

TIDSSKRIFTET FØNIX

Folkekirken under kongemagt og folkestyre,
Struktur og liturgi. Artikelserie, nr. 3, 2021

Strukturdebat: Forholdet mellem stat og kirke

JENS RASMUSSEN
kirkehistoriker, ph.d.

FØNIX ÅRG. 2021, s. 61-95



Dette værk er licenseret under en Creative Commons-licens
CC BY-NC-ND 2.5 DK

www.foenix1976.dk

ISSN 2446-175X

Strukturdebat: Forholdet mellem stat og kirke

Indledning

TO KIRKEKOMMISSIONER i henholdsvis 1853 og 1868 søgte at sammenkæde en liturgireform, som også inddrog Mynsters ritualarbejde, med en ændret struktur, dvs. en kirkeforfatning, som loven i Grundloven af 1849 gav løfte om. Struktur og liturgi hang sammen, for kirken skulle selv bestemme over sine indre anliggender i en kirkeforfatning. Derfor måtte en liturgireform vente, indtil regeringen havde fået etableret en selvstændig struktur for Folkekirken.

Forudsætningerne for denne udvikling ligger i Grundlovens kirkeparagrafer. De to løfteparagraffer om henholdsvis en kirkeforfatning og en dissenterlov for andre trossamfund blev ikke til noget i 1800-tallet trods tidens tiltagende forståelse for religionstolerance og religionsfrihed. De to kirkekommissioners flertalsforslag til en kirkeforfatning blev ikke gennemført, og derefter valgte Estrup-regeringen i 1883 at oprette et kirkeligt råd, bestående af landets biskopper. Meningen var, at Det kirkelige Råd skulle være begyndelsen på en kirkeforfatning, som skulle udbygges hen ad vejen. Særlig erkendte biskop D.G. Monrad fra Lolland-Falsters Stift i dette bisperåd, at en kirkeforfatning måtte starte nedefra med menighedsråd, hvilket først blev en realitet i 1903, efter at Det kirkelige Råd var blevet nedlagt i 1901. I denne artikel behandles Grundlovens forudsætninger og ramme for den fortsatte debat om struktur- og liturgireformer.

Regeringens tiltagende religionstolerance frem mod indførelsen af religionsfrihed

Begrebet ”Samvittigheds-Frihed”, dvs. personlig frihed i åndelige og religiøse sager, er et grundlæggende begreb i guldalderens periode 1800-1850, og det fik betydning og påvirkede udviklingen hen imod religionsfriheden i 1849. Forholdene er detaljeret beskrevet i min bog *Religionstolerance og religionsfrihed* fra 2009.

Flere forhold har spillet ind. Baggrunden var bl.a. givet med frihedsreformen i 1814, hvor jøderne fik borgerlige rettigheder.¹ Jøderne udgjorde det største antal indvandrere i landet. De vakte forhold spillede en afgørende rolle, og deres ønske var frihed til at holde gudelige forsamlinger uafhængig af statskirkeinstitutionen. Ønsket om samvittighedsfrihed førte i løbet af 1830’erne til frihed i tro og religionsudøvelse for hele grupper, hvilket ikke mindst mærkedes hos de vakte. Dermed kom kravet om religionsfrihed efterhånden på tale. De vakte forsamlinger i private huse var ofte ledet af tilrejsende lægprædikanter, og der var retningslinjer for disse forsamlings afholdelse med Konventikelforordningen fra 1741,² som indskrænkede både ytrings- og forsamlingsfrihed. De vakte overtrådte disse bestemmelser, og derfor blev de dømt i retssager.³

En ændring i behandlingen af de vakte skete, da kronprins Christian, daværende guvernør på Fyn, besteg tronen efter Frederik 6.s død i december 1839. Kroningen fandt sted ved en salvingsceremoni i Frederiksborg Slotskirke den 28. juni 1840, ledet af biskop J.P. Mynster med hele syv taler og et storslået ritual.

Regeringen havde som sagt retsforfulgt de vakte, men slog om og valgte snart tolerancens vej. Christian 8. var en anden type end sin forgænger og optrådte i borgerligt tøj i modsætning til Frederik 6., som altid viste sig offentligt i militæruniform. En af de første opgaver var vækkelsesrøret. Christian 8. lyttede her til præster, som han kendte fra sin guvernørtid på Fyn, bl.a. provst U.A. Plesner i Humble Sogn på Langeland. Retsforfølgelser førte til folkelig uvilje og uro, ligesom det gav de vakte vind i sejlene. Christian 8. valgte i oktober 1840 at neutralisere konventikelforordningen af 1741. Der var tale om kongens personlige indgreb i sagen.

1 J. Rasmussen: *Religionstolerance og religionsfrihed. Forudsætninger og Grundloven i 1849*, Odense 2009, s. 62ff.

2 *Chronologiske Register over de Kongelige Forordninger og Aabne Breve Samt andre trykte Anordninger, som fra Aar 1670 af ere udkomne*, 1741, III. Deel, udg. af J.H. Schou, København 1777, s. 363ff.

3 J. Rasmussen: *Vækkelser i dansk luthersk fælleskultur. Andagtsbøger og lægmandsforsamlinger (1800-1840)*, Odense 2016, s. 54ff, 63ff.

Det afgørende med Christian 8.s resolution om religionstolerance over for de vakte var, at – til trods for borgernes bundethed til enevældens ensartede lovgivning – skulle staten nu respektere samvittighedsfriheden. Denne frihed blev dog ikke tilstået de baptistiske vakte, som fortsat skulle følge konventikelforordningen af 1741. Men religionsfriheden – forstået som ret til fri religionsudøvelse – kom i 1840'erne hyppigere på tale i den offentlige debat.⁴

En af de kendte vakte grundtvigsk orienteret vækkelsesprædikanter P.C. Mønster gik over til baptismen og blev baptistleder. Han sendte i 1840 et andragende til Roskilde Stænderforsamling om religionsfrihed, som dog uden debat blev afvist. Hans forbillede var den engelske, og især den amerikanske udgave af religionsfriheden, hvor alle ligeberettigede religions-samfund var helt adskilt fra statsmagten.

To engelske baptistpræsters besøg tillige med kvækeren Elizabeth Frys besøg i 1841 gjorde indtryk på Christian 8. Kvækerne er et trossamfund uden trosbekendelse, sakramenter eller embede og med en løs organisation. Deres religion er en stilfærdig mystik, hvor ”det indre lys” i sjælen bryder igennem (Johs. 1,9). Gudstjenesten er et ”silent meeting”. Deltagerne sidder stille i en time eller mere. Nogle beder, andre mediterer, enkelte rejser sig og siger nogle ord, skriftsted eller tanke. Fry havde siden 1822 stået i korrespondance med kongens dronning Caroline Amalie.

Frys indsats var et eksempel på Kvækersamfundets humanitære arbejde med hensyn til slaveriets ophør og forbedringer i fængselsvæsenet. Derfor var hun kommet til Danmark, hvor hun besøgte fængsler. Fry mødtes med kongen og dronningen på Sorgenfri Slot for at tale sin sag. Kongen modtog fra Elizabeth Fry en erklæring af 28. august 1841 fra den fængslede lægprædikant P.C. Mønster, der i fængslet havde samtaler med Fry, som søgte en løsning. Mønster beskrev i sin erklæring kort baptismen og dens afvigelser fra statskirken. Baptisterne praktiserede gendåb, dvs. voksendåb, og de anerkendte ikke de omvendtes barnedåb, og de havde et reformert syn på dåb og nadver, som kraftigt nedtonede Kristi nærværelse i sakramentets gudshandling. Kongen ønskede en undersøgelse og lod Kancelliet udstede cirkulære af 2. oktober 1841, idet regeringen ville forhøre sig hos landets biskopper om, hvorvidt Mønsters ”ansøgte frie Religionudøvelse” kunne tilstås ”den anabaptistiske Sect”.

Hele sagen findes i Rigsarkivet, hvor de originale biskoppelige betænkninger tilsyneladende ikke findes, men kan læses på mikrofilm.⁵

4 Rasmussen: *Religionstolerance og religionsfrihed*, 2009, s. 145-59.

5 Rigsarkivet, Ra. Nr. H.12. Det kgl. danske Kancelli. *Registrantsager 1800-1848. Bilag til Kancelliplakat af 1842. 27. Dec. angaaende den baptistiske Sekt i Danmark. Heri udtagen sag nr. 1074/1842 - mikrofilm nr. 58744: nr. 475ff. Kladden af Mynsters betænkning, dateret 23. oktober 1841, findes dog i Rigsarkivet, Ra. B.5-534. Sjællands Stifts Bispeembede. Udtagne sager vedr. baptistsagen.*

Med baptistplakaten af 27. december 1842, som offentliggjorde kongens resolution i baptistsagen, blev der administrativt intet ændret for baptisterne, både med hensyn til landets tvungne barnedåb (jf. dåbsforordning af 30. maj 1828) og anmeldelse af ulovlige forsamlinger til politi og præst (jf. konventikelforordning af 1741). Enevældens lutherske trosenhed i landet blev fastholdt i 1842. Baptisterne brød reglerne og nægtede at døbe deres børn, ligesom de ikke anmeldte deres forsamlinger. I den offentlige debat voksede kravet om, at man undgik tvangsdaab af baptisternes børn. Kravet om samvittighedsfrihed kom især fra liberal og grundtvigsk side. Samtidig viste drøftelserne hos konge og hos de deputerede i Det danske Kancelli både før og efter baptistplakaten af 1842, at A.S. Ørsteds ønske om at opheve tvangsdaaben efterhånden vandt gehør hos et flertal. Kongen tilsluttede sig også denne mere moderate linje i 1847 og forfølgelserne stilnede af.⁶

Kongemagtens religionstolerance viste sig også i sagen om den tyske katolske biskop A. Lüpkes (Osnabrück) ansøgning om anerkendelse af visitationsretten over de danske katolikker, som på baggrund af biskop Mynsters anbefaling blev indrømmet af kongen i 1841. Mynster brugte i sin betænkning om Lüpkes ansøgning professor H.N. Clausens værk fra 1825 om protestantismen og katolicismen. Den teologiske synsvinkel på hele sagen havde dette standardværk som forudsætning. Til den katolske biskops beføjelser hørte "Potestas Ordinis", dvs. hans ret til at indvie kirker og præster samt konfirmere m.v. Denne ret kunne ikke udøves, fordi det ifølge *Danske Lov* ikke var tilladt nogen katolsk gejstlig at opholde sig i landet. Mynster anså det imidlertid principielt for i orden, at biskoppens "Potestas Jurisdictionis" delvis kunne finde sted. Det omfattede tilsyn med de gejstlige og kirkens ejendomme. Her kom således en åbning. Det betød ifølge Mynster, at der kunne indrømmes den tyske biskop Lüpke tilsyn og jurisdiktion over katolske præster og ejendom her i landet, blot måtte denne biskop ikke rejse til landet og afholde visitationer eller være i direkte kontakt med danske katolikker.⁷

Kongen tilsluttede sig Kancelliets og Mynsters indstilling gennem resolution af 9. juni 1841 for henholdsvis Kongeriget og Hertugdømmerne. Kongens beslutning om en indirekte og begrænset anerkendelse skyldtes også vedvarende diplomatisk pres fra det katolske Østrig i årene 1839-41 og efterhånden også fra Preussen m.fl. Christian 8. havde mange katolske diplomater i audiens.

1840-48. B.5-534.

6 Rasmussen: *Religionstolerance og religionsfrihed*, 2009, kap. IV, s. 169ff.

7 Mynsters betænkning refereret og citeret i kancelliets forestilling; Rigsarkivet, Ra. Nr. H.6-32/33. Det kgl. danske Kancelli. Forestillinger 1800-1848. Forestilling af 3. marts 1841 til kongen – nr. 115. Mikrofilm nr. 58595.

Betingelsen for resolutionens begrænsede anerkendelse var dog, at biskop Lüpke ikke måtte rejse ind i landet, men han måtte lade visitationen ske ved en af de danske katolske præster. Endvidere som det afgørende nye skulle enhver katolsk præst, førend han måtte udøve sit embede her i landet, ansøge om godkendelse hos kongen, som alene skete på betingelse af, at han ville efterleve landets love. Det var sket efter anbefaling af biskop Mynster. Som en konsekvens anerkendtes præsten for den katolske menighed i Fredericia i 1843. Denne tolerance viste Christian 8.s og hans regerings klare brud med den eksisterende praksis fra *Danske Lov* (6-1-3). Hidtil havde det været forbudt jesuitter og katolske gejstlige at rejse ind og virke i landet, men nu anerkendte kongens regering katolske præster i Danmark. Tolerance og samvittighedsfrihed vejede tungest.⁸

Grundloven af 1849

Der var i 1840'ernes enevælde for alvor ved at vise sig en begyndende opløsning af den lutherske enhedskultur. Religionstolerancen havde dannet forudsætningen i hele guldalderens periode fra 1800-1850. Tolerancen var udpræget og drejede sig om respekt for det enkelte individs samvittighedsfrihed.

Frederik 7.s ægteskabelige situation viste denne udvikling. Han ønskede at gifte sig for tredje gang med Louise Danner. Biskop Mynster blev bedt om at forrette vielsen. Indlagt sidst i J.P. Mynsters manuskript til *Meddelelser om mit Levnet* (udgivet efter hans død i 1854) lå et blad, som ikke blev offentliggjort. Det stammede fra 1850, hvor han viede Frederik 7. til lensgrevinde Louise Danner, der var borgerligt født (Louise C. Rasmussen), og derfor formelt var viet til kongens venstre hånd. Mynster meddelte sine overvejelser, om han skulle afslå at foretage vielsen, men konkluderede ud fra sit rummelige kirkesyn, at et afslag ikke ”kunde bestaae for Samvittighedens Dom”. Der var ingen lovlig hindring for ægteskabet, selvom han fandt det uværdigt. Det var kongens beslutning, og denne giftede sig som privatperson til venstre hånd, dvs. uden arveretslige følger for hustru og tilkommende børn i ægteskabet. Mynsters skrevne overvejelser om kongens ægteskab med grevinde Danner, som aldrig rigtigt blev accepteret, hverken af kongens nærmeste, diplomatiet eller af folket, blev først udgivet af sønnen C.L.N. Mynster efter grevinde Danners død i marts 1874.⁹

⁸ Rasmussen: *Religionstolerance og religionsfrihed*, 2009, s. 120-33.

⁹ C.L.N. Mynster: *Nogle Blade af J.P. Mynsters Liv og Tid*, København 1875, s. 465ff.

Baggrunden for biskop Mynsters overvejelser var tidens debat om vielse af fraskilte. Dengang var det virkeligt et problem, for loven om borgerligt ægteskab fra 1851 omfattede andre trossamfunds medlemmer og ikke Folkekirkens medlemmer (før efter 1923). Mynster havde formuleret et særligt kirkeligt ritual for vielse af fraskilte i 1839, og dette ritual, der i proklamationen lagde særlig vægt på det borgerlige udgangspunkt, fik ministeriets godkendelse til brug i 1857-58. Derved blev fraskilte folkekirkemedlemmer, der ønskede nyt ægteskab, tolereret indenfor den rummelige Folkekirke.

Respekten for individet og den personlige samvittighedsfrihed var omdrejningspunktet, da de politiske forhold i Danmark førte til systemskiftet i martsdagene 1848, hvor man gik fra enevælde til repræsentativt styre. Denne overgang kom ikke ganske pludseligt, men tidens tolerante kulturforståelse dannede baggrunden. Denne politiske ændring måtte også betyde overvejelser om en ny ordning af kirkens forhold til staten. En langvarig strukturdebat om Folkekirkens organisation tog for alvor sin begyndelse.

Enevælden havde opretholdt landets lutherske trosenhed. Det var bl.a. enevoldsstatens formål at opretholde og værne om landets evangelisk-lutherske trosenhed og gudsdyrkelsen ifølge *Kongeloven af 1665*. Men med systemskiftet i 1848-49 var der tale om en sekulær stat og ikke længere en kristelig stat. Det var derfor ikke længere indlysende, at Den evangelisk-lutherske Statskirke var en integreret del af staten, som det var tilfældet under enevælden.

Frederik 7. (1808-63) stod for eftertiden som giveren med sin underskrift på Grundloven af 5. juni 1849. Religionsfriheden blev indført, og det uden de store diskussioner: ”Borgerne har Ret til at forene sig i Samfund for at dyrke Gud på den Maade, der stemmer med deres Overbeviisning, dog at Intet læres eller foretages, som strider imod Sædeligheden eller den offentlige Orden” (§ 81, nuværende § 67).

Der var under den sene enevælde bred enighed om religionstolerance og samvittighedsfrihed samt andre trossamfunds ret til religionsudøvelse. Samtidig gav grundlovsfædrene løfter om love, der skulle ordne Folkekirkens kirkeforfatning og de andre trossamfunds forhold: ”Folkekirkens Forfatning ordnes ved Lov” (§ 80, nuværende § 66) og ”De fra Folkekirken afvigende Trossamfunds Forhold ordnes nærmere ved Lov” (§ 83, nuværende § 69).

I Grundloven hang spørgsmålet om en kirkeforfatning sammen med forholdene omkring andre trossamfund. I virkeligheden blev religionsfriheden fællesnævneren. Det viste Den grundlovgivende Rigsforsamlings forhandlinger om Grundloven af 1849. For Grundlovens religionsfrihed udmøntede sig netop i de to løfteparagraffer, som lovede henholdsvis en kir-

keforfatning og en dissenterlov. Grundlovskomiteén argumenterede i sin betænkning fra marts 1849 ud fra religionsfrihedens princip og opstillede selvstændigt to løfteparagraffer, der ikke var medtaget i regeringens oprindelige grundlovsudkast, men blev vedtaget af Rigsforsamlingen med stort flertal.

Grundlovens løfte om en dissenterlov for andre trossamfund

Minoritetsreligionerne fik religionsfrihed med Grundloven (§ 81, nuværende § 67) i 1849. Denne lov skulle dreje sig om frihed til religionsudøvelse og ret til at danne trossamfund, hvis lære og liturgi ikke måtte stride ”imod Sædeligheden eller den offentlige Orden”, som paragraffen om religionsfriheden udtrykte det. Loven om religionsfrihed skulle udmøntes i en dissenterlov for andre trossamfund.

Andre trossamfund skulle have reguleret deres religionsudøvelse, hvilket først blev først realiseret som én samlet lov i december 2017. Indtil da ordnede man anerkendelsen af trossamfund på administrativ vis. D.G. Monrad fik i Rigsdagssamlingen i 1860-61 vedtaget følgende dagsorden i forbindelse med metodisternes ansøgning om anerkendelse: ”Med den Anerkjendelse, at Regjeringen kan ordne denne Sag administrativt, gaar Folketinget over til Dagsordenen”. Det var juristerne H. Matzen og Johs. Timm i *Kirkeret*,¹⁰ der nævnte Monrads forståelse som grundlag. Kongen og ministeren skulle anerkende andre trossamfund.

Fremgangsmåden blev lige efter den formelle indførelse af 1849-Grundlovens religionsfrihed, at ikke blot katolikkerne, men ethvert trossamfunds medlemmer (menigheden) ved deres bestyrelse eller repræsentantskab kunne ansøge om anerkendelse af deres præst og forkynder, som skete ved kongelig resolution. Der kom ingen samlet lov, men man valgte en administrativ løsning på anerkendelsen af andre trossamfund. Problemet dengang var, at selve anerkendelsen af andre trossamfund udenfor Folkekirken ikke var hjulmet i Grundloven. Der var kun givet et løfte om en samlet lov for andre trossamfund end Folkekirken. Derfor måtte den udøvende myndighed (regering og Rigsdag) støtte sig administrativt til enevældens lovgivning, hvilket er omtalt i Matzens og Timms *Kirkeret*.¹¹ Det drejede sig om ældre privilegiebreve til de reformerte, romersk-katolske og mosaiske samfund, om borgerrettigheder til jøderne i 1814 og ovennævnte kongelig anerkendelse af katolsk præst i 1841. Anvendelsen af enevældens regler viste kontinuiteten ved overgangen fra enevælde til repræsentativt sty-

¹⁰ H. Matzen og J. Timm: *Haandbog i Den danske Kirkeret*, København 1891, s. 903f.

¹¹ Matzen og Timm: 1891, s. 901-10.

re. Eksempelvis anerkendte den danske stat i 1850 den københavnske katolske menigheds præst. Det skete i sammenhæng med, at det østrigske gesandtskabs ejerskab til den opførte kirke i Bredgade (København) overgik til den danske katolske menighed.

Kultusministeriets anerkendelsesprocedure omfattende herefter indsigt i et trossamfunds lære med en vurdering af, om det pågældende trossamfunds trosbekendelse krænkede Grundlovens omtale af "Sædeligheden" og "den offentlige Orden". Dernæst skulle et trossamfund have en ansvarlig ledelse, som offentlige myndigheder kunne henvende sig til. Endelig skulle man sikre, at trossamfundets præster havde en behørig uddannelse og var kaldet af menigheden på ordentlig vis. Der skulle en særlig tilladelse til, for at præsten måtte forkynde på et andet sprog end det danske, noget som er blevet særlig aktuelt i dagens Danmark. Ligeledes var et trossamfunds medlemmer forpligtet på de kirkelige afgifter til deres eget trossamfund (Grundloven af 1849 § 82; 1866: § 77). Betalte medlemmerne ikke, kunne afgifterne inddrives ved myndighedernes udpantning (jf. lov af 29. marts 1873). Anerkendelsen af et trossamfund skete ved kongelig resolution.

Anerkendelsen gjaldt – som nævnt – i særdeleshed de ydre forhold såsom trossamfunds organisation, kaldelse m.v., men også trossamfundets lære måtte ikke stride mod den offentlige orden. Således var baptisterne ikke anerkendt (før 1952), fordi de ikke ville fremlægge en skriftlig bekendelse til vurdering af deres lære og ikke kunne gøre tilfredsstillende rede for deres præsters uddannelse. Anerkendt blev derimod de gamle trossamfund reformerte, jøder og katolikker, som havde haft toleranceprivilegier fra enevældens første tid. Ligeledes i begyndelsen af det 20. århundrede Den svenske Kirke (1913) og Den ortodokse Kirke (1915). I alt 11 trossamfund blev anerkendt efter denne procedure frem til 1970.

Med anerkendelsen kunne trossamfundets præst udføre kirkelige handlinger (dåb og vielse) med borgerlig gyldighed for trossamfundets medlemmer. Præsten førte embeds- og ministerialbøger (jf. lov af 13. april 1851, § 1 og 8) og udstedte udskrifter og attester fra disse bøger, og det med samme offentlige troværdighed som tilkom Folkekirkens præster. Her var tale om en ligestilling.

Med ægteskabsloven i 1970 blev nye trossamfund ikke længere anerkendt, men godkendt. Praksis blev herefter, at de enkelte trossamfunds medlemmer (menigheden) ved deres bestyrelse eller repræsentantskab ansøgte om godkendelse af deres præst og forkynder. Herefter forudsatte statens godkendelse af en præst, dels at den pågældende kunne udøve hvervet som vielsesmyndighed, dels at vedkommende beherskede det danske sprog. Var der tale om, at præsten tilhørte et nyt samfund, skulle dette først godkendes af staten.

Efter 1970 var der ved statens godkendelse fortsat fokus på præsten, men nu blev især menighedens forhold inddraget. Den første samlede lov, som opfyldte løftet fra 1849-grundloven kom i december 2017.¹² Med loven skulle der ikke længere skelnes mellem anerkendte og godkendte trossamfund. Fremover skal betegnelsen anerkendte trossamfund alene bruges. Den nye lov har strammet vilkårene. Tilsynet er skærpet angående økonomi og tilsyn med menighedsledere/præster. Årligt skal et trossamfund angive ændringer, som kan indvirke på den tildelte anerkendelse. Det gælder lige fra adresser til vedtægtsændringer. Hvert år skal et trossamfund indsende en rapport, som skal ligge på trossamfundets hjemmeside, om regnskab, revision, udstedte lånegarantier og ledelsespåtegning. Alle donationer over 20.000 kr. skal opgives til staten, også de anonyme. Derudover er reglerne om præstens vielsesret betinget af et kursus i familieret og om det danske folkestyre. Der er også sket lempelser fra tidligere praksis. Der skal kun 50 medlemmer til at danne et trossamfund mod tidligere 150. Tillige skal trossamfundet ikke længere stille med en trosbekendelse, et krav som første gang blev formuleret af biskop J.P. Mynster ved den katolske præsts anerkendelse i 1841. Religiositeten i Danmark er blevet mere mangfoldig end på Mynsters tid. Nu skal trossamfundet blot indlevere centrale læretekster, der henviser til læretradition og grundlag, stadig for at sikre Grundlovens krav om den offentlige orden og sædelighed.

Grundlovens løfte om en samlet lov for andre trossamfund er blevet indfriet, men tilsynet omkring økonomi og præsternes indsigt i dansk lovgivning er blevet kraftigt præciseret og opleves af frikirker og trossamfund som en klar skærpelse af de regler for anerkendelse, som blev etableret ved overgangen fra enevælde til folkestyre i de første år efter 1849. Dengang anerkendte man blot som helhed trossamfundets egne anliggender, man blandede sig ikke med krav om ændringer i tros lære, skærpet årligt tilsyn med økonomi m.m. Den nye lov om andre trossamfund er trådt i kraft 1. januar 2018. Den blander sig især i religionssamfunds ydre anliggender (økonomi, organisation m.m.). Det skyldes bl.a. den tiltagende sikkerhedsrisiko med terror, som oftest er forbundet med religiøs aktivitet.

¹² <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/1533> (10.12.2020).

Grundlovens løfte om en kirkeforfatning og Folkekirkens fortrinsstilling

Med systemskiftet i 1848-49 var det ikke længere indlysende, at Den evangelisk-lutherske Statskirke var en integreret del af staten, fordi der med Grundloven af 1849 var tale om en sekulær stat, hvis lovgivende myndighed var en konfessionsløs Rigsdag. Staten havde ikke længere en trosbekendelse som sit retslige og politiske grundlag (jf. *Kongeloven af 1665*), selvom den ifølge Grundloven (§ 3, nuværende § 4) støttede Den evangelisk-lutherske Folkekirke og bandt regenten som medlem af denne kirke (§ 6). Men enevældens lutherske enhedskultur stod stadig meget stærkt i befolkningen. Derfor fortsatte den sekulære stats kirkestyre.

I Grundlovens løfte om en kirkeforfatning overvejede grundlovsfædrene ordet: "Forfatning". I tidens sprogbrug drejede det sig om en repræsentativ kirkeforfatning. I den retning udtrykte flere grundlovsfædre sig i Den grundlovgivende Rigsforsamling – om end formuleringerne kunne være forskellige og vage, fordi detaljerne i en forfatning med en løfteparagraf var udsendt til fremtiden. Det kan aflæses i *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen* (1848-49). H.N. Clausen talte om "Kirkens Forfatning", A.F. Tscherning om "en Synodal-Forfatning", og J.P. Mynster om "Den egentlige Kirkeforfatning".¹³

Kultusminister D.G. Monrad (1811-1887) forfattede regeringens grundlovsudkast, som derefter blev behandlet af Rigsforsamlingens grundlovskomite, som tilrettelagde forhandlingerne. Monrad blev cand.theol. i 1836 og trådte ind i politik som medredaktør på det nationalliberale *Fædrelandet* fra 1840 og siden redaktør på *Dansk Folkeblad* fra 1843. I 1846 blev Monrad præst i Vester Ulslev på Lolland. I 1848 spillede han en rolle ved systemskiftet i martsdagene 1848.

Grundlovskomiteen tog i sine interne drøftelser og i betænkning af 26. marts 1849, indskrevet i *Beretning* (1848-49), udgangspunkt i det repræsentative forfatningsprincip, idet kirkens

Forfatning bliver ordnet ved en særegen Kirkelov, der navnlig maatte gaae ud paa at bestemme Formerne og Grændserne for den Medvirkning, som Kirkesamfundet selv bør have ved sammes Bestyrelse.¹⁴

¹³ *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen Andet Bind*, 1848-49, sp. 2525f (Clausen), sp. 2572 (Tscherning) og sp. 3056f (Mynster).

¹⁴ *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen Andet Bind*, 1848-49, sp. 2165- 68. Citat: sp. 2165.

Komitéens forståelse af det repræsentative forfatningsprincip med en ”Kirkelov” om kirkens egen ”Bestyrelse”, ikke mindst i kirkens indre anliggender, var formuleret med udgangspunkt i ”Religionsfrihedens Grundsætning”, og denne forståelse er væsentlig for tolkningen af grundlovsfædrenes holdning, idet ingen på dette punkt tilsyneladende modsagde komitéen under forhandlingerne i Rigsforsamlingen.¹⁵ Datidens opfattelse af ordet ”Forfatning” blev også senere i det 19. århundrede understreget af juristerne Henning Matzen og Johannes Timm i deres *Haandbog i den danske Kirkeret* fra 1891.¹⁶ Denne kirkeret mente, at der i 1848-49 var en fælles forståelse af en repræsentativ kirkeforfatning i overensstemmelse med den i staten indførte frie forfatning, hvilket betød en styrkelse af lægfolkets indflydelse på fremtidens kirkestyre. Senere i århundredet med kirkeforfatningsdrøftelserne opstod der uenighed om det repræsentative element, f.eks. ville biskop H.L. Martensen og professor H.N. Clausen bevare gejstlighedens dominans i styrelsen af Folkekirken.

Udgangspunktet i drøftelserne om en kirkeforfatning har også været Grundlovens paragraf § 3 (nuværende § 4) om Folkekirkens fortrinsstilling, som siger: ”Den evangelisk-lutherske Kirke er den danske Folkekirke og understøttes som saadan af Staten”. Med Grundloven i 1849 holdt man sig, indtil en kirkeforfatning var tilvejebragt, til en kombination af Folkekirkens fortrinsstilling som statslig kirke og andre trossamfunds frie religionsudøvelse.

Tidens tankegang blev meget godt udtrykt med professor H.N. Clausen i *Rigsdagstidende*:

Endnu bestandig er det saa smaa Brudstykker af det danske Folk, der slutte sig til andre Troessamfund end Folkekirkens, at den evangelisk-lutherske Kirke med fuldkommen Ret kan kaldes Folkekirke i Danmark. Saalænge dette Forhold bestaaer, ere de forskjellige afvigende Samfund at betragte som smaa Colonier, der til alle Sider ere omgivne af Folkekirken og denne Kirkes Liv.¹⁷

Der var da også kun ca. 6000 fremmede religionsudøvere i landet i 1849 – ca. 0,4 % af landets lutherske befolkning. Omkring 1900 udgjorde medlemsantallet i Folkekirken 2,4 mill., og der var blot 1,2 % fra andre trossamfund, dvs. ca. 30.000 borgere, og dertil kan lægges ca. 2500 borgere, som ikke tilhørte noget trossamfund: Ateister, fritænkere m.m.

¹⁵ J. Rasmussen: ”Grundlovskomitéens indflydelse på kirke- og religionsparagrafferne i Grundloven af 1849”, *Kirkehistoriske Samlinger* 2013. København 2013, s. 134-140.

¹⁶ København 1891, s. 68.

¹⁷ *Rigsdagstidende*, 1851, 2. session, 3. bind, nr. 319, København, sp. 5069.

Det lykkedes ikke de følgende år at opfylde Grundlovens løfteparagraf og give Folkekirken en selvstændig ledelse i form af et kirkeråd – hverken dengang eller siden. Vigtigheden af Folkekirken ledelse i form af et kirkeråd bliver kraftigere og kraftigere understreget i nutiden, og der argumenteres ud fra menneskerettighedstænkningens adskillelse af indre og ydre anliggender. Professor Lisbet Christoffersen har i *Kirkeretsantologi 2007* understreget,¹⁸ at

der er absolut ingen anden kirke i Europa (mig bekendt), som på alle punkter vedrørende *kernen* i religionsudøvelsen står uden nogen form for formel ledelse, som kan forhandle med statens kirkeminister om, hvordan tingene skal lægges til rette.

Til denne kerne regner hun religionsudøvelsen og dermed kirkens indre anliggender, såsom dåb, nadver, gudstjeneste, konfirmation, kirkelig vielse, begravelse, bibeloversættelse og salmebog. Hendes og andre juristers pointe har været, at en ledelse i form af et kirkeråd er det sidste, som har manglet for at have en samlet (forfatnings)struktur i Folkekirken, sådan som Grundlovens løfteparagraf ønsker det fastlagt. I forvejen findes menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd, hvor der allerede eksisterer en opgaveformulering og kompetencefordeling. Dette er også blevet fremhævet af juristen Henrik Zahle i *Dansk forfatningsret*.¹⁹ Han har skelnet mellem en kirkeforfatning med en synode/kirkeråd og et selvstyre nedefra. Zahle har fremhævet, at vi har fået et kirkeligt selvstyre, og der mangler alene det sidste i form af et landsdækkende repræsentativt ledelsesforum.

Meget af enevældens kristelige stat og lutherske uniformitet blev bevaret i statens styrelse af Folkekirken efter Grundlovens vedtagelse i juni 1849. Næsten hele befolkningen forblev medlemmer af denne kirke i det 19. århundrede. Siden har der været tilbagegang – i 2009 var det ca. 80 % og i 2020 74 %. Vi lever i dag i et sekulariseret samfund, hvor religiøsiteten stadig fylder i det offentlige rum og spreder sig fra den etablerede kirkeinstitution Folkekirken til andre trossamfund og alternativ spiritualitet, og det i langt højere grad end tidligere. Derfor giver det måske bedre mening at tale om en religiøs individualiseringsproces, som netop havde sin spæde start efter 1800 med romantikken. Dengang havde endnu mange som udgangspunkt forestillingen om det lutherske enhedssamfund, men efterhånden har det personlige tilvalg af religion fået større vægt. Det har betydet,

¹⁸ L. Christoffersen: "Folkekirken selv? Regulering af dåb i folkekirken", *Kirkeretsantologi 2007*, Århus 2007, s. 97-103.

¹⁹ H. Zahle: *Dansk Forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom*, 2. udg., København 1996, s. 149, 213.

at det religiøse landskab i Danmark i dag omfatter flere religioner. Derfor er det spørgsmålet, om ikke en defineret form for selvstændighed for Folkekirken trænger sig på.

Grundlovsstatens Folkekirke definerer stadig sit bekendelsesgrundlag ud fra enevældens grundlove: *Kongeloven af 1665* og *Danske Lov af 1683*. Regenten var bundet til denne bekendelse under enevælden, og er det stadig i kraft af Grundlovens § 6. Den lutherske uniformitet omfattede altså folket og regenten, men ikke staten selv, for med Grundloven var Rigsdag og regering principielt konfessionsløs. Der var således virkelig kontinuitet mellem enevældens evangelisk-lutherske Statskirke og Grundlovsstatens Folkekirke. Under en folketingsdebat i 1851 klagede Grundtvig i et svar til minister H.N. Clausen over den manglende forandring:

hvad den høitærede Minister sagde, at der ingen Forandring var foregaaet mellem hvad der før var den lutherske Statskirke, og hvad der nu kaldes den evangelisk-lutherske Folkekirke, er sandt, og det endog i et langt videre Omfang, end den høitærede Minister har tænkt sig.²⁰

Grundtvig så ingen forandring, men kontinuitet.

I dag vil en del politikere og teologer gerne fastholde denne udvikling. Det betyder, at den sekulære stat stadig varetager alle kirkens anliggender, herunder indre anliggender, ikke mindst liturgi, og stadig skal staten have kontrol over den kirkelige lovgivning.

Regenten (kongemagten) og kirken

Kirkeforfatningsløftet mangler stadig et repræsentativt organ, et kirkeråd, før løftet kan siges at være indfriet. Så længe dette ikke er sket, vil Folkekirken være underlagt statens kirkestyre, som kirken har været siden 1849. Det har omfattet statens kirkestyre i alle anliggender, ligesom den gældende anordningspraksis har været bibeholdt. Sidstnævnte praksis opstod i forbindelse med systemskiftet i 1848, og skulle kun bibeholdes indtil Rigsdagen havde lovgivet på området. De områder, hvor der ikke er blevet lovgivet, er således fortsat underlagt regentens og regeringens administrative regulering og ordninger med etablering af retsregler. Det betyder i dag, at vi fortsat har en kongelig anordningspraksis i Folkekirkens indre anliggender (liturgi, salmebog m.m.). Her er det regenten som sammen

²⁰ *Rigsdagstidende*, 1851, 2. session, 3. bind, nr. 319, København, sp. 5075.

med kirkeministeren skriver under. På dette område er enevælden og dens kongeforståelse egentlig stadig ved magt, og så er det godt, at vi har haft regenter, som virkelig har været engageret i Folkekirken.

Dette ses ikke mindst på baggrund af Grundlovens § 6, hvor regenten ”skal høre til den evangelisk-lutherske Kirke”, og ud fra § 3 (nuværende § 4) må det forstås som værende Folkekirken. Der er imidlertid en uklarhed, for principielt kan der være tale om andre evangelisk-lutherske kirker, som Svenska Kyrkan eller en luthersk frimenighed.

Hvad betyder § 6 for kongehuset? Er regenten Folkekirkens overhoved? Sådant betragtes hun ofte i dag. Grundtvigske medlemmer af Rigsforsamlingen i 1849 ønskede, at regenten blev stillet frit, men i de fleste Rigsdagsmedlemmers bevidsthed var regenten fortsat betragtet som Folkekirkens overhoved.

Kongen var i Mynsters opfattelse ikke alene at betragte som overhoved for staten, men han var særskilt overhoved for kirken som øverste biskop (summus episcopus) siden Den danske Reformation i 1536.²¹ Det var også samtidens opfattelse hos kirkens ledere. Kirkehistoriker og biskop C. Th. Engelstoft havde allerede nævnt det i *Liturgiens eller Alterbogens og Kirkerituals Historie i Danmark*.²² Biskop H.L. Martensen omtalte denne forståelse i *Den christelige Ethik, Anden Afdeling: Den sociale Ethik*,²³ og senere i *Af mit Levnet. Meddelelser af H. Martensen*.²⁴ Ligeledes mente tidens *Kirkeret*, skrevet af J.L.A. Kolderup-Rosenvinge og revideret af Engelstoft i 1851,²⁵ at kongens stilling til kirken ”udentvielt i det Væsentlige [var] uforandret”, indtil en kirkeforfatning var givet. For de fleste medlemmer af Rigsforsamlingen var det i 1849 vigtigt, at der fortsat var identitet mellem det altdominerende lutherske befolkningsflertal og kongehus. Denne opfattelse lever videre i dag.

Den kongelige anordningspraksis går de facto tilbage til Reformationens kongemagt, og siden Grundloven af 1849 udøves den – som omtalt – af regent og kirkeminister. Regenten har dog ikke et ministeransvar og er alene det formelle statsoverhoved for alle institutioner under staten, herunder kirken, skolen osv. De fleste jurister har ment, at regenten ikke særskilt er Folkekirkens overhoved med biskoppelig myndighed, men regenten betragtes som Folkekirkens vigtige symbol og dens protektor. Det gælder juristerne H. Matzen og Johs. Timm i deres *Haandbog i den danske Kir-*

21 J. Rasmussen: *J.P. Mynster. Sjællands biskop 1834-1854. Kampen for en rummelig kirke. Forholdet til N.F.S. Grundtvig og Grundloven*, Odense, 1999, s. 70.

22 Engelstoft: København 1840, s. 44ff.

23 Martensen: bd. 3, København 1878, s. 417-20.

24 Martensen: *Tredje Afdeling*, København 1883, s. 51ff.

25 Engelstoft: 2. udg. København 1851, s. 74, jf. 68-75.

keret,²⁶ og herefter departementschefen i Kirkeministeriet August Roesen i *Dansk Kirkeret*,²⁷ hvilket blev fulgt op af den senere departementschef Pr. Espersen i *Kirkeret*.²⁸

Denne kongelige anordningspraksis har fået en anden tolkning hos juristen Alf Ross, der har udtalt i sin *Dansk Statsforfatningsret II*,²⁹ at regenten er ”en slags ærkebiskop for den danske kirke”. Juristen Inger Dübeck har i *Kirkeretsantologi 2010* foreslået, at man fjerner den eksisterende praksis med regentens episkopale funktion på anordningsområdet.³⁰ Selskab for Kirkeret har tilsyneladende fulgt dette forslag i et strukturforslag fra 2011,³¹ idet man har ladet anordningsområdet overflytte til et kirkeråds myndighed i indre anliggender.

Perspektivet og udfordringen for kongehuset i en globaliseret tid bliver i fremtiden, at man samtidig med den grundlovssikrede tilknytning til Folkekirken skal være imødekomende overfor alle indvandrernes religioner. Men tolerancen skal altid have et udgangspunkt i egen tro, for ellers kan det ikke ses, hvad kongehuset er tolerant overfor. Det kan blive en svær opgave, og det er vigtigt, at kongehuset fortsat står for noget, står for en tro, for det er dét udgangspunkt for en dialog, som betyder noget for andre religioner og giver gensidig respekt.

Biskop Mynster, der især frygtede en katolsk konge, følte under grundlovsforhandlingerne i 1849 sig meget tryk ved denne paragraf. Han så heri kongehusets opgave og rod tilbage til *Kongeloven af 1665*, hvor Den augsburgske Bekendelse var en del af enevældens forfatning, forstået som en kristelig stat. Med Grundloven i 1849 fik vi en sekulær stat, men § 6 var for Mynster en garant for, at regentens ansvar for Folkekirken fortsat skulle gælde i Grundlovsstatens tid. For Mynster drejede det sig om, at så meget af den gamle enevælde kom med i den nye tid. Meget lykkedes for ham og Folkekirken. Mynsters opfattelse kunne siges at være dækkende for langt hovedparten af præsterne: ”Det er ikke en Kirke, der skal dannes af Nýt, men det er den bestaaende Kirke, hvis Anliggender skulle ændres efter de nærværende Forhold”.³² Det drejede sig om tilpasning til det nye på grundlag af det gamle. Det var Mynsters ledetråd under Grundlovens forhandlinger, og det er siden blevet det foreløbige slutresultat.

26 Matzen og Timm: 1891, s. 179.

27 Roesen: 3. udg., København 1976, s. 18f.

28 Espersen: *Almindelig del*. 2. udg., København 1999, s. 25f, 92.

29 Roos: København 1966, s. 507f.

30 I. Dübeck: ”Den kirkelige retshistorie. Confessio Augustana og prærogativordninger”. Bekendelse og kirkeordninger, *Kirkeretsantologi 2010*, Århus 2010, s. 28-44.

31 *En kirkeforfatning anno 2011. Rapport fra en arbejdsgruppe nedsat af Selskab for Kirkeret*, september 2011.

32 Rasmussen: *J P Mynster*, 1999, s. 220, 241ff.

Kirkeforfatningsforslagene: Indre og ydre anliggender

Der har været den tanke siden oplysningstidens naturretslige forståelse, at kirken var en forening, dvs. et ”Selskab” i staten, som i det mindste havde krav på en vis selvstændighed i indre anliggender. Man har i de fleste kirkeforfatningsforslag i det 19. århundrede skelnet mellem kirkens egne indre anliggender (liturgi, tros lære, disciplin m.m.), hvor kirken skulle have afgørende myndighed, og de ydre anliggender (økonomi, bygninger, lønninger m.m.), som regeringen og Rigsdagen tog sig af gennem bevillings- og lovgivningsmagten. Det blev modellen, som egentlig var forslået første gang i 1848 af Grundlovens fader, teologen D.G. Monrad, og siden blev fastholdt i de øvrige kirkeforfatningsforslag fra 1800-tallet. Disse forslag er detaljeret beskrevet i min bog fra 2011 *Forholdet mellem kirke og stat i Danmark*.³³

Udgangspunktet for at ordne Folkekirkens kirkeforfatning var givet under den sene enevælde, hvor man skelnede mellem kirkens indre og de ydre anliggender. Herom kunne man læse i professor J.L.A. Kolderup-Rosenvinges *Kirkeret* fra 1838, revideret i 1851 af C. Th. Engelstoft.³⁴

I dansk debattradition har der været en udpræget naturretslig opfattelse, som går helt tilbage til den tyske naturretsteoretiker S. Pufendorf, som var godt kendt i Danmark i sidste del af 1600-tallet. Oplysningstidens naturret og hele forståelse af stat-kirke forholdet blev på dansk grund formuleret af retsteologen H. Ussing i hans værk *Kirkeforfatningen i de kongelige danske Stater*.³⁵ Siden blev disse tanker fremført af den liberale teolog, prof. H.N. Clausen i *Catholicismens og Protestantismens Kirkeforfatning, Lære og Ritus*.³⁶

I denne opfattelse havde kirken oprindelig retten over de indre anliggender. Men ved enevældens etablering i 1660 overdrog kirken denne ret til staten. Kirken bliver ud fra naturretslige principper siden opfattet som en institution, dvs. et ”Selskab” (et kollegium) forskellig fra staten, som havde selvstændighed i indre åndelige forhold (liturgi, disciplin, lære m.v.), mens staten styrede kirkens ydre forhold (embedsforhold, ansættelser, økonomi, bygninger m.v.). Her taltes om indre og ydre anliggender.

Tilsvarende fremstillede prof. H.N. Clausen den samme tankegang i sit værk fra 1825 om katolicismen og protestantismen. Således skulle ”de indvortes kirkelige Anliggender ... residerer oprindeligt i Kirken selv, uafhæn-

³³ *Forholdet mellem kirke og stat i Danmark. Kirkeforfatningsforslagene i sidste halvdel af det 19. århundrede. De kirkepolitiske perspektiver*, Odense 2011.

³⁴ 2. udg. 1851, s. 58f.

³⁵ Ussing: Sorø 1786ff, 2. Deel, s. 22f, 122-24, 130f, 133, 199.

³⁶ Clausen: København, 1825, s. 231-53.

gig af den politiske Regjering”.³⁷ Med de indre anliggender var det selve kernen i religionsudøvelsen, som Clausen sigtede til. På dette område skulle der gives religionsfrihed for kirken. Han forsikrede, at det var om kirkens indre forhold, at hans kirkeforfatningsforslag handlede. Mens staten fortsat havde hånd om kirkens ydre forhold.

Der eksisterede dog en anden opfattelse i samtiden, inspireret af tysk teologi. Ifølge kirkeretshistorikeren H.J.H. Glædemark i afhandlingen *Kirkeforfatningsspørgsmaalet i Danmark* gjorde den tyske teolog Fr. Schleiermacher op med naturrettens kirkebegreb og udformede i stedet det moderne kirkelige organismebegreb på protestantisk grund, som netop fordrede en adskillelse mellem stat og kirke (jf. nedenfor).³⁸

De naturretslige positioner kom imidlertid i Danmark til at bestemme diskussionerne om kirkens forhold til staten efter Grundlovens indførelse i 1849. Det betød, at når der i dag tales om en fuldstændig adskillelse af stat og kirke, har det ikke bund i den historiske virkelighed. Man forestillede sig i midten af 1800-tallet en kirkeforfatning, byggende på menighedsråd, eventuelt provstiråd, landemoderåd (stiftsråd) og et centralt kirkeråd. Denne struktur kom allerede med H.N. Clausen i hans forslag fra 1825 i værket om katolicismen og protestantismen, inspireret af Fr. Schleiermacher, og siden i D.G. Monrads forslag som kultusminister i cirkulære af 7. oktober 1848, hvor han ville høre gejstligheden om en eventuel indførelse af en kirkeforfatning.³⁹

Hovedparten af kirkeforfatningsforslagene siden 1849 indeholdt ønsket om selvstændighed i indre anliggender og rådgivende funktion i ydre anliggender. Der var således ikke tale om adskillelse af stat og kirke, højst om selvstyre i indre anliggender, kontrolleret af staten.

De vigtigste forslag var flertalsforslaget i 1853-kirkekommissionen, vedtaget i maj 1854, Monrads forslag fra august 1859 og flertalsforslaget i 1868-kirkekommissionen, vedtaget i maj 1870. Formålet med forslagene var at beskytte kirkens selvstændighed i indre anliggender og at undgå den konfessionsløse Rigsdags indblanding i kirkens indre forhold. H.N. Clausen påvirkede især flertalsforslaget fra maj 1854 med kravet om kirkens selvstændighed, hvor det var kongen, der var besluttende myndighed i indre kirkelige forhold uafhængig af Rigsdagen. I stedet for denne løsning foreslog D.G. Monrad med sit forslag fra august 1859 at indføre en begrænset vetoret for kirkerådet på anordningsområdet i indre anliggender, dvs. ritu-

37 Clausen: 1825, s. 239ff.

38 H.J.H. Glædemark: *Kirkeforfatningsspørgsmaalet i Danmark indtil 1874. En historisk-kirkeretlig Studie*, København 1948, s. 83ff, 105f.

39 Rasmussen: *Kampen for indflydelse i statskirken. Nicolai Faber. Fyns biskop 1834-1848*, Odense 1996, s. 98-102; *Religionstolerance og religionsfrihed*, 2009, s. 110-115; *Forholdet mellem kirke og stat*, 2011, s. 43-75.

aler m.v., og obligatorisk høring af kirkerådet før Rigsdagens behandling af al kirkelig lovgivning. Denne løsning blev en del af flertalsforslaget fra 1868-kirkekommissionen. En tredje løsning blev H.L. Martensens ønske om et udpeget bisperåd, givet ved lov, som var 1853-kirkekommissionens mindretalsindstilling. Han efterfulgte i 1854 J.P. Mynster på Sjællands Stifts bispestol i 1854 og holdt strengt på den folkekirkelige orden.

Tanken om et bisperåd blev først gennemført med kultusminister J. Scavenius, der med kgl. resolution fra oktober 1883 udpegede et bisperåd, kaldet Det kirkelige Råd. Juristen, professor H. Matzen var medlem og skitse-rede rådets opgaver. De omhandlede rent kirkelige sager, dvs. indre anliggender.

Biskop Martensen (1808-1884) påvirkede hele kirkeforfatningsdebatten i konservativ retning og havde sæde i 1853-kirkekommissionen og 1868-kirkekommissionen, ligesom han var en af hovedaktørerne i strukturdebatten efter 1849. Hovedsigtet for ham var at sikre kirkens selvstændighed i indre anliggender og uafhængighed af den konfessionsløse Rigsdag.

Med Grundlovens religionsfrihed i 1849 havde grundlovsfædrene, som det allerede er sagt, ikke tænkt på fuld religionsfrihed, som det i datiden kendtes fra den amerikanske forfatning (1787), der var inspireret af religionstolerancen fra samfundsfilosoffen John Lockes tanker. Denne toleran- ce indebar, at det tjente staten bedst helt at adskille verdslig og religiøs au- toritet. I USA kunne ingen lov indføre en bestemt religion, f.eks. en statskirke, eller indskrænke den frie religionsudøvelse (1. amendment, 1791). Fuld religionsfrihed handlede ikke alene om fri religionsudøvelse, men trossamfundene havde også lige betingelser og rettigheder i forholdet til staten. Ligestilling efter denne model ville forudsætte en klar adskillelse af stat og kirke.

Samtidens store tyske teolog, Fr. Schleiermacher forestillede sig i en noget anden form, at kirken skulle løsrives fra staten. Kirken blev opfattet som en af staten helt uafhængig organisme (dvs. korporation). Der var med stat og kirke tale om to selvstændige åndeligt forskellige enheder (indivi- der), men staten skulle fortsat have et juridisk tilsyn med kirkens forfat- ning og formue (jf. *Vorschlag zu einer neuen Verfassung der protestantischen Kirche im preussischen Staate*, 1808). H.J.H. Glædemark skrev netop i *Kirke- forfatningsspørgsmaalet i Danmark*:

Ved Bestemmelsen af Forholdet mellem Stat og Kirke gaar Schleiermacher ud fra disses Væsensforskellighed; skal denne virkelig komme til sin Ret og gives Betingelser for at udfolde sig, maa Stat og Kirke være selvstændige Organismer, altsaa

selvstændige og aandeligt særprægede Individier. Derfor kræver han Statens og Kirkens Adskillelse.⁴⁰

Ingen af disse muligheder blev overhovedet diskuteret nærmere under grundlovsforhandlingerne i 1848-49. Der var ikke på noget tidspunkt i 1850'ernes debat eller senere interesse for, at denne fulde religionsfrihed således skulle indføres i Danmark. Det ville indebære en total adskillelse af stat og kirke, som forudsætning for at ligestille alle trossamfund. Heller ikke siden har mange talt om en sådan adskillelse, før i vor tid. Derimod har man ud fra de naturrettslige positioner siden 1800-tallets midte talt om en selvstændiggørelse af kirken fra staten i kirkens indre anliggender. De naturrettslige positioner har stået i centrum i kirkeforfatningsforslagene i 1850'erne og siden. Fr. Schleiermachers organismetanke har ikke været afgørende. Naturrettens opdeling i indre og ydre anliggender er måske også det realistiske udgangspunkt for en nutidig drøftelse.

Flere jurister har imidlertid ikke villet anerkende denne skelnen mellem indre og ydre forhold hvilket i sig selv er et problem, når nu de væsentlige kirkeforfatningsforslag efter 1849 har indeholdt en sådan skelnen. Departementscheferne August Roesen i *Dansk Kirkeret* og Preben Espersen i *Folkekirkens Styrelse* har ment, at det er juridisk svært at skelne, da staten altid har muligheden for også at gribe ind i indre anliggender, f.eks. i forbindelse med biskoppens kollats, som er et kaldsbrev og en forudsætning for præstens tiltrædelse i embede. Dog respekterer staten kirkens anliggender ifølge nævnte jurister, idet der altid i store sager, såsom liturgi m.m., foretages høringer i det kirkelige landskab.⁴¹

Derimod møder man en anden opfattelse i den europæiske tænkning om religionsret. Når det drejer sig om selve kernen i udøvelsen af religionsfriheden, dvs. de indre anliggender, har kirken både krav på selvstændighed og en kirkelig ledelse (kirkeråd), som kan forhandle med staten. Det er som tidligere nævnt fremført af professor Lisbet Christoffersen i *Kirkeretsantologi 2007*.⁴²

Kirkekamp mellem kirkeforfatning og valgmenighedslov

Indførelsen af Grundloven i 1849 fik hurtigt konsekvenser. Skiftende regeringer søgte at opfylde Grundlovens løfteparagraf om indførelsen af en kirkeforfatning ved lov ved at nedsætte regeringskommissioner. De væ-

40 Glædemark: 1948, s. 84.

41 Roesen: København 1976, s. 17, 19, 175; Espersen: København 1990, s. 30-34.

42 Christoffersen: 2007, s. 93-103.

sentligste forslag drejede sig ikke kun om etablering af et centralt kirkeråd. Der blev især arbejdet med en model, hvor man søgte etableret en kirkeordning, som startede ”ovenfra”, altså med et kirkeråd, men der fremkom også enkelte modeller, som arbejdede ”nedefra” med menighedsråd og modeller, der foreslog en hel løsning fra starten med menighedsråd, provstiråd, landemoder og landskirkeråd. Det sidste skyldtes især den utrættelige D.G. Monrad, som i perioder i det 19. århundrede havde stor politisk indflydelse.

To kirkekommissioner blev nedsat henholdsvis i 1853 og i 1868, hvis forhandlinger blev udgivet på tryk. Opgaven var at løse kirkeforfatningsproblemet. Forslaget i 1853 indeholdt både forslag om menighedsråd og kirkeråd. Sidstnævnte havde i indre anliggender indstillingsret til kongen, der havde besluttende myndighed uden om Rigsdagen, men i ydre forhold var kirkerådet rådgivende med Rigsdagen som den besluttende myndighed. Kirkerådet blev valgt ud fra paritetsprincippet, dvs. lige mange gejstlige og læge medlemmer. Dette princip var der ikke enighed om i 1868-kommissionen. Her havde et flertal fraveget kongens besluttende myndighed i indre anliggender og erstattet den med kirkerådets veto. Kirkerådet var alene rådgivende over for Rigsdagens besluttende myndighed, men havde således til gengæld en veto.

1868-kirkekommissionens § 8 lød således:

Ingen Lov eller Anordning om kirkelige Sager maa udkomme, forinden Kirkeraadet er hørt desangaaende ... Dog maa ingen ny Anordning gives angaaende de reent kirkelige Anliggender, naar Kirkeraadet modsætter sig samme.

Vetoretten for de rent kirkelige indre anliggender (§ 9) omfattede: lære, ritus, embedets forkyndelse og sjælesorg, udøvelse af det kirkelige biskopelige tilsyn og den kirkelige undervisning.⁴³

Begge kommissioners forslag om etablering af landskirkeråd blev ikke ophøjet til lov. Derimod valgte skiftende regeringer at føje Rigsdagens venstrefolk og grundtvigianere, hvilket betød en ny lovgivning med givet frihed indenfor Folkekirken. Disse to grupper satsede på den såkaldte ”borgerlige Indretning”, dvs. den konfessionsløse Rigsdags lovgivningsmyndighed over kirken, og de ønskede ikke en kirkeforfatning, og dermed ikke en kirkelig uafhængighed af den sekulære stat. De valgte at udvikle Folkekirken ved enkeltlove og kom dermed udenom grundlovsfædrenes hensigt, at der skulle gives én lov vedrørende en repræsentativ kirkeforfatning. Sog-

43 Betænkning fra kirkekommissionen, 1870: *Betænkning afgiven til Ministeriet for Kirke og Underviisningsvæsenet af den ved Allerhøieste Resolution af 18de Juni 1868 til Overveielse af de kirkelige Forhold nedsatte Kommission*, Folketingets Bibliotek, København 1870, s. 28-30.

nebåndsløsningsloven kom i 1855 og regeringens cirkulære om oprettelse af frivillige menighedsråd i 1856. Forslagene var fremført af 1853-kommisjonen. Dertil kom loven om valgmenigheder i 1868.

Den grundtvigske folketingsmand S. Høgsbro indgav i Rigsdagssamlingen 1866-67 et lovforslag om etablering af valgmenigheder indenfor Folkekirken. Forslaget indeholdt de kriterier, at mindst 20 husfædre eller enker med husstand tilhørende Folkekirken havde ret til at løse sognebånd til en tjenstledig præst og sammen med ham danne en fri menighed. Det var en forudsætning, at stifterne af valgmenigheden kunne skaffe sig en bedesal eller kirkebygning. Folkekirkens almindelige love og forskrifter gjaldt for denne menighed.

Høgsbro havde diskuteret lovforslaget med præsten Vilhelm Birkedal, Ryslinge, hvis afskedigelse i 1865, pga. majestætsfornærmelse mod Christian 9., havde været årsag til dannelse af en frimenighed i Ryslinge.

I Folketinget opnåede forslaget et stort flertal (56 mod 13). Kultusminister Th. Rosenørn-Teilmann havde under folketingsdebatten bemærket, at det var uklogt at lade Rigsdagen vedtage love, som var et klart indgreb i Folkekirkens bestående ordning. Så længe der ikke var vedtaget et ledelsesorgan for Folkekirken, kunne der ikke tages stilling til kirkelig lovgivning af større betydning. I *Kirkeligt Maanedssblad* kom den samme holdning senere på året til udtryk, formentlig ved redaktøren, V. Götzsche:⁴⁴

Saaledes er der jo i den sidste Rigsdagssamling fremkommet Lovforslag (om Frimenigheder i Folkekirken og om Menighedens Valgret), der vistnok ikke bør komme under Overvejelse uden i den Lov, Grundloven kræver, og ved hvilken hele Kirkens Forfatning under Et bliver ordnet.

Sagen var, at nationalliberale og konservative kræfter stadig arbejdede på en samlet kirkeforfatning ud fra Grundlovens løfte, og derfor blev grundtvigianernes fremgangsmåde med Rigsdagens vedtagelse af enkeltlove for Folkekirken regnet for et alvorligt brud. Høgsbro svarede ministeren under folketingsdebatten, at grundlovsfædrene i 1849 ganske vist havde tænkt på én kirkeforfatningslov for "samtlige Kirkens Forhold", men dette viste sig ikke at kunne gennemføres, og derfor har Rigsdagen siden 1855 (med sognebåndsløsningsloven) tillempet den nødvendige lovgivning stykkevis. J.A. Hansen sagde endnu skarpere under folketingsdebatten, at Rigsdagen efterhånden måtte opgive alle teoretiske lovgivende betragtninger til fordel for det kirkelige livs krav.

⁴⁴ Første årgang, nr. 8, 15. august, 1867, s. 234.

Landstinget var imod og nedstemte valgmenighedslovsforslagets overgang til 3. afgørende behandling med 34 stemmer mod 22. Flertallet støttede udvalgsbetænkningens flertal, som gik ind for, at lovbehandlingen af forslaget om valgmenigheder skulle stoppes, fordi der ikke forelå en udtalelse fra Folkekirken i sin helhed og slet ikke en kirkeforfatning.⁴⁵

På stifternes udvidede landemoder i sommeren 1867 mødte lovforslaget kraftig uvilje. Forslaget var et indgreb, der ødelagde muligheden for en kirkeforfatning. De fleste steder var der store flertal, som bekæmpede forslaget. Undtagelsen var landemodet i Aalborg Stift, hvor kun et spinkelt flertal var imod. Modstanden var lige så stor hos landets biskopper – med undtagelse af den grundtvigske biskop P.C. Kierkegaard (1805-1888) i Aalborg Stift. Han var broder til teologen og forfatteren Søren Kierkegaard og stærkt påvirket af N.F.S. Grundtvig.

Biskopperne havde i juli-august 1867 indsendt afvisende betænkninger til Rigsdagen ifølge *Rigsdagstidende*.⁴⁶ De henviste til de udvidede landemoders afvisning af lovforslaget i sommeren 1867. Man har følt med H.L. Martensens ord, at det ”er ubetinget Nødvendigt, at *Noget Skeer*”, som han skrev til domprovst L. Gude ifølge de udgivne *Biskop H. Martensens Breve*.⁴⁷ Det blev klart for Folkekirkens topfolk, at det var nødvendigt med en kirkelig organisation i ryggen, fordi man fandt de grundtvigske frihedsønsker for kirkeopløsende.

På de grundtvigske møder rundt i landet var stemningen derimod for en valgmenighedslov. Samtidig var der stor grundtvigsk modstand mod en kirkeforfatningslov. Den kirkelige uenighed fik kultusministeren til at trække sig, og biskop Kierkegaard, der ikke havde fulgt det afvisende bispflertal, blev på regeringens foranledning af kongen udnævnt til kultusminister den 4. september 1867.

Biskopperne og gejstligheden rejste en omfattende folkelig adressebevægelse mod valgmenighedsforslaget. Der blev ifølge *Rigsdagstidende* indsendt 375 adresser med i alt 35.156 underskrifter til Rigsdagens Landsting og 32 adresser med i alt 4.656 underskrifter til Rigsdagens Folketing. Alle adresser vendte sig mod en valgmenighedslov. Kun fire adresser med 319 underskrifter var for valgmenighedsforslaget – en til Folketinget og tre til Landstinget.⁴⁸

⁴⁵ *Rigsdagstidende*, ordentlig samling, 1867-68, 1. Bind, nr. 1-235, sp. 25, 33-44, 176-245 (1. behandling), 1291-1355 (2. behandling), 1687-1751 (3. behandling).

⁴⁶ *Rigsdagstidende*, 1867-68, bilag A.

⁴⁷ *Biskop H. Martensens Breve, Breve til L. Gude 1848-1883*, bd. II, red. Bjørn Kornerup, København 1956, s. 166ff, 169ff.

⁴⁸ *Rigsdagstidende*, 1867-68, tillæg B, sp. 1007-20, bilag B.

Adresserne repræsenterede lokale folk i de enkelte sogne eller pastorer. Ofte var disse adresser påtegnet oplysende bemærkninger fra den lokale præst. Adresserne kom fra alle landets stifter, men Aarhus, Ribe, Sjællands og Fyens stifter nåede hver ca. 7.000-10.000 underskrifter, og Aalborg Stift havde kun 1687 underskrifter. Det havde formentlig betydning, at P.C. Kierkegaard var biskop i Aalborg. I en "Fællesudtalelse af Landets seks Biskopper" af 11. februar 1868, som ikke omfattede P.C. Kierkegaard, henviste disse biskopper til deres betænkningers og landemodernes afvisning af valgmenighedsloven. De opfordrede til at påbegynde opfyldelsen af løfteparagraffen om en kirkeforfatning. De seks biskopper og rigtig mange præster havde formentlig iværksat hele denne adressebevægelse mod valgmenighedsforslaget.

Kierkegaard tog konsekvensen og gik af som kultusminister. Han følte ikke, at han var i sit rette element som politiker. Hans ansøgning om afsked blev bevilliget den 4. marts 1868. Den nye kultusminister blev den forholdsvis ukendte provst Aleth Sophus Hansen, der som tidligere provst i Slesvig Stift havde kæmpet for danskheden.

Den kirkepolitiske splittelse indenfor Folkekirken indvirkede på Rigsdagens fortsatte forhandlinger om valgmenighedsloven. Da det kom til den afgørende behandling den 22-23. april 1868, valgte konseilspræsident C.E. Frijs at gøre sagen til kabinetsspørgsmål. På denne baggrund valgte Landstingets flertal at se positivt på lovforslaget. Flertallet fik den indrømmelse fra regeringens side, at valgmenighedsloven skulle virke på prøve i fem år, hvorefter der skulle tages endelig stilling. En anden væsentlig tilføjelse var, at regeringen skulle anerkende den ansøgte valgmenighed. Ligeledes blev de økonomiske betingelser strammet. Med disse ændringer blev loven om valgmenigheder vedtaget i Landstinget den 28. april 1868 med 53 stemmer for og 7 imod. Tilsvarende ved endelig lovbehandling i Folketinget blev ændringerne vedtaget den 7. maj med 71 stemmer for og 2 imod.

Valgmenighedsloven blev underskrevet af kongen den 15. maj 1868. Grundtvigianerne sejrede, men for første gang var der i folkekirkelige kredse rejst en klar modstand mod den grundtvigske kirkelovgivning, som blev betragtet som et overgreb på kirkens selvstændighed i forhold til staten. Bemærkelsesværdigt var det også, at seks biskopper havde protesteret i en fællesudtalelse, hvilket anviste fremtidens fremgangsmåde i forbindelse med de uformelle bispemøder.

Det kirkelige råd af 1883

Det sidste store tiltag i århundredet kom i provisorieårene under Estrup-regeringen. Her var en kirkeforfatning ad lovgivningens vej blevet besværliggjort pga. den politiske krise, og Estrup-regeringen valgte at forsøge at gøre det rent administrativt, dvs. som en rent kirkelig sag, hvilket betød protester fra Venstre i Rigsdagen. Der blev etableret et kirkeråd ved kgl. resolution af 8. oktober i 1883, hovedsageligt et bisperåd, bestående af alle biskopper og en teolog og en jurist fra universitetet. Bisperådet var rådgivende overfor regeringen, og i fremtiden ville rådet kunne udvides med lægfolk.

Oprettelsen skete administrativt, dvs. provisorisk. Kultusminister J.F. Scavenius havde forinden orienteret biskop H.L. Martensen i brev af 30. september 1883, men regeringsbeslutningen stod ikke til diskussion. Martensen var imod lægmandsindflydelse, men var positiv overfor et bisperåd. Han havde imidlertid offentligt, bl.a. i sine erindringer,⁴⁹ givet udtryk for, at oprettelsen af et bisperåd skulle ske på retlig vis, dvs. som en varig forfatning, bl.a. ud fra kommissionsmindretallets forslag fra 1854. Han ville kun acceptere et bisperåd, hvis det samtidig ved lov var opfyldelsen af Grundlovens løfteparagraf om en kirkeforfatning. Scavenius har højst sandsynligt kendt Martensens kritiske holdning ganske godt. Martensen havde også været imod Aarhus-biskoppen G.P. Branners sammenkomster for biskopper, som årligt var blevet holdt siden 1855, og som også foregår i dag med Folkekirkens uformelle bispemøder. Branners bispemøder var i Martensens forståelse selvbestaltede og retslig ugennekskelige, hvilket var udtrykt i breve til domprovst L. Gude.⁵⁰ Nu fandt han formentlig, at det samme var ved at ske ved oprettelsen af Det kirkelige Råd. Selv nåede han ikke at deltage. Han døde kort tid efter i 1884.

Det Teologiske Fakultet valgte den teologiske professor P. Madsen (1843-1911) til rådet. Han var den dominerende universitetsteolog i disse år, præget af en erfaringsteologi med vægt på psykologi og den kristne etik. Madsen var i 1890'erne formand for Bethesda-møderne, ligesom han i 1899 blev formand for Københavns Indre Mission. Det juridiske Fakultet valgte højrepolitikeren, professor Henning Matzen – en af tidens markante juridiske eksperter, ikke mindst i kirkeret. Matzen havde sæde i Landstinget fra 1879, hvor han hurtigt blev en af Estrups trofaste folk. Fagligt forsvarede han kongens ret til at udstede provisoriske finanslove.

⁴⁹ Martensen: *Af mit Levnet*, III, 1883, s. 59ff.

⁵⁰ *Martensens Breve*, bd. I, 1955, s. 145f, 188.

I Det kirkelige Råd viste uenigheden sig hurtigt. Sjællands nye biskop B.J. Fog indtog formandssædet. På dagsordenen havde ”Kirke- og Undervisningsvæsenet” som noget af det første forelagt følgende sag for dette bisperåd: ”Forslag om Udvidelse af det kirkelige Raad ved Tilforordnelse af et Antal læge Medlemmer”.⁵¹

Man diskuterede både menighedsråd og landemoder som forudsætning for et valgt kirkeråd, og hvor lægfolk også var med. Det viste sig umuligt ad den vej at komme videre med en kirkeforfatning, for biskopperne strittede imod. Det lykkedes dog biskop D.G. Monrad at vende stemningen i rådet. Han mente, at tiden endnu ikke var moden til etablering af en kirkeforfatning. Først måtte der i Folkekirken oprettes obligatoriske menighedsråd i hvert sogn. Det var en forudsætning for at komme videre med kirkeforfatningstanken. Han sammenlignede kirkens menighedsråd med statens kommunale råd og fandt det nødvendigt, at menighedsrådene fik konkrete opgaver. Han foreslog, at menighedsrådene skulle have ret til at udtale sig om ”et Præstekalds Besættelse” og hjælpe de fattige i sognet, ligesom rådsmedlemmernes opgave var at være præstens medhjælpere. De samme opgaver var medtaget i Monrads lovforslag om en kirkeforfatning i 1859. Flertallet af biskopperne støttede dette udgangspunkt – om end der var flere forbehold.

Dette råd fik således ikke held til at gennemføre en kirkeforfatning ved lov. Dertil var uenigheden og usikkerheden hos biskopperne for stor. Professor Matzen havde først været positivt overfor frivillige menighedsråd, men blev herefter i 1885 noget skeptisk ifølge rådets forhandlingsprotokol. Det skete ikke mindst, da Monrad ville fastlægge et menighedsråds funktioner og dermed forberede en egentlig menighedsrådslov. I 1888 og 1890 fortsatte rådets diskussioner om lægmandselementet både i udvidede landemoder og i en udvidelse af Det kirkelige Råd – men uden noget resultat.

Grobunden var dog lagt. Men modstanden mod obligatoriske menighedsråd i hvert sogn var fortsat stor. Det havde den været siden 1850’erne, hovedsagelig pga. grundtvigsk og konservativ modstand. I løbet af 1890’erne blev debatten anderledes positiv overfor etablering af menighedsråd.

Professor P. Madsen fremlagde i 1895 for Københavns gejstlige Konvent sine tanker om en kirkeforfatning. Han fortsatte ad de gamle spor og ville en opbygning af en hel forfatningsstruktur med det samme, herunder frivillige menighedsråd. Stemningen var slået om, som allerede Monrads forslag i kirkerådet havde vist. Udgangen på konventets drøftelser af Madsens oplæg blev et andragende til ministeriet om, at der måtte ske en fornyet

⁵¹ Rigsarkivet, Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet, Det Kirkelige Råd, Forhandlingsprotokol, 1884-1886, s. 3-11.

officiel "Opfordring" fra statens side angående "cirkulære af 24de September 1856" om frivillige menighedsråd. Cirkulæret skulle igen sendes "fra Ministeriet til Gejstligheden" for at "tilstræbe Dannelsen af Menighedsraad".

Konventets grundtvigske formand, den netop udnævnte biskop over Sjællands Stift Thomas Skat Rørdam (1832-1909), ledede forhandlingerne i konventet og fik klart medhold i, at der burde stræbes efter at opbygge en kirkeforfatning nedefra, startende med menighedsråd. Den grundtvigske holdning var generelt, at tvang skulle undgås. Det skulle være frivilligt for et sogn at oprette et menighedsråd, men ifølge Skat Rørdam og konventet skulle staten nu kraftigt opfordre gejstligheden dertil.

Det var ikke alene Københavns gejstlige Konvent, som var aktiv med forslag om frivillige menighedsråd. Menighedskonventet, som bestod af lige dele repræsentanter fra Indre Mission, de grundtvigske og den såkaldte 3. retning (Kirkeligt Centrum), var et nyt kirkeligt initiativ, som lå i forlængelse af Bethesda-møderne. Dette konvent sendte andragende til ministeriet, som videresendte til Det kirkelige Råd. Det handlede om, at sognemenigheden skulle have ret til at udtale sig om ansøgerne før embedsbesættelse – akkurat som Monrad nogle år tidligere havde ønsket i Det kirkelige Råd. Dette kirkeråd afviste imidlertid konventets andragende i 1896 ud fra den "bestemte Anskuelse, at Lovgivning om Sognemenighedernes Medvirken ved Præsteembeders Besættelse for Tiden vilde være ubetimelig".

Det kirkelige Råd havde svært ved at indse de nye tider. Christian 9. lignede. Men kampen for parlamentarismen påvirkede også Folkekirkens forhold. Den overvejende stemning var i 1890'erne, at der skulle opbygges en forfatning nedefra. Det udgangspunkt tog J.C. Christensen op, da han i 1900 fremlagde et forslag til en menighedsrådslov i Folketinget. Forslaget blev af ministeriet sendt til høring hos landets biskopper. Blandt biskopperne mødte J.C. Christensen modstand. Rørdam var skeptisk overfor forslaget. Han tilsluttede sig principielt tanken om menighedsråd, men de skulle være frivillige (hvis 2/3 af sognets indbyggere var imod). Han var noget tilbageholdende overfor forslagens obligatoriske menighedsråd i hvert sogn, oprettet ved lov. Det kunne udvikle sig til splid mellem de forskellige kirkelige retninger i det enkelte sogn. Tidens vantro gjorde, at man måtte forlange konfirmationens "ja" gentaget som valgrets betingelse. Han frygtede den lokale indflydelse fra de såkaldte ukirkelige og delte ikke J.C. Christensens sognekirkelige anskuelse, hvor der både skulle være plads til kirkelige og ukirkelige, et synspunkt, som gik tilbage til biskop J.P. Mynsters rummelige kirkesyn.

Rørdam havde mange indvendinger med hensyn til menighedsrådenes opgaver, valgret, valgbarhed m.m. Derfor bad han ministeriet om en forhandling. Alle biskopperne ønskede J.C. Christensens lovforslag om menighedsråd behandlet sammen med andre forslag i en særlig kirkekommission, før de blev forelagt Rigsdagen. Biskopperne forsøgte at køre ad det gamle spor, idet de ville have kirkelige forslag behandlet i en kommission af gejstlige og kompetente lægfolk for at skabe en modvægt til den konfessionsløse Rigsdags lovmyndighed.

Tidens tankegang mod slutningen af århundredet – både blandt præster og politikere – førte dog unægtelig til, at man i hovedsagen så grundlovsloftets opfyldelse i opbyggelsen af en kirkeforfatning nedefra. Derved var der i 1890'ernes diskussioner banet en vej. Men uenigheden var stadig stor mellem J.C. Christensen og kirkens folk om fremgangsmåde og indhold angående denne lovgivning om menighedsråd.

J.C. Christensens menighedsrådslov blev gennemført efter systemskiftet i 1901. Han var stædig og valgte kompromisets vej. Til sidst i 1902 fik han Landstingets flertal med på, at der først skulle vedtages en midlertidig menighedsrådslov, gældende for 6 år, og samtidig skulle et kommende repræsentativt kirkeligt udvalg arbejde med de kirkelige forslag, bl.a. en forfatningsstruktur. Prisen var også, at menighedsrådets ret til præstevalg blev strøget, og i stedet nøjedes man med, at ministeren hørte menighedsrådets opfattelse af ansøgerne. Loven om menighedsråd blev stadfæstet den 15. maj 1903. Der var ikke tale om noget radikalt brud med det 19. århundredes tradition. Det nye spor var givet med parlamentarismen, at kirken nedefra var blevet demokratiseret. Der var alt i alt tale om gamle former, men også nye.

En kirkeforfatning nedefra? Menighedsråd og delvis selvstyre

Der skete således mod slutningen af det 19. århundrede en transformation: Længe havde interessen samlet sig om en forfatning opbygget ovenfra (jf. 1868-kirkekommissionen), men den skiftede nu pga. tidens folkelige krav til nødvendigheden af en forfatning ordnet nedefra. Kampen for parlamentarismen påvirkede således kirkeforfatningssagen.

Det kirkelige Råd af 1883 blev ophævet med det politiske systemskifte i 1901. Den nye venstregering tog konsekvensen af debatten i 1880'erne og 1890'erne og ville starte med menighedsråd – akkurat som biskop D.G. Monrads ønskede det.

J.C. Christensens grundsyn var, at kirken skulle have stor frihed indenfor sine rammer, ellers kunne man ikke holde sammen på den. Ifølge lovkomplekset af 15. maj 1903, beskrevet i *Love og Expeditioner vedkommende Kirke- og Skolevæsen*,⁵² som også indbefattede andre kirkelove, blev der oprettet midlertidige menighedsråd for en periode på 6 år.

Rådene fik indflydelse på økonomi. De skulle møde ved kirkesyn og ved biskoppens eller provstens visitats, og de skulle træffe beslutning om kirkenes opvarmning og indkøbe brændsel. Desuden skulle menighedsrådene samtykke i præsters valg af ritualer, herunder dåb og nadver, ligesom rådene havde ansvaret for indførelse af autoriserede salmebøger, der skulle bruges ved gudstjenesten. Rådene fik endvidere indflydelse på valg af bøger til religionsundervisningen og på konfirmationens placering – én eller to gange årligt. Der var alt i alt tale om opgaver, som krævede enighed med præsten. Rådene fik ikke ret til at deltage direkte i valget af præst, men de havde udtaleret. Af særlig vigtighed i 1903-loven var, at kvinder fik valgret og blev valgbare. Menighedsrådene var de første demokratiske forsamlinger, hvor kvinder fik valgret og blev valgbare.

Vedtagelsen af menighedsrådsloven var gjort midlertidig efter et kompromis med partiet Højre i Rigsdagen. Dette parti ønskede en kirkeforfatning, hvor menighedsråd var 1. del, mens et landskirkeråd var 2. del. Højre var gået sammen med Venstre. Med i aftalen var en følgelov, der gjorde menighedsrådsloven tidsbegrænset fra 1. januar 1904 til udgangen af 1909.

I denne periode skulle spørgsmålet om en kirkeforfatning henlægges til ”Det kirkelige Udvalg”, som nærmest blev en parlamentarisk folkekirkelig forsamling. Dette udvalg var ikke udpeget, men valgt efter omhyggeligt udformede regler, som sikrede, at mange interesser var repræsenteret i udvalget. Formand var Sjællands biskop Thomas Skat Rørdam. Med i udvalget sad fremtrædende kirkefolk som stiftsprovst H. Ussing (Vor Frue sogn), professor H.H. Westergaard m.fl.

Spørgsmålet er, om menighedsrådsloven kun var et led i et forfatningsforslag, eller om den var at opfatte som en selvstændig organisering. Meget taler for den første mulighed. I den forbindelse kan det nævnes, at menighedsrådene i aftalen mellem partierne Venstre og Højre kun var tænkt som et led i en større kirkeforfatning. Dertil kommer, at D.G. Monrads og bispeflertallets krav i Det kirkelige Råd om etablering af menighedsråd som forudsætning for indførelsen af en kirkeforfatning, udviklede sig i løbet af 1890’erne med offentlig debat og flere andragender fra konventer til ministeriet.

⁵² *Kongelige Rescripter og Resolutioner, Love og Expeditioner vedkommende Kirke- og Skolevæsen*, udg. af C.F. Schwartzkøpt, H.V. Skibsted, O. Damkier m.fl., udgivet af Kultusministeriet (Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet), 1903-04, København 1905, s. 104-54.

Opgaven med en kirkeforfatning blev henlagt til *Det kirkelige Udvalg*, der sad 1904-1907. Dette udvalgs kirkeforfatningsforslag fra 1907 indeholdt intet nyt set i forhold til det 19. århundredes mange forslag. Det foreslåede kirkeråd opgav dog tidligere ønsker om paritet mellem gejstlige og læge medlemmer og fastholdt et repræsentativt princip. Forslaget for etablering af et kirkeråd blev offentliggjort i *Forhandlingerne i Det kirkelige Udvalg*.⁵³

- ”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 6 medlemmer. Færøerne vælger et medlem. I alt 39 medlemmer i kirkerådet.
- Afgive betænkning før lovforslag om kirkelige anliggender fremsættes.
- Skal høres ved kgl. anordninger (indre anliggender).
- Har vetoret: ”Ingen ny Anordning i rent indre kirkelige Anliggender maa udstedes af den udøvende Magt, naar Kirkeraadet modsætter sig samme.”
- Har initiativret: ”Tage kirkelige Anliggender og Forhold under Overvejelse og indgive Andragender derom til Regering og Rigsdag”.

Der var tale om oprettelse af et rådgivende repræsentativt landskirkeråd. Dets 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, herunder ritualer. Hele forslaget lå tæt op ad flertalsforslaget i 1868-kirkekommissionen. Heller ikke denne regering valgte at fremlægge forslagets anbefalinger som lovforslag. Det var traditionen fra det 19. århundrede, hvor Venstre og de grundtvigske frygtede, at Rigsdagens lovgivningsmagt skulle blive anfægtet. Man betragtede stadig Rigsdagen som lægfolkets bedste værn i kirkelige spørgsmål. Alt sammen for at undgå gejstlighedens dominans i et kirkeråd. Monrad havde ligefrem drillende sagt, at Rigsdagen nærmest havde funktion som en kirkelig synode!

Der kom således ikke nogen kirkeforfatning ved denne lejlighed, og menighedsrådsloven af 1903 udløb derfor den 31. december 1909. Herefter ophørte menighedsrådene med at fungere, fordi Landstinget, der var mere

⁵³ *Forhandlingerne i Det kirkelige Udvalg*, 5. Samling, 18. Septbr.-31. Oktbr. (bilag nr. 11), København 1906, s. 14; jf. s. 1-15.

konservativt, afviste en forlængelse af menighedsrådsloven efter 1909. Men allerede den 12. maj 1912 vedtog Rigsdagen kultusminister Jacob Appels forslag om at gøre menighedsrådsloven af 1903 permanent. Argumentationen var, at menighedsrådene ikke kunne undværes administrativt – altså for murstenenes skyld, ikke for det åndelige livs skyld! Det blev samtidig vedtaget, at rådene fik ret til direkte at medvirke ved besættelsen af sognepræsteembeder – i stedet for den tidligere begrænsede høring og udtaleret. Højre søgte under Rigsdagens debat igen at få nedsat et kirkeforfatningsudvalg, men det mislykkedes. Det blev dermed en realitet, at alene menighedsrådsloven udgjorde den danske folkekirkeordning. Vi fik en flad folkekirkestruktur, hvor væsentlige beslutninger skulle træffes lokalt. Dette betød, at rådene kom til at spille en større rolle, end det formentlig var tiltænkt i 1903. Årsagen var, at en kirkeforfatning udeblev.

Den kirkelige lovgivning af 30. juni 1922 afrundede J.C. Christensens store kirkepolitiske indsats. Denne lovgivnings baggrund 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 blev en lovgivning, der omfattede en revideret menighedsrådslov med ansvar for præsteboligen og øget økonomisk-administrativ magt; endvidere med indstillingsret ikke blot ved valg af sognepræster, men nu også ved valg af kapellaner; ligeledes med bevarelse af den personlige tilmelding til valglisten – hvilket var udtryk for det mindstemål af kirkelig aktivitet, som krævedes af en sogneboer. Desuden omfattede 1922-lovgivningen: kirkebestyrelseslov, adgangsløve, som bl.a. 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.

Hele lovgivningen blev offentliggjort i *Love og Expeditioner vedkommende Kirke- og Skolevæsen*.⁵⁴ Allerede i august 1922 overlod J.C. Christensen kirkeministerposten til Jacob Appel. Han genopstillede ikke til Rigsdagen, som han forlod ved valget i 1924.

Lægfolkets deltagelse i bispevalg var foreslået tidligere af bl.a. grundtvigianeren V. Birkedal og politikeren D.G. Monrad, og det allerede i 1850'erne. Med indførelsen af menighedsrådsvalgte bisper og provstiudvalg så Venstre og mange grundtvigianere ligefrem en "overbygning", der kunne føre til yderligere kirkeforfatningsdrøftelser, som de bekæmpe-

⁵⁴ *Kongelige Rescripter og Resolutioner, Love og Expeditioner vedkommende Kirke- og Skolevæsen, 1921-22*, København 1925, s. 633-743; Storch, F.: *Kirkelovene af 30. Juni 1922. Med dertil hørende Kgl. Anordninger, ministerielle Cirkulærer, Regulativer m.m.*, København 1924.

de. Sandt er det, at der var etableret et kirkeligt selvstyre, der ad åre kunne føre til en gradvis opbygning af en kirkeforfatning nedefra. Denne mulighed gælder stadig!

Afslutning

Religionstolerancen havde udviklet sig bid for bid i løbet af 1840'erne, om end den først formelt med religionsfriheden blev vedtaget i Grundloven af 1849. Der var tale om en langsom opløsning af enevældens evangelisk-lutherske enhedskultur, hvilket førte til religionstolerance og religionsfrihed.

Grundlovens religionsfrihed udmøntede sig i to løfteparagraffer, som lovede henholdsvis en kirkeforfatning og en dissenterlov. Det sidste lov er blevet gennemført, men først i 2017. Grundlovsfædrene ønskede en lov om repræsentativ kirkeforfatning, men den er aldrig blevet gennemført ved én samlet lov. Derimod er der ved flere af Rigsdagens enkeltlove etableret et organisatorisk grundlag med sognebåndsløsning i 1855, valgmenighedslov i 1868, menighedsrådslov i 1903 og kirkelove i 1922.

I de fleste kirkeforfatningsforslag har der ud fra naturretten været skellet mellem indre og ydre anliggender, idet forslagene først og fremmest ønskede, at Folkekirken fik selvstændighed i indre anliggender og rådgivende funktion overfor staten i ydre anliggender. Enevældens kongelige anordningspraksis er fortsat gældende i Folkekirkens indre anliggender (liturgi, salmebog m.m.). Disse anliggender styres af regenten og regeringens kirkeminister. Regenten regnes for Folkekirkens overhoved, men spørgsmålet er, om det skal forstås formelt på linje med alle forvaltningsorganer i landet, eller om hun som overhoved for Folkekirken har en særlig status (*summus episcopus*). Teologer og jurister hældede omkring Grundlovens tilblivelse i 1849 til sidstnævnte opfattelse, mens et flertal af jurister har senere ment, at hun blot er formelt overhoved. Denne tvivl får således indflydelse på nutidens forslag fra biskoppernes fagudvalg (2018) om regentens miniautorisation, fordi den hidtidige anordningspraksis fra enevældens dage derved ændres. Det vil blive diskuteret i den sidste og femte artikel.

I sidste halvdel af 1800-tallet var opfyldelsen af Grundlovens løfteparagraf om en kirkeforfatning ved lov blevet sammenkædet med en revision af kirkeritualet (1685), som det vil fremgå af næste artikel. Det skete i de nedsatte kirkekommissioner fra 1853 og 1868, fordi kommissionernes medlemmer var af den opfattelse, at det var Folkekirkens egne organer, som skulle tage sig af indre anliggender og dermed liturgien. Da der derfor ikke

kom nogen lovgivning om en kirkeforfatning, trods de talrige forslag, kom der heller ingen liturgirevision. Det startede først i slutningen af århundredet.

I denne artikel er strukturdebat og udvikling skildret, og næste artikel vil handle om den tilsvarende liturgiske udvikling i sidste halvdel af 1800-tallet. For strukturdebatten og liturgidebatten krydser hele tiden hinanden.

Henvisninger

Beretning fra Rigsforsamlingen, 1849: *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen Andet Bind*, 1848-49.

Beretning fra kirkekommissionen, 1870: *Beretning om Forhandlingerne i den ved Allerhøieste Resolution af 18de Juni 1868 til Overveielse af de kirkelige Forhold nedsatte Kommission*, Folketingets Bibliotek, København 1870.

Betænkning fra kirkekommissionen, 1854: *Betænkninger og Andragender indgivne til Kirke-Ministeriet af den i Aaret 1854 allerhøiest nedsatte Commission for at tage under Overveielse, hvilke forandringer i Landets Love og Foranstaltninger der kunne findes tjenlige til at befæste Folkekirken m.m.*, København 1854.

Betænkning fra kirkekommissionen, 1870: *Betænkning afgiven til Ministeriet for Kirke og Underviisningsvæsenet af den ved Allerhøieste Resolution af 18de Juni 1868 til Overveielse af de kirkelige Forhold nedsatte Kommission*, Folketingets Bibliotek, København, 1870.

Christoffersen, Lisbet: "Folkekirken selv? Regulering af dåb i folkekirken", *Kirkeretsantologi 2007*, Århus 2007.

Chronologiske Register over de Kongelige Forordninger og Aabne Breve Samt andre trykte Anordninger, som fra Aar 1670 af ere udkomne, udg. af J.H. Schou, København.

Clausen, H.N.: *Catholicismens og Protestantismens Kirkeforfatning, Lære og Ritus*, København 1825.

Dubeck, Inger: "Den kirkelige retshistorie. Confessio Augustana og prærogativordninger". Bekendelse og kirkeordninger, *Kirkeretsantologi 2010*, Århus 2010.

- Engelstoft, C. Th.: *Liturgiens eller Alterbogens og Kirkeritualets Historie i Danmark. Udarbejdet med stadigt Hensyn til det efter allerhøieste Befaling forfattede Udkast til en Alterbog og et Kirkeritual for Danmark*, København 1840.
- Espersen, Pr.: *Folkekirkens Styrelse*, København 1990.
- Espersen, Pr.: *Kirkeret. Almindelig del. 2. udg.*, København 1999.
- Forhandlingerne i Det kirkelige Udvalg, 5. Samling, 18. Septbr.-31. Oktbr.* (bilag nr. 11), København 1906.
- Glædemark, H.J.H.: *Kirkeforfatningsspørgsmaalet i Danmark indtil 1874*, København 1948.
- Kirkeligt Maanedblad*, redaktør V. Gøtzsche, første årgang, nr. 8, 15. august, 1867.
- Kolderup-Rosenvinge, J.L.A.: *Grundrids af den danske Kirkeret* (1838), 2. udg. ved C. Th. Engelstoft, København 1851.
- Kongelige Reskripter og Resolutioner, Reglementer, Instruxer og Fundatser samt Collegialbreve/Ministerial-Skrivelser, med flere Danmarks Lovgivning vedkommende offentlige Aktstykker*, af T. Algreen-Ussing m.fl., Ny Rk., Gyldendalske Boghandlings Forlag, København, 1839-1918.
- Kongelige Rescripter og Resolutioner, Love og Expeditioner vedkommende Kirke- og Skolevæsen*, udg. af C.F. Schwartzkopt, H.V. Skibsted, O. Damkier m.fl., udgivet af Kultusministeriet (Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet), København, 1848-1922.
- Krogh, Andreas (red.): *Ny Udgave af Danmarks og Norges Kirkeritual*. København 1855.
- Lindhardt, P.G.: *Den danske Kirkes Historie*, bd. VII, København 1957.
- Martensen, H.L.: *Af mit Levnet, Meddelelser af H. Martensen*, III, København 1883.
- Martensen, H.L.: *Biskop H. Martensens Breve, Breve til L. Gude 1848-1883*, bd. I-III, red. Bjørn Kornerup, København 1955ff.
- Martensen, H.L.: *Den christelige Ethik, Anden Afdeling: Den sociale Ethik*, bd. 3, København 1878.
- Matzen, H og Timm, J.: *Haandbog i Den danske Kirkeret*. København 1891.

- Mynster, C.L.N.: *Nogle Blade af J.P. Mynsters Liv og Tid*, København 1875.
- Rasmussen, J.: *Kampen for indflydelse i statskirken. Nicolai Faber. Fyns biskop 1834-1848*, Odense 1996 (Ph.D. afhandling).
- Rasmussen, J.: *Religionstolerance og religionsfrihed. Forudsætninger og Grundloven i 1849*, Odense 2009.
- Rasmussen, J.: *Forholdet mellem kirke og stat i Danmark. Kirkeforfatningsforslagene i sidste halvdel af det 19. århundrede. De kirkepolitiske perspektiver*, Odense 2011.
- Rasmussen, J.: "Liturgi og tekster mellem statskirke og folkekirke. Fra 1830'erne til 1890'erne", *Kirkehistoriske Samlinger 2012*. København 2012.
- Rasmussen, J.: "Grundlovskomiteéns indflydelse på kirke- og religionsparagrafferne i Grundloven af 1849", *Kirkehistoriske Samlinger 2013*. København 2013.
- Rasmussen, J.: Flere af mine artikler findes på hjemmesiden: <http://jens-rasmussen-odense.dk> under "liste over udgivelser" og i pdf-format under "debat, bøger og artikler".
- Rigsarkivet, Ra. Nr. H.6-32/33. Det kgl. danske Kancelli. Forestillinger 1800-1848. Forestilling af 3. marts 1841 til kongen – nr. 115. Mikrofilm nr. 58595.
- Rigsarkivet, Ra. Nr. H.12. Det kgl. danske Kancelli. *Registrantsager 1800-1848. Bilag til Kancelliplakat af 1842. 27. Dec. angaaende den baptistiske Sekt i Danmark. Heri udtagen sag nr. 1074/1842 - mikrofilm nr. 58744: nr. 475ff. Nr. H.12.*
- Rigsarkivet, Ra. B.5-534. Sjællands Stifts Bispeembede. *Udtagne sager vedr. baptistsagen. 1840-48. B.5-534.*
- Rigsarkivet, Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet, Det Kirkelige Råd, Forhandlingsprotokol, 1884-1886 og 1896-1901, 2 bind.
- Rigsdagstidende*, 1851, 2. session, 3. bind og ordentlig Samling, 1867-68.
- Roesen, August: *Dansk Kirkeret*, 3. udg., 1976.
- Roos, Alf: *Dansk Statsforfatningsret II*, København 1966.
- Storch, F.: *Kirkelovene af 30. Juni 1922. Med dertil hørende Kgl. Anordninger, ministerielle Cirkulærer, Regulativer m.m.*, København 1924.

Ussing, H.: *Kirkeforfatningen i de kongelige danske Stater med dens vigtigste Fordel og Mangler samt muelige Forbedringer*, Del 1-4 i 6 bind, Sorø 1786ff.

Zahle, Henrik: *Dansk Forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom*, 2. udg., København 1996.