

KAMPEN FOR ET LOVFÆSTET OG ORDNET FORHOLD MELLEM STAT OG KIRKE

En decentral strukturreform er nødvendig



Kirkehistoriker og fhv. hospitalspræst, ph.d. Jens Rasmussen

Resumé: Siden grundloven af 1849 med vedtagelsen af løfteparagraffen om en kirkeforfatning har skiftende regeringer og private søgt at stille forslag, der ved lov kunne regulere forholdet mellem stat og folkekirke. Artiklen beskriver, at det ikke er lykkedes at tilvejebringe en sådan kirkeforfatning, selvom der de sidste ca. 200 år er gjort utallige forsøg. Løsningen blev derfor J.C. Christensens lavkirkelige strukturmodel for folkekirken med kirkelovene i 1922, der gav menighedsrådene magten i kirkens lokale forhold under forudsætning af biskoppens tilsyn. Denne model har givet mest rum for det kirkelige liv i folkekirken gennem cirka 100 år, men den er ikke længere et tilstrækkeligt værn mod statens indgreb, fordi regeringens og Folketingets regelregulering af folkekirken tilsyneladende opfattes som værende uden respekt for folkekirken anliggender. Staten udviser således over for folkekirken ikke tilstrækkelig skønsomhed, det vil sige, den søger ikke tilstrækkelig teologisk faglig rådgivning og dialog med folkekirken inden en regelregulering eller lovvedtagelse i Folketinget. Artiklen viser eksempler på, at staten har magten i alle afgørende principbeslutninger og tør bruge den, hvor folkekirken ikke ønsker det. Den gør samtidig rede for naturrettens skelnen mellem indre og ydre anliggender, som er kirkepolitiske overvejelser, der ikke på nogen måde er lovfæstet og slet ikke gælder i den juridiske teori siden enevældens start. Det kan – som denne artikels analyse understreger – få den konsekvens, at folkekirken må have en ny strukturreform. Menighedsrådene, især på landet, mister ressourcer i disse år. Flere opgaver bliver i fremtiden overført til provstiet, som det nye økonomiske magtcentrum i folkekirken. Derfor foreslår artiklen til slut at inddrage stiftsrådene i

folkekirkens fremtidige struktur, så der organisatorisk i folkekirken kommer en bedre balance og nødvendig samtale om kirkelivet.

Indledning

Den manglende skønsomhed er sket i forbindelse med regeringens afskaffelse af Store Bededag i marts 2023. Biskop Skov-Jakobsen udtalte i den forbindelse: »En moderne sekulær stat kan da ikke råde over indre anliggender«. Det betragter han som et angreb på »religionsfriheden i folkekirken«, og han savner i folkekirkens forhold til staten respekt for teologisk rådgivning og dialog. Tilsvarende udtaler forhenværende ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen, at Store Bededags-sagen er »endnu et eksempel – og et meget massivt eksempel – på at den særlige skønsomhed, som skulle overflødiggøre en kirkeforfatning for folkekirken, udebliver, når den ikke er forenelig med en ministers temperament eller med en regerings rent politiske interesser« (Christiansen m.fl. 2024, 10, 70).

Sagen om Store Bededag trak således linjerne op. På denne baggrund diskuteres det, som ofte før ved statsindgreb, om man kan eller skal opfylde grundlovens løfte om en kirkeforfatningslov, i særdeleshed et landskirkeråd, for at dæmme op for regeringens og Folketingets styring af folkekirken. Forslag om en kirkeforfatning har man uden held forsøgt mange gange i de sidste par århundreder, som det skal påvises i denne artikels hoveddel.

Fjernelsen af Store Bededag har drejet sig om folkekirkens indre anliggender, herunder liturgi, lære, salmebog osv. Det må imidlertid konstateres, at samtalen og dialogen mellem stat og kirke heller ikke lykkes, når det gælder de ydre anliggender, såsom ejendom (bygninger), økonomi, grøn omstilling osv.

Folketingets vedtagelse den 18. december 2025 af »L 68. Forslag til lov om ændring af lov om menighedsråd«, er en reform for forenkling af menighedsrådsarbejdet, her kaldet Forenklingsloven (Folketinget 2025). Den er blevet til efter politisk forlig af et flertal af folketingets partier. Reformen betyder, at flere tunge opgaver flyttes fra menighedsrådet til provstiudvalget, herunder fra 1. januar 2029 præsteembedernes bygninger, jorde og kapitaler. Disse områder tages fra menighedsrådene, hvis de ønsker det, og det betyder en mærkbar ændring i folkekirkens struktur. Provsteembedet vil hermed for alvor blive en afgørende selvstændig instans, for magten bliver flyttet til provstiet, hvor pengene og bygningsformuen findes. Regeringen ønsker dermed at professionalisere folkekirken.

Desværre er det politiske forlig kommet i stand inden høringen i det kirkelige landskab i sommeren 2025, hvilket er blevet kritiseret offentligt af en del menighedsrådsmedlemmer ifølge debatten på *Kirke.dk* og i *Kristeligt Dagblad*. Regeringen og Folketinget beskyldes for topstyring af folkekirken. Politikerne har muligvis ment at have et mandat, når By-, land- og kirkeministeriet henviser til en kritiseret spørgeundersøgelse hos menighedsrådene fra juni 2024 om den administrative byrde (By-, land- og kirkemi-

nisteriet 2024). Endvidere har en ministeriel styregruppe, bestående af embedsmænd, biskopper og repræsentanter for de kirkelige interesseorganisationer, offentliggjort anbefalinger i marts 2025, som hører til forudsætningerne for det færdige politiske forlig.

Politikerne anser altså reformen for et ønske »nedefra«. De har fået det indtryk, at der hurtigt burde ske en lovregulering, der kunne forenkle menighedsrådsarbejdet. Men den offentlige debat peger modsat på, at en hel del menighedsråd er utilfredse med den hastige proces og reform om forenkling af menighedsrådsarbejdet, især med hensyn til overdragelsen af folkekirkens ejendomme og andre tunge menighedsopgaver til provstiet. Under alle omstændigheder viser forløbet, at der i forholdet mellem stat og kirke mangler en lovregulering af høringsprocessen, når politikerne stiller med nye reformer i folkekirken. Høringsprocessen bør lovfæstes og indarbejdes i en ny strukturreform, som vil blive præsenteret til sidst i denne artikel.

Folkekirken har med grundlovens § 66 fået et løfte om en kommende repræsentativ kirkeforfatning eller, som det kaldes i dag: en strukturreform. En sådan reform handler om at fastlægge regler for forholdet mellem stat og folkekirke og ikke mindst lovfæste den kirkepolitiske adskillelse mellem indre og ydre anliggender. Gældende ret, senest udtrykt i højesteretsdommen fra 2017 vedrørende statens indgreb og lov/anordning om vielse af to af samme køn, viser nemlig, at staten har myndigheden over alle folkekirkens anliggender, indtil grundlovens § 66 kan siges at være opfyldt. Højesteretsdommen vil nærmere blive diskuteret i artiklen. Baggrunden for kirkeforfatningsdebatten ligger under alle omstændigheder gemt i kirkehistorien med alle de løsningsforslag til folkekirkens struktur, som vores forfædre og nulevende eksperter er nået frem til. Artiklen nævner en halv snes forslag blandt flere.

Det viser sig, at de mange forslag er en lang gentagelse med ønsket om et landskirkeråd som det dominerende, og det er hver gang endt med, at et forslag er løbet ud i sandet. En sammenligning mellem forslagene viser, hvor ens de har været, og hvor stor vægt de kirkepolitiske lagde på naturretten ved at sondre mellem kirkens indre og ydre anliggende. Dette har været mit udgangspunkt, især i bogen *Forholdet mellem kirke og stat i Danmark* (2011). Kirkeretshistorikeren H.J.H. Glædemark har i hans afhandling *Kirkeforfatningsspørgsmaalet i Danmark indtil 1874* (1948) ikke foretaget en sammenligning, selvom han har beskrevet de enkelte forslag og omstændigheder meget detaljeret. Min komparative analyse, der er anderledes end Glædemarks deskriptive, vil blive omtalt i denne artikel.

Glædemark har yderligere ment, at den naturretlige forståelse om de ydre og indre anliggender ikke har været afgørende i forfatningsforslagene, og at grundtvigianernes modstand var grunden til, at kirkeforfatningsforslagene ikke blev til noget. Man må imidlertid skelne mellem det kirkepolitiske i forslagene med adskillelsen mellem indre og ydre anliggender og statens juridiske teori siden enevældens tid, at regering og Folketing har kompetencen i alle folkekirkens anliggender. Disse to forståelser har siden

grundloven i 1849 været omdrejningspunktet i kirkeforfatningsdebatten (Glædemark 1948, 1-16 (især 4f.), 24-26; Rasmussen 2011, 235-237).

Flere andre forskere – Hal Koch, P.G. Lindhardt, Sten Skovgaard Andersen og Per Ingesman – har i forskellige oversigter fulgt i Glædemarks spor og holdt sig til hans fremstilling af kirkeforfatningssagen frem til 1874. I tiden efter 1900 kom der yderligere en række kirkeforfatningsforslag, hvilket blandt andet kort er skildret af kirkehistorikeren Liselotte Malmgart i *Kirkeretsantologi 2012*, hvilket jeg har fulgt op på i min bog om *Folkekirken under kongemagt og folkestyre* (2021).

I stedet for den manglende kirkeforfatning udformede venstrepolitikerne J.C. Christensen (1856-1930) som allerede omtalt en lavkirkelig struktur for folkekirken. Den blev etableret med kirkelovene 1903-1922. J.C. Christensens reformer gjorde menighedsrådene til fundamentet, og deres lokale beslutninger vedrørende folkekirken forhold blev afgørende for den videre udvikling.

Christensens struktur med al lokal magt til menighedsrådene er blevet fastholdt indtil for 20 år siden, hvor man ønskede en professionalisering af folkekirken med provsterne som mellemledere, der ikke længere alene skulle være biskoppens medhjælper, men også en mere selvstændig mellemleder. Kontorchef i Kirkeministeriet Steffen Brunés redegjorde allerede i 2001 i *Præsteforeningens Blad* for provstens fremtidige rolle: »Provsten fungerer i forhold til overordnede myndigheder i en ledelsesfunktion, i relation til at han fungerer som biskoppens stedfortræder, og i forhold til Kirkeministeriet som formidler af cirkulærer, vejledninger og afgørelser, og som den, der i en række relationer fungerer på ministeriets vegne i forbindelse med økonomirapportering og statistik, IT m.v.« Provsten har med andre ord »en offentlig chefstilling«. Provstestillingen blev tidligere forstået som en kirkelig mellemleder, der hjalp biskoppen med tilsynet, men nu indebar stillingen, at provsten var ministeriets forlængede arm: »Provsten er en kirkelig og i visse relationer også statslig mellemleder, hvilket er slået fast såvel i lønmæssig henseende som i organisatorisk placering« (Brunés 2001, 842-846).

Provstiet er ved at blive det ledelsesmæssige og økonomiske omdrejningspunkt i folkekirken. Artiklen vil derfor diskutere om denne ubalance kan opvejes, hvis stiftsrådene med biskop og stiftsøvrighed styrkes. Det kan der være grund til, for landsognene affolkes i disse år, og disse sogne mister dermed ressourcer, og den brede kirkelige samtale forstummer. Der mangler et sted for samtale og udvikling af det kirkelige liv. Det kan være vejen frem, for det er tvivlsomt om et landskirkeråd har tilstrækkelig opbakning.

Naturrettens skelnen mellem indre og ydre anliggender

Den tyske naturretsforkæmper Samuel Pufendorf, blandt andet ansat hos den svenske konge i midten af 1600-tallet, tolkede Martin Luthers to-regimentelære i lyset af naturretten. Det verdslige regimente var givet med menneskets liv under statsmagten i denne verden og den fælles samfundspagt med frihed, rettigheder og forpligtelser. Det

åndelige regimente var kirken med det åndelige håb om evig frelse. Den kristne religion skulle holde mennesket fra at bryde samfundspagten og var således samfundets grundlag. Pufendorf skelnede mellem kirkens ydre anliggender (jus circa sacre: økonomi, bygninger m.m.), som øvrighedens verdslige regimente tog sig af, mens kirkens lære og tro (jus in sacris: liturgi, lære og disciplin) tilhørte det åndelige regimente og havde sin grund i Skriften. For den danske jurist, professor J.L.A. Kolderup-Rosenvinge var Pufendorf vigtig til forståelsen af forholdet mellem kirke og stat (Kolderup-Rosenvinge 1838, 44ff., 52ff. og 2. udg. 1851, 58f.; Samuel Pufendorf 1742, 92ff.; Rabe 1958, 61ff., 68-78, 83f.).

Den danske retsteolog Henrich Ussing, der virkede i oplysningstiden i 1700-tallet, var påvirket af Pufendorf. Han understregede, at kirken oprindeligt havde myndigheden i egne anliggender, men med enevældens indførelse i 1660 fik kongen disse rettigheder. De såkaldte kollegialrettigheder var især gudstjeneste og liturgi samt indsættelse af »Lærere og Opsynsmænd over Menighederne«. Til disse rettigheder hørte også kirkeselskabets selvstændige bestyrelse. Juridisk arbejdede Ussing ud fra naturretten, det vil sige kirken forstået som et afgrænset offentligt selskab (Ussing 1776ff., 2. del, 22; jf. 122-125, 128ff.):

Den christelige Kirke er et Selskab af Mennesker ... Dette Menneske-Selskab er forenet til det besynderlige Øiemed, at befordre fælles evig frelse ... Lige saa vist er det, at intet Selskab ... kan være ganske uden Love og udvortes Indretninger ... Der er visse Personer ... som kan forestaae den udvortes Orden ... Denne bestyrende Magt maa da ogsaa nødvendig være forsynet med de Formuer og Friheder, som dertil henhøre; man kalder disse Rettigheder Collegial- eller Selskabs-Rettigheder.

Statskirken var forstået som enevoldskongens religion (jf. Kongeloven fra 1665; Rasmussen 2009, 41ff.). Ussing ønskede at reformere denne eksisterende kirke, forstået som til et retsligt individ med meget begrænset myndighed i egne anliggender. Kirken skulle som selskab have egen ledelse med selskabsrettigheder vedrørende egne anliggender som liturgi og gudstjeneste, præsteindsættelse samt gennem statens regler sikre selskabets ydre orden med varetagelse af kirkeselskabets formue og jordkapitaler. Han skelnede mellem kirkeselskabets egne (indre) anliggender og dets ydre forhold. Der har altså været tale om en principiel adskillelse af indre og ydre anliggender, hvilket også siden blev fremhævet af teologiprofessor H.N. Clausen (1793-1877) i hans værk fra 1825 *Catholicismens og Protestantismens Kirkeforfatning, Lære og Ritus* (Clausen 1825, 231-253).

Definitionen af de indre anliggender var især til debat i 1800-tallet. I Kirkekommissionen af 1868 var flertallet i kommissionens kirkeforfatningsforslag enige om at formulere de indre anliggender i sammenhæng med kirkerådets vetoret: »... ingen ny

Anordning [maa] gives angaaende de reent kirkelige Anliggender, naar Kirkeaaet modsætter sig samme« (§ 8). Denne vetoret omfattede de rent kirkelige indre anliggender (§ 9): lære, liturgi, embedets forkyndelse og sjælesorg, udøvelse af det kirkelige biskoppelige tilsyn og den kirkelige undervisning (Rasmussen 2011, 151; Rasmussen 2025, 60f.) Denne definition, som sikkert var formuleret af biskop H.L. Martensen, var principielt fastholdt senere i kirkeforfatningsforslaget fra Det kirkelig Udvalg af 1907. Folkekirkens vetoret omhandlede anordningsområdet: »Ingen ny Anordning i rent indre kirkelige Anliggender maa udstedes af den udøvende Magt, naar Kirkeaaet modsætter sig samme« (Rasmussen 2019, 117; jf. 1907-forslaget i denne artikel). Indre anliggender var således opfattet som det kongelige anordningsområde, der var overført fra enevælden til det repræsentative styre med junigrundloven i 1849 (jf. Grundloven af 1849, § 32; nuværende § 25). Enevældens anordningsområde – med kirkeministerens og regentens underskrifter på anordninger – har fortsat med at eksistere.

Grundloven af 1849

Siden grundloven i 1849 drejede kirkeforfatningsdebatten sig om en vis selvstændighed i indre anliggender (kirkens vetoret) og rådgivende funktion i ydre anliggender. Der var tale om naturretens forståelse. Ønsket om kirkepolitisk at bruge naturretens skelnen indgik i forhandlingerne om en kirkeforfatning. Denne skelnen hørte imidlertid ikke hjemme i den juridiske virkelighed, hvilket også en højesteretsdom fra 2017 siden har fastslået, hvilket vil blive omtalt senere. Statens og lovgivningsmyndighedens magt til at regulere alle folkekirkens forhold er siden enevælden ligeledes blevet understreget i kirkeretshistorikeren H.J.H. Glædemarks afhandling fra 1848 om kirkeforfatningssagen frem til 1874 (Glædemark 1948, 1-16 (især 4f.), 24-26).

En kirkeforfatning skulle med andre ord respektere statens magt. På de områder, hvor der ikke var lovgivet, gjaldt enevældens statslige kirkevæsen stadig (jf. Grundloven af 1849, § 32; nuværende § 25). Det betød, at biskopperne fortsat som under enevælden blev hørt ved reguleringer af folkekirkens forhold. Det fremgik af tidens *Kirkeret*: »Reglen er derfor endnu den samme som tidligere [dvs. under enevælden], at de kirkelige Anliggender ere Gjenstand for Statsstyre under Raad og Medvirkning fra de gejstlige Myndigheders Side« (Matzen og Timm 1891, 68).

Den grundlovgivende Rigsforsamling vedtog grundlovskomiteéns to løfteparagrafer i Grundloven af 1849 (Rasmussen 2009, 237ff.):

»Folkekirkens Forfatning ordnes ved Lov« (§ 80, nuværende § 66).

»De fra Folkekirken afvigende Trossamfunds Forhold ordnes nærmere ved Lov« (§ 83, nuværende § 69).

To væsentlige forhold må iagttages. Grundlovskomiteén, der hovedsagelig bestod af jurister, havde langt mere indflydelse på formuleringerne af religions- og kirkeparagraferne end Den grundlovgivende Rigsforsamlings øvrige medlemmer. Komiteén udfærdigede to betænkninger til Den grundlovgivende Rigsforsamlings vurdering og havde formuleret de ovennævnte to løfteparagraffer i grundloven. De var ikke medtaget i regeringens grundlovsudkast, hvor hovedforfatteren var D.G. Monrad (1811-1887). Konservative i komitéén ville kun have en kirkeforfatning, som var rådgivende, for staten skulle fortsat have den juridiske myndighed i alle anliggender. Det har vist sig, at denne tolkning er fortsat frem til nu. Repræsentanten fra Aalborg, teologen J.C. Schurmann (1812-1891), gik et skridt videre end den konservative tolkning i grundlovskomiteén. Schurmann var medlem af komitéén og krævede selvstændighed i folkekirkens indre anliggender i henhold til grundlovsforslagets religionsfrihed, der i hans fortolkning skulle udmøntes i de ovennævnte to paragraffer omhandlende en forfatning for folkekirken og en lov for andre trossamfund. Der var altså allerede dengang uenighed, om grundlovens religionsfrihed i § 67 også omfattede folkekirkens egne indre anliggender. Paragraffen om religionsfrihed skulle ifølge Schurmann udmøntes i en kommende kirkeforfatning (Rasmussen 2024, 48-63; jf. Rasmussen 2009, 195-230).

Det andet forhold var forståelsen af ordet »Forfatning«, som i tidens sprogbrug blev forstået som en repræsentativ kirkeforfatning. Grundlovsfædrene i Den grundlovgivende Rigsforsamling tilsluttede sig denne forståelse, om end formuleringerne kunne være forskellige og vage, fordi detaljerne i en forfatning med en løfteparagraf var udsendt til fremtiden. Forskellige grundlovsfædres formuleringer i referatet fra grundlovsforhandlingerne kan nævnes (Beretning, andet bd., 1849): H.N. Clausen: »Kirkens Forfatning« (sp. 2525f.); A.F. Tscherning: »en Synodal-Forfatning« (sp. 2572) og J.P. Mynster: »Den egentlige Kirkeforfatning« (sp. 3056f.). Formuleringerne peger hen på, at grundlovsfædrene tænkte på en egentlig kirkeforfatning. Langt senere i slutningen af 1800-tallet vurderede to førende jurister, at det repræsentative princip gjorde sig gældende hos grundlovsfædrene (Matzen og Timm 1891, 68).

Til det nye med Grundloven af 1849 hørte altså religionsfriheden, som de konservative grundlovsfædre opfattede som trossamfundene udenfor folkekirken. Men N.F.S. Grundtvig fastholdt ligesom Schurmann, at religionsfriheden også skulle gives indenfor folkekirken. Grundtvig anså kritisk folkekirken for en præstestyret statskirke – et stramt kirkevæsen. Grundtvigianerne ønskede dog ikke en kirkeforfatning, og derfor blev det deres politik at sikre religionsfriheden indenfor folkekirken ved hjælp af vedtagne kirkelove i Rigsdagen, og det både for præster og lægfolk.

Generelt var præstestanden kritisk overfor Rigsdagens indblanding i kirkens forhold. Biskop H.L. Martensen (1808-1884), der i Sjællands Stift blev biskop J.P. Mynsters efterfølger, var forbilledet for rigtig mange præster i folkekirken, og han skiftede under grundlovsstatens første tid mellem Mynsters ønskede statskirkeordning og en kirkeforfatning med et kirkeråd domineret af gejstligheden (biskopperne), som blandt andet

havde til formål at begrænse Rigsdagens magt over folkekirken. Ønsket var at sikre det gejstlige embedes dominans i en kirkeordning og at bekæmpe verdsliggørelsen i samfundet (Rasmussen 2021, kap. IV). Dertil kom en tredje gruppe med de national-liberale ledere, D.G. Monrad og H.N. Clausen, der ville opfylde Grundlovens løfte om en kirkeforfatning, der især i de indre anliggender skulle have afgørende indflydelse.

Kirkeforfatningsforslagene i 1800-tallet

I 1800-tallet blev der efter grundlovens vedtagelse i 1849 opstillet flere kirkeforfatningsforslag. Man forestillede sig en kirkeforfatning byggende på sognemenighedsråd, provstiråd (gejstlige konventer), stiftsråd (stiftslandemoder) og et centralt landskirkeråd. Denne struktur møder vi første gang hos H.N. Clausen (1793-1877) i hans forslag fra 1825 i værket om *Catholicismen og Protestantismen*, og siden i D.G. Monrads forslag. Hovedparten af kirkeforfatningsforslagene siden 1849 har således drejet sig om selvstændighed i indre anliggender og rådgivende funktion i ydre anliggender, hvor det var staten, som skulle have myndigheden.

De fleste kirkeforfatningsforslag skelnede kirkepolitisk ud fra naturretten mellem indre og ydre anliggender: Kirkens egne indre anliggender (liturgi, tros lære, disciplin, herunder bispetilsyn, forkyndelse, sjælesorg, undervisning m.m., jf. 1868-forslaget), hvor kirken skulle have afgørende myndighed. Kirkens ydre anliggender (økonomi, bygninger, lønninger m.m.) tog regeringen og Rigsdagen sig af gennem bevillings- og lovgivningsmagten. Det var modellen, som blev foreslået første gang i 1848 af D.G. Monrad, da han var kultusminister. Han udgav cirkulære af 7. oktober 1848 – kursiv i alle artiklens punktstillinger er mine (Rasmussen 2011, 229):

- Et rådgivende repræsentativt *landskirkeråd* med *paritet mellem gejstlige og læge* medlemmer.
- Landskirkerådet skulle *afgive betænkning i alle kirkelige anliggender* inden kongens og Rigsdagens behandling og med *ret til at indgive forslag* (andragende) til konge og Rigsdag.
- Til de kirkelige anliggender regnedes både de *rent kirkelige sager* (ritus, lære, disciplin m.m.) og de »almindelige kirkelige« sager, dvs. *de ydre sager* (ægteskabsregler, kirkers brug, bygninger, økonomi m.m.).
- Hertil kom de historiske institutioner ifølge Danske Lov (1683): *Gejstlige konventer og landemoder* (udvidet med deltagelse af præster og lægfolk).

Monrad regnede det endnu i 1848 ikke for muligt at give menighedsråd »et passende stof for deres Virksomhed« (Rasmussen 2011, 61ff.). Hovedprincipperne i Monrads forslag blev siden fastholdt i de øvrige forslag om en kirkeforfatning. Der blev i de mange forslag især arbejdet med en struktur, hvor man søgte at etablere en kirkeordning, som

startede »ovenfra« med et rådgivende landskirkeråd. Men også en struktur, som arbejdede »nedefra« ud fra de historiske institutioner med Danske Lovs medhjælperordning i sognet (udvalgte ældste til støtte for præsten) og landemoder. Denne struktur var formuleret med forskellige variationer af den grundtvigske præst Vilh. Birkedal (1809-1892), Ryslinge, i 1854 og biskop C.Th. Engelstoft (1805-1889), Fyens Stift, i 1857: 1) Menighedsråd, der skulle høres ved præstevalg. 2) Et repræsentativt udvidet landemøde, hvor præster og lægfolk skulle vælges af menighedsråd; biskop og provster var fødte medlemmer. Landemødet var rådgivende med initiativret over for staten. Landemødet kunne indledes med et åbent møde for alle menighedsråd og præster, og meningen var, at de skulle komme med ideer til det udvidede landemøde. 3) Eventuelt et landskirkeråd bestående af landets biskopper. Denne ordning med vægt på det udvidede landemøde, blev afprøvet af Engelstoft i Fyens Stift (Rasmussen 2011, 81f., 107, 230).

Der fremkom også strukturforslag, som foreslog en hel løsning: Menighedsråd, provstiråd, landemoder og landskirkeråd, som var fremført af kultusminister D.G. Monrad i kirkeforfatningsforslag af 3. august 1859, og som var inspireret af H.N. Clausens ovennævnte forslag fra 1825. Monrads forslag, der på mange måder samlede 1850'ernes mange forslag, drejede sig om en hel repræsentativ forfatningsstruktur med oprettelse af obligatoriske menighedsråd og med veldefinerede opgaver til provstiråd, landemoder og landskirkeråd (Rasmussen 2011, 110ff., 230f.):

- Det repræsentative *landskirkeråd*: *rådgivende funktion i ydre sager*; begrænset *vetoret i indre sager* (nyt). Kongen og Rigsdagen havde i fællesskab lovmyndigheden i alle indre kirkelige sager.
- Der var *direkte valg* til landskirkerådet stiftsvis af menighedsrådenes medlemmer, og *pariteten mellem gejstlige og læge* medlemmer var kun delvis opretholdt.
- *Landemoderne* i hvert stift var repræsentative, valgt af præster og menighedsråd, og biskopper og provster var fødte medlemmer. Landemoderne skulle have forelagt de samme sager, som regeringen forelagde landskirkerådet.
- *Provstiråd*, med én repræsentant for hvert menighedsråd. Skulle vælge provsten.
- *Menighedsråd*. Sognets sociale opgaver (fattigvæsen) og delvis indflydelse på *valg af biskop*, der vælges på stiftets landemøde.

Det repræsentative landskirkeråd fulgte i princippet Monrads forslag fra 1848 med rådets rådgivende funktion. Dog – sikkert for at takkes biskop H.L. Martensens konservative fløj – fik landskirkerådet som noget nyt en begrænset *vetoret i indre kirkelige sager*, som dæmmede op for den verdslige Rigsdags indflydelse (Rasmussen 2025, 58-62).

Udover disse kirkeforfatningsforslag nedsatte regeringen to kirkekommissioner i sidste halvdel af 1800-tallet, der skulle arbejde med en kirkeforfatning. Flertalsforslaget fra kirkekommissionen i 1853-54, der var styret af professor H.N. Clausen, indeholdt både sognebåndsløsning, menighedsråd (støtte til præsten, frit kirkeligt fattigvæsen m.v.) og landskirkeråd. Det mindede i strukturen om Monrads senere forslag fra 1859. Kirkerådet skulle i indre anliggender (liturgi, lære, disciplin) sammen med kongen have besluttende myndighed; rådet indstillede og kongen godkendte som den formelle lovgivningsmyndighed. Man ville fratage den verdslige Rigsdag besluttende lovgivningsmyndighed på anordningsområdet, det vil sige i indre anliggender. Kirkerådet var derimod rådgivende i kirkens ydre anliggender, hvor Rigsdagen havde den besluttende myndighed. Kirkerådet blev valgt ud fra paritetsprincippet, det vil sige lige mange gejstlige og læge medlemmer.

Udviklingen gik imod større og større uenighed i spørgsmålet om en kirkeforfatning, idet den grundtvigske bevægelse ikke ønskede en kirkeforfatning. I 1868 nedsatte regeringen en ny kirkekommission. Ingen i denne kirkekommission ønskede menighedsråd, heller ikke grundtvigske repræsentanter, for det havde vist sig, at der kun var få frivillige menighedsråd, som var oprettet ifølge et regeringscirkulære fra 1856 om frivillige menighedsråd. Et flertal udenom de grundtvigske medlemmer i 1868-kommissionen indstillede følgende vedrørende etableringen af landskirkeråd: Man fraveg kirkerådets (og kongens) besluttende myndighed i indre anliggender (jf. 1853-kommissionens forslag), og erstattede den med kirkerådets vetoret (jf. Monrads forslag, 1859). Kirkerådet var i alle anliggender rådgivende over for Rigsdagens besluttende myndighed, hvilket gik igen i alle forslag. Paritetsprincippet mellem gejstlige og læge var opgivet. Dette princip havde hidtil været gældende i de fleste forslag. Teologiprofessor H.N. Clausen og biskop H.L. Martensen fastholdt princippet og stemte derfor imod hele 1868-forslaget.

En kirkeforfatning nedefra?

Der sker mod slutningen af 1800-tallet en transformation: Længe havde interessen samlet sig om en forfatning opbygget ovenfra (jf. 1868-kirkekommissionen), men den skiftede på grund af tidens folkelige krav til nødvendigheden af en forfatning ordnet nedefra. Dette krav var formuleret af biskop D.G. Monrad (Lolland-Falsters Stift) i Det kirkelige Råd, der af Estrup-regeringen i 1883 var oprettet provisorisk, det vil sige administrativt (Rasmussen 2011, 180f.).

Med venstrepolitikerens J.C. Christensens lavkirkelige struktur for folkekirken i begyndelsen af 1900-tallet blev magten og mangfoldigheden flertydig. Det væsentlige grundlag blev folkekirkenes forankring i sognemenighedsrådene, som fik magten i de lokale beslutninger under tilsyn af bispeembedet. Herom er der stort set enighed i forskningen (Ingesman 1993, 209-228; Ingesman 2002, 101ff., 128ff., 136ff.; Stenbæk 2002, 112ff.; Lindhardt bd. VIII 1966, 18ff., 31ff., 128ff.; Holt bd. II 1961, 681-695; Iversen 1992, 251ff.; Trock 2004, 109ff.)

En ny økonomisk ordning tegnede sig med kommunens opkrævning af folkekirkens medlemsbidrag, kaldet kirkeskat, som udgjorde det lokale sognemenighedsråds skatteindtægt, og dertil landskirkeskatten til folkekirkens fælles formål, indbetalt til Fællesfonden, etableret i 1919. Med J.C. Christensens reformer siden 1903 blev tienden afskaffet, og en stor del af præstejordene blev i 1919 udloddet til husmandsbrug. Derved mistede præsterne deres indtægter i form af tiende og præstegårdsjord, og i stedet kom lønreformer, som satte præsterne på pengeløn som statstjenestemænd.

Udviklingen begyndte med J.C. Christensens menighedslov i 1903, der oprettede obligatoriske menighedsråd, og som havde sine forudsætninger i 1880'ernes og 1890'ernes kirkepolitiske forhold. J.C. Christensens sognekirkelige anskuelse med plads til de ukirkelige (kulturkristne) i menighedsrådene sejrede over de kirkelige vækkelsesretningers frygt for de ukirkelige indflydelse i disse råd.

Med menighedsrådsloven fulgte en politisk aftale. Vedtagelsen af menighedsrådsloven var et kompromis mellem Venstre og Højre i Rigsdagen (Love og Expeditioner 1905, 104-54). Med i aftalen var en følgelov, der gjorde menighedsrådsloven tidsbegrænset fra 1. januar 1904 til udgangen af 1909. Menighedsråd blev først permanente fra 1912. Rådernes opgaver blev: Rådgivende ved præstevalg, indflydelse på gudstjeneste og undervisning, kirkens opvarmning, visitatser. Kvinder fik valget og valgbarhed til menighedsrådene (Ingesman 2002, 102-105). Højre ønskede en kirkeforfatning. Derfor gik kompromiset i 1903 også ud på, at menighedsråd var første del af processen, og et landskirkeråd var anden del (Ingesman 2002, 102, note 19). Herom blev der forhandlet i Det kirkelige Udvalg, valgt repræsentativt. Dette Udvalg forhandlede i årene 1904-07.

Samtidig med denne udvikling fortsatte kirkeforfatningsdrøftelserne. Det kirkelige Udvalgs forslag til folkekirkens struktur var – foruden det allerede eksisterende menighedsråd – først og fremmest et rådgivende repræsentativt landskirkeråd, hvilket svarede til 1868-kirkekommissionens forslag: rådgivende, men med vetoret i indre anliggender. Imod stemte de kirkelige retninger, således tre missionske og seks grundtvigske. 24 medlemmer stemte for. Forslaget kan opstilles således (Rasmussen 2019, 109-120):

- Kirkerådet: Er »Det fælles Organ for Folkekirken«.
- Kirkerådet afgiver betænkning før lovforslag om kirkelige anliggender fremsættes. Kirkerådet skal høres ved kgl. anordninger (dvs. indre anliggender).
- Kirkerådet har vetoret overfor alle anordninger om »rent indre kirkelige Anliggender og Forhold under Overvejelse«.
- Kirkerådet har initiativret: Kan rette henvendelse til regering og Rigsdag.

Det næste kirkeforfatningsforslag kom i 1940, som resultat af den nedsatte kirkekommission, der havde arbejdet siden slutningen af 1920'erne. Dette forslag lå på linje med

1868-forslaget. Det var rådgivende, men havde vetoret og var kun ønsket af et mindretal (9 ud af 26 medlemmer). Kirkeligt Centrum gik ind for forslaget, mens de øvrige kirkelige retningers repræsentanter var imod. Hovedpunkterne i forslaget om et landskirkeråd var følgende (Andersen 1991, 7ff.; Andersen 1992, 186ff.; Stenbæk 2002, 112ff.; Rasmussen 2021, 137-141):

- Kirkerådet *høres* om ethvert af regeringens og Rigsdagens *lovforslag* i alle kirkelige anliggender.
- Ligeledes *høres* Kirkerådet om forslag vedrørende *skolen, ægteskabet og helligdagene* (nyt).
- Kirkerådet *høres* om *kgl. forordninger* vedrørende indre kirkelige anliggender.
- Det *har vetoret* vedrørende spørgsmål af »Indre kirkelig Art«.
- Det kan *indstille størrelsen af ligningsbeløb* for folkekirken (nyt).

Udviklingen i strukturen i 1900-2000-tallet

Det lykkedes ikke i 1900-2000-tallet konkret at give den lovede kirkeforfatning og føre den til en egentlig lovbehandling, især fordi grundtvigianerne og gejstligheden i det kirkelige højre over en bred kam var imod. Juraprofessor Alf Ross konstaterede dette, ligesom Glædemark havde gjort tidligere (Ross 1986, note 62):

Når en kirkeforfatning aldrig er blevet gennemført, hænger det sammen med at der hverken i befolkningen eller indenfor gejstligheden er noget stærkt og enigt ønske herom. Indenfor grundtvigske kredse er der afgjort modstand mod tanken herom.

Folkekirken var forblevet en almindelig del af den offentlige forvaltning, det vil sige en statsanstalt. J.C. Christensens struktur med kirkelovene i 1922 betød – som allerede bemærket – lige frem til 1980'erne, at Kirkeministeriet havde styr på menighedsrådenes lokale forvaltning igennem biskoppernes tilsyn, hvor provsterne var deres medhjælpere. Det har især drejet sig om følgende områder med Kirkeministeriet som øverste administrative myndighed (Iversen 2008, 159):

- Folketingets lovgivningsmyndighed, tilrettelagt af Kirkeministeriet.
- Tilsyn med Danske Lovs bekendelsesskrifter gældende for folkekirken (på baggrund af biskoppens indstilling til Kirkeministeriet i læresag).
- Autorisation ved kongelige anordninger med hensyn til liturgi, bibeloversættelse osv. (de indre anliggender). En kgl. autorisation med regentens og ministerens underskrift.

- Kirkeministeriets fastsættelse af kirkens samlede økonomi og bevilning på finansloven. *Fællesfonden* med indtægter fra statstilskud og landskirkeskat.

I sidste halvdel af 1900-tallet fik forslag om stiftsråd en del opmærksomhed. Det drejede sig om Strukturkommissionens forslag i 1971. Man ville i kølvandet på kommunalreformen af 1970 ændre i provstistørrelser og indføre provstiråd. Det blev dog kun til mindre ændringer. Tankegangen lever imidlertid i bedste velgående med regeringens forenklingsreform, hvor provstiernes magt forøges. Endvidere ønskede kommissionen stiftsråd til det stiftskirkelige, der – som noget nyt – skulle ansætte institutionspræster, kirkekonsulenter m.m. Det nye i 1971 i forhold til tidligere forslag var, at præsterne var gledet ud af rådet. Stiftsrådet skulle bestå af biskop (født formand), stiftamtmand og læge medlemmer, valgt iblandt medlemmerne af provstiudvalgene.

Stiftsråd blev senere i 2009 realiseret ifølge lovbekendtgørelse om folkekirken økonomi af 17. juni 2009. Folkekirken struktur bestod nu af menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd, altså manglede der kun et landskirkeråd for at leve op til de kirkeforfatningsforslag med alle de organisatoriske led, som H.N. Clausen og D.G. Monrad havde opstillet i 1800-tallet.

Lovreglerne i 2009 om et repræsentativt stiftsråd indeholdt kompetencer om kommunikation, formidling, undervisning, IT, medier, det mellemkirkelige osv. Det vigtigste var dog kontrol med stiftsmidlerne, det vil sige kirke- og præsteembedernes kapitaler. Opgaverne var mindre end i forslagene tilbage i 1800-tallet, hvor stiftsrådene kaldtes for landemoder ud fra de historiske forudsætninger i Danske Lov. Stiftsrådene i 1800-tallets forslag havde en rådgivende funktion ved Rigsdagens kirkelige lovforslag. Alle stiftsråds betænkninger skulle sendes til landskirkerådet, eventuelt direkte til regeringen. Endvidere havde stiftsrådet initiativret. Det kunne indsende forslag (andragende) til Folketing og regering. Der var med andre ord endnu et stykke vej, før man nåede samme kompetencer for de nuværende stiftsråd, når man sammenligner med forslagene i 1800-tallets sidste halvdel.

Nye forslag

Et nyt kirkeforfatningsforslag fra Selskab for Kirkeret ønskede en selvstændig struktur for folkekirken (Christensen m.fl. 2011, 151-260). Forslaget blev debatteret, og for mange var det en udfordring, fordi forslaget var et opgør med J.C. Christensens lavkirkelige struktur med 1922-lovene.

Forslaget fra Selskab for Kirkeret henviste til et tidligere forslag i debatbogen *Kirkens Mund og Mæle* (1992). I Selskab for Kirkerets forslag drejede det sig om indførelsen af et landskirkemøde med 168 valgte medlemmer fra stiftsrådene. Dette landskirkemøde skulle være et debatforum, hvor de store linjer skulle lægges. Kirkemødet skulle have diskussionsret og afholdtes årligt. Kirkemødet udgjorde tillige den valgforsamling, der

skulle vælge halvdelen af landskirkerådet. Den anden halvdel skulle udpeges af biskopperne og de teologiske fakulteter.

Selskab for Kirkerets forslag om et centralt kirkeråd indeholdt paritetsprincippet, idet kirkerådet bestod af 16 medlemmer, 8 læge og 8 gejstlige (jf. 1853-forslaget m.fl.). Kirkerådet var besluttende i indre anliggender og havde til opgave at autorisere folkekirkens ritualer. Det fik den konsekvens, at regent og minister ikke længere skulle underskrive kongelige anordninger, og dermed var den sidste »rest« af enevælden afskaffet. Desuden fik kirkerådet initiativet til at stille nye forslag. Samtidig bevaredes folkekirkens bånd til staten, idet statens tilskud til præstelønninger nu blev omlagt til bloktilskud. Folkekirken beholdt også begravelsevæsen og civilregistrering. Tillige fastsatte kirkerådet landskirkeskatten. En væsentlig del af kirkerådets økonomi blev tilgodeset, fordi Selskab for Kirkeret foreslog, at Fællesfonden – Folkekirkens pengetank – overgik fra Kirkeministeriet til kirkerådet.

Forslaget gik længere end nogen andre forslag fra det 19.-20. århundrede. Tættest på dette forslag »anno 2011« kom 1853-kirkekommissionens flertalsforslag, hvor kirkerådet og regenten i indre anliggender var besluttende (rådet indstiller og regenten godkender). Regentens rolle var dog udelukket i »anno 2011«. Et rådgivende kirkeråd ville under alle omstændigheder sikre, at der bevaredes et forhold mellem stat og kirke i de ydre anliggender, som inkluderede folkekirkens grundlovssikrede fortrinsstilling (§ 4). Blev kirkerådet besluttende i indre anliggender og økonomi, ville konsekvensen dog være, at forholdet mellem stat og kirke blev løsnet. Der var derfor mellemregninger eller kritik, som omhandlede, at:

- regentens bånd til kirken skulle løsnes – regenten skulle ikke længere være en selvskreven del af anordningsområdet – en tradition som gik tilbage til enevælden.
- biskoppernes lutherske tilsynsembede skulle afgive magt, idet kompetence i liturgi og lære skulle afgives til kirkerådet.

Allerede året efter Selskab for Kirkerets forslag nedsatte den socialdemokratisk-radikale regering et strukturudvalg i årene 2012-14. I kommissoriet skulle Udvalget overveje strukturændringer, der handlede om selvstændiggørelse af folkekirkens økonomiske forhold og de indre anliggender. Man havde formentlig læst Selskab for Kirkerets forslag.

Udvalgets forslag mødte modstand og fik ikke politisk tilslutning i Folketingets kirkeudvalg. Det Konservative Folkeparti og Venstre forlod forhandlingerne i 2014, fordi man frygtede en politisering af folkekirken.

2014-forslaget til en selvstændig struktur, set i forhold til stat og regering, blev fremlagt i *Kirkeministeriet. Betænkning 1544, 2. april 2014* (især s. 237-82, 335-59), der her kort skal skitseres:

- Statens tilskud til folkekirken skulle omlægges til et ikke-øremærket bloktilskud, der udbetaltes til *Fællesfonden*.
- Der skulle oprettes et demokratisk baseret folkekirkeligt organ, *Folkekirkens Fællesudvalg*, som fik kompetence vedrørende *Fællesfondens økonomi* i fællesanliggender (efteruddannelse, forsikringsordning, mellemkirkeligt råd m.m.) ud fra ministerens retningslinjer. Fællesudvalget skulle have overvægt af lægmedlemmer (17), mens resten af udvalget bestod af 3 præster, 2 provster, 2 biskopper, 2 valgt af ministeren og 2 observatører.
- *Bispekollegiet* skulle lovfæstes og sammen med Folkekirkens Fællesudvalg have del i kompetencen vedrørende *indre anliggender* (ritualer, salmebog, gudstjenesteordning og tilsyn).
- De indre anliggender skulle stadig være reguleret ved *kongelig resolution eller anordning*. Skulle således godkendes af regering (kirkeminister) og formelt af regent.

Der var tale om et rådgivende organ for folkekirken som helhed. Forslaget søgte at give de uformelle bispemøder et retsligt grundlag som et egentligt bisperåd. Der var tale om et bisperåd, indskrevet i en lov. Det kirkelige bisperåd af 1883 var derimod ikke indskrevet i nogen lov, men var administrativt nedsat af Estrup-regeringen. Bispemøderne var endnu i 2014 ikke lovliggjort, men var forblevet uformelle, som de havde været siden 1855, og oprettet af Århus-bispen P.G. Brammer (Rasmussen 2025, 55ff.).

Strukturforslaget fra 2014 havde ikke en vetoret ligesom forslaget fra 1907. Vetoretten drejede sig i 1907-forslaget om anordningsområdet (indre anliggender) overfor regent, kultusminister og regering og en defineret initiativret i lovforhold, hvilket gav en stærkere position. Universitetet var tillige repræsenteret i 1907-forslaget. Det var ikke tilfældet i 2014-forslaget. Vilkårene havde i løbet af cirka 100 år ændret sig (Rasmussen 2021, 141-143).

Analyse over udviklingen

De fleste forslag har drejet sig om, at et fælles landskirkeråd skulle være rådgivende inden Rigsdagens/Folketingets besluttende lovbehandling. Oftest blev rådets rådgivende kompetence forstået både som høringsret og initiativret. Kongen havde i nogle kirkeforfatningsforslag den besluttende myndighed uafhængig af Rigsdagen i rent kirkelige sager (anordningsområdet). I flere forslag havde kirkerådet en vetoret overfor konge og Rigsdag i rent kirkelige sager. Der var altså i landskirkerådet ikke tale om en beslutningsret i nogen af forslagene, men om en rådgivende funktion.

Det er i dag de fleste juristers opfattelse, at naturretens skelnen mellem kirkens myndighed i indre anliggender og lovgivningsmyndighedens styring i ydre anliggen-

der ikke kan anvendes i folkekirken. Kirken forstås i naturretten netop som et selskab med rettigheder i indre anliggender. Modsat er kirken heller ikke en statskirke i førkonstitutionel forstand. Folkekirken betragtes derimod i den juridiske teori som en del af den statslige forvaltning, der styres af demokratiske organer som regering og Folketing. (Espersen 1999, 46, 53; jf. 61-71).

Naturrettens selskabstanke og skelen mellem kirkens ydre og indre forhold har imidlertid fået kirkepolitisk betydning i de fleste kirkeforfatningsforslag i de sidste par hundrede år og har udtrykt et ønske om en vis uafhængighed af staten med vetoret i de indre anliggender og en rådgivende funktion i de ydre anliggender.

Der har også været forskellige navne på det øverste råd i kirkeforfatningen. I 1800-1900-tallet har det først og fremmest været: »Kirkerådet«. I vores egen tid er det blevet et upopulært udtryk, som kirkepolitisk forstås som centralisme og en hindring for menighedsrådenes kompetencer, som de var udtrykt og forsvaret med J.C. Christensen reformer. I 2014-forslaget kaldtes det øverste råd for: »Folkekirkens Fællesudvalg«. Man talte heller ikke længere om en kirkeforfatning, men om en strukturreform. Det nyeste forslag til benævnelse af det øverste råd er: »Landsmenighedsråd« (Christoffersen 2025). Disse forskellige udtryk dækker over det samme centrale landsdækkende råd, som ønsker at samle magten ved at være folkekirkens rådgivende stemme overfor staten, det vil sige have høringsret og initiativret. Disse ønsker om anden benævnelse har ikke ændret noget, for indholdet i de mange kirkeforfatningsforslag er blot en gentagelse af de allerførste kirkeforfatningsforslag fra midten af 1800-tallet.

De grundtvigske gik en helt anden vej og ønskede ikke en kirkeforfatning med organisatoriske råd på forskellige kompetenceniveauer, lige med undtagelse af menighedsbestyrelser. De var tilfredse med staten som en juridisk-økonomisk ramme om frie menigheder med egne bestyrelser/råd, og de rejste frihedskrav i Rigsdagen, hvilket førte til nye kirkelove. Det drejede sig om frihedslove vedrørende sognebåndsløsning (1855), valgmenigheder (1868) og kirkers brug (1872). Grundtvigianere rejste også kravet om ikke-teologers adgang til præsteembeder. Målet var at få skabt større religionsfrihed indenfor folkekirken.

Dermed fik indførelsen af en kirkeforfatning lange udsigter. Bevidst fravalgte grundtvigianerne i 1800-1900-2000-tallet således det princip, at friheden skulle udøves i folkekirkens egne organer etableret ved en kirkeforfatning. Den konfessionsløse Rigsdag var folkets fælles sted. Her skulle der lovgives for landets folkekirke, der var flertalskirke. En del grundtvigianere opfattede ligefrem Rigsdagen/Folketinget som en lægmandssynode i forsøget på at undgå en kirkeforfatning, som grundloven krævede. De grundtvigske frygtede, at en kirkeforfatning ville blive gejstlighedens synode uden lægfolks indflydelse.

Grundtvigianismens holdning har i høj grad betydet en langt mindre interesse for en kirkeforfatning. Linjen blev fortsat med J.C. Christensens reformer i 1903/1922.

Derved blev ønsket om at indfri grundlovsloftet vedrørende en kirkeforfatning skubbet yderligere i baggrunden. Mange har siden været tilfredse med denne udvikling.

Grunden til kirkelovene i 1922 var Nordslesvigs genforening med Danmark i 1920. Rigsdagen vedtog at nedsætte et kirkeligt udvalg på 39 medlemmer, hvor både grundtvigianere, Kirkeligt Centrum og Indre Mission var klart repræsenteret, akkurat som ved det nedsatte kirkelige udvalg i 1904. Resultatet under forhandlingerne i 1922 blev en lovgivning, der omfattede en revideret menighedsrådslov med ansvaret for præstegården og præsteembedets jorde og kapitaler, og som samtidig øgede menighedsrådets økonomisk-administrative magt. Tillige havde menighedsråd indstillingsret ikke blot ved valg af sognepræster, men nu også ved valg af kapellaner. Ligeledes bevarede loven den personlige tilmelding til valglisterne, hvilket var udtryk for det mindstemål af kirkelig aktivitet, som krævedes af en sognebeboer. Desuden omfattede 1922-lovgivningen: kirkebestyrelseslov, adgangsløve, som blandt andet gav ikke-teologer adgang til præsteembeder, revideret lov om kirkers brug, de to lønningslove, som indeholdt bestemmelserne om oprettelse af provstiudvalg valgt af menighedsrådsmedlemmer, samt bispevalgloven, hvor D.G. Monrads gamle idé om folkevalgte bisper ved menighedsrådsmedlemmernes valg blev en realitet. Det demokratiske element lå først og fremmest i menighedsrådene og i menighedsrådsmedlemmernes valg af biskop (Ingesman 2002, 105-107).

Skiftende regeringer og Folketing har forvaltningsmæssigt arbejdet videre med J.C. Christensens reformer i hele 1900-tallet med kommunerne som forbillede. Således har den statslige forvaltning af folkekirken lidt efter lidt været uddelegeret til menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd. Folkekirken har imidlertid ikke de professionelle embedsmænd, som kommunerne besidder, og det er et problem, som regeringen og Folketinget nu har søgt at løse med den nye menighedsrådsreform, kaldet Forenklingsloven. I 1980'erne flyttede Kirkeministeriet kompetencer til biskoppernes stiftsadministrationer. Kort og godt professionaliserede Kirkeministeriet. Nu fortsættes der med en reform i provstiet, hvor der tages vigtige opgaver fra menighedsrådet, blandt andet præsteembedernes bygninger (præstegårde) og dens jorde og kapitaler.

Christensens grundlæggende forståelse er kort sagt fortsat gennem 100 år og, især de sidste 20 år, blevet ændret i kraft af statslige bekendtgørelser og lovgivning, og i dag ser vi et professionaliseret og magtfuldt provsteembede på bekostning af folkekirkenes øvrige instanser, ikke mindst menighedsråd (Wigh-Poulsen 2020, 23-25; Rasmussen 2025b).

En medvirkende årsag til denne udvikling er, at menighedsrådene mangler ressourcer, fordi der sker en udtynding af de landlige områder. Vandringer fra land til by er støt voksende. I 2016 var 54% af alle sogne i landet placeret på landet, men her boede kun 13 % af landets befolkning (Rasmussen 2015, 22). Måske vil provstiet, især på landet, om nogle år i endnu højere grad udgøre den basale lokale organisation i folkekirken, som nærmeste afløser for menighedsrådenes hidtidige selvstændighed, fordi der ikke

længere er ressourcer til stede i landsbyerne, der kan være med til at bære Folkekirken. Det er ikke gode udsigter.

Denne udvikling kulminerer med lovreformen om forenkling af menighedsrådets arbejde og overflytning af tunge opgaver til provstiet (Rasmussen 2025b). Konsekvensen vil blive, at provsteembedet får meget administrativ magt, og dermed vil der blive skabt en ubalance set i forhold til venstremanden J.C. Christensens model med hovedvægt på menighedsrådenes lokale myndighed (Rasmussen 2025a).

Et forslag

Politikerne og regeringen har tænkt på nødvendigheden af en professionalisering af folkekirken administration, sidst sket med Forenklingsloven. Der bør imidlertid også tænkes på frihed, demokrati og et større samtalerum for alle de kirkelige anliggender. Folkekirken er ikke alene en statslig forvaltningsenhed, hvor organisering og administration er det vigtigste, men den er også et trossamfund. Det er derfor nødvendigt med en bedre balance. Lovreglerne i 2009 om oprettelsen af et repræsentativt stiftsråd kunne styrkes.

Skal man derfor undvære et centralt repræsentativt kirkeråd, som det har vist sig at være næsten umuligt at blive enige om, kan der opstilles en strukturmodel. Den bygger især på at udvikle stiftsrådene, hvilket ikke mindst grundtvigianeren Vilh. Birkedal, Ryslinge, i 1854 og biskop C. Th. Engelstoft, Fyens Stift, i 1857 ønskede:

- Regler lovfæstes for høringsproces vedrørende kirkelig lovgivning og kgl. anordninger. Høringen skal omfatte Folkekirken organer og interesseorganisationer.
- Et landskirkenævn, bestående af landets biskopper: Rådgivende ved kirkelig lovgivning. Rådgivende vedrørende anordningsområdet, dvs. vedrørende lære og liturgi, efter indstilling fra stiftsrådene.
- 10 stiftsrådsforsamlinger: Alle stiftets præster og menighedsrådsmedlemmer kan deltage. Et årligt møde med anbefalinger til stiftsrådet. Emner, der vedrører stiftet, kan være: Folkekirken økonomi, provste- og bispevalg, kirkelige initiativer vedrørende ritualer, bl.a. dåben, undervisning af voksne og konfirmander, kommunikation m.m.
- 10 stiftsråd (efter det repræsentative princip): Rådgivende med indstillingsret ved regeringens og Folketingets lovgivning. Besluttende i kirkens lokale økonomi (penge fra Fællesfonden fordeles mellem stiftsrådene) og i alle lokale kirkelige anliggender (biskoppen har dog vetoret vedr. tilsynspligten, og læresager skal indstilles til landskirkenævn og prøves med mindst 2/3 flertal; sagen videresendes til Kirkeministeriet).

- Et centralt økonomiudvalg laver Fællesfondens regnskab og budget med ansvar over for regering og folketing. Udvalget har indstillingsret og initiativret. Det består af valgte repræsentanter for alle stiftsråd. Udvalget fordeler Fællesfondens midler (statens tilskud og landskirkeskat) til stiftsrådene efter vedtagne retningslinjer i stiftsrådene. Budget og regnskab skal godkendes af kirkeministeren og stiftsrådene (mindst 2/3 flertal). Udvalget indstiller også landskirkeskatten til kirkeministerens og stiftsrådernes godkendelse (mindst 2/3 flertal).

Dette forslag vil have mange fordele. Ved regeringens færdige forslag i indre såvel som ydre anliggender etableres en lovfæstet høringsproces, som inddrager kirkens organer og interesseorganisationer. Der oprettes et landskirkenævn, der skal forhandle med regeringen i de indre anliggender (liturgi, salmebog og lære) og især være rådgivende i den forberedende proces, blandt andet ved oprettelse af kirkekommissioner. Samtidig skabes et stærkt stiftsråd, som giver en bedre folkelig balance med stiftsrådsforsamlinger, hvor samtalen kan føres, og valgte stiftsråd, hvor initiativer og forslag behandles. Stiftsrådene skal altså opveje provsteembedets stigende magt, som vil blive resultatet af Folketingets Forenklingslov, der er vedtaget i december 2025. Man får endvidere mulighed for at dæmme op for kirkeministerens økonomiske, administrative og organisatoriske indgreb (ydre anliggender) ved at oprette forslaget centrale økonomiudvalg, som ikke blot er rådgivende med hensyn til Fællesfonden, som det er tilfældet i den nuværende budgetfølgegruppe, men har indstillingsret og initiativret vedrørende budget og økonomisk-administrative sager. Kirkeministerens og Kirkeministeriets opgave er alene på regeringens og statens vegne at godkende det centrale økonomiudvalgs færdige indstilling. Ligeledes skal stiftsrådene godkende med kvalificeret flertal (2/3). Vil disse instanser ikke godkende, sendes budget eller den pågældende økonomisag tilbage til det centrale økonomiudvalg til videre forhandling (jf. Rasmussen 2025c).

Situationen lige nu: Højesterets dom 2017

Tidligere er nævnt 1800-tallets *kirkeret*, der omtaler, at »de kirkelige Anliggender ere Gjenstand for Statsstyre under Raad og Medvirkning fra de gejstlige Myndigheders Side« (Matzen og Timm 1891, 68). Statsstyret står dengang som i dag »under Raad og Medvirkning« fra folkekirkens myndigheder, og det kan også få en positiv påvirkning ved høring af menighedsrådene.

Nævnte *Kirkeret* har altså en mere positiv tolkning af høringsprocessen end i højesteretsdommen fra 2017 vedrørende reglerne om vielse af to personer af samme køn. Dommen fastslog, at lovgivningsmagten og regeringen udøvede »et betydeligt skøn« for, hvilke grænser det evangelisk-lutherske bekendelsesgrundlag i grundlovens § 4 sætter for en statslig regulering. Det blev også fastslået vedrørende høringer, at »Lovgiv-

ningsmagten og regeringen ikke har pligt til forud for regulering af folkekirkens forhold at høre nogen kirkelig instans«. Høringen kan undværes. Endvidere understregede højesteretsdommen, at der ikke forelå en »retssædvane«, som begrænser kompetencen til »at regulere dele af folkekirkens forhold«. Her tænkes på statens skønsomhed overfor folkekirken i dens indre anliggender (Christiansen 2025; Christiansen m.fl. 2024, 24f.).

Forhenværende ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen tolker i forbindelse med Højesterets dom om høringer ovennævnte udtryk »kirkelig instans«, som »teologisk fagkundskab«. Der skal fra lovgivningsmagtens side udføres »et betydeligt Skøn« ud fra høringens divergerende faglige opfattelser. Denne skønsomhed skal som nævnt ovenfor ligge inden for rammen af grundlovens § 4: »Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke ...«, for grundloven forbyder »at indrette folkekirken på måder, der strider imod evangelisk-luthersk lære« (Christiansen m.fl. 2024, 66-67).

Store Bededag blev afskaffet af regeringen den 6. marts 2023 uden høringer i det kirkelige landskab, og biskoppernes faglige kundskaber blev tilsidesat. Københavns biskop Peter Skov-Jakobsen har udtalt i den nyligt udkomne bog *Store Bededag*, ifølge konferencebidragene fra en konference om stat og folkekirke i april 2024, at regeringer ikke tidligere er kommet så tæt på de indre anliggender. Han omtalte den eksisterende tradition med skønsomhed, som han forstår som »teologisk rådgivning og dialog« mellem stat og folkekirke, ikke mindst repræsenteret ved biskopperne, og han lagde vægt på, at stat og kirke hidtil har haft et godt forhold (Christiansen m.fl. 2024, 10).

Men det er ikke helt rigtigt, at en sådan skønsomhed altid har eksisteret, når det har drejet sig om skiftende regeringers indgreb i folkekirkens indre anliggender. Skønsomheden har været i brug med høringer af kirkens folk, inden regeringen og Folketinget har vedtaget en kirkelov, men denne skønsomhed kan betragtes som lovgivningsmagtens og Folketingets alibi og venlige praksis.

Lovgivningsmagtens anvendte magt over alle kirkens anliggender har således fundet sted, og det siden enevældens begyndelse. Derfor har der været utilfredshed i folkekirken, når der sættes fokus på de indre anliggender med hensyn til lære og liturgi, herunder salmebogen. Skiftende regeringer har ofte blandet sig. Kirkeminister Jacob Appel blandede sig for eksempel i biskoppernes forslag til et nyt præstevielsesritual i 1912. Hans uenighed med biskopperne betød, at der ingen fornyelse kom. Tidligere ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen nævnte i bogen *Store Bededag* en hel liste, hvor regeringer viste manglende skønsomhed i indre anliggender (Christiansen m.fl. 2024, 70, note 12):

- Kirkeminister Thorvald Povlsen, 1917. Udnævnelse af præst uden biskoppens kollats, hvor i stedet kirkeministeren, med Rigsdagens tilslutning i form af en singular lov »Lex Vaalse«, udøvede det biskoppelige tilsyn.

- Kirkeminister Carl Hermansen, 1953. Personlige ændringer i forslaget til Den Danske Salmebog, der blev revideret samme år.
- Kirkeminister Elsebeth Kock-Petersen, 1984. Lunde Hussagen, hvor ministeren ville tage stilling til forkyndelsesfrihedens grænser.
- Kirkeminister Tove Fergo, 2001. Blandede sig i de indre anliggender i flere tilfælde. Bl.a. i spørgsmål om indførelsen af ny salmebog ved revisionen i 2003. Fergo nægtede først at sende den nye salmebog til autorisation hos dronningen. Siden kom der et forlig med biskopperne.
- Kirkeminister Manu Sareen, 2011. Ved lov indførte han vielse af to af samme køn.
- Kirkeminister Louise Schack Elholm, 2023. Regeringens afskaffelse af Store Bededag ved lov.

Afsluttende bemærkninger

To forhold har været afgørende i denne artikel. For det første er ingen kirkeforfatningsforslag blevet vedtaget, hvilket gør statens skønsomhed over for folkekirken ved regel- og lovreguleringer ekstra vigtig. Kirkeministres indgreb i indre anliggender er imidlertid taget til især efter Anden Verdenskrig. Indgrebene er fortsat i vor tid, idet højesteretsdommen i 2017 udtalte, at staten kunne blande sig i alle folkekirkens anliggender. Kritikken af regeringen og Folketinget med indgrebene i folkekirkens forhold har ført til, at ønsket om en kirkeforfatning med et centralt kirkeråd igen er blevet et vigtigt samtaleemne.

For det andet er det fortsat nødvendigt, på grund af de mange eksempler på regeringens og Folketingets indgreb overfor folkekirken, at lovfæste sondringen mellem indre og ydre anliggender i en strukturreform. Biskop Marianne Christiansen har udtalt: »Sondringen mellem kirkens indre og ydre anliggender skal lovfæstes, og folkekirken skal have høringsret i lovgivning om folkekirken – og indstillingsret, når det kommer til de indre anliggender« (Højlund 2025). Med indstillingsret er forslaget moderat, når man betænker, at biskopperne D.G. Monrad og H.L. Martensen gik ind for en veto i indre anliggender. Biskop Christiansens udtalelse ligger på linje med denne artikels gennemgang og vurdering af kirkehistoriens mange forslag til regulering af forholdet stat-kirke. Sondringen mellem indre og ydre anliggender har været til stede i de fleste forslag om en kirkeforfatning de sidste par hundrede år. Men som allerede konstateret har man ikke hidtil kunnet blive enige om et centralistisk kirkeråd. Derfor kan det være en mulighed at lovfæste ovennævnte sondring ved at bruge stiftsrådene, som det er foreslået i denne artikel. Spørgsmålet er, om en sådan ny decentral strukturreform kan finde vej i debatten og blive realiseret.

Litteratur

- Andersen, Poul. 1991. »Folkekirkens Forfatning ordnes ved lov«. *Kirkeretsantologi 1991*. København: Forlaget Anis.
- Andersen, Sten Skovgaard. 1992. »Kirkeforfatningsspørgsmålet 1848-1901«. *Kirkehistoriske Samlinger 1992*. København: Selskabet for Danmarks Kirkehistorie.
- Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Andet Bind, (1848-49)*. København. Bianco Luno.
- Brunés, Steffen, 2001. »Folkekirkens ledelse – provsten som chef«. *Præsteforeningens blad* 2001/38.
- Christensen, Peter m.fl. 2011. *En kirkeforfatning anno 2011. Rapport fra en arbejdsgruppe nedsat af Selskab for Kirkeret*, september. Jf. *Kirkeforfatning. Kirkeretsantologi 2012*. København: Forlaget Anis.
- By-, land- og kirkeministeriet. 2024. »Ny undersøgelse sætter retningen for fremtidens menighedsråd«. blkm.dk/nyheder/2024/ny-undersogelse-saetter-retningen-for-fremtidens-menighedsraad, 11.10.2024 (set 23.11.2025).
- Christiansen, Marianne m.fl. 2024. *Store Bededag. Teologiske og juridiske refleksioner over regeringens afskaffelse af Store Bededag den 6. marts 2023*. Haderslev: Haderslev Stift.
- Christiansen, Marianne. 2025. »Biskop: Vi står med en retstilstand, hvor en sekulær stat driver en kirke«. *Kronik i Politiken*, den 16. juli 2025. politiken.dk/debat/kroniken/art10481920/Biskop-Vi-st%C3%A5r-med-en-retstilstand-hvor-en-sekul%C3%A6r-stat-driver-en-kirke (set 01.11.2025).
- Christoffersen, Lisbet. 2025. »Forslag til et kirkepolitisk arbejdsprogram til Dahlin«. www.kirke.dk/debat/forslag-til-kirkepolitisk-arbejdsprogram-til-dahlin, 21.10.2025 (set 18.11.2025).
- Clausen, H.N. 1825. *Catholicismens og Protestantismens Kirkeforfatning, Lære og Ritus*. København: Andreas Seidelin.
- Folketinget. 2025. (Her kaldet Forenklingsloven). Udkast til lovforslag, 05.11.2025: »L 68. Lov om ændring af lov om menighedsråd, lov om folkekirkens økonomi, lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde og forskellige andre love«. www.retsinformation.dk/eli/ft/202512L00068; www.folketingstidende.dk/samling/20251/lovforslag/L68/20251_L68_som_fremSAT.pdf (set 25.11.2025).
- Glædemark, H.J.H. 1948. *Kirkeforfatningsspørgsmaalet i Danmark indtil 1874. En historisk-kirkeretlig Studie*. København: Ejnar Munkgaards Forlag.
- Holt, Paul. 1961. *Kirkelig Forening for den Indre Mission i Danmark gennem 100 År 1861-1961*, bd. II. Fredericia: Lohses forlag.
- Højlund, Asger West. 2025. »Biskop frygter nationalisering af folkekirken: Danskernes dåb er blevet en politisk sag«. *Kristeligt Dagblad*, 25.11.2025; www.kristeligt-dagblad.dk/kirke-og-tro/biskop-frygter-nationalisering-af-folkekirken-danskernes-daab-er-blevet-en-politisk (set 25.11.2025).

- Ingesman, Per. 1993. »Kirkeforfatning, menighedsråd eller præstevalg«. *Forvaltningshistorisk antologi*, redigeret af Helle Blomquist og Per Ingesman. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ingesman, Per. 2000. »Kultusministeriet – Kirken 1848-1901«. *Dansk Forvaltningshistorie*, bd. I. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ingesman, Per. 2002. »Grundloven og folkekirken 1883-1922«. *Kirkeretsantologi 2002*. Århus: Selskab for Kirkeret.
- Iversen, Gertrud. »I.C. Christensens kirkepolitik og menighedsrådsloven af 1903«. *Kirkehistoriske Samlinger 1992*. København: Selskabet for Danmarks Kirkehistorie.
- Iversen, Hans Raun. 2008. *Grundtvig, Folkekirke og Mission. Praktiske teologiske vekselvirkninger*. København: Forlaget Anis.
- Kirkeministeriet. 2014. *Betænkning 1544. Folkekirkens styre. Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken*, afgivet 2. april 2014. København.
- Koch, Hal. 1954. *Den danske Kirkes Historie*, bd. VI. København: Gyldendalske Boghandel. Nordisk Forlag.
- Kolderup-Rosenvinge, J.L.A. 1838 og 1851. *Kirkeret*, 1-2. udg. (2. udg. færdigredigeret af E.T. Engelstoft). København: Den Gyldendalske Boghandlings Forlag.
- Lindhardt, P.G. 1958 og 1966. *Den danske Kirkes Historie*, bd. VII og VIII. København: Den Gyldendalske Boghandlings Forlag.
- Malmgart, Liselotte. 2012. »Forfatningsforslag i det 20. århundrede«. *Kirkeforfatning. Kirkeretsantologi 2012*. København: Anis.
- Matzen, Henning og Johannes Timm. 1891. *Haandbog i Den danske Kirkeret*. København: G.E.C. Gad.
- Pufendorf, Samuel. 1742. *Et Menneskis og en Borgeres Pligter efter Naturens Lov* (oversat af Chr. H. Brugman). København.
- Rabe, Horst. 1958. *Naturrecht und Kirche bei Samuel von Pufendorf. Eine Untersuchung der naturrechtlichen Einflüsse auf den Kirchenbegriff Pufendorfs als Studie zur Entstehung des modernen Denkens*. Tübingen: Fabian.
- Rasmussen, Jens, 2009. *Religionstolerance og religionsfrihed. Forudsætninger og Grundloven i 1849*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Rasmussen, Jens. 2011. *Forholdet mellem kirke og stat i Danmark. Kirkeforfatningsforslagene i sidste halvdel af 19. århundrede. De kirkepolitiske perspektiver*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Rasmussen, Jens. 2019. »Den ministerielle instruks til Det kirkelige Udvalg 1904-1907. Perspektiver«. *Kirkehistoriske Samlinger 2019*. København: Selskabet for Danmarks Kirkehistorie.
- Rasmussen, Jens. 2021. *Folkekirken under kongemagt og folkestyre. Struktur og liturgi*. Fønix, e-bog. foenix1976.dk/2021/01/22/folkekirken-under-kongemagt-og-folkestyre-struktur-og-liturgi-e-bog/ (set 18.11.2025).

- Rasmussen, Jens. 2024. »J.C. Schurmann. En teologs indsats for grundlovens kirke- og religionsparagraffer i 1849«. *Dansk Tidsskrift for Teologi og Kirke* 51 (1): 47-63.
- Rasmussen, Jens. 2025a. »Svært forståeligt lovforslag ændrer folkekirken struktur«. www.kirke.dk/debat/svaert-forstaaeligt-lovforslag-aendrer-folkekirken-struktur, 30.07.2025 (set 18.11.2025).
- Rasmussen, Jens. 2025b. »Kirkehistoriker: Forenklingsloven giver provsteembedet mere magt«. www.kirke.dk/debat/kirkehistoriker-forenklingsloven-giver-provsteembedet-mere-magt, 01.10.2025 (set 18.11.2025).
- Rasmussen, Jens, 2025c: »Kirkehistoriker: Kirken mangler værn mod statens indgreb«. *Kronik, Kristeligt Dagblad*. www.kristeligt-dagblad.dk/debat/kirkehistoriker-kirken-mangler-vaern-mod-statens-indgreb (set 23.11.2025).
- Rasmussen, Steen Marqvard. 2015. *Forskellige vilkår for folkekirken på landet*. Landsforeningen af Menighedsråd. www.fkuv.dk/_Resources/Persistent/e/9/f/1/e9f1d-13be4e118c1d8a27e448d8b12b79fa43843/Forskellige%20vilk%C3%A5r%20for%20folkekirken%20p%C3%A5%20landet%20-%20SMR%202016.pdf (set 23.11.2025).
- Ross, Alf. 1986. *Dansk Statsforfatningsret. Særtryk: Grundlovens frihedsrettigheder*, 3. udg. (rev. af Ole Espersen). København: Arnold Busck.
- Stenbæk, Jørgen. 2002. »Folkekirken og grundloven 1923-1940«. *Kirkeretsantologi 2002*. Århus: Selskab for Kirkeret.
- Ussing, H.. 1776ff. *Kirkeforfatningen i de kongelige danske Stater med dens vigtigste Fordele og Mangler samt muelige Forbedringer*, Deel 1-4 i 6 bind. Sorø: Forfatterens Forlag.
- Trock, C. 2004. »Omkring kampen om menighedsrådene 1909-1912. Frederik VIII og Zahles regering 1909-1910«. *Kirkehistoriske Samlinger 2004*. København: Selskabet for Danmarks Kirkehistorie.
- Wigh-Poulsen, Grete. 2020. *Præsten som provst – provsten som præst – forventninger, forandringer, fremtid*. Kolding.

Forfatter

Jens Rasmussen

jensrasmussen.odense@gmail.com

Artiklen er blevet godkendt ved en redaktionsuafhængig fagfælle vurdering.