og ministerielle bekendtgørelser.¹⁰

Den senere departementschef og kirkeminister V. Holbøll var Det kirkelige Udvalgs sekretær.

Det kirkelige Udvalg var lovfæstet sammen med menighedsrådsloven i lov af 15. maj 1903. Landstinget havde krævet denne lov om et kirkeligt udvalg som en modvægt til menighedsrådsloven. Til udvalget valgte biskopperne 3 repræsentanter, præsterne 8, ministeren 4, universitetet en juridisk og en teologisk professor, i alt 17 repræsentanter. Menighedsrådene havde flertal med 18 valgte læge repræsentanter ved indirekte valg (valgmænd). Valgt blev ledende kirkefolk, såsom høj-

9 Den tyske teolog Fr. Schleiermacher ønskede en adskillelse af stat og kirke og blev derved fadder til det moderne kirkelige organismebegreb, som gør op med naturretten. Hans kirkeforfatningsforslag fra 1808 indeholdt en selvstændig levende organisme af religiøst liv helt uafhængig af staten. Denne forståelse fik betydning i tidens tyske debat, men ikke tilsvarende i den danske. H.J.H. Glædemark: *Kirkeforfatnings-spørgsmålet i Danmark indtil 1874. En historisk-kirkeretlig studie*, København 1948, kap. III og VII. Rasmussen 2011, s. 77-85.

10 P.G. Lindhardt: *Den danske kirkes historie*, bd. VIII, København 1966, s. 32.



Valdemar K. Holbøll
(1871-1954). Holbøll var
formand for Det kirke-
politiske Udvalg 1928-40,
nedsat ved lov.
Departementschef i
Kirkeministeriet, 1923-1942.
Kirkeminister 1942-43.
Foto. Det kongelige Bibliotek.

regndtvgianerne biskop Th. Skat Rørdam og biskop Fr. Nielsen, de grundtvigske præster Morten Larsen og H.J. Monrad, højskoleforstander Ludvig Schrøder, ligeledes de missionske repræsentanter provst Th. Zeuthen, stiftsprovst Henry Ussing og nationaløkonom H.H. Westergaard.

Rørdam blev formand for Det kirkelige Udvalg, som samledes første gang i perioden 31. maj-17. juni 1904. Mange kirkelige sager blev drøftet i forskellige underudvalg. Prof. P. Madsen var formand for kirkeforfatningsudvalget, der afleverede sit forslag i efteråret 1906.¹¹ Interessant er det, at ministeriets folk (inkl. minister) virkelig forsøgte at få denne kommission til at blive til noget afgørende. Det fremgår af Kirke- og Undervisningsministeriets instruks til Det kirkelige Udvalg.¹²

Ministeriets instruks til Det kirkelige Udvalg startede med den påstand, at folkekirken altid har haft en kirkeforfatning. Instruksen fastholdt, at kirken før Grundloven i 1849 havde sin forfatning/styrelsesform. Man har formentlig ment, at det drejede sig om ældsteordning

¹¹ P.G. Lindhardt, 1966, s. 18-36.

¹² *Forhandlingerne i Det kirkelige Udvalg, 1. Samling (31. maj-17. juni 1904)*, København 1904, sp. 1-30; citater, sp. 3-6.

i sognene, tilsyn ved provster og bisper samt landemoder vedrørende økonomien, alt sammen udtrykt i Danske Lov (1683). Denne styrelsesform stod således i nøje tilknytning til statens enevoldsforfatning.

Med Grundloven i 1849 gennemgik statens forfatning en afgørende demokratisk forandring, og derfor var det nødvendigt, at det samme skete for folkekirken. Det var ganske vigtigt, mente instruksens, at man startede med menighedsrådsloven, vedtaget året før (1903), med vægt på kirkedemokratiet. Det afgørende var, at en styrelsesreform/kirkeforfatning blev opbygget nedefra med udgangspunkt i »Kirkefolkets Stemme«. Instruksens ønskede en vækst – en organisk udvikling hen imod en fuldstændig kirkeforfatning, hvor der fortsat var sammenhæng mellem stat og kirke.

Menighedsrådsloven var højst sandsynlig et led i et kommende forfatningsforslag.¹³ J.C. Christensen omtalte denne sammenhæng, da han i 1901 på Rigsdagen præsenterede lovforslaget om menighedsråd. I aftalen mellem partierne Venstre og Højre inden lovvedtagelsen i 1903 var menighedsrådene kun tænkt som et led i en større kirkeforfatning. Sådan var det også ment i instruksens.

Instruksens søgte at tale imod de kirkelige retningers opfattelse, hvor man tolkede »ordnes ved Lov«, som om det betød ordnes ved *love* – og det i kraft af regeringens og Rigsdagen beslutninger. Man ville nøjes med enkeltregler og love, når kirkelivets frihed absolut krævede det. Denne forståelse lå langt fra Grundlovens religionsfrihed, mente instruksens. Forståelsen hos grundtvigianere og missionsfolk var mere i harmoni med forholdene under enevælden, hvor staten (kongen) først og fremmest skulle beskytte og håndhæve den lutherske tro her i landet.

Den modsatte holdning, at Grundlovens løfte skulle betyde én repræsentativ kirkeforfatningslov, der ganske håndfast sikrede selvstændighed i egne anliggender helt uafhængig af staten, blev også afvist af instruksens. Det var slet ikke lovet i Grundloven, at der fra statens side overhovedet skulle gives en ubetinget selvstændighed og selvbestemmelsesret i kirkens egne anliggender: »Lige så lidt som Staten ved Grundloven har villet sige sig løs fra Kirken, lige saa lidt har den villet aabne Adgang for Kirken til at sige sig løs fra Staten.«

Instruksens lagde sig midt imellem disse ydersynspunkter og fremhævede, at grundlovsfædrenes tale om én forfatningslov har Grundlovens almindelig demokratiske og repræsentative statsforfatning som udgangspunkt. Derfor måtte det forudsættes, at grundlovsfædrene til-

13 Der er forskellige opfattelser, se forskningsoversigt: Per Ingesman: »Grundloven og folkekirken 1883-1922«, *Kirkeretsantologi* 2002, Århus 2002, s. 102, note 19.

svarende sigtede til én lov, der ordnede kirkefolkets deltagelse i styrelsen af kirkens egne anliggender. Kun i denne betydning anvendtes ordet »Forfatning«.

Desuden mente instruksens ud fra Grundloven, at der i forholdet mellem stat og kirke eksisterede et tættere forhold, end der gjorde mellem staten og de øvrige trossamfund. Altså: Løfteparagraffen om en kirkeforfatning og løfteparagraffen om en lov for andre trossamfund betød ikke en ligestilling, og det pga. grundlovsparagraffen om statens særskilte støtte til folkekirken. Konsekvensen heraf var, at der var mindre religionsfrihed for folkekirken end for andre trossamfund. Instruksen ønskede derfor en

organisk Sammenhæng mellem Stat og Kirke, som kun kan frembringes gennem en Forfatning, der fastslaaer de *gensidige* Rettigheder og Pligter, og om denne Forfatning er det, at Grundloven siger, at den skal ordnes *ved Lov* og ikke paa nogen anden Maade, d.v.s. at lige saa lidt som ordningen kan finde Sted ad administrativ Vej, lige saa lidt kræver den en ny Grundlovsbestemmelse.

De sidste to sætninger var møntet dels på de kirkelige retningers administrative nøjsomhed og på dem, der (næsten) ville skille stat og kirke – ja, endda skille de indre anliggender helt fra statens indflydelse, som ville kræve en ny grundlovsbestemmelse. Gensidigheden skulle være i højsædet.

Instruksen lagde vægt på loven om menighedsråd, for det var her, at »Bristen i Øjeblikket maatte siges at være størst«. Ganske vist havde den organiske forbindelse mellem stat og kirke været til stede i århundreder. Således biskopper, provster, præster, landemoder, og især kongen, som både »Statens og Kirkens øverste Herre«. ¹⁴ Men det der manglede, var »Kirkefolket« og dets »Organisation«. Der var »nu Aabnet Adgang for alle dem af Menighederne, der ønske at kunne udtale sig gennem sine Repræsentanter i kirkelige Spørgsmaal af indre og ydre Natur«.

Ministeriet ville kort sagt i kirkeforfatningssagen »gøre Begyndelsen med Menighedsrådenes Indførelse«. Man så heri »det naturlige Bindeled mellem det læge og gejstlige Element indenfor Kirken og det naturlige Grundlag for enhver organisk Kirkeforfatning«. For at

14 Denne opfattelse af regenten som folkekirkens særskilte overhoved er der i dag delte meninger om hos den juridiske sagkundskab. Jens Rasmussen: »Grundloven, religionsfriheden og folkekirken«, *Fønix*, nr. 1-2, København 2012, s. 13f.

få kirkeforfatningssagen ud af dødvandet, som den har været i siden kommissionerne i 1853 og 1868, var det nødvendigt at arbejde ihærdigt på menighedsrådenes »Dannelse«. Det drejede sig om at vække »Menighedernes bevidsthed om, at de have noget med de kirkelige Sager at gøre« og tilsvarende at få udjævnet »den skarpe Adskillelse mellem de Geistlige og Lægfolket indenfor Menighederne«. Disse forholds afhjælpning var »nødvendig til at modne Menighederne til Brugen af en organisatorisk Kirkeforfatning«.

Instruksen gav også sit bud på, hvorfor de tidligere kirkeforfatningsforslag ikke var ført ud i livet: »De fremkomne Forslag have ikke kunnet betragtes som Udtryk for Kirkefolkets Stemme.« I modsætning til tidligere var nu en væsentlig part af Det kirkelige Udvalgs medlemmer valgt af menighedsrådene. Kort sagt skulle en kirkeforfatning, hvis den skulle lykkes, netop bygges op fra neden, hvor de tidligere forslag havde villet starte fra oven med et fælles kirkeråd som det væsentligste element i organisationen. Instruksen sluttede med at sammentrække sin opfattelse således,

at det, som Grundlovens § 75 kræver, er en Kirkeforfatningslov, der ordner Kirkens og Statens indbyrdes Forhold, sonderer mellem de Anliggender, der bør være fælles, og de, der bør være særskilte, henholdsvis for Kirken og for Staten, og som endelig for Kirkens Vedkommende giver Regler om, hvorledes dens Stemme skal kunne gøre sig gældende henholdsvis i de fælles og i de særskilte Anliggender, d.v.s. hvorledes denne Stemme skal give sig tilkende gennem Samvirken mellem Gejstlighed og Lægfolk.

Denne instruks til Det kirkelige Udvalg understregede nødvendigheden af en adskillelse mellem indre og ydre anliggender, akkurat som det havde gjort sig gældende i det 19. århundredes forslag.¹⁵ Traditionen blev fulgt, selvom det nye signal var, at en kirkeforfatning skulle starte forneden med menighedsråd, med kirkefolkets stemme.

Man kan diskutere indholdet af denne instruks, om eventuelt den juridiske tolkning kan klare sig, men under alle omstændigheder kaster dens principielle overvejelser et positivt lys over den debat, som nu skulle foregå i Det kirkelige Udvalg, og som i det 20.-21. århundrede også har hængt sammen med senere kirkeforfatningsforslag.

¹⁵ Skematisk oversigt over 1800-tallets forslag: Jens Rasmussen, 2011, bilag 1, s. 229-231.

Det videre forløb

Det kirkelige Udvalg blev en parlamentarisk folkekirkelig forsamling. Udvalgets kirkeforfatningsforslag fra 1907 indeholdt intet nyt set i forhold til det 19. århundredes mange forslag. Det foreslåede kirkeråd opgav tidligere ønsker om paritet mellem gejstlige og læge medlemmer og fastholdt et repræsentativt princip. Forslaget for et kirkeråd gik ud på følgende:

»Kirkeraadet er det fælles Organ for Folkekirken.« Rådet er overbygning på de lokale menighedsråd og er repræsentativt. Valgmandsforsamlinger for hver landsdel med ca. 2/3 flertal af lægfolk vælger 26 medlemmer. Biskopperne vælger Sjællands biskop og tre andre. Universitetet vælger en juridisk og en teologisk kyndig. Ministeriet vælger seks medlemmer. Færøerne vælger et medlem. I alt 39 medlemmer i kirkerådet.

Kirkerådet afgiver betænkning før lovforslag om kirkelige forhold fremsættes.

Kirkerådet skal høres ved kongelige anordninger (indre anliggender). Kirkerådet har vetoret: »Ingen ny Anordning i rent indre kirkelige Anliggender maa udstedes af den udøvende Magt, naar Kirkeraadet modsætter sig samme.«

Kirkerådet har initiativret: »Tage kirkelige Anliggender og Forhold under Overvejelse og indgive Andragender derom til Regering og Rigsdag.«¹⁶

Der var tale om oprettelse af et rådgivende repræsentativt landskirkeråd. Derved levede forslaget op til instruksens ønske om at lægge vægt på kirkefolkets placering. Rådets betænkning skulle indhentes, både inden kirkelige anordninger blev udstedt, og inden regeringen forelagde kirkelige lovforslag for Rigsdagen. Kirkerådet havde vetoret på anordningsområdet, dvs. i indre anliggender. Forslaget viste, at udvalget i hovedsagen fulgte instruksens. Der var tale om en midterlinje på nær vetoretten i indre anliggender. Hele forslaget lå tæt op ad flertalsforslaget i 1868-kirkekommissionen, som bl.a. faldt pga. et gejstligt krav om paritet mellem gejstlige og lægfolk i kirkerådet.

Forslaget fra 1907 kan for perspektivets skyld sammenlignes med forslaget fra 2014; statens tilskud og fællesfonden eksisterede ikke i 1907. Her gengives 2014-forslaget:

16 *Forhandlingerne i Det kirkelige Udvalg, 5. Samling (18. Septbr. – 31. Oktbr. 1906)*, København 1906, bilag nr. 11, s. 14; jf. s. 1-15.

Statens tilskud til Folkekirken omlægges til et ikke-øremærket bloktilskud, der udbetales til fællesfonden.

Der oprettes et demokratisk baseret folkekirkeligt organ, Folkekirkens Fællesudvalg, som får kompetence vedr. fællesfondens økonomi i fællesanliggender (efteruddannelse, forsikringsordning, mellemkirkeligt råd m.m.) ud fra ministerens retningslinjer. Fællesudvalget skal have overvægt af læge medlemmer (17), mens resten af udvalget består af 3 præster, 2 provster, 2 biskopper, 2 valgt af ministeren og 2 observatører.

Bispekollegiet lovfæstes og skal sammen med Folkekirkens Fællesudvalg have del i kompetencen vedrørende indre anliggender, forstået som ritualer, gudstjenesteordning, bibeloversættelse, salmebog samt regler for dåb og konfirmandforberedelse.

De indre anliggender skal stadig være reguleret ved kongelig resolution eller anordning.¹⁷

Hvor forslagene tidligere enten tog udgangspunkt i et konservativt udpeget bisperåd eller i et repræsentativt kirkeråd/fællesråd, forsøgte forslaget fra 2014 at forene de to ideologisk forskellige udgangspunkter.¹⁸ Man har været pragmatisk, skævet til løsninger i nordiske nabolande, og ikke rigtig brugt egen fortids erfaringer. Kombinationen af bisperåd og repræsentativt fællesråd er formentlig en organisatorisk og bureaukratisk hæmsko, ikke mindst fordi bispekollegiet og fællesudvalget skal være enige ved afgivelse af indstillinger m.v. til kirkeministeren.

Formålet med begge forslag har været at dæmpe kirkeministerens magt og at give kirken større selvstændighed med et repræsentativt valgt kirkeråd. Men kirken fik langt fra fuld magt i eget hus, hvilket den ministerielle instruks fra 1904 viser, heller ikke var hensigten. Der var alene tale om et rådgivende organ ved begge forslag. I 2014-forslaget havde kirkeministeren stadig det sidste ord, mens 1907-forslaget havde udstyret kirkerådet med en vetoet på anordningsområdet (indre anliggender) over for regent, kultusminister og regering og en defineret initiativret i lovforhold, hvilket gav en stærkere position. Definitionen af indre anliggender var bredere i 1907-forslaget, som også omfattede

¹⁷ *Kirkeministeriet. Betænkning 1544, 2. april 2014*, især s. 237-282, 335-359.

¹⁸ Mindretalsforslaget af 23. maj 1854 i 1853-kirkekommissionen ønskede et udpeget bisperåd (H.L. Martensen m.fl.). Ligeledes Vilh. Birkedals forslag: *En fri Kirkeforsamlings Stemme i Kirkeforfatnings-Sagen*, Odense 1854. Et bisperåd blev realiseret i 1883 af Højre-regeringen. Bisperådet var rådgivende over for Højre-regeringen i alle anliggender. Jens Rasmussen, 2011, bilag 1, s. 230f. I den tyske debat i 1800-tallet var der også tale om enten en bispekirke eller en synodalkirke, Glædemark, 1948, s. 77-84.

det sjælesørgeriske indhold mellem præst og menighed samt undervisningens omfang i den kristelige børnelærdom og hjælpemidlerne hertil, foruden ritus, lære og disciplin/tilsyn, som gik tilbage til H.N. Clausens definition fra 1825. 2014-forslaget begrænsede indre anliggender til anordningsområdet, dvs. »ritualer, salmebøger og andet, der ligger på alterbordet«, sagt med kirkehistorikeren Kurt E. Larsen, som var medlem af strukturudvalget.¹⁹ Ligeledes var universitetet repræsenteret i 1907-forslaget, ikke i 2014-forslaget; vilkårene havde ændret sig.

Regeringen valgte i 1907 ikke at fremlægge flertalsforslagets anbefalinger som lovforslag. Det var traditionen fra det 19. århundrede, hvor især Venstre og de grundtvigske frygtede, at Rigsdagens lovgivningsmagt skulle blive anfægtet. Denne afvisende holdning havde den ministerielle instruks netop frygtet. Modstanderne betragtede stadig Rigsdagen som lægfolkets bedste værn i kirkelige spørgsmål. Alt sammen for at undgå gejstlighedens dominans i et kirkeråd. D.G. Monrad havde tidligere kritisk sagt, at Rigsdagen nærmest havde funktion som en kirkelig synode. Lidt over 100 år senere gentog modstanden sig fra stort set de samme politiske partier. Principielt har meget lidt ændret sig.

Afslutning

Der kom ikke nogen kirkeforfatning i 1907, og menighedsrådsloven af 1903 udløb ligeledes den 31. december 1909, men blev gjort permanent i 1912. Rådene fik administrative kompetencer i 1903 og i 1912 med ret til direkte at medvirke ved besættelsen af præsteembeder. Resultatet blev en flad folkekirkestruktur, hvor væsentlige beslutninger skulle træffes lokalt.

Menighedsrådene kom til at spille en meget større rolle i Den danske Folkekirke, end nogen formentlig havde forestillet sig ved rådernes indførelse i 1903. Dette set i forhold til det 19. århundredes kamp mellem Rigsdagens magt i kirkelige forhold og ønsket om en større uafhængighed af staten i indre anliggender. Denne kamp i det 19. århundrede havde spærret for kirkelig lovgivning. Det var kun frihedslovene (sognebåndsløsning, valgmenighedslov m.m.), som af Rigsdagens venstre side blev presset igennem.

Den lokale folkekirkeordning udviklede sig herefter og kom stort set til at ligge fast med kirkelovene i 1922. Perspektivet har været, at

19 Kurt E. Larsen henviser til *Kirkeministeriet, Betænkning 1544*, s. 215-221, 335ff i artiklen: »En Postkonstantinsk Udvikling? Folkekirkens udvikling fra 1800-tallet og til i dag«, *Dansk Tidsskrift for Teologi og Kirke*, nr. 1/2015, s. 44f.

den udeblevne realisering af den samlede kirkeforfatning fik til følge, at en række sager, som i og for sig havde hjemme på et centralt stifts- eller landsplan, måtte lægges ud til de enkelte menighedsråds afgørelse. Ofte er det sket ved høringer foranlediget af ministeriet.

Man holdt sig fortsat til administrative reguleringer på det kirkelige område. Instruksen fra 1904 havde advaret de kirkelige retninger. Tolkningen af »ordnes ved Lov« forstod disse retninger som »ordnes ved love« – forstået som enkeltregler og love. Instruksen fremhævede, at denne opfattelse ikke stemte med Grundlovens religionsfrihed eller med løfteparagraffens repræsentative kirkeforfatning, som var grundlovsfædrenes forudsætning.

Alle kirkelige reformer er imidlertid siden klaret ved enkeltlove – menighedsrådslove (1903/1912) og kirkelovene (1922) m.m. Disse love er blevet revideret siden 1980'erne. Stadig er den gældende ordning for folkekirken blevet betegnet som uklar, når det f.eks. gælder kirkeministerens formelle enekompetence ikke mindst på anordningsområdet (indre anliggender), selvom denne kompetence udøves i samspil med sagkyndige og kirkelige aktører. Der findes tilsyneladende ingen klare regler for dette samspil.²⁰

Folkekirken har i det 19.-21. århundrede således holdt sig til et centralistisk statsstyre og derved fortsat den administrative tradition fra enevældens kirkestyre før 1848.²¹ Her hørte man også sagkyndige og kirkelige aktører før lovgivning. Denne tradition er siden ved enkeltlove blevet kombineret med menighedsdemokratiet (menighedsråd, provstiråd og stiftsråd). Det kan siges, at folkekirken derved har fundet sin egen løsning.

20 Departementschef, Kirkeministeriet, 2007-15, Henrik Nepper-Christensen: *Den gældende ordning for folkekirkens styre*. Oplæg. <http://www.km.dk/fileadmin/share/Departementschefen.pdf> (22.01.2019).

21 Inger Dübeck: »Den kirkelige retshistorie«, *Kirkeretsantologi 2010*, Århus 2010, s. 28, 42.