



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2025-1

Kirkegårdsbestyrelse kunne ikke udelukke medlem valgt af menighedsråd

Resumé

5. marts 2025

Et medlem af en kirkegårdsbestyrelse klagede over, at kirkegårdsbestyrelsen havde udelukket ham fra bestyrelsen. Han var valgt til bestyrelsen af et af de menighedsråd, der samarbejdede i kirkegårdsbestyrelsen.

Forvaltningsret

12.2

Biskoppen og By-, Land- og Kirkeministeriet havde stadfæstet udelukkelsen. Ministeriet havde henvist til en analogi af § 15, stk. 5, i menighedsrådsloven eller principperne heri.

29.7

Det var ombudsmandens opfattelse, at kirkegårdsbestyrelsen hverken efter lov- eller aftalegrundlaget for samarbejdet om kirkegårdene eller godkendelsen af samarbejdet efter lov om forsøg i folkekirken havde kompetence til at beslutte, at klageren skulle udelukkes fra kirkegårdsbestyrelsen.

Kirkegårdsbestyrelsen havde efter ombudsmandens opfattelse heller ikke en sådan kompetence efter en analogi af § 15, stk. 5 og 6, i menighedsrådsloven.

Ombudsmanden henviste til bl.a., at de deltagende menighedsråd havde aftalt, at de hver udpegede to af deres folkevalgte medlemmer til kirkegårdsbestyrelsen. Det var udtryk for en aftalt balance i menighedsrådenes repræsentation og indflydelse i samarbejdet, og der var ikke i aftalegrundlaget bestemmelser, der indebar, at kirkegårdsbestyrelsen kunne foretage dispositioner, der ændrede på, hvem der skulle repræsentere de enkelte menighedsråd i kirkegårdsbestyrelsen.

Ombudsmanden henviste også til, at samarbejdet ifølge ministeriets godkendelse var under menighedsrådenes kontrol, og at det enkelte menighedsråd var forudsat at sikre sin repræsentation i bestyrelsen, hvis et medlem udtrådte af eller ikke overholdt sin mødepligt i bestyrelsen.

Endelig henviste ombudsmanden til, at andre myndigheder ikke uden hjemmel kan ændre et menighedsråds beslutning, og at kollegiale organer ikke uden særlige holdepunkter kan udelukke et af deres egne medlemmer.

(Sag nr. 24/01694)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

X Kirkegårde ejes i fællesskab af menighedsrådene i X Sogn, Y Sogn, Z Sogn, Æ Sogn og Ø Sogn. Menighedsrådene forvalter ifølge den samarbejdsaftale, de har indgået, deres ejerandele gennem X Kirkegårdsbestyrelse, der består af to folkevalgte menighedsrådsmedlemmer fra hvert af de nævnte menighedsråd. Bestyrelsen træffer beslutninger om kirkegårdene og bestyrer den daglige drift af dem.

Menighedsrådet i Y Sogn havde valgt dig som et af sine to medlemmer af kirkegårdsbestyrelsen.

Den 15. juni 2021 besluttede kirkegårdsbestyrelsen at udelukke dig fra denne. Biskoppen over Å Stift stadfæstede afgørelsen den 3. januar 2022, og By-, Land- og Kirkeministeriet (dengang Kirkeministeriet) stadfæstede den 1. juli 2023 biskoppens afgørelse. Ministeriet fastholdt sin afgørelse i et brev til dig af 1. marts 2024, efter at ombudsmanden havde sendt en tidligere klage fra dig videre til ministeriet.

Myndighederne har som begrundelse for udelukkelsen af dig henvist til bl.a. gentagne tilfælde af illoyalitet, herunder at du på egen hånd havde henvendt dig til stift, revisor og personale og var gået videre med sager i strid med beslutninger truffet i kirkegårdsbestyrelsen.

2. Retsgrundlag

2.1. X Kirkegårdes bestyrelse

Efter § 1, stk. 1, i menighedsrådsloven (nu lovbekendtgørelse nr. 1299 af 8. november 2023) styres et sogns kirkelige og administrative anliggender af menighedsrådet, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen. Det gælder også begravelsesvæsenet. Jeg henviser til § 34, stk. 2, i menighedsrådsloven, og § 9, stk. 1, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde (lovbekendtgørelse nr. 1156 af 1. september 2016).

Efter § 3 i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. (lovbekendtgørelse nr. 330 af 29. marts 2014) kan kirkeministeren tillade, at begravelsesvæsenet udskilles fra kirkens bestyrelse. Regler om begravelsesvæse-

nets bestyrelse fastsættes i så fald i en vedtægt, der godkendes af kirkeministeren. Det daværende kirkeministerium godkendte i 2011 med henvisning til denne bestemmelse en vedtægt for X Kirkegårdes udskillelse fra kirkernes bestyrelse.

Den 26. juni 2017 godkendte ministeriet efter § 4, stk. 1, i den dagældende lov nr. 460 af 15. maj 2017 om forsøg i folkekirken, at X Kirkegårde med virkning fra den 1. januar 2018 til den 31. december 2019 indgik i et forsøg efter denne lov.

Den forsøgsramme, som X Kirkegårde deltog i, var ”3. Forsøgsramme vedr. ændret organisering af samarbejder som selvstændig juridisk enhed – budgetsamrådsmodellen”, der er beskrevet i ministeriets notat af 17. maj 2017. Af notatet fremgår bl.a. følgende (jeg har markeret overskrifter med kursiv):

”Inspiration

Flere store samarbejder har udtrykt ønske om at kunne arbejde som en selvstændig juridisk enhed med bl.a. eget cvr-nummer og momsregnskab, egen arbejdsgiver i FLØS samt adgang til at udarbejde budget og regnskab i Økonomiportalen (altså en sidestilling med menighedsrådene).

...

Forsøgsindhold

...

Der er krav om en selvstændig bestyrelse for samarbejdet. Bestyrelsen skal bestå af minimum 2/3 læge menighedsrådsmedlemmer, som repræsenterer de i samarbejdet deltagende menighedsråd. (...)

...

Med denne forsøgsramme bliver det muligt for menighedsrådene kun at skulle forholde sig til samarbejdets økonomi én gang i løbet af året – i forbindelse med budgetsamrådet. (...)

Samarbejdet kvalificeres til at få status som selvstændig juridisk enhed og oprettes med eget cvr-nummer, eget momsregnskab, egen arbejdsgiver i FLØS m.v. Desuden får samarbejdet adgang til at udarbejde budget og regnskab i Økonomiportalen.

Der er tale om en sidestilling med menighedsrådene på den administrative front. (...)

...

Det nye er

Det nye er:

- (...)
- Samarbejder bliver en selvstændig juridisk enhed – under menighedsrådenes kontrol. Menighedsrådene skal kun én gang om året forholde sig til økonomien i samarbejdet. Det sker i forbindelse med det besluttende budgetsamråd for samarbejdet.”

I april 2019 forlængede ministeriet forsøgsperioden til den 31. december 2021. I december 2021 godkendte ministeriet med henvisning til lov nr. 432 af 16. marts 2021 om ændring af lov om forsøg i folkekirken (Mulighed for udfasningsperiode) en udfasningsperiode på to år for forsøget, så det løb til udgangen af 2023.

Lov om forsøg i folkekirken blev ophævet ved lov nr. 393 af 18. april 2023 om ændring af lov om menighedsråd, lov om folkekirkens økonomi og lov om forsøg i folkekirken (Udvidelse og forenkling af samarbejdsmuligheder, øget transparens og fleksibilitet i den lokale økonomistyring mv. og ophævelse af lov om forsøg i folkekirken).

Efter lovens § 4, stk. 3, fulgte samarbejder oprettet som selvstændige juridiske enheder efter lov om forsøg i folkekirken fortsat denne lovs regler indtil den 1. januar 2024. Herefter blev selvstændige juridiske enheder, der – som X Kirkegårde – var godkendt efter budgetsamrådsmodellen, med visse ændringer gjort permanente. Jeg henviser til menighedsrådslovens §§ 42 a og 43 og til § 1 i lov om folkekirkens økonomi (nu lovbekendtgørelse nr. 424 af 19. april 2023), der blev ændret ved § 1, nr. 1 og 3, og § 2, nr. 1, i lov nr. 393 af 18. april 2023 om ændring af lov om menighedsråd, lov om folkekirkens økonomi og lov om forsøg i folkekirken. Disse ændringer trådte i kraft den 1. maj 2023.

Bestemmelserne i menighedsrådslovens §§ 42 a og 43 har efter ændringen følgende ordlyd:

”§ 42 a. To eller flere menighedsråd kan indgå aftale om samarbejde om løsning af de opgaver, der finansieres af kirkekassen i medfør af § 2 i lov om folkekirkens økonomi. Samarbejderne kan oprettes som selvstændige juridiske enheder, hvis de opfylder betingelserne i § 1, stk. 2, i lov om folkekirkens økonomi (...).

...”

”§ 43. Ud over de i § 42 a nævnte tilfælde kan to eller flere menighedsråd indgå aftale om samarbejde, der kræver dispensation fra reglerne i kapitel 1-7 og 9 i denne lov samt regler i lov om valg til menighedsråd, lov om folkekirkens økonomi, lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde og lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. Samarbejderne kan oprettes som selvstændige juridiske enheder, hvis de opfylder betingelserne i § 1, stk. 2, i lov om folkekirkens økonomi. (...)

...”

Desuden indeholder menighedsrådslovens § 20 a, stk. 1, følgende bestemmelse:

”§ 20 a. To eller flere menighedsråd kan nedsætte (...) et fælles udvalg om kirkegårdsdrift, når de samarbejder i henhold til §§ 42 a eller 43. Fællesudvalgene handler på menighedsrådenes vegne.”

Af § 1, stk. 2 og 3, i lov om folkekirkens økonomi, der blev indsat i loven ved lov nr. 393 af 18. april 2023 om ændring af lov om menighedsråd, lov om folkekirkens økonomi og lov om forsøg i folkekirken, fremgår følgende:

”Stk. 2. Et samarbejde mellem flere menighedsråd efter §§ 42 a og 43 i lov om menighedsråd kan oprettes som en selvstændig juridisk enhed med eget regnskab, såfremt samarbejdets omfang udgør (...).

Stk. 3. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse for en kirkegård, som bestyres efter § 1, stk. 4, eller § 3 i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m.”

I forarbejderne til lov nr. 393 af 18. april 2023 er anført bl.a. følgende om selvstændige juridiske enheder omfattet af menighedsrådslovens §§ 42 a og 43:

”3.2.2. Kirkeministeriets overvejelser

...

(...) I forhold til de selvstændige juridiske enheder sidestilles disse administrativt med menighedsråd i forhold til udarbejdelse af bl.a. budget og regnskab, hvorfor bestyrelserne for disse enheder selvstændigt bør tage beslutninger vedrørende administrationen.

...

3.3.1. Gældende ret

(...) Der er (...) ikke i dag hjemmel i den kirkelige lovgivning til, at samarbejder mellem menighedsråd kan oprettes som selvstændige juridiske enheder (...).

Med hjemmel i lov om forsøg i folkekirken har der været udbudt to specifikke forsøg med mulighed for at oprette visse samarbejder mellem menighedsråd som selvstændige juridiske enheder. (...) [Forsøgsordninger] har i forsøgsperioden gjort det muligt at organisere samarbejder af en vis størrelse som selvstændige juridiske enheder. (...)

...

3.3.2. Kirkeministeriets overvejelser

...

(...) [S]amarbejder organiseret som selvstændige juridiske enheder [kan] ikke (...) bestyres af en fællesbestyrelse, idet disse administrativt sidestilles med menighedsråd i forhold til udarbejdelse af bl.a. budget og regnskab. Bestyrelserne for disse enheder bør derfor selvstændigt tage beslutninger vedrørende samarbejdets administration.

3.3.3. Den foreslåede ordning

Med den foreslåede ordning indsættes der en bestemmelse i § 1 i lov om folkekirkens økonomi (...), der muliggør oprettelse af selvstændige juridiske enheder og fastsætter de nærmere kriterier.

...

(...) [E]ndvidere [tilføjes] et stk. 3 i § 1 i lov om folkekirkens økonomi, hvorefter kirkegårde, som bestyres efter § 1, stk. 4, eller § 3 i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. på samme vilkår kan oprettes som selvstændige juridiske enheder. (...)

...

Samarbejder, der oprettes som selvstændige juridiske enheder, er, uanset betegnelsen 'selvstændige juridiske enheder', en måde at organisere de formelle rammer for samarbejder mellem menighedsråd ud fra de beføjelser, som er tillagt menighedsrådene i den folkekirkelige lovgivning. Det vil således fortsat være menighedsrådene, som kan oprette samarbejder som selvstændige juridiske enheder, og som dermed har kompetencen til at ændre eller trække sig fra samarbejdet. (...)

Endelig foreslås det, at det i de eksisterende bestemmelser om samarbejder mellem menighedsråd i kapitel 8 i lov om menighedsråd tilføjes, at samarbejder efter § 42 a og 43 i lov om menighedsråd kan oprettes som selvstændige juridiske enheder. (...)

...

Til § 1

Til nr. 1

...

Forslaget indebærer (...), at samarbejder, der oprettes som selvstændige juridiske enheder, ikke kan benytte en fællesbestyrelse (...). Dette skyldes, at et samarbejde, der oprettes som en selvstændig juridisk enhed, på en række områder sidestilles med et menighedsråd ved at få eget regnskab, eget budget, egne ansatte m.v. Det vil dog fortsat være menighedsrådene, som kan oprette samarbejder som selvstændige juridiske enheder, og som dermed har kompetencen til at ændre eller trække sig fra samarbejdet. (...).

...

Til nr. 3

...

Forslaget vil indebære, at de samarbejder, der oprettes som selvstændige juridiske enheder, ikke kan benytte en fællesbestyrelse (...). Dette skyldes, at et samarbejde, der oprettes som en selvstændig juridisk enhed, på en række områder sidestilles med et menighedsråd og får eget regnskab, eget budget, egne ansatte m.v.”

Jeg henviser herved til lovforslag nr. L 18 af 25. januar 2023, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 3.2.2 og 3.3.1-3.3.3, og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1 og 3, s. 31 og 33. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2022-23 (2. samling), tillæg A.

Af den gældende samarbejdsaftale fra 2018 vedrørende drift af X Kirkegårde fremgår bl.a. følgende:

”§ 1

Deltagere i samarbejdet

Stk. 1

Samarbejdet om drift af X Kirkegårde etableres mellem menighedsrådene i X sogn, Y sogn, Z sogn, Æ sogn og Ø sogn, X Søndre provsti.

...

§ 2

Ejerskab af X Kirkegårde

Stk. 1

X Kirkegårde ejes i fællesskab af menighedsrådene (...).

Stk. 2.

Den daglige drift bestyres af X Kirkegårdsbestyrelse.

...

§ 4

Kirkegårdsbestyrelsens sammensætning

Stk. 1.

Kirkegårdsbestyrelsen består af 2 folkevalgte menighedsrådsmedlemmer fra hvert af de sogne som deltager i samarbejdet.

Stk. 2.

Hvis et medlem udtræder af kirkegårdsbestyrelsen, vælger det menighedsråd, der har indsat vedkommende, et nyt medlem.

Stk. 3 Konstituering

Den nyvalgte kirkegårdsbestyrelse, skal indkaldes, samt have konstitueret sig inden 4. søndag i advent efter ordinært menighedsrådsvalg. Formanden for X Sogns menighedsråd indkalder til det første møde.

...

§ 5

Kirkegårdsbestyrelsens ansvar, funktioner og beføjelser

Stk. 1.

Kirkegårdsbestyrelsen varetager menighedsrådenes samlede ansvar for kirkegårdens virksomhed. Menighedsrådene forvalter deres ejerandel gennem de to bestyrelsesrepræsentanter i kirkegårdsbestyrelsen, som har et selvstændigt overordnet ansvar for driften og ledelsen af X Kirkegårde, og udfører sin virksomhed, ifølge gældende regler inden for den kirkelige lovgivning.

Stk. 2.

Til varetagelse af den daglige drift ansætter kirkegårdsbestyrelsen en kirkegårdsleder (...).

...

Stk. 4

Beslutninger vedrørende kirkegårdene træffes i kirkegårdsbestyrelsen.”

Af den gældende forretningsorden fra 2018 for X Kirkegårdes bestyrelse fremgår bl.a. følgende:

”Bestyrelsesmedlemmerne.

§ 2

Stk. 1. Medlemmerne har pligt til at deltage i bestyrelsens møder.

Stk. 2. (...) Ved mere end 2 måneders fravær, forventer kirkegårdsbestyrelsen, at det pågældende menighedsråd udpeger en stedfortræder, og dette meddeles til kirkegårdsbestyrelsens formand. Hvis begge repræsentanter for et menighedsråd er fraværende udover 1 møde, kontakter formanden for kirkegårdsbestyrelsen det pågældende menighedsråds formand med henblik på at sikre menighedsrådets repræsentation i bestyrelsen.

...

Stk. 7. Hvis et medlem udtræder, vælger det menighedsråd, der har indsat vedkommende, et nyt medlem.

Konstituering

§ 3

Stk. 1. Den nyvalgte kirkegårdsbestyrelse skal indkaldes, samt have konstitueret sig inden 2. søndag i advent efter ordinært menighedsrådsvalg. Formanden for X sogns menighedsråd indkalder til det første møde.

...”

2.2. Menighedsrådsloven mv.

Menighedsråd er kollegiale organer, der ikke indgår i et over-/underordningsforhold til andre myndigheder, og andre myndigheder kan ikke uden hjemmel ændre et menighedsråds beslutning eller handle i dets sted. Jeg henviser til Anders Jørgensen, De folkekirkelige forvaltningsmyndigheder og deres indbyrdes kompetencemæssige forhold, trykt i U 2016B.15 (22), og Preben Espersen, Lov om menighedsråd med kommentarer. Normalforretningsordenen med kommentarer, 2. udgave (1998), s. 30.

Et kollegialt organ kan ikke uden særlige holdepunkter udelukke et af sine egne medlemmer fra det kollegiale organ. Jeg henviser – for så vidt angår særlige forvaltningsorganer – til Bent Christensen, Nævn og Råd (1958), s. 174.

En sådan hjemmel findes for så vidt angår menighedsråd i § 15, stk. 5 og 6, i menighedsrådsloven, der har følgende ordlyd:

”Stk. 5. Et medlem, som vedholdende undlader at opfylde sine pligter som medlem af rådet, skal udtræde af rådet.

Stk. 6. Menighedsrådet afgør, om betingelserne for udtrædelse efter stk. (...) 5 er opfyldt. Menighedsrådets afgørelse herom kan indbringes for biskoppen, hvis afgørelse kan indbringes for kirkeministeren.”

3. By-, Land- og Kirkeministeriets opfattelse

By-, Land- og Kirkeministeriet har anført, at det følger af § 4, stk. 1 og 2, i samarbejdsaftalen vedrørende drift af X Kirkegårde, at det er menighedsrådet, der vælger sine medlemmer til kirkegårdsbestyrelsen. Det taler efter ministeriets opfattelse for, at kompetencen til at udelukke et medlem af kirkegårdsbestyrelsen også burde tilkomme det menighedsråd, der har udpeget det pågældende medlem af kirkegårdsbestyrelsen. Det er ministeriets opfattelse, at der er fri adgang for de samarbejdende menighedsråd til løbende at udskifte menighedsrådets repræsentanter i samarbejdet, medmindre vedtægten for samarbejdet indeholder andre regler herfor. Et menighedsråd har en interesse i at have den repræsentant, der bedst muligt kan forvalte menighedsrådets ejerandel i samarbejdet.

Ministeriet mener dog, at kirkegårdsbestyrelsen med rette er anset for at have kompetencen til at beslutte, at du skulle udelukkes fra bestyrelsen.

Ministeriet har i den forbindelse anført, at det således må veje tungere, at kirkegårdsbestyrelsen som en afledt konsekvens af, at den træder i stedet for menighedsrådet ved varetagelsen af sine opgaver, også må overtage den kompetence til at udelukke medlemmer, der efter § 15, stk. 5, i menighedsrådsloven er tillagt menighedsrådet. Ministeriet har også henvist til, at det følger af samarbejdsaftalens § 5, stk. 4, at kirkegårdsbestyrelsen har kompetence til at træffe beslutninger vedrørende kirkegårdene. Ministeriet har anført, at kirkegårdsbestyrelsen i forhold til dig var nærmest til at træffe beslutningen om udelukkelse, bl.a. fordi de handlinger, der har begrundet udelukkelsen af dig, har haft betydning for ansatte, som kirkegårdsbestyrelsen har haft arbejdsgiveransvaret for, og for den opgave, som bestyrelsen varetager i forhold til driften af kirkegårdene.

Det retlige grundlag for beslutningen om at udelukke dig er efter ministeriets opfattelse en analogi af § 15, stk. 5, i menighedsrådsloven eller principperne heri.

Ministeriet har i den forbindelse henvist til bl.a., at spørgsmålet om at udelukke et medlem ikke er særskilt reguleret i samarbejdsaftalen, samt at kirkegårdsbestyrelsen er etableret af menighedsråd og består af medlemmer af disse, hvorfor principperne i det underliggende lovgrundlag for menighedsråd efter ministeriets opfattelse finder anvendelse. Det gælder bl.a. principperne i § 15, stk. 5, i menighedsrådsloven. Ministeriet har også anført, at det har betydning for anvendelsen af en analogi af bestemmelsen, at medlemmerne af kirkegårdsbestyrelsen er valgt af menighedsrådene til forskel fra menighedsrådsmedlemmer, der er valgt ved direkte valg.

Ministeriet har oplyst, at X Kirkegårdsbestyrelse er et samarbejde mellem menighedsråd efter kapitel 8 i menighedsrådsloven, og at det følger af lovens § 20 a, stk. 1, at et fælles udvalg om kirkegårdsdrift nedsat af flere menighedsråd som et samarbejde i henhold til lovens § 42 a eller § 43 handler på menighedsrådenes vegne.

Ministeriet har desuden henvist til, at X Kirkegårdsbestyrelse i 2017 er oprettet som en selvstændig juridisk enhed og godkendt i forbindelse med ministeriets 3. forsøgsramme, hvorved der skete en sidestilling med menighedsrådene på den administrative front.

4. Din opfattelse

Du mener ikke, at der i menighedsrådsloven eller i samarbejdsaftalen mellem menighedsrådene er givet kirkegårdsbestyrelsen ret til at udelukke et medlem udpeget af et folkevalgt organ (menighedsrådet). Det må efter din opfattelse i givet fald være Menighedsrådet i Y Sogn, der har udpeget dig som medlem af kirkegårdsbestyrelsen, som også kan udelukke dig fra denne.

5. Mine bemærkninger

5.1. Lovgrundlaget for samarbejdet om X Kirkegårde og godkendelsen af det

Samarbejdet i X Kirkegårdsbestyrelse blev etableret med hjemmel i § 3 i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m.

By-, Land- og Kirkeministeriet har henvist til, at samarbejdet om X Kirkegårde i 2017 blev oprettet som selvstændig juridisk enhed og godkendt efter lov nr. 460 af 15. maj 2017 om forsøg i folkekirken. Indtil udgangen af 2023, og dermed på tidspunktet for udelukkelsen af dig fra kirkegårdsbestyrelsen, var samarbejdet reguleret af lov om forsøg i folkekirken.

Ministeriet har desuden oplyst, at X Kirkegårdsbestyrelse er et samarbejde mellem menighedsråd efter kapitel 8 i menighedsrådsloven. To eller flere menighedsråd kan efter lovens § 20 a nedsætte et fælles udvalg om kirkegårdsdrift, når de samarbejder i henhold til §§ 42 a eller 43. Bestemmelserne i §§ 42 a og 43 gav ikke på tidspunktet for udelukkelsen af dig fra kirkegårdsbestyrelsen adgang til at etablere samarbejder mellem menighedsråd som selvstændige juridiske enheder.

Jeg henviser til pkt. 2.1 og 3 ovenfor.

Den nævnte lovgivning indeholder ikke regler om kirkegårdsbestyrelsens adgang til at udelukke et medlem, og spørgsmålet er heller ikke omtalt i forarbejderne hertil.

På tidspunktet for udelukkelsen af dig fra X Kirkegårdsbestyrelse var samarbejdet som nævnt ovenfor reguleret af det daværende kirkeministeriums godkendelse i henhold til § 4, stk. 1, i lov om forsøg i folkekirken.

Forsøgsrammen er beskrevet i ministeriets notat af 17. maj 2017 om 3. forsøgsramme, hvoraf det fremgår, at der var tale om en "sidestilling med menighedsrådene på den administrative front", jf. pkt. 2.1 ovenfor.

Om den nævnte administrative sidestilling er det i notatet nærmere anført bl.a., at forsøget var inspireret af, at der var blevet "udtrykt ønske om at kunne arbejde som en selvstændig juridisk enhed med bl.a. eget cvr-nummer og momsregnskab, egen arbejdsgiver i FLØS samt adgang til at udarbejde budget og regnskab i Økonomiportalen (altså en sidestilling med menighedsrådene)". Om forsøgets indhold er i notatet tilsvarende anført, at "[s]amarbejdet kvalificeres til at få status som selvstændig juridisk enhed og oprettes med eget cvr-nummer, eget momsregnskab, egen arbejdsgiver i FLØS mv. Desuden får samarbejdet adgang til at udarbejde budget og regnskab i Økonomiportalen. Der er tale om en sidestilling med menighedsrådene på den administrative front (...)".

Den i notatet beskrevne sidestilling med menighedsråd angår således den økonomiske administration, økonomistyring og regnskab mv.

Jeg henviser i den forbindelse også til, at deltagelse i forsøget var betinget af bl.a., at samarbejdet blev ledet af folkevalgte menighedsrådsmedlemmer (for mindst 2/3 af bestyrelsens vedkommende), og samarbejdet var ifølge det daværende kirkeministeriums notat "under menighedsrådenes kontrol".

Lov nr. 393 af 18. april 2023 om ændring af lov om menighedsråd og lov om folkekirkens økonomi og om ophævelse af lov om forsøg i folkekirken, der gjorde indholdet af forsøgsordningen permanent, er i øvrigt udtryk for det

samme. Det fremgår således af forarbejderne til loven, at de omfattede samarbejder på en række områder som eget regnskab, budget, egne ansatte mv. sidestilles med menighedsråd, men at det fortsat er menighedsrådene, der har kompetencen til at ændre eller trække sig fra samarbejdet. Jeg henviser til pkt. 2.1 ovenfor.

Bemærkningen i lovens forarbejder om, at "[b]estyrelserne for disse enheder selvstændigt bør tage beslutninger vedrørende samarbejdets administration", jf. pkt. 2.1 ovenfor, må efter min opfattelse forstås i overensstemmelse hermed og anses tilsvarende at sigte til beslutninger om samarbejdets drift mv., men ikke beslutninger, der berører menighedsrådenes repræsentation og indflydelse i samarbejdet.

5.2. Aftalegrundlaget for samarbejdet om X Kirkegårde

Samarbejdet om X Kirkegårde er inden for de lovgivningsmæssige rammer mv., jf. pkt. 2.1 og 5.1 ovenfor, reguleret af det, som de fem deltagende menighedsråd har fastsat i samarbejdsaftalen vedrørende drift af X Kirkegårde. Heri har menighedsrådene aftalt de nærmere vilkår for deres samarbejde, herunder om menighedsrådenes repræsentation og indflydelse i samarbejdet og om, hvilke beføjelser der er tillagt kirkegårdsbestyrelsen. Kirkegårdsbestyrelsen har fastsat nærmere regler for sit arbejde i sin forretningsorden.

De deltagende menighedsråd har i samarbejdsaftalens § 4, stk. 1 og 3, bestemt, at de hver udpeger to af deres folkevalgte medlemmer til kirkegårdsbestyrelsen. Menighedsrådene kan dermed vælge de medlemmer til bestyrelsen, som det enkelte menighedsråd skønner bedst muligt kan varetage dets interesser. Bestemmelserne er udtryk for en aftalt balance i menighedsrådenes repræsentation og indflydelse i samarbejdet.

Der er ikke i aftalegrundlaget for kirkegårdsbestyrelsen fastsat bestemmelser, der indebærer, at kirkegårdsbestyrelsen kan foretage dispositioner, der ændrer på, hvem der skal repræsentere de enkelte menighedsråd i kirkegårdsbestyrelsen.

Derimod fremgår det af samarbejdsaftalens § 4, stk. 2, at det menighedsråd, der har indsat et medlem, der udtræder, vælger et nyt medlem. Desuden fremgår det af forretningsordenens § 2, stk. 2, at det er det pågældende menighedsråd, og ikke kirkegårdsbestyrelsen, der skal drage konsekvensen, hvis et medlem af kirkegårdsbestyrelsen ikke overholder pligten til at deltage i bestyrelsens møder.

Særligt for så vidt angår det, som By-, Land- og Kirkeministeriet har anført om, at det følger af samarbejdsaftalens § 5, stk. 4, at kirkegårdsbestyrelsen har kompetence til at træffe beslutninger om kirkegårdene, må denne be-

stemmelse efter min opfattelse læses i sammenhæng med samarbejdsaftalens § 2, stk. 2, om, at den daglige drift bestyres af X Kirkegårdsbestyrelse, § 5, stk. 1, om, at kirkegårdsbestyrelsen har et selvstændigt overordnet ansvar for driften og ledelsen af X Kirkegårde samt § 5, stk. 2, om, at kirkegårdslederen varetager den daglige drift.

Beføjelsen efter samarbejdsaftalens § 5, stk. 4, til at træffe beslutninger om kirkegårdene angår således efter min opfattelse beslutninger vedrørende driften og ledelsen af X Kirkegårde, men ikke beslutninger, der angår menighedsrådenes repræsentation og indflydelse i samarbejdet.

5.3. Analogi af § 15, stk. 5 og 6, i menighedsrådsloven eller anvendelse af principperne heri

Bestemmelserne i § 15, stk. 5 og 6, i menighedsrådsloven regulerer et menighedsråds adgang til at udelukke sine medlemmer. Bestemmelserne regulerer ikke (direkte) adgangen for et samarbejdsorgan mellem menighedsråd som X Kirkegårdsbestyrelse til at udelukke sine medlemmer. Spørgsmål herom er heller ikke omtalt i forarbejderne til bestemmelserne.

Kirkegårdsbestyrelsen varetager opgaver, som de deltagende menighedsråd ellers efter lovgivningen skulle varetage, og det er medlemmer af menighedsrådene, der leder og deltager i samarbejdet. Dette kan give grundlag for, at lovgivningen om menighedsråd – eller principperne i denne – inddrages ved fortolkning og udfyldning af aftalegrundlaget for samarbejdet og efter omstændighederne kan finde analog anvendelse f.eks. med hensyn til spørgsmål om intern administration og afvikling af møder i kirkegårdsbestyrelsen.

En beslutning om at udelukke et medlem af kirkegårdsbestyrelsen har imidlertid en anden karakter og angår menighedsrådenes repræsentation og indflydelse i samarbejdet.

Hertil kommer, at samarbejdet i kirkegårdsbestyrelsen ifølge det daværende kirkeministeriums notat om forsøgsrammen var under menighedsrådenes kontrol, samt at det som ovenfor nævnt er det enkelte menighedsråd, der er forudsat at sikre sin repræsentation i kirkegårdsbestyrelsen, hvis et medlem udtræder af eller ikke overholder sin mødepligt i bestyrelsen, ligesom et menighedsråd i øvrigt ifølge By-, Land- og Kirkeministeriet også løbende kan udskifte de medlemmer, som det har valgt til bestyrelsen.

Jeg henviser endelig til det, der fremgår ovenfor under pkt. 2.2 om, at andre myndigheder ikke uden hjemmel kan ændre et menighedsråds beslutning f.eks. om, hvem der skal repræsentere menighedsrådet i en kirkegårdsbestyrelse eller handle i dets sted, og om, at kollegiale organer ikke uden særlige holdepunkter kan udelukke et af deres egne medlemmer.

Det er på baggrund af det anførte min opfattelse, at bestemmelserne i menighedsrådslovens § 15, stk. 5 og 6, ikke i det foreliggende tilfælde som anført af By-, Land- og Kirkeministeriet kan anvendes analogt.

5.4. Konklusion

Sammenfattende er det på den angivne baggrund min opfattelse, at X Kirkegårdsbestyrelse hverken efter lovgrundlaget for samarbejdet om X Kirkegårde, godkendelsen af samarbejdet efter lov om forsøg i folkekirken, aftalegrundlaget for samarbejdet, en analogi af § 15, stk. 5 og 6, i menighedsrådsloven eller på baggrund af det, som By-, Land- og Kirkeministeriet i øvrigt har anført, havde kompetence til at beslutte, at du skulle udelukkes fra kirkegårdsbestyrelsen.

Jeg har gjort By-, Land- og Kirkeministeriet, biskoppen over Å Stift og X Kirkegårdsbestyrelse bekendt med min opfattelse.

Det følger af samarbejdsaftalen vedrørende drift af X Kirkegårde, at de deltagende menighedsråd efter hvert menighedsrådsvalg skal vælge medlemmer til kirkegårdsbestyrelsen.

Der blev afholdt menighedsrådsvalg i efteråret 2024, og Menighedsrådet i Y Sogn valgte den (dato) sine nuværende medlemmer af kirkegårdsbestyrelsen.

På den baggrund foretager jeg mig ikke mere i sagen.