

Beslutningsforslag nr. B 80. Fremsat den 1. februar 2000 af Flemming Kofod-Svendsen (KRF), Ole M. Nielsen (KRF), Jann Sjursen (KRF) og Tove Videbæk (KRF)

Forslag til folketingsbeslutning

om nedsættelse af en kommission med henblik på at omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken og undersøge den civile registrering

Folketinget opfordrer regeringen til at nedsætte en kommission til undersøgelse af mulighederne for at ændre statens økonomiske støtte til folkekirken, der i øjeblikket hovedsagelig består af medfinansiering af præste- og provstelønninger, finansiering af bispelønninger samt udgifter til pensioner. Støtten ønskes omlagt således, at staten i stedet betaler folkekirkens udgifter til

begravelsesvæsenet samt yder en større støtte til istandsættelse af kirker m.v., især til de mange kirkebygninger af historisk og kulturel værdi. Endvidere skal kommissionen undersøge, hvordan den civile registrering bedst kan og bør udføres i fremtidens Danmark, og udrede de eventuelle økonomiske relationer mellem stat og kirke i denne forbindelse.

Bemærkninger til forslaget

Baggrund for forslaget

I grundlovens § 68 hedder det: »Ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse end den, som er hans egen.« På baggrund af denne paragraf er der både medlemmer af trossamfund, der står uden for folkekirken, og repræsentanter for menneskerettighedsorganisationer, der kritiserer, at staten med midler fra de almindelige skatte- og afgiftsydelser betaler en del af lønnen til folkekirkens præster. Men samtidig fastslår grundlovens § 4: »Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.« Det er den almindelige tolkning, at den understøttelse, som staten er pligtig at yde folkekirken, er af såvel økonomisk som anden (moralsk) art. Hvilket omfang den økonomiske støtte skal have, må bero på lovgivningsmagten. Den økonomiske støtte har gennem en længere periode været faldende. Dertil kommer, at folkekirken af egne midler (herunder den kirkelige ligning) afholder udgifter til en række almene samfundsfunktioner, såsom begravelsesvæsen, personregistrering og vedligeholdelse af historiske bygninger.

Selv om der kan gives især historisk betingede forklaringer på statens og folkekirkens indbyrdes økonomiske relationer, finder forslagsstillerne, at tiden er inde til, at de økonomiske relationer staten og folkekirken imellem bliver udformet, så det fremgår, hvad der er folkekirkens og statens respektive opgaver, således at grundlovens § 4 og § 68 bliver bedre udmøntet. En sådan økonomisk præcisering vil være i folkekirkens egen interesse, fordi det vil fremme folkekirkens selvstændighed i forhold til statsmagten (Finansministeriet). Da der er tale om komplicerede sammenhænge, finder forslagsstillerne det nødvendigt med et lovforberedende kommissionsarbejde.

I Betænkning nr. 952, København 1982, afgivet af det af Kirkeministeriet den 24. februar 1978 nedsatte udvalg hedder det: »Folkekirken udfører en række opgaver, som ret beset ikke er kirkelige, men som pr. tradition varetages af folkekirken til gavn for hele samfundet. Væsentligst er begravelsesvæsenet og personregistreringen, som er nødvendige samfundsfunkti-

oner. Tilsvarende udføres de mange bekostelige restaureringer af vore middelalderkirker i høj grad ud fra en almen samfundsmæssig kulturhistorisk interesse, bl.a. udtrykt ved, at staten gennem Nationalmuseet stiller særlige krav til disse restaureringers udførelse. Desuden yder kirken et ikke uvæsentligt tilskud til musiklivet i Danmark, idet folkekirken står som ansvarlig for, at vor kirkemusikalske tradition videreføres gennem installering og bevaring af værdifulde orgler i kirkerne og ansættelse af højt uddannede organister til udførelse af kirkekoncerter. Det er således en kendsgerning, at folkekirken aflaster samfundet for ikke helt ubetydelige beløb gennem varetagelse af disse funktioner. Nogen nøjagtig værdi af disse er det ikke muligt at beregne, men på grundlag af oplysninger om størrelsen af disse udgifter, kan det fastslås, at det samlede beløb i 1980 mindst har udgjort 300 mio. kr., fordelt med ca. 240 mio. kr. til begravelsesvæsenet, ca. 30 mio. kr. til personregistreringen samt ca. 30 mio. kr. til kirkerestaureringer. I 1980 udgjorde statens tilskud på finansloven til folkekirken i alt 250 mio. kr.«(s. 48).

I rapporten Folkekirkens Økonomi, maj 1995, redegøres der for, hvordan statens samlede udgifter til folkekirken i årene 1988-1995 årligt har udgjort omkring 520 mio. kr. (s. 60). I årene 1988-1993 har folkekirkens udgifter alene til begravelsesvæsenet oversteget de samlede statslige tilskud til folkekirken. Dog har folkekirkens nettoudgifter til begravelsesvæsenet udvist en faldende tendens fra 681 mio. kr. i 1988 til 645 mio. kr. i 1993 med mindre udsving de enkelte år (s. 62).

Sammenfattende hedder det i rapporten: »Udgifterne til begravelsesvæsenet kan for folkekirken som helhed opgøres til et niveau omkring 650 mio. kr., mens personregistreringen skønnes at beløbe sig til ca. 118 mio. kr. Herudover kan det på baggrund af stifternes indberetninger om budgetterede udgifter til restaureringssager, der godkendes i stiftet, skønnes, at der årligt anvendes godt 230 mio. kr. til restaurering af kirker og historisk inventar. Endelig kan de samlede årlige udgifter til de kirkemusikalske uddannelses-

institutioner opgøres til ca. 13 mio. kr. Folkekirken bidrager således direkte eller indirekte til løsningen af samfundsmæssige opgaver i nær tilknytning til den kirkelige virksomhed. De samlede udgifter, hvis finansiering indgår som en integreret del af den samlede kirkelige økonomi, kan skønnes til knap 1 mia. kr. En del af dette beløb vedrører folkekirkens udgifter til begravelser og gravstedsvedligeholdelse, hvoraf en del finansieres ved indbetaling af flerårige gravstedskapitaler, der placeres under stiftsmidlerne.« (s. 68-69). Statens årlige tilskud til kulturbevaring af kirker og historisk inventar lå i perioden 1988-1994 på knap 20 mio. kr. i gennemsnit. I de følgende år er der sket et lille fald, så det statslige tilskud er blevet udhulet.

Selv om det er vanskeligt helt præcis at prissætte folkekirkens opgaver, tyder alt på, at over en årrække er grundlovens § 4 reelt blevet til, at folkekirken økonomisk understøtter staten.

Den historiske udvikling

Indtil nyere tid – et stykke ind i dette århundrede – hvilede folkekirkens økonomi i sig selv, idet dens udgifter til lønning af præster og funktionærer samt drift af kirker og kirkegårde m.v. helt blev dækket af egne midler (indtægter af faste ejendomme og kapitaler, tiender, grundbyrder o.a.). Denne ordning har det ikke været muligt at opretholde, til dels på grund af stigninger i de kirkelige udgifter, men vel i lige så høj grad på grund af ændrede konjunkturer og dette århundredes lovgivning (lov af 15. maj 1903 om afløsning af tienden, lov af 28. september 1918 om afløsning af grundbyrder, lov af 4. oktober 1919 om udstykning af præstegårdsjorder, jf. for Sønderjyllands vedkommende lov af 30. juni 1922 og lov af 5. juli 1949). For folkekirken medførte disse lovændringer, hvor jord og fast ejendom blev erstattet af pengebeløb, nærmest »økonomisk ruin«, som professor P.G. Lindhardt udtrykker det i *Den Danske Kirkes Historie* bd. 8, København 1966, s. 30. Dels var de forskellige afløsningssummer urimeligt små, og dels blev de afgørende forringet af langtidsinflationen. Resultatet af udviklingen er blevet, at kun en ringe del af de kirkelige udgifter dækkes gennem indtægter af kapitaler og jorder m.v. Hovedparten må nu dækkes gennem ligning på folkekirkens medlemmer og statstilskud.

Ligning blev første gang indført ved den kirkelige lovgivning i 1903 og udbygget fra 1920. Ligningsområdet var i starten det enkelte kirkesogn, men blev i forbindelse med kommunalreformen og kildeskattens indførelse hele kommunen, der typisk omfatter 5-8 sogne. Den i 1913 indførte lønningsslov satte præsterne på fast løn, hvor embederne deltes i klasser med

fast grundløn og forskellige tillæg efter anciennitet og arbejdets omfang. Ved lov om udstykning af præstegårdsjorder fra 1919 gennemførtes den store jordreform, som omsider afskaffede alt fæste og reducerede storgodserne. I den sammenhæng blev også det meste af præstegårdsjorden inddraget. Som en slags afsavnserstatning blev statens tilskud til folkekirken indført. Statstilskuddet har gennem den sidste menneskealder været konstant faldende. Medens det således i 1966/67 udgjorde 34,5 pct. af folkekirkens samlede udgifter, var det i 1986 faldet til 13,9 pct., og i 1997 var det kun 11,5 pct. I 1999 forventes statstilskuddet at blive på samme procentvise niveau. Kirkeskatten betalt af de enkelte folkekirkemedlemmer er blevet den altdominerende indtægtskilde. Kirkeskatten er dels udmøntet i landskirkeskatten – primært til dækning af præstelønninger – dels udmøntet til sognets opgaver: kirker, kirkegårde, sognegårde, præstegårde, kirkefunktionærer, lokale aktiviteter etc.

Den grundlæggende civilregistrering i Danmark – bortset fra Sønderjylland, hvor civilregistrene også efter genforeningen blev bevaret som det retslige grundlag for folkeregistreringen; på det punkt er »kongegrænsen« aldrig blevet slettet – sker ved anmeldelse til folkekirkens ministerialbøger. Efter dansk retsopfattelse anses tilførsler til folkekirkens ministerialbøger om fødsler, navngivelse og dødsfald for gyldigt bevis for, at de tilførte begivenheder har fundet sted. Attester efter ministerialbøgerne anses derfor for retsgyldig dokumentation for fødsel, forældreforhold, navn og dødsfald. Folkekirkens ministerialbøger varetager således civilregistreringen i Danmark i henhold til gældende lovgivning. Folkekirkens ministerialbøger er samtidig et kirkeligt register, hvilket tilsvarende gælder for de anerkendte trossamfunds ministerialbøger. Vielser, der finder sted i folkekirken (herunder i folkekirken i Sønderjylland) eller i de anerkendte trossamfund, har borgerlig retsvirkning, og registrering derom i ministerialbøgerne er retsgyldigt bevis på stedfundne handlinger. Ved dåb i folkekirken eller i de anerkendte trossamfund uden for Sønderjylland sker den borgerlige navngivelse ved dåben, forudsat at navngivelse ikke i forvejen har fundet sted ved anmeldelse.

Kirkebøgerne er offentlige registre over personer, der er fødte og døde her i landet (bortset fra de sønderjyske landsdele). Endvidere indeholder de oplysninger om udførte kirkelige handlinger: dåb, konfirmation, vielser, begravelser. I fødsels- og dåbsregistrene kan der senere indføres oplysninger om ændring af familieretlig stilling m.v., f.eks. om adoption og navneforandring.

Valgmenighedspræster fører kirkebog over de kirkelige handlinger, de foretager, efter de regler, der gælder for førelse af folkekirkens ministerialbøger. De ni anerkendte trossamfunds præster (Reformerte menigheder, Det romersk-katolske trossamfund, Det mosaiske trossamfund, Det metodistiske trossamfund, Svenska Gustafsforsamlingen i København, Den ortodokse russiske menighed i København, St. Alban's English Church i København, Det danske Baptistsamfund samt den norske menighed ved Kong Haakon Kirken i København) har pligt til at føre ministerialbøger i overensstemmelse med de af ministeriet til enhver tid fastsatte bestemmelser. Disse er i alt væsentligt de samme, som er gældende for førelsen af folkekirkens ministerialbøger.

Af hensyn til oprettelsen af det centrale personregister (CPR), hvis indhold af persondata bl.a. skal tilvejebringes ved indberetninger fra ministerialbogsførerne om stedfundne fødselsanmeldelser, blev det ved lov nr. 225 af 31. maj 1968 om anmeldelse af fødsler og dødsfald bestemt, at alle fødsler, der finder sted her i landet eller om bord i skibe eller luftfartøjer, hvis første ankomststed derefter er en dansk havn eller lufthavn, skal anmeldes til folkekirkens ministerialbøger. I de sønderjyske landsdele sker anmeldelsen som hidtil til det stedlige personregister. Også børn af forældre, der tilhører et anerkendt trossamfund, skal herefter registreres i folkekirkens ministerialbøger, og det påhviler ministerialbogsførerne inden for de anerkendte trossamfund straks at videresende modtagne fødselsanmeldelser til folkekirkens ministerialbogsfører, bilagt de attester m.v., som er fulgt med anmeldelsen. Ligeledes skal alle jordemoderanmeldelser straks videresendes til folkekirkens ministerialbogsfører.

I folketingssamlingen 1995-96 behandlede Folketinget et forslag til folketingsbeslutning fremsat af Enhedslisten om overførsel af administrative funktioner fra folkekirken m.fl. til de kommunale folkeregistre. Her blev det af et klart flertal (alle partier undtagen SF, FP og EL) med rette understreget, at den nuværende ordning rummer klare fordele både for staten og folkekirkens medlemmer. Den nuværende ordning er velfungerende, og for et meget stort flertal af befolkningen ville det betyde en serviceforringelse, hvis grundregistreringen blev flyttet fra folkekirken til folkeregistrene, fordi der er langt flere ministerialbogsførende sognepræster og kirkekontorer, end der er kommunale folkeregisterkontorer. Især i tyndbefolkede områder kan rejsen til rådhuset være ganske lang sammenlignet med turen hen til sognepræst/kirkekontor. Endelig betyder den nuværende ordning, at flertallet af borgere kun behøver at henvende sig ét

sted i forbindelse med fødsel eller navngivning og i forbindelse med dødsfald.

Overvejelser

Samtidig må det dog understreges, at man af principielle grunde bør stille det spørgsmål, om det i et samfund med ikke alene adskillige kristne frikirker, men også adskillige ikkekristne trossamfund, er rimeligt og naturligt, at et trossamfund står for hele den grundlæggende civilregistrering. Dertil kommer, at det er unaturligt, at vi har en forskellig civilregistrering nord og syd for Kongeåen. Derfor finder Kristeligt Folkeparti, at kommissionen bør undersøge og vurdere, på hvilken måde den fremtidige civilregistrering bedst vil kunne varetages for alle, der bor i Danmark.

Principielt burde kommissionen primært undersøge muligheden for og konsekvenserne af at fjerne civilregistreringen fra folkekirken og overføre den til de kommunale myndigheder. På den måde vil »den sønderjyske model« komme til at gælde i hele landet. Forslagsstillerne er naturligvis vidende om, at en bredt sammensat arbejdsgruppe under Kirkeministeriet i 1996 anbefalede, at de ca. 1400 kirkekontorer i Danmark i fremtiden skal benytte moderne database- og informationsteknologi til personregistreringen. Den 15. august 1996 besluttede kirkeministeren efter en drøftelse med partierne i Folketinget at tilslutte sig arbejdsgruppens anbefaling om et mere detaljeret arbejde med en elektronisk kirkebog som mål. Arbejdsgruppen fortsatte derefter sit arbejde med at analysere og udarbejde et forslag til en IT-baseret løsning for kirkebogsføringen. Arbejdsgruppen afgav ved årsskiftet 1997-98 sin rapport til ministeren, som på ny orienterede medlemmer af Folketingets Kirkeudvalg om planerne i februar 1998, altså kort tid før sidste folketingsvalg. Implementeringen af Den Ny Kirkebog (DNK) er langt fremskredet, og det forventes, at den nye elektroniske kirkebog kan indføres fra år 2001.

Forslagsstillerne mener, at der findes gode grunde for at indføre et moratorium for DNK, hvor man ikke alene får en bred folkelig debat af hele det elektroniske kirkebogs-projekt, men også en kommissions vurdering af den fremtidige civilregistrerings placering i Danmark. I betragtning af de betydelige ressourcer, der allerede er investeret i DNK, vurderer forslagsstillerne imidlertid, at det næppe vil være muligt at skabe flertal for denne løsning.

Derfor bør kommissionen undersøge en alternativ løsning i form af en parallel personregistrering ved en anden myndighed end folkekirken som et tilbud til de personer, der ikke er medlemmer af folkekirken. Det vil gøre det muligt for disse personer at undgå en kon-

takt med folkekirken, som af nogle opleves som påtvunget. Samtidig må det beregnes, hvilke nettoudgifter folkekirken har ved at forestå den overvejende del af civilregistreringen, og dette beløb bør indregnes i det økonomiske mellemværende mellem kirke og stat.

Endelig ønsker forslagsstillerne, at kommissionen kortlægger de økonomiske forhold omkring den nuværende kirkelige civilregistrering og indregner dem i det økonomiske mellemværende mellem kirke og stat.

Kristeligt Folkeparti ønsker ikke med dette forslag at ændre på det grundlæggende forhold mellem stat og kirke, sådan som det er formuleret i grundloven. Men ligesom folkekirken i årene 1849-1919 selv lønede sine præster af kirkens egne midler, ønsker partiet, at folkekirken igen skal gøre det. Det bør efter partiets opfattelse betyde, at Finansministeriet ikke længere skal afgøre, hvor mange præstestillinger der skal være i folkekirken. Det skal folkekirken selv, mens Kirkeministeriet som hidtil er ansættende myndighed.

Forslag til kommissionens opgaver:

1. Kommissionen skal udarbejde forslag om, hvem i folkekirken der skal afgøre, hvor mange præstestillinger der totalt skal være, og hvordan de skal fordeles. Sagt anderledes: Hvem skal have den magt, som finansministeren og biskopperne har i øjeblikket (jf. forslag til finanslov 2000, § 22.21.03. Provster og præster). Kommissionen skal ikke alene udarbejde forslag, der omhandler menighedsrådenes, provstiudvalgenes og biskoppernes kompetence, men skal også have mulighed for at foreslå eventuelle nye organer f.eks. på stiftsplan, hvis det skønnes hensigtsmæssigt til at løse det særlige problem om antallet af præstestillinger.
2. Kommissionen skal udarbejde konkrete forslag til en bloktilskudsmodel, så staten efter objektive kriterier finansierer driften af folkekirkens kirkegårde. Modellen skal sikre, at statens tilskud ikke udhules, og at menighedsrådene ikke mister deres kompetence med hensyn til driften af de folkekirkelige kirkegårde. Forslaget bør give et menighedsråd mulighed for at tilbyde en ekstra kirkegårdsservice, som rådet selv skal finansiere. I denne sammenhæng skal kommissionen også undersøge spørgsmålet om gravstedslegaternes anbringelse og eventuelt stille forslag om en omlægning af deres placering.
3. Kommissionen skal derudover udarbejde forslag til, under hvilke vilkår medlemmer af andre trosamfund/ikkemedlemmer af folkekirken kan erhverve et gravsted og blive begravet på en folkekirkelig kikegård (prisfastsættelse, gravfredens længde, særlige afdelinger til brug for trosamfund uden for folkekirken, håndtering af anderledes begravelseskultur i andre religioner). Hvis staten efter objektive kriterier fuldt ud finansierer driften af folkekirkens kirkegårde, bør det ikke, set i forhold til medlemmer af folkekirken, medføre ekstra omkostninger for medlemmer af et andet trosamfund eller ikkemedlemmer af folkekirken at blive begravet. I denne sammenhæng bør kommissionen også vurdere gældende lovs muligheder for etablering af ikkekirkeligt indviede kommunale kirkegårde og gældende lovs muligheder for trosamfund uden for folkekirken for at få tilladelse til at etablere egne kirkegårde. Skønner kommissionen, at der er behov for ændring/udbygning af gældende lov, udarbejdes forslag herom. Det er i denne sammenhæng vigtigt at notere sig, at den lokale byplanlægning spiller en vigtig rolle. Ofte er det lige så meget den eksisterende holdning som lovgivningen, der hindrer etableringen af kirkegårde for andre trosamfund end folkekirken.
4. Kommissionen skal opstille objektive kriterier for, hvilke dele af udgifter til restaurering af kirker og kirkeinventar der er kulturbevaring, og som derfor bør betales af staten. Det statslige tilskud bør som hidtil fremgå af finansloven. I den forbindelse er det væsentligt at fastholde, at folkekirkens bygninger er »sognets«, at de skal vedblive at være det, og at deres vedligeholdelse derfor er menighedsrådenes ansvar.
5. Kommissionen bør undersøge og vurdere
 - om indførelsen af edb-registrering gør det teknisk muligt, at civilregistrering af personer, der ikke er medlemmer af folkekirken, kan overføres til anden myndighed, og hvad mellemregningen mellem staten, folkekirken og en eventuelt tredje myndighed i givet fald vil blive,
 - hvor meget nettoudgifterne skønnes at være for folkekirkens personregistrering, som den finder sted i øjeblikket. Det bør kunne skønnes efter nogle objektive kriterier ud fra den forudsætning, at folkekirken, hvis grundregistreringen fandt sted i folkeregistrene, fortsat havde behov for at have en registrering af sine medlemmer og af de kirkelige handlinger.

Forslag til kommissionens sammensætning:

Formanden udpeges af kirkeministeren. Derudover skal kommissionen både rumme direkte faglig ekspertise på områderne (en repræsentant (jurist) fra Kirke-

ministeriet, ligesom ministeriet er sekretariat for kommissionen, en kirkeretskyndig, der ikke kommer fra Kirkeministeriet, en menneskerettighedskyndig/forfatningsretskyndig, en stiftsjurist og en stiftskasserer fra en stiftsøvrighed, en repræsentant fra Indenrigsministeriet (registreringsansvarligt ressortministerium), en repræsentant for Kommunernes Landsforening, en repræsentant for Nationalmuseet (eller anden historisk ekspertise) samt fyldig repræsentation fra Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer, ligesom biskopperne, Provsteforeningen, Præsteforeningen og

provstiudvalgene bør være repræsenteret). Desuden bør der være repræsentanter for »de fra folkekirken afvigende trossamfund«, jf. grundlovens § 69.

Det bør endvidere overvejes, om de folkekirkelige retninger skal have hver en repræsentant (Kirkeligt Samfund, Kirkeligt Centrum samt Indre Mission), samt om der skal være en repræsentant fra valg- og friemenighederne. Den endelige sammensætning af kommissionen bør drøftes mellem regeringen og de partier, der støtter forslaget.

Skriftlig fremsættelse

Flemming Kofod-Svendsen (KRF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en kommission med henblik på at omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken og undersøge den civile registrering.

(Beslutningsforslag nr. B 80).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.