

Høringsvar over udkast til forslag til lov om ændring af lov om trossamfund uden for folkekirken, lov om ansættelse i stillinger i folkekirken m.v. og lov om valgmenigheder ("Afskaffelse af 3-årigt tilsyn med anerkendte trossamfund, decentralisering af præsteansættelser m.v. og administrative opgaver m.v. i folkekirken som følge af opgavebortfald")

Kirkeministeriet har den 2. september 2024 udsendt ovennævnte høring.
Nærværende høringssvar vedrører primært forslaget §§ 2 og 3.

Af høringsskrivelsen fremgår det blandt andet, at der indgår "i det væsentlige følgende ændringer":

1. Det foreslås, at biskoppen fremover varetager opgaven med stadfæstelse af valgmenighedspræster, og at kirkeministeren bemyndiges til at overlade sin kompetence til at ansætte præster i folkekirken og til at træffe afgørelser om tjenesteboliger for præster til en myndighed under By-, Land- og Kirkeministeriet.
2. **Derudover foreslås indførelse af en bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om klageadgang for afgørelser inden for folkekirkens ansættelses- og personaleområde.**
3. Endelige foreslås afskaffelse af det 3-årige tilsyn med anerkendte trossamfund, der blev indført med vedtagelsen af trossamfundsloven i 2017. " [min fremhævninng].

Indledningsvist til det med fed fremhævede:

Denne overskrift er misvisende, idet lovforslaget indeholder forslag om indsættelse af bemyndigelse til at afskære klageadgang for afgørelser i sager, hvori biskopperne træffer afgørelser vedrørende præsters ansættelsesforhold.

Når biskopperne i dag træffer afgørelser i sager om eksempelvis tildeling af advarsler til præster, kan disse sager påklages til Kirkeministeriet. Imidlertid ønsker Kirkeministeriet nu med lovforslaget at give adgang til at "afskære klageadgangen" (se bl.a. side 15) i blandt andet ansættelsesretlige sager.

Rækkevidden heraf er imidlertid uklar.

Bemærkningerne nedenfor vil påpege nogle af de uklarheder og mangler, som lovforslaget indeholder, herunder:

- En problematisering af, at det ikke fremgår hvilke sager og afgørelser, der ikke længere vil kunne ankes, idet dette ikke er præciseret nærmere
- Problematisering af, om der i lovforslagets bemyndigelsesbestemmelse fx også ligger, at biskopperne skal kunne få afskedigelseskompetencen tildelt efterfølgende – med samtidig afskæring af ankeadgang.
- Problematisering af at bemyndigelsesbestemmelsen foreslås indsat i lov om ændring af lov om ansættelse i stillinger i folkekirken m.v., men foreslås at gå udover lovens anvendelsesområde/have en videre rækkevidde.

Vedrørende den foreslåede bemyndigelse.

Lovforslagets § 2, 2. pkt. har følgende formulering:

”Klageadgang

§ 24 a. Kirkeministeren kan fastsætte regler om adgangen til at klage over afgørelser i ansættelses- og personalesager, herunder om, at afgørelserne ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.”

Lovteknisk er der tale om forslag til en ændret formulering i lov om ansættelse i stillinger i folkekirken mv.

Denne lov vedrører grundlæggende – som titlen antyder – ansættelse i stillinger i folkekirken (præster, provster, domprovster, kirke- og kirkegårdsfunktioner og stillinger ved stiftsadministrationerne).

Problemet er imidlertid, at der i forslaget bemærkninger (fx side 14 nederst) står, at *”Regler om klageadgang vil således kunne omfatte afgørelser i ansættelses- og personalesager, **uanset** om den pågældende afgørelse er truffet med hjemmel i ansættelsesloven, den almindelige ledelsesret eller på baggrund af DL 2-17-1. [min fremhævning].*

Dette betyder med andre ord, at der indsættes en bemyndigelse i ansættelsesloven, som går udover, hvad ansættelsesloven vedrører.

Dette kan undre. En bemyndigelse i en lov kan alene vedrøre afgørelser i henhold til den lov, hvori bemyndigelsen er indsat.

Bemyndigelse til hvad?

En indsat bemyndigelsesbestemmelse siger endvidere ikke i sig selv hvilke sager, der ikke længere vil skulle kunne ankes hhv. i hvilke sager, man ønsker at "fastsætte regler om klageadgang".

Så hvad er det nærmere, der ikke længere vil skulle kunne ankes? Hvilke afgørelser tænkes der nærmere på med henvisningen til DL 2-17-1 og den almindelige ledelsesret? Gælder det også afgørelser om afsked? Menes der med andre ord med "personalesager" også sager om afsked?

Lovforslagsteksten nævner ordene "afskedigelse" flere steder (fx side 9 og 23). Men er det tanken, at biskopperne fremover skal have afskedigelsesbeføjelser også, og dermed skal kunne træffe afgørelse om afsked af tjenestemand- og overenskomstansatte præster med samtidig afskæring af klageadgangen?

Med andre ord: Skal andre end ansættelsesmyndigheden kunne få delegeret afskedigelseskompetencen, uden at den ansættende myndighed kan inddrages?

En bemyndigelsesbestemmelse i en lov om ansættelser af præster og provster kan som nævnt ikke lovligt danne grundlag for afskæring af klageadgang i sager, der går udover lovens anvendelsesområde, herunder i sager om afsked, hvis biskopperne måtte få tildelt afskedigelseskompetence. Dette vil tillige være i strid med tjenestemandslovens § 26, stk. 2, for så vidt angår uansøgt afsked af tjenestemænd.

Forslagets ordlyd sår alvorlig tvivl om hensigten.

Uensartet praksis

Det fremgår desuden af forslaget:

"Forslaget skal derfor medvirke til, at ressourceanvendelsen i By-, Land- og Kirkeministeriet optimeres og fokuseres på ministeriets kerneopgaver, uden at der samtidig hermed sker en svækkelse af præsters eller provsters retssikkerhed, idet der i de 10 stiftsadministrationer er den nødvendige faglige, herunder juridiske, ekspertise til rådighed for behandlingen af ansættelses- og personalesager vedrørende præster og provster."

Præsteforeningen ser en række problematiske forhold i relation til dette udsagn, blandt andet følgende:

Præster og provster har i dag mulighed for – via Præsteforeningen eller på eget initiativ – at påklage en biskops afgørelse til Kirkeministeriet. Dette er en retssikkerhedsgaranti for den enkelte præst/provst.

Præsteforeningen/præster har fået afgørelser truffet af biskopperne omgjort i Kirkeministeriet, og anser det selvsagt for en betryggelse, at den myndighed, der har ansættelses- og afskedigelseskompetencen, også kan inddrages i de sager, hvori der iværksættes ansættelsesretlige sanktioner.

Yderligere bemærkes, at Præsteforeningen oplever en uensartet praksis på tværs af stifterne. Biskopper og stiftsadministrationer kan have forskellige tilgange, og ligeledes vurdere og behandle sagerne forskelligt.

Det er derfor også essentielt for at imødegå risikoen for forskelsbehandling, at muligheden for at inddrage den centrale ansættelsesmyndighed via klageadgangen er til stede for at højne lighed i forvaltningen af de personalemæssige forhold for samme faggruppe.

Til sammenligning kan nævnes ansættelser indenfor politiet, hvor Rigspolitiets afgørelser kan ankes til Justitsministeriet.

Prøvelse af det forvaltningsretlige skøn:

Af side 15f i forslaget er der anført en sammenligning mellem "aftalte lønforbedringer" og iværksættelse af "diskretionære ansættelsesretlige reaktioner". Argumentet er, at når biskoppen kan vurdere den ene del, kan biskoppen også vurdere den anden del.

Præsteforeningen finder sammenligningen besynderlig. Aftalte lønforbedringer er jo netop aftaler, der hviler på en kollektiv, gensidigt indgået aftale mellem Præsteforeningen og Kirkeministeriet, og hvor der er mulighed for fra Præsteforeningens side at fremføre forslag og tillige gå i rette med eksempelvis ikke-relevante hensyn mv. i de konkrete lønforhandlinger med biskopperne.

Dette kan ikke sammenlignes med ensidige, ansættelsesretlige skridt, og det kan undre, at dette anføres i forslaget som et argument. Klageadgangen vedrører ikke afgørelser om løn, som det ellers er anført flere steder i lovforslaget (fx side 23).

Det anføres endvidere i lovforslaget:

"Det er på denne baggrund By-, Land- og Kirkeministeriets vurdering, at den eksisterende generelle klagemulighed til By-, Land- og Kirkeministeriet forekommer uhensigtsmæssig. By-, Land- og Kirkeministeriet lægger herved vægt på, at afgørelserne i disse sager beror på skønsmæssige overvejelser af en sådan karakter, at ministeriets grundlag for at foretage en materiel prøvelse i sagerne reelt ofte er begrænsede.

Dette er ikke korrekt. Ministeriet har forvaltningsretlig mulighed for og pligt til at afprøve afgørelserne (og har også gjort det i konkrete sager), fx i det omfang den retlige subsumption er usikker, hvor der kan være tale om mulige overtrædelser af lighedsgrundsætningen, magtfordrejlslæren, proportionalitetsgrundsætningen og andre forvaltningsretlige grundregler mv.

Al den stund at ministeriet er ansættelsesmyndighed, er de forpligtet til at sikre korrekt forvaltning af de medarbejdere, de har ansat.

Den overordnede myndighed skal også påse, at de forvaltningsretlige regler om partshøring, begrundelse mv. er overholdt, herunder om der leves op til forpligtelsen om den ulovhjemlede, udvidede partshøringsforpligtelse.

Det er en stor retssikkerhedsgaranti, man fratager den, hvem afgørelsen vedrører, såfremt man vælger at afskære klageadgangen.

Desuden er der langt fra altid tale om sager baseret på skøn. Så præmissen er ikke korrekt og bemærkningerne misvisende.

Tjenestemandsretlige spor:

I lovforslaget (side 8) er der henvist til cirkulære af nr. 10913 af 15. marts 2005 om visse ændringer af administrationen af præsters løn- og ansættelsesvilkår mv. Her har biskopperne fået tildelt kompetencen til at behandle og afgøre visse sager om tjenesteforseelser, det vil sige behandling af visse disciplinærsager vedrørende præster (uddrag fra cirkulæret: "...bemyndiger ministeriet herved biskopperne til at behandle og afgøre sådanne sager, såfremt den disciplinære afgørelse på forhånd må forventes ikke at ville overstige en advarsel, irrettesættelse eller bøde på ikke over 1/25 af tjenestemandens månedsløn, jfr. tjenestemandenslovens § 24.").

Bemyndigelse henviser til tjenestemandenslovens kapitel 4, som alene vedrører disciplinærsager ("*Suspension, disciplinærfølgning og injuriersøgsmål.*")

Der er ikke her givet bemyndigelse til behandling af de diskretionære tjenestemandssager eller for den sags skyld sager vedrørende overenskomstansatte præster og provster.

Behandling af disse sager vil ligeledes kræve en bemyndigelse, da ansættelsesforholdet er i Kirkeministeriet. En sådan bemyndigelse er ikke givet.

Der er en væsentlig proceduremæssig forskel på, om en sag kører i det disciplinære hhv. det diskretionære spor, og det er derfor også af afgørende vigtighed, at myndigheden er bevidst om forskellen, og administrerer sagerne i henhold hertil.

Præsteforeningen undrer sig derfor over, at man nu i lovforslaget behandler det hele under ét og ikke nærmere redegør for forskellen, endsigse tager højde for, at der ikke er givet bemyndigelse til biskopperne udover de disciplinære sager.

Det er Præsteforeningens generelle erfaring, at der i stifterne i praksis sker sagsbehandling af sagerne uden skelen til den afgørende forskel i den tjenstemandsretlige lovgivning, ligesom der i praksis ikke skeles til rækkevidden af bemyndigelsen i cirkulæret fra 2005. Det bemærkes i øvrigt, at ministeriet i 2005-cirkulæret præciserer, at såvel retsregler som de forvaltningsretlige regler kan efterprøves under en eventuelt anke.

Derfor er det ikke betryggende, hvis det nu overlades til ti forskellige myndigheder at forvalte regler, der ikke nødvendigvis følges ensartet i forvejen eller stringent i forhold til de forskellige tjenestemandretlige spor.

Ministeriet vil muligvis anføre, at det følger af ledelsesretten, at disse sager kan varetages af biskopperne/stifterne – også de sager, der ikke kører efter tjenestemandsløvens kapitel 4. I givet fald kan man imidlertid så spørge, hvorfor man i 2005 mente, der skulle en bemyndigelse til i relation til visse sager vedrørende de tjenestemandansatte præster.

At biskopperne varetager den daglige ledelse af præster og provster, er ikke ensbetydende med, at de også kan træffe egentlige forvaltningsretlige afgørelser udenfor egentlig bemyndigelse.

Lovforslaget tager ikke højde for dette – endsigse redegør nærmere for denne problemstilling. Tværtimod lægges det til grund, at dette sker på trods af den manglende hjemmel hertil.

Det kan tilføjes, at der er uensartethed i, hvor langt biskopper går i relation til ledelsesretten. Der er forkyndelsesfrihed – herunder teologisk - i relation til varetagelse af embedet. Et præsteembede er en selvstændig forvaltningsmyndighed, hvorefter en biskop ikke kan pålægge en præst tjenestebefalinger i relation til udøvelsen af embedet. Der skal skelnes mellem embede og person.

En afskæring af ankeadgang svækker retssikkerheden for den enkelte, da der ikke vil kunne ske efterprøvelse af grænserne herfor.

Økonomi:

I lovforslaget er det anført, at der forventes at være en mindreudgift på 0,8 mio.kr. fra 2025 og frem.

0,8 mio. kr. svarer cirka til et årsværk. Det er disproportionalt set i relation til den reduktion i retssikkerhed, der lægges op til.

Side 15 i forslaget er det anført, at forslaget skal medvirke til, at *"... ressourceanvendelsen i ministeriet optimeres og fokuseres på ministeriets kerneopgaver..."* Hertil kan anføres, at personaleforvaltning af de personer, der er ansat under Kirkeministeriet, vel må betragtes som en af ministeriets kerneopgaver.

Man kan hertil yderligere anføre, at ministeriet tilsyneladende ikke har regnet med omkostningerne til det øgede antal retssager, som en manglende ankeadgang vil kunne medføre.

Det kan desuden bekymre, at præstebevillingen fremover vil skulle bruges til opgaver, der ellers ikke er dækket af denne bevilling. Det er vanskeligt at se for sig, at stifterne vil kunne løfte de ekstra opgaver indenfor den eksisterende bevilling.

Tilbagevirkende kraft?

Den foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse efterlader den usikkerhed, om der er mulighed for, at der kan ske lovgivning med tilbagevirkende kraft.

Det fremgår således af lovforslaget:

"§ 4

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. januar 2025, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Lovens § 3 finder ikke anvendelse på ansøgninger indgivet før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler i lovekendtgørelse nr. 797 af 24. juni 2013 om valgmenigheder anvendelse."

§ 3 handler om lov om valgmenigheder.

Så spørgsmålet er, om forslaget kan læses således, at der vil kunne ske lovgivning med tilbagevirkende kraft, således at andre sager end sager vedrørende valgmenigheder, der før 1. januar 2025 er påklaget til Kirkeministeriet, kan hjemsendes og herefter vil være at betragte som endelige.

Det vil være en væsentlig svækkelse af retssikkerheden for dem, hvis sager pt. ligger i Kirkeministeriet vedrører, hvis biskoppernes afgørelse kan blive hjemsendt og herefter blive betragtet som endelige.

Ikrafttrædelsesbestemmelsen er med andre ord uklart formuleret, hvilket også her er affødt af uklarheden af hvilke sager, der ikke længere vil skulle kunne ankes.

Henvisning til ombudsmand og domstole:

I lovforslaget er det angivet (side 16), at en afgørelse over en provst/præst fremover ved afskæring af klageadgang vil kunne påklages til ombudsmanden.

Dette er en ringe retssikkerhed for den enkelte i forhold til i dag. For ombudsmanden kan ikke ændre en afgørelse, men alene henstille og udtale kritik. Endvidere har ombudsmand Niels Fenger i en artikel fra 2021 i "Juristen" nr. 5 og 6 nærmere redegjort for de prøvelsesbegrænsninger, der findes indenfor det ansættelsesretlige område. Ikke alle sager egner sig til prøvelse hos ombudsmanden.

Så den enkelte er henvist til at anlægge sag ved domstolene, hvis en afgørelse ønskes ændret. Dette er en både dyr og langsommelig proces.

Afslutningsvist:

Lovforslaget – især §§ 2 og 3 – indeholder flere uklarheder.

Der er meget lidt hjælp at hente i forslaget i relation til fx i hvilke typer af sager, ankeadgangen påtænkes at blive afskåret. Det er ikke præciseret/formuleret, hvad der nærmere ønskes delegeret. Med andre ord: Hvad ligger der nærmere i "ansættelses- og personalesager".

Forslaget kan læses, som om der gives en blankocheck til Kirkeministeriet til at fastsætte områder, hvor ankeadgangen afskæres. Det er en mangel, at det ikke er præciseret hvilke afgørelser, der ikke længere vil skulle kunne ankes.

Generelt er det Præsteforeningens opfattelse, at en lovgiver ikke skal afskære en eksisterende ankeadgang. Men dette gør sig så meget desto mere gældende, når det ikke står klart hvad der nærmere ligger i forslaget – hvor det er, man ikke længere skal kunne anke.

En hjemmel i lov om ansættelse i stillinger i folkekirken kan desuden uanset dette ikke danne grundlag for delegation af afskedigelseskompetencen, hvilket tillige vil være i strid med tjenestemandslovens regler om uansøgt afsked.

Præsteforeningen kan med henvisning til de her afgivne bemærkninger ikke støtte forslaget i den foreliggende form

For god ordens skyld tilføjes endelig til lovforslagets punkt 1 vedrørende ændret administration af boliger: Præsteforeningen forudsætter, at der i givet fald vil skulle ske en forhandling med Præsteforeningen om boligcirkulæret.

Med venlig hilsen

Lars Qvistgaard
Præsteforeningen