



FOB 04.226

Myndighedsinhabilitet for ministerium i sag om oprykning af ministerens ægtefælle til en højere lønramme

Indtil 2004 gjaldt en ordning hvorefter Kirkeministeriet kunne oprykke en sognepræst til lønramme 34 efter aftale med Præsteforeningen, hvis sognepræsten havde været på slutløn i 2 år og den pågældendes tjenstlige forhold i enhver henseende havde været tilfredsstillende. Oprykning kunne først ske når en klassificering i denne lønramme blev ledig, og som regel var der mulighed for at foretage oprykning når en sognepræst var fyldt 60 år eller var nær denne alder. I 2004 indførte Kirkeministeriet af sparehensyn et stop for sådanne lønrammeoprykninger.

I forbindelse med behandlingen af en henvendelse fra en sognepræst om oprykning til lønramme 34 gjorde kirkeministeren ministeriet opmærksom på at hendes egen ægtefælle, som var sognepræst, ikke var blevet rykket op i lønramme 34 selv om han var fyldt 67 år og havde været på slutløn siden 1989. Efterfølgende konstaterede ministeriet at 5 andre sognepræster var i en tilsvarende situation. Kirkeministeren erklærede sig inhabil i forbindelse med behandlingen af sin ægtefælles sag, og Kirkeministeriet besluttede at rykke ministerens ægtefælle og de 5 øvrige præster op i lønramme 34 med virkning fra det tidspunkt hvor de hver især var fyldt 60 år.

Ombudsmanden tog sagen op til behandling af egen drift.

Ombudsmanden udtalte at der for en umiddelbar betragtning ikke kunne herske fuld tillid til at de ansatte i et ministerium fuldstændigt uhildede ville kunne behandle en sag hvis udfald var af væsentlig økonomisk betydning for en person der stod deres øverste chef så nær som en ægtefælle. Kirkeministeriet var derfor som myndighed inhabil i spørgsmålet om oprykning af ministerens ægtefælle til lønramme 34 og burde have foranlediget at sagen blev overladt til et andet ministerium. At dette ikke skete, var efter ombudsmandens opfattelse en fejl, og ombudsmanden anså af denne grund Kirkeministeriets behandling af sagen for beklagelig. Ombudsmanden mente dog ikke at der var grundlag for at henstille til Kirkeministeriet at genoptage sagen.

(J.nr. 2004-1964-811).

1. De faktiske omstændigheder i forbindelse med Peter Fergos og fem andre sognepræsters oprykning til lønramme 34

På baggrund af nogle artikler bragt på dagbladet Politikens hjemmeside den 8. juni 2004 og nogle artikler i Politiken den 8. og 9. juni 2004 bad jeg til brug for mine overvejelser om at undersøge sagen af egen drift Kirkeministeriet om en udtalelse om oprykningen af kirkeministerens ægtefælle, sognepræst Peter Fergo, og fem andre sognepræster til lønramme 34. Det fremgik af presseomtalen at Peter Fergo og de fem øvrige sognepræster var blevet rykket op

FOB 04.226

Ansættelses- og arbejdsret
1.1

Forvaltningsret 1114.1

Statsforfatningsret 2.2

i lønramme 34 selv om Kirkeministeriet i februar 2004 havde indført et generelt stop for sådanne lønrammeoprykninger af besparelsemæssige hensyn.

a) Generelt om fællesfonden og folkekirkens lønudgifter

Folkekirkens økonomiske forhold er reguleret ved lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 707 af 29. juni 2004 (økonomiloven). Loven indeholder bl.a. regler om fællesfonden som afholder folkekirkens fællesudgifter, og om statens tilskud til folkekirken.

Fællesfonden har historisk set aldrig været tænkt som en egentlig fond sådan som dette begreb er fastlagt i fondslovgivningen, men udelukkende som en form for (mellemløbs)konto til finansiering af bl.a. lønninger og en række fælles og mere generelle opgaver, jf. Rigsrevisionens beretning om Fællesfonden af 28. april 2003.

Økonomiloven angiver ikke udtømmende hvilke områder der forudsættes finansieret af fællesfonden. Det følger dog af lovens § 11 at fællesfonden som udgangspunkt kan afholde udgifter vedrørende de dele af folkekirkens områder som ikke i forvejen er dækket af de lokale kirkelige kasser eller af staten.

Fællesfondens udgifter omfatter primært aflønning af folkekirkens præster og provster som dækkes af statskassen og fællesfonden i forholdet 40-60, idet statskassen yder et årligt tilskud til fællesfonden svarende til 40 pct. af disse udgifter, jf. økonomilovens § 20, stk. 2.

Kirkeministeriet er overordnet ansvarlig for forvaltningen af fællesfonden og for fondens budget.

Ansættelsesformen for præster og provster i folkekirken er som tjenestemand, jf. § 3, stk. 1, i cirkulære nr. 210 af 11. december 2000 om anvendelse af tjenstemandsansættelse i staten og folkekirken. Ansættelsesmyndigheden er Kirkeministeriet, jf. tjenstemandslovens § 3 hvorefter tjenstemænd udnævnes af kongen eller vedkommende minister.

Udbetalingen af provsternes og præsternes løn foretages af staten hvorfor fællesfondens del af lønudgifterne på de årlige finanslove optræder som en indtægtsmæssig bevilling til Kirkeministeriet i form af refusion fra fællesfonden.

Fællesfondens lønudgifter afhænger af det til enhver tid antal besatte præste- og provstestillinger og disse stillingers lønrammeklassificering. Kirkeministeriet udsender årligt en bevillingskrivelse til stiftsadministrationerne der angiver stiftets samlede præstebevilling og antal præstestillinger. Den årlige tildeling af præstenormeringer sker på baggrund af tidligere udvalgsarbejder, jf. senest betænkning 1264/1994 og betænkning 1327/1996, og biskoppernes begrundede indstillinger.

Fordeling og omfordeling af bevillingerne til præstestillinger inden for det enkelte stift hører under biskoppen efter bemyndigelse fra Kirkeministeriet, jf. cirkulæreskrivelse af 7. februar 1990 om ændret procedure vedrørende fordeling af præstestillinger. Af Kirkeministeriets vejledning til stiftsadministrationerne vedrørende bevillingsstyring af præstestillinger som er tilknyttet den nævnte cirkulæreskrivelse, fremgår det endvidere udtrykkeligt at det budgetmæssige ansvar for så vidt angår lønudgifter til provster og præster, påhviler biskopperne.

I vejledningen hedder det endvidere om stifternes overholdelse af de udmeldte budgetter:

“Den samlede statsbevilling bliver fordelt til stifterne.

Ministeriet ligger altså ikke inde med en reserve til uforudsete behov eller opfangning af fejlpositioner.”

Vejledningen indeholder herudover en række henstillinger til brug for stifternes bevillingskontrol.

I vejledningens forslag til procedure for stifternes bevillingskontrol anføres det desuden at der ved oprettelsen af de enkelte stillingsindehavere i stiftets edb-register bør tages højde for anciennitetsoprykninger i finansåret.

Den årlige bevilling til vikardækning er omfattet af tilskud fra staten, jf. kirkeministerens besvarelse af Kirkeudvalgets spørgsmål nr. 34 af 2. februar 2004 (Alm. del - bilag 93).

b) Generelt om ordningen for oprykning af sognepræster til lønramme 34

Kirkeministeriet oplyste i sin udtalelse til mig at sognepræster i folkekirken er klassificeret i lønrammeforløbet 16-21-29-31, jf. lov nr. 13 af 18. juni 1969 om tjenestemandslønninger m.m. og klassificering af tjenestemandstillinger i staten, folkeskolen og folkekirken (lønnings- og klassificeringsloven), § 30, stk. 1. Slutløntrinnet for en tjenestemandstilling som præst er 3. løntrin i lønramme 31.

Kirkeministeriet oplyste endvidere at der på sognepræstområdet findes 203 personlige genanvendelige klassificeringer i lønramme 34. Det fremgår af kirkeministerens besvarelse af spørgsmål nr. 49 af 2. juni 2004 fra Folketingets Kirkeudvalg (Alm. del - bilag 129) at 124 af disse klassificeringer stammer fra tjenestemandsureformen i 1969, jf. lønnings- og klassificeringslovens § 25, stk. 3, mens de resterende 79 klassificeringer er omklassificeringer til lønramme 34 med hjemmel i lønnings- og klassificeringslovens § 30, stk. 3.

De personlige genanvendelige klassificeringer i lønramme 34 medtages af den pågældende præst ved stillingsskift. Ved præstens fratræden skifter klassificeringen til en anden præst efter aftale mellem Kirkeministeriet og Den danske Præsteforening (Præsteforeningen), jf. Steffen Brunés, Folkekirkens personale, 2. udgave (2003), s. 20 f.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig at det er en betingelse for oprykning til lønramme 34 at præsten har været på slutløn i to år, og at den pågældendes tjenstlige forhold i enhver henseende har været tilfredsstillende. Ifølge udtalelsen er det naturligvis en yderligere betingelse for oprykning at der er en ledig klassificering i lønramme 34.

Der gælder ikke noget alderskrav for oprykning til lønramme 34. Det fremgår imidlertid af Kirkeministeriets udtalelse til mig at en præst med et sædvanligt ansættelsesforløb på grund af det begrænsede antal klassificeringer i lønramme 34 normalt vil have været på slutløn i en årrække før den pågældende kan komme i betragtning til lønrammeoprykning. Oprykning til lønramme 34 sker derfor normalt først når præsten er meget nær 60 år.

Ud over den lønmæssige virkning har oprykning til lønramme 34 endvidere betydning for præstens pensionsmæssige forhold. Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig at den pensionsmæssige virkning ved oprykning efter præstens fyldte 60. år dog kun indtræder hvis der er forløbet mindst to år mellem oprykningstidspunktet og pensionstidspunktet.

Det fremgår desuden af Kirkeministeriets udtalelse at den hidtidige procedure for oprykning har været den at Præsteforeningen har taget initiativ til genanvendelse af en ledigbleven klassificering i lønramme 34 og har indsendt forslag til ministeriet efter forhandling med vedkommende biskop om hvorvidt præstens tjenstlige forhold som forudsat under den generelle ordning i enhver henseende har været tilfredsstillende.

Ifølge Kirkeministeriets udtalelse var det en forudsætning for denne ordning at Præsteforeningen indstillede præster der ikke var medlem af foreningen, til lønrammeoprykning på lige fod med foreningens medlemmer.

Af kirkeministerens besvarelse af spørgsmål nr. 50 af 2. juni 2004 fra Folketingets Kirkeudvalg (Alm. del - bilag 129) fremgår det at der ikke eksisterer nogen generel aftale mellem Kirkeministeriet og Præsteforeningen om aldersbetinget oprykning til lønramme 34. Oprykning til lønramme 34 foretages ved aftale i hvert enkelt tilfælde. I samme svar anføres det til spørgsmålet om hvorvidt en sådan aftale i givet fald giver præsterne et retskrav på oprykning til lønramme 34, at denne lønramme ikke er slutløn for præster, og at der ikke findes nogen regler om at præster automatisk omklassificeres til lønramme 34 når de har opnået en vis alder og anciennitet. Kirkeministeren konkluderer på denne baggrund at der ikke er noget retskrav på oprykning til lønramme 34.

c) Fællesfondens økonomiske forhold i perioden 1999 frem til februar 2004

I april 2002 bad kirkeministeren statsrevisorerne om at lade Rigsrevisionen foretage en undersøgelse af fællesfonden. Den 14. maj 2003 fremsendte Statsrevisoratet i henhold til § 18, stk. 1, i lov om revision af staternes regnskaber m.m. Rigsrevisionens beretning om folkekirkens Fællesfond af 28. april 2003.

Beretningen, der omfattede perioden 1999-2002, indeholdt bl.a. en vurdering af Kirkeministeriets forvaltning af fællesfonden. Det fremgik af beretningen at fællesfonden i den undersøgte periode havde haft et samlet driftsunderskud på 151 mio. kr. og ved udgangen af december 2002 havde en negativ egenkapital på 57 mio. kr. Driftsunderskuddet og den negative egenkapital kunne til dels tilskrives uventet høje forsikringsudgifter til folkekirkens forsikringsordning og væsentlige overskridelser af fællesfondens it-budget. Udgifterne til løn og godtgørelse til folkekirkens præster og provster og tilskud til den kirkelige ligning mv. havde derimod stort set ligget inden for de budgetmæssige rammer. Rigsrevisionen påpegede endvidere en række styringsmæssige problemer i Kirkeministeriets forvaltning af fællesfonden. Rigsrevisionen vurderede at Kirkeministeriets forvaltning af fællesfonden samlet set ikke havde været tilfredsstillende.

Kirkeministeriet havde inden tidspunktet for beretningens afgivelse oplyst at ministeriet ville iværksætte en række initiativer med henblik på en forbedret styring og genopretning af fællesfondens økonomi.

I forlængelse af beretningen anmodede kirkeministeren således Finansministeriet om assistance til håndtering af de økonomiske og styringsmæssige problemer som Rigsrevisionen havde peget på. På den baggrund blev der i Finansministeriet nedsat en projektgruppe med henblik på at yde Kirkeministeriets departement faglig bistand. Projektgruppen bistod Kirkeministeriet i arbejdet med styring og kvalitetssikring af fællesfondens budget og regnskab for 2003.

I maj 2003 blev der på baggrund af dette arbejde truffet beslutning om et revideret budget for fællesfonden i det pågældende år. Som led i budgetrevisionen blev en række af fællesfondens udgiftsposter reduceret med 0,69 pct. hvilket med hensyn til løn og øvrige udgifter til provster og præster indebar en besparelse på 3,4 mio. kr.

På grund af risikoen for overskridelser af fællesfondens budget iværksatte kirkeministeren med virkning fra den 18. juni 2003 endvidere et generelt udgifts- og ansættelsesstop for de aktiviteter der finansieredes af fællesfonden. Det fremgår af kirkeministerens svar på Folketingets Arbejdsmarkedsudvalgs spørgsmål nr. 138 af 1. juli 2004 (Alm. del - bilag 448) at der - mens udgifts-

og ansættelsesstoppet stod på - ikke skete oprykning af de præster som Præsteforeningen havde indstillet hertil.

Den 28. oktober 2003 meddelte Kirkeministeriet ved en pressemeddelelse at udgifts- og ansættelsesstoppet ville blive ophævet med virkning fra 1. januar 2004. Baggrunden for ophævelsen var en budgetopfølgning foretaget af projektgruppen i september 2003 som viste at ansættelsesstoppet ikke havde været tilstrækkeligt til at sikre lønbudgettets overholdelse, og at der havde været budgetmæssige overskridelser i stifterne.

d) Stoppet for oprykning til lønramme 34 i februar 2004 og forløbet vedrørende den efterfølgende oprykning af Peter Fergo og fem andre sognepræster

Den 9. februar 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Præsteforeningen at man i enighed med stiftsadministrationerne havde besluttet midlertidigt at stoppe udmøntningen af studieorlov i 2004 samt genfordelingen af regenerable puljemidler. Udtrykket "regenerable puljemidler" omfattede navnlig oprykning til lønramme 34. Kirkeministeriets beslutning var begrundet i et uforudset behov for udbetaling af feriegodtgørelse opstået som følge af at den 6. ferieuge i juli 2002 var blevet omlagt til særlige feriedage. Kirkeministeriets brev havde følgende ordlyd:

"I forbindelse med fordelingen og udmeldingen af bevillinger til præsteløn for 2004 er spørgsmålet vedrørende særlige udgifter i budgetåret 2004 blevet drøftet mellem stiftsadministrationerne og Kirkeministeriet og herunder særligt eventuel betaling for ikke afholdte særlige feriedage.

Ordningen med de særlige feriefridage blev indført på baggrund af et hovedkrav fra arbejdstagernes hovedorganisationer om tilvejebringelse af yderligere tjenestefri primært i form af en 6. ferieuge.

Efter at ordningen nu ved aftale om ferie af 2. juli 2002 er blevet omlagt til særlige feriedage, er der opstået et særligt problem med de akkumulerede ikke afholdte eller udbetalte særlige feriedage.

Dette problem er på grund af overgangsordningen særlig stort i budgetåret 2004.

Da man har forstået, at der er en del præster, som i modsætning til det oprindelige hovedkrav ønsker økonomisk godtgørelse frem for afholdelse af de særlige feriedage, har man i enighed med stiftsadministrationerne besluttet, at der ikke foreløbig vil ske udmøntning af studieorlov til præster i 2004.

De opslag om studieorlov, der har været bragt i Præsteforeningens blad nr. 4, 5 og 6, vil således ikke blive effektueret, ligesom øvrige regenerable puljemidler ikke foreløbig genfordeles.

Disse foranstaltninger træffes for at sikre, at normal besættelse af alle præstestillinger kan ske i budgetåret 2004. Såfremt det kan konstateres i løbet af året, at kravet om økonomisk godtgørelse af særlige feriedage ikke nødvendiggør forbrug af de omhandlede bevillinger vil ministeriet være sindet at overveje om en udmøntning af studieorlov m.v. i et omfang kan komme på tale til den tid."

Foranlediget af Kirkeministeriets meddelelse, som efter udsendelsen var blevet omtalt på Præsteforeningens hjemmeside, henvendte sognepræst (A) sig ved brev af 24. februar 2004 til kirkeministeren. I brevet udtrykte (A) håb om at den undladte udmøntning af de regenerable puljer ikke indebar et stop for oprykning til lønramme 34, idet han i april 2004 fyldte 59 år og oprykning efter hans opfattelse skulle finde sted inden det fyldte 60. år for at få pensionsmæssig betydning.

Departementets udkast til ministersvar til (A) var vedlagt et notat til ministeren af 26. februar 2004. Af notatet fremgik bl.a. følgende:

“Fordelen for præsten ved oprykning til lønramme 34 er en lønforhøjelse på ca. 30.600 kr. årligt og - ikke mindst - pensionering på grundlag af lønramme 34.

Der bliver ca. 20 klassificeringer ledige om året, svarende til en besparelse på ca. 612.000 kr. årligt, hvis de ikke genanvendes.

Efter ansættelsesstoppet pr. 18. juni 2003 er der ‘stoppet’ 12 lønramme 34 klassificeringer. Heraf nogle der ikke er blevet ledige endnu. Efterslæbet fra 2003 + 2004 bliver formentlig højst 30 ledige klassificeringer.

Hvis de personlige oprykninger til lønramme 34 genoptages, således at de tidligst har virkning fra 1. januar 2004 vil det betyde en udgift i 2004 på mellem en halv og en hel million kr. - eller rettere en ikke-besparelse i 2004 på mellem en halv og en hel million kr. og en lønmæssig (og pensionsmæssig) anerkendelse til ca. 30 præster.”

Af kirkeministerens svar af 1. marts 2004 til (A) fremgik bl.a. følgende:

“Jeg må desværre bekræfte, at også genanvendelse af de regenerable lønramme 34 klassificeringer er sat i bero.

Hvis en tjenestemand omklassificeres, efter at han/hun er fyldt 60 år, har omklassificeringen kun virkning for beregning af tjenestemandspensionen, når der er forløbet 2 år eller mere mellem omklassificeringstidspunktet og pensioneringstidspunktet. Man kan altså godt blive omklassificeret, efter at man er fyldt 60 år, men man får kun glæde af det pensionsmæssigt, hvis man forbliver i stillingen i 2 år.

Jeg forstår fuldt ud din frustration, og jeg vil se på sagen.”

Den 15. marts 2004 henvendte sognepræst (B) sig ved brev til kirkeministeren idet han anmodede ministeren om at undersøge om det skulle bero på en fejl at han, der var født i december 1944, ikke var blevet oprykket til lønramme 34 den 1. januar 2004 til trods for at Præsteforeningen havde afgivet indstilling herom i juli 2003.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig at kirkeministeren i anledning af (B)'s henvendelse bad om at få en mundtlig orientering fra den pågældende sagsbehandler om ordningen for oprykning til lønramme 34. Det blev under denne orientering oplyst at alle præster der opfyldte betingelserne for oprykning, efter ministeriets viden var blevet oprykket i overensstemmelse med hidtidig praksis hvorefter de pågældende skulle være fyldt 60 år eller være nær derved. Kirkeministeren udtrykte undren over dette forhold idet hun kendte en præst, nemlig sognepræst Peter Fergo, som på dette tidspunkt var fyldt 67 år, og som ikke var blevet oprykket til lønramme 34.

Ved en gennemgang af Peter Fergos personalesag konstaterede Kirkeministeriet at Præsteforeningen aldrig havde indstillet Peter Fergo til oprykning uanset at han havde været på slutløn siden den 1. august 1989 og var fyldt 60 år den 18. juni 1996.

Med henblik på at afklare om andre præster skulle være blevet forbigået i forbindelse med oprykning til lønramme 34, anmodede Kirkeministeriet Statens Lønssystem om at udarbejde en liste over præster som var fyldt 60 år, og som var indplaceret lavere end lønramme 34.

Kirkeministeriet modtog den ønskede liste ved e-mail af 19. marts 2004. Af Kirkeministeriets gennemgang af listen i form af et notat af 21. marts 2004 fremgik det at der ved Kirkeministeriets meddelelse om stoppet for lønram-

meoprykning den 9. februar 2004 var seks præster der var fyldt 60 år, og som havde været på slutløn i mindst to år. Blandt disse seks præster havde Præsteforeningen kun indstillet én som tillige var medlem af Præsteforeningen. Det drejede sig om sognepræst (C). De øvrige fem præster, som ikke var medlemmer af foreningen, var derimod ikke blevet indstillet. Det drejede sig om sognepræsterne (D), (E), (F), (G) og Peter Fergo.

Den 20. marts 2004 bad Peter Fergo ved brev til Kirkeministeriet om at få oplyst om der forelå en særskilt grund til at han ikke var blevet rykket op i lønramme 34.

Den 23. marts 2004 blev der afholdt møde mellem Kirkeministeriet og Præsteforeningen hvor man bl.a. drøftede Kirkeministeriets stop for udmøntning af studieorlov og Præsteforeningens manglende indstilling til lønrammeoprykning af andre end foreningens medlemmer.

Det fremgår af Kirkeministeriets notat om mødet at ministeriet sammen med stiftsmyndighederne på dette tidspunkt var i færd med at foretage en opgørelse over det beløb der skulle anvendes til betaling af særlige feriedage. Ministeriet bekræftede på mødet at den årlige aftale om studieorlov i henhold til lokallønsordningen ikke ville blive indgået før det lå klart at der var penge til det. Ministeriet oplyste desuden at midlerne til lokalløn befandt sig på præstelønskontoen og blev brugt til betaling af særlige feriedage.

Med hensyn til Præsteforeningens manglende indstilling til lønrammeoprykning af præster som ikke var medlem af foreningen, tilkendegav Kirkeministeriet ifølge ministeriets notat om mødet at man straks ville sørge for oprykning af de præster som opfyldte de aftalte betingelser herfor. Præsteforeningen anførte hertil at foreningen ikke var i besiddelse af de fornødne oplysninger om personer der ikke var medlem af foreningen, og at foreningen derfor ikke kunne varetage disse personers interesser i relation til oprykning til lønramme 34. Kirkeministeriet gav tilsagn om et nyt møde med Præsteforeningen i august 2004 hvor ministeriet forventede at have tilvejebragt et overblik over de midler som stod til rådighed med henblik på en udmøntning af eventuel studieorlov.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig af 25. juni 2004 at Kirkeministeriet efter mødet med Præsteforeningen foretog en telefonisk høring af de tilsynsførende biskopper for hver af de seks omhandlede præster med henblik på at fastslå om præsternes tjenstlige forhold i enhver henseende havde været tilfredsstillende som forudsat i den generelle aftale om lønrammeoprykning. Det blev i den forbindelse tilkendegivet over for biskopperne at ministeriet ville tilføre de nødvendige midler hvis omklassificeringen gav problemer for stiftets præstelønsbevilling.

Biskoppen over Københavns Stift anmodede om en skriftlig høring for så vidt angik oprykningen af Peter Fergo, hvilket skete ved Kirkeministeriets brev af 25. marts 2004 til den pågældende stiftsøvrighed. De øvrige adspurgte biskopper havde ingen bemærkninger.

Kirkeministeriet tog derpå telefonisk kontakt til sognepræsterne (D) og (E).

Ministeriet spurgte (D) om hvorvidt han i lyset af at lønrammeoprykning efter det fyldte 60. år først ville få pensionsmæssig virkning efter to år, ønskede lønrammeoprykning med tilbagevirkende kraft. (D) oplyste hertil at han var fuldt tilfreds med lønrammeoprykning uden tilbagevirkende kraft.

Kirkeministeriet spurgte på tilsvarende vis sognepræst (E) som oplyste at hun havde tænkt sig at søge sin afsked ved årets udgang. Hendes lønrammeoprykning skulle for at få pensionsmæssig virkning derfor ske med virkning fra den 1. januar 2003.

Den 25. marts 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Roskilde Stift med kopi til Præsteforeningen at det mellem Præsteforeningen og Kirkeministeriet var aftalt at en ledigbleven lønramme 34-klassificering blev genanvendt ved oprykning af sognepræst (D) til lønramme 34 med virkning fra den 1. april 2004.

Den 26. marts 2004 reagerede Præsteforeningen over for Kirkeministeriets meddelelse om lønrammeoprykning af (D) idet foreningen bestred at dette skulle være sket efter aftale med foreningen. Præsteforeningen skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

“På mødet mellem Præsteforeningen og Kirkeministeriet den 23. marts 2004 om Kirkeministeriets skrivelse af 9. februar 2004 blev det tilkendegivet, med henvisning til den af Kirkeministeriet på mødet udleverede oversigt over præster der er fyldt 60 år, men som er indplaceret lavere end LR 34, at der på et senere tidspunkt skulle ske en ‘oprydning’ ved et møde mellem parterne i forsommeren og eftersommeren. Her nævnte Præsteforeningen bl.a. at man ligeledes havde en række kandidater, der ville komme i klemme i systemet.”

Ved e-mail af 30. marts 2004 bekræftede Præsteforeningen at man var indforstået med at oprykning til lønramme 34 omfattede både organiserede og ikke-organiserede præster. Foreningen fastholdt imidlertid at det på mødet den 23. marts 2004 blev tilkendegivet at den bebudede oprydning først skulle ske på et efterfølgende møde. Foreningen oplyste desuden at man var parat til et sådant møde snarest belejligt.

Kirkeministeriet sendte den 13. april 2004 ministeriets ovennævnte notat om mødet den 23. marts 2004 til Præsteforeningen og skrev i tilknytning hertil bl.a. følgende:

“Et konkret resultat af mødet var, at der - efter Kirkeministeriets opfattelse - blev konstateret enighed om, at det er uheldigt, at nogle præster, der opfylder de aftalte betingelser for oprykning til lønramme 34, ved en fejl ikke er blevet oprykket til lønramme 34, fordi de ikke er medlemmer af Præsteforeningen.

Kirkeministeriet tilkendegav, at ministeriet straks ville sørge for oprykning af de pågældende, og man var af den opfattelse, at Præsteforeningen var enig heri, jf. ovenfor. Det bemærkes i denne forbindelse, at det vil være et ulovligt hensyn, hvis Præsteforeningen nægter at indgå aftale om oprykning på grund af manglende medlemskab af Præsteforeningen.

Det er en ganske uholdbar situation, hvis Kirkeministeriet på nogen måde skulle lægge navn til fagforeningsmagtfordrejning, og for at beskytte sig mod en sådan situation vil Kirkeministeriet i givet fald oprykke de pågældende på anden måde.”

Den 28. april 2004 kom Præsteforeningen med bemærkninger og tilføjelser til Kirkeministeriets notat om mødet den 23. marts 2004. Med hensyn til oprykningen til lønramme 34 anførte foreningen bl.a. at man på grund af manglende oplysninger om andre præster end foreningens egne medlemmer havde vanskeligt ved at indstille ikke-medlemmer til oprykning.

Kirkeministeriet besvarede denne henvendelse ved brev af 6. maj 2004. I svaret gjorde Kirkeministeriet bl.a. opmærksom på at ministeriets oplysninger om de præster som ikke var medlemmer af Præsteforeningen, stammede fra Teologisk Stat/Kirkelig Håndbog der udgives af Præsteforeningen.

Den 16. april 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Fyens Stift med kopi til Præsteforeningen at sognepræst (E) blev rykket op til lønramme 34 med virkning fra den 1. januar 2003. Det fremgik som i Kirkemi-

nisteriets meddelelse vedrørende (D) at oprykningen skete efter aftale mellem Præsteforeningen og Kirkeministeriet.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig af 25. juni 2004 at brevet var skrevet i forlængelse af Kirkeministeriets tidligere telefonkontakt med (E), men at det på grund af Præsteforeningens indsigelser i forbindelse med lønrammeoprykningen for (D) ikke var sendt tidligere.

Det fremgår endvidere af Kirkeministeriets udtalelse at det undervejs i forløbet blev klart at det var nødvendigt at fastsætte en generel regel for fra hvilket tidspunkt der skulle ske lønrammeoprykning af de seks præster. Efter ministeriets opfattelse skulle der så vidt muligt rettes op på den fejl der var sket fordi de pågældende ikke var blevet rykket op til lønramme 34 på lige fod med andre sognepræster og derfor ikke havde fået samme løn- og pensionsmæssige stilling som dem.

Under Kirkeministeriets overvejelser om en sådan regel inddrog ministeriet en række forhold der i ministeriets udtalelse til mig er gengivet således:

“

- For sognepræsterne (C) og (E) har omklassificeringen til LR 34 kun pensionsmæssig betydning og stort set ingen lønmæssig betydning, da de begge er ansat i en stilling, hvortil der er knyttet et tillæg, der nogenlunde svarer til forskellen mellem 3. løntrin i LR 31 og LR 34. Dette tillæg bortfalder ved omklassificering til LR 34.
- For sognepræst (G) har omklassificering til LR 34 kun lønmæssig betydning og ingen pensionsmæssig betydning, da han er ansat på tjenestemandslignende vilkår og ikke har ret til tjenestemandspension, men har en pensionsordning via (...).
- For sognepræsterne Peter Fergo, (F) og (D) har omklassificering til LR 34 både lønmæssig og pensionsmæssig betydning.
- Omklassificering kan tidligst finde sted fra det tidspunkt, hvor præsten har været to år på slutløn.
- Omklassificering kan ikke finde sted fra et tidspunkt, der ligger forud for ordningens start i 1990.
- Omklassificering sker normalt først, når præsten er ret nær på de 60 år. Frem til 1. april 1995 var der væsentlig flere personlige genanvendelige LR 34 klassificeringer end der er nu. Den normale omklassificeringsalder lå derfor et par år lavere end nu. Hvis sognepræsterne Peter Fergo og (F) var blevet omklassificeret 'normalt', ville de derfor nok have været 57-58 år gamle ved klassificeringen.”

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig at medarbejdere i Kirkeministeriet på denne baggrund drøftede fastlæggelsen af en generel regel om tidspunktet for oprykning af de seks præster, og at det i den forbindelse blev besluttet at oprykning skulle ske fra den 1. i den måned hvor den pågældende præst fyldte 60 år, under forudsætning af at den pågældende på dette tidspunkt havde været på slutløn i to år.

Det skal hertil bemærkes at Kirkeministeriet i ministeriets supplerende udtalelse til mig efterfølgende anførte at udtrykket “fastlæggelse af en generel regel for tidspunktet for oprykning” burde erstattes af “valg af en praktisk løsning” som en mere dækkende sproglig formulering.

I ministeriets udtalelse henvises der som begrundelse for at lade oprykning ske med virkning fra præsternes fyldte 60. år til et konkret tilfælde fra 1993 hvor en præst klagede til mig over at han ikke var blevet rykket op i lønramme 34. Det viste sig at Præsteforeningen havde undladt afgive indstilling om oprykning af klageren som ikke var medlem af foreningen. Den pågældende præst var fyldt 60 år da han indgav sin klage, og blev som følge af Kirkeministeriets optagelse af sagen rykket op i lønramme 34 med virkning fra den 1. i den måned hvor han fyldte 60 år. Det hedder i Kirkeministeriets udtalelse med henvisning til mit brev af 23. december 1993 at jeg ingen bemærkninger havde hertil.

Det skal hertil bemærkes at jeg i det nævnte brev af 23. december 1993 skrev til præsten at jeg var blevet orienteret af Kirkeministeriet om at han var blevet rykket op til lønramme 34 med virkning fra den 1. marts 1993. Jeg skrev endvidere at jeg derfor gik ud fra at hans klage kunne betragtes som bortfaldet.

Den 28. april 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Fyens Stift at sognepræst (F) var blevet rykket op i lønramme 34 med virkning fra den 1. marts 1995.

Den 28. april 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Københavns Stift at sognepræst Peter Fergo var blevet rykket op i lønramme 34 med virkning fra den 1. juni 1996.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig af 25. juni 2004 at de pågældende sognepræster var født henholdsvis den 27. marts 1935 og den 18. juni 1936. Begge oprykninger fik således tidsmæssig virkning i overensstemmelse med den af Kirkeministeriet fastsatte generelle regel.

Det fremgår endvidere af Kirkeministeriets udtalelse at oprykningen af Peter Fergo skete uden at afvente høringssvaret fra Biskoppen over Københavns Stift idet ministeriet var bekendt med at biskoppens betænkeligheder var af økonomisk eller budgetmæssig art og ikke vedrørte sognepræst Peter Fergos tjenstlige forhold.

Biskoppen over Københavns Stift besvarede Kirkeministeriets høring ved brev af 29. april 2004. Biskoppen henviste i sit høringssvar til et tidligere brev fra Kirkeministeriet af 26. april 2004 hvori stiftet var blevet opfordret til fortsat at vise tilbageholdenhed med hensyn til forbruget af bevillingen til aflønning af præster. Biskoppen anførte derpå følgende:

“Da ministeriet dernæst alene vil være sindet eventuelt at foretage en mindre justering af bevillingen, kan jeg på grund af den økonomiske usikkerhed ikke umiddelbart anbefale, at Peter Fergo oprykkes til lønramme 34 umiddelbart inden hans forventede opsigelse af sin stilling.”

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig at ministeriets departementschef derpå kontaktede Biskoppen over Københavns Stift telefonisk og oplyste ham om at merudgiften til omklassificeringen af sognepræst Peter Fergo ikke skulle afholdes inden for den bevillingsramme til præsteløn som Københavns Stift havde fået udmeldt fra Kirkeministeriet. Ministeriets begrundelse herfor var at det ikke skulle gå ud over stiftet at der tidligere var begået en fejl. Tilsvarende oplysninger blev ifølge Kirkeministeriets udtalelse til mig givet til de øvrige stiftsmyndigheder.

I samme forbindelse udarbejdede ministeriet den 30. april 2004 et notat til belysning af lønramme 34-problematikken i relation til reglerne om forældelse. I notatet anføres bl.a. følgende:

“Præsteforeningen har højtideligt lovet og bedyret, at også ikke-medlemmer af Præsteforeningen bliver bragt i forslag på lige fod med medlemmer. Det har

imidlertid vist sig, at der er 5 ikke-medlemmer, der ikke er blevet omklassificeret, selvom de opfylder de aftalte kriterier.

2 af disse præster, nemlig Peter Fergo (født 18.6.36) og (F) (født ...) får ved oprykning med virkning umiddelbart forud for det fyldte 60. år betaling henholdsvis 8 og 9 år tilbage.

De pågældende præster ville have en rigtig god sag, hvis de gik til Ombudsmanden eller domstolene med et krav om oprykning med tilbagevirkning. Kirkeministeriet ville under en retssag kunne gøre gældende, at kravet kun kan gøres gældende 5 år tilbage. Domstolene statuerer imidlertid kun forældelse, hvis det gøres gældende under sagen. Forældelsesindsigelsen tages altså ikke i betragtning ex officio.

Der er tale om, at ministeriet retter op på en fejl. Derfor betales der tilbage til det tidspunkt, da oprykning til LR 34 normalt ville være sket. Der betales dog ikke morarenter.

Der er ikke noget kritisabelt ved at Kirkeministeriet som arbejdsgiver behandler folk på en ordentlig og anstændig måde. I denne sag er det Præsteforeningen der har et problem.”

Den 30. april 2004 meddelte sognepræst Peter Fergo ved brev til Kirkeministeriet at han ikke som ellers bestemt ønskede at lade sin oprykning være gældende med virkning fra den 1. juni 1996, men derimod først fra den 1. juni 1999 således at loven om forældelsesfrist var overholdt.

Kirkeministeriet bad brev af 11. maj 2004 Stiftsøvrigheden over Københavns Stift om at ændre virkningstidspunktet for Peter Fergos lønrammeoprykning i overensstemmelse med dennes eget ønske.

Den 21. maj 2004 besvarede kirkeministeren (B)'s brev af 15. marts 2004. Af ministerens svar fremgik bl.a. følgende:

“Det er korrekt, at Præsteforeningen har indstillet til Kirkeministeriet, at der indgås aftale mellem ministeriet og Præsteforeningen om, at du oprykkes til lønramme 34 med virkning fra den 1. januar 2004.

I forbindelse med ansættelsesstopet blev også genanvendelsen af de regulerbare lønramme 34 klassificeringer sat i bero. Kirkeministeriet har givet Præsteforeningen tilsagn om et møde til august d.å., hvor der skulle være tilvejebragt overblik over, hvilke midler der er til rådighed, med henblik på blandt andet en nyordning med hensyn til oprykning til lønramme 34.

Det beror altså ikke på en fejl, at du (endnu) ikke er oprykket til lønramme 34.”

Den 28. maj 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Århus Stift at sognepræst (C) var blevet rykket op i lønramme 34 med virkning fra den 1. maj 2003.

Den 28. maj 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Ribe Stift at sognepræst (G) var blevet rykket op i lønramme 34 med virkning fra den 1. april 2001.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig af 25. juni 2004 at de pågældende sognepræster var født henholdsvis den (...)1943 og den (...)1941. Begge oprykninger fik således tidsmæssig virkning i overensstemmelse med den af Kirkeministeriet fastsatte generelle regel.

I en artikel bragt i Politiken den 9. juni 2004 bekræftede en medarbejder i Kirkeministeriet at både Biskoppen over Københavns Stift og de øvrige biskopper blev holdt skadesløse for oprykningen af de seks præster. Den pågældende medarbejder udtalte ifølge artiklen endvidere at man havde penge til at

stoppe sådanne "huller", og oplyste at "hullekassen" indeholdt omkring 30 mio. kr.

Den 10. juni 2004 stillede Folketingets Finansudvalg en række spørgsmål til kirkeministeren (§ 22 - bilag 11), herunder om hvor på finansloven "hullekassen" var budgetteret, og hvad kriterierne for anvendelse af "hullekassen" var.

Kirkeministeren oplyste i sit svar til udvalget af 16. juni 2004 (§ 22 - bilag 13) bl.a. følgende:

"Lønbevillingen til præster udgøres af en finanslovsbevilling under § 22 Kirkeministeriet, konto 22.21.03. Præster og provster, og af en bevilling på Fællesfonden, jf. lov om folkekirkens økonomi § 11.

Den samlede bevilling er efter en møderække med stiftsadministrationerne fordelt til forvaltning i de enkelte stifter. Der er i denne forbindelse aftalt en procedure om eventuel omflytning af bevillinger i sidste halvdel af året, ligesom der til imødegåelse af udsving i belastningen af de enkelte stifters lønbevilling ved blandt andet afholdelse af udgifter til særlige feriedage er tilbageholdt en mindre lønreserve. Det er i forbindelse hermed at Københavns Stift i bevillingsmæssig sammenhæng vil blive søgt holdt skadesløs."

2. Kirkeministerens ægtefælle, Peter Fergo, og dennes økonomiske forhold som følge af oprykningen til lønramme 34

Det fremgik af sagen at sognepræst Peter Fergo var gift med kirkeministeren.

Kirkeministeren oplyste i sit svar til Folketingets Finansudvalg af 16. juni 2004 (§ 22 - bilag 13) følgende om størrelsen af det beløb Peter Fergo vil få efterbetalt som følge af sin oprykning til lønramme 34 med virkning fem år tilbage:

"I forbindelse med sin oprykning til LR 34 vil sognepræst Peter Fergo få efterbetalt differencen mellem LR 34 og slutløntrinet i LR 31. For perioden 1. juni - 31. december 1999 er efterbetalingsbeløbet 16.484,44 kr. For 2000 er efterbetalingsbeløbet 28.470,27 kr. For 2001 er efterbetalingsbeløbet 29.365,71 kr. For 2002 er efterbetalingsbeløbet 30.048,21 kr. For 2003 er efterbetalingsbeløbet 30.466,77 kr., og for perioden 1. januar - 30. april 2004 er efterbetalingsbeløbet 10.239,26 kr."

Peter Fergos økonomiske interesse i sin oprykning til lønramme 34 udgjordes ud over summen af de nævnte efterbetalingsbeløb endvidere af en varig indtægtsforhøjelse, ligesom oprykningen måtte antages at få positiv indvirkning på hans pensionsmæssige forhold.

3. Ombudsmandens undersøgelse af sagen

På baggrund af Politikens omtale af sagen bad jeg som nævnt til brug for mine overvejelser om at undersøge sagen af egen drift Kirkeministeriet om en udtalelse om oprykningen af sognepræst Peter Fergo og fem andre sognepræster til lønramme 34.

Jeg bad ministeriet om særligt at udtale sig om følgende spørgsmål: 1) overvejelser om kirkeministerens habilitet i forbindelse med deltagelse i beslutningen om at oprykke sognepræst Peter Fergo til lønramme 34, 2) overvejelser om myndighedshabilitet i forbindelse med ministeriets behandling af sagen om sognepræst Peter Fergos oprykning, 3) meddelelsen til sognepræst (B) om at han ikke kunne blive oprykket til lønramme 34, og om hvorvidt denne afgørelse var udtryk for en forskelsbehandling som ikke var sagligt begrundet. Jeg bad om at få kopi af de akter der knyttede sig til de ovennævnte spørgsmål, herunder interne notater.

Jeg skrev at jeg var opmærksom på at der kunne blive tale om at kirkeministeren blev indkaldt til samråd i Folketingets Kirkeudvalg. Jeg orienterede der-

for udvalget om henvendelsen til ministeriet. Jeg bad udvalget orientere mig hvis det modtog en anmodning om indkaldelse af ministeren til samråd. Jeg bad desuden udvalget om underretning om karakteren af det samråd som måtte blive afholdt.

Den 11. juni 2004 blev kirkeministeren indkaldt til samråd i Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg om sagen. Med henvisning hertil bad jeg i brev af 17. juni 2004 Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg om underretning af karakteren af samrådet når det havde været afholdt.

Jeg underrettede endvidere Kirkeministeriet om min henvendelse til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg og tilkendegav i den forbindelse at jeg afventede udvalgets underretning inden jeg traf endelig beslutning om hvorvidt jeg skulle undersøge sagen af egen drift. Jeg tilkendegav endvidere over for ministeriet at jeg var opmærksom på de oplysninger som var kommet frem i Politiken, om at (B) ikke var fyldt 60 år, men at jeg fortsat ønskede en besvarelse af punkt 3 i min oprindelige anmodning til ministeriet.

Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg meddelte i brev af 24. juni 2004 at der ikke var blevet gjort notat i udvalgets protokol om karakteren af samrådet som var blevet holdt samme dag. Udvalget henviste til den procedure der var aftalt i forbindelse med samråd med henblik på orientering af Folketingets Ombudsmand, jf. Folketingets Udvalgsafdelings brev af 9. oktober 1991.

Den 30. juni 2004 modtog jeg Kirkeministeriets udtalelse af 25. juni 2004. Vedrørende spørgsmålet om kirkeministerens habilitet skrev Kirkeministeriet følgende:

“Kirkeminister Tove Fergo har ikke medvirket ved beslutningen om at oprykke sognepræst Peter Fergo til LR 34. Der var tale om administrationsfejl, som så vidt muligt skulle rettes op, uanset hvem fejladministrationen var gået ud over.”

Kirkeministeriet skrev endvidere følgende for så vidt angik spørgsmålet om myndighedsinhabilitet:

“Ministeriet overvejede, om der kunne være tale om myndighedsinhabilitet i forbindelse med ministeriets behandling af sagen om sognepræst Peter Fergos oprykning. Da der ikke er tale om nogen særskilt begunstiging til sognepræst Peter Fergo, og hans sag behandles sammen med og på samme måde som fem lignende sager, fandt Kirkeministeriet det ubetænkeligt at behandle sagen og ikke foreslå sagen overført til en anden minister.”

I brev af 5. juli 2004 meddelte jeg Kirkeministeriet at jeg havde besluttet at tage sagen op til undersøgelse for så vidt angik de habilitetsspørgsmål som sagen rejste. Jeg meddelte samtidig at jeg havde besluttet ikke at tage sagen om sognepræst (B) op til behandling. Jeg oplyste desuden at det ikke gav mig anledning til bemærkninger at kirkeministeren i forbindelse med orienteringen om ministeriets praksis angående oprykning af sognepræster til lønramme 34 gjorde opmærksom på at hendes mand, Peter Fergo, ikke var blevet rykket op til lønramme 34. Jeg skrev at min undersøgelse således ville være koncentreret om selve beslutningen om oprykning af sognepræst Peter Fergo og de fem andre præster.

Jeg bad ministeriet om en supplerende udtalelse og stillede i den forbindelse følgende spørgsmål med henblik på at belyse spørgsmålet om myndighedsinhabilitet:

“Jeg har forstået ministeriets redegørelse således at det ikke var en betingelse for de individuelle aftaler mellem Kirkeministeriet og Den Danske Præsteforening om oprykning af sognepræster til lønramme 34 at de pågældende sognepræster skulle have opnået en bestemt alder, men at de faktiske forhold

indebar at omklassificering normalt første skete når de pågældende sognepræster havde en alder der var ret nær 60 år. Jeg har endvidere forstået redegørelsen sådan at ministeriet i forbindelse med vurderingen af om de seks sognepræster skulle rykkes op, opstillede en fast generel regel om at de pågældende præster skulle rykkes op fra den 1. i den måned hvor de fyldte 60 år.

Jeg beder ministeriet oplyse om det er korrekt forstået at kirkeministeren ikke blev inddraget i beslutningen om at ændre oprykninggrundlaget.

Jeg beder om ministeriets kommentarer til dette forhold. Jeg beder også om at ministeriet kommer ind på hvorfor ministeriet anså det for ubetænkeligt at ministeriet behandlede sagen, sammenholdt med at ministeriets vurdering indebar en række særlige overvejelser (bl.a. om forældelse) og fastsættelse af en generel aldersmæssig betingelse.”

Den 29. juli 2004 modtog jeg Kirkeministeriets supplerende udtalelse af 28. juli 2004. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

“Ministeriet skal indledningsvis understrege, at sagen drejede sig om at rette op på tidligere fejl. Hvis alt var gået ‘normalt’ til, ville spørgsmålet om oprykning af de seks sognepræster være blevet behandlet hver for sig på forskellige tidspunkter, men efter samme retningslinier.

Der er ved behandlingen af sagen om oprykning af de seks sognepræster til lønramme 34 ikke opstillet en ny generel regel, men valgt en praktisk løsning. Den samme praktiske løsning blev valgt i sagen fra 1993 og blev ikke påtalt af Folketingets Ombudsmand.

Udtrykket ‘fastlæggelse af en generel regel for tidspunktet for oprykning’ i Kirkeministeriets brev til Dem af 25. juni 2004 (side 4 og 5) bør derfor erstattes af ‘valg af en praktisk løsning’ som en mere dækkende sproglig formulering.

I og med at der ikke er truffet beslutning om at ændre oprykninggrundlaget, men alene er valgt en praktisk løsning, som tidligere er blevet anvendt til fejlrettelse i en lignende situation, har ministeriet ikke yderligere kommentarer til dette punkt, idet man for god ordens skyld skal bemærke, at kirkeministeren ikke blev inddraget i håndteringen af fejlrettelsen.

I stedet for en meget individuel behandling af de seks fejlrettelsessager, der ville indebære en række særlige overvejelser, bl.a. om forældelse, valgte ministeriet en praktisk løsning, der gjorde de nævnte særlige overvejelser irrelevante. På baggrund heraf fandt ministeriet det ubetænkeligt at afgøre de omhandlede sager på samme måde som fejlrettelsessagen fra 1993, der som nævnt ikke dengang gav Folketingets Ombudsmand anledning til kritik.”

Den 13. august 2004 sendte jeg sognepræst Peter Fergo og de fem andre sognepræster som var blevet oprykket til lønramme 34, kopi af min anmodning om en udtalelse fra Kirkeministeriet, ministeriets udtalelse af 25. juni 2004, min anmodning om en supplerende udtalelse fra ministeriet og ministeriets supplerende udtalelse af 28. juli 2004. Jeg bad de seks sognepræster om at fremsætte eventuelle bemærkninger til Kirkeministeriets udtalelser eller sagen i øvrigt inden fire uger.

Jeg modtog efterfølgende bemærkninger fra sognepræst (D) ved brev af 20. august 2004. Jeg fandt ikke anledning til at bede om Kirkeministeriets bemærkninger hertil.

I redegørelse af 1. november 2004 udtalte jeg herefter følgende:

Ombudsmandens udtalelse

“1. Retsgrundlaget

I forvaltningslovens kapitel 2 er der fastsat regler om personlig, speciel inhabilitet.

Reglerne i § 3, stk. 1, nr. 1, 2 og 5, § 3, stk. 2 og 3, og § 6 har følgende ordlyd:

§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

...

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

...

§ 6. Den, der er bekendt med, at der for den pågældendes vedkommende foreligger forhold, som nævnt i § 3, stk. 1, skal snarest underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. For så vidt angår medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gives underretningen til myndigheden.

Stk. 2. Spørgsmålet om, hvorvidt en person er inhabil, afgøres af den i stk. 1 nævnte myndighed.

Stk. 3. Vedkommende må ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om inhabilitet, jf. dog § 4, stk. 1 og 2. Dette gælder dog ikke på områder, hvor andet er fastsat i henhold til lov.'

Baggrunden for inhabilitetsreglerne er det grundlæggende krav om saglig forvaltning. Reglernes egentlige mål er forebyggelse af konkrete afgørelser af usaglig karakter. I reglerne er man imidlertid gået et skridt videre og har opstillet et forbud mod en række situationer som ikke med sikkerhed ville føre til konkret usaglige afgørelser, men som i sig selv kan indeholde en mere abstrakt risiko herfor, eller i hvert fald af omverdenen (borgeren) kunne opfattes som risikable og dermed ville kunne nedbryde tilliden til myndighederne. Der etableres således en sikkerhedszone mellem den abstrakte risiko og den konkrete usaglighed. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 143-145, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 252-253.

Hovedkriteriet vedrørende personlig, speciel inhabilitet fremgår af § 3, stk. 1, nr. 5: at der 'foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed'. De tilfælde af inhabilitet som er nævnt i § 3, stk. 1, nr. 1-4, er særligt fremhævede tilfælde af dette generelle hovedkriterium.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, foreligger der inhabilitet for den der er part i sagen, eller i øvrigt har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen. Reglen dækker inhabilitetsgrundsætningens centrale område. En person som er part i en sag, f.eks. som ansøger eller som den en bebyrdende afgørelse vil rette sig imod, er efter reglen klart inhabil også selv om sagen indholdsmæssigt har mindre betydning for den pågældende, f.eks. en ansøgning om et mindre beløb. Også andre interesser end rent økonomiske kan begrunde inhabilitet. Se bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 76 f, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 219 ff.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, foreligger der inhabilitet for den hvis ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linje eller i sidelinjen så nær som søskendebørn eller andre nærstående er part i sagen eller i øvrigt har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen. Baggrunden for bestemmelsen er en nærliggende formodning om at de nævnte beslægtede mv. vil identificere sig med hinandens personlige og økonomiske interesser. Bestemmelsen fastslår at et nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person der selv ville være inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, medfører inhabilitet. Se bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 80 f, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 169.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 3, må en person der er inhabil, ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag. Er der tale om en hierarkisk sammensat myndighed, må afgørelsen træffes af en anden - typisk overordnet - person eller myndighed, alt afhængig af på hvilket niveau i hierarkiet den pågældende befinder sig. I et vist omfang vil afgørelsen dog kunne henkydes til myndighedens souschef, om end denne fremgangsmåde ikke altid vil være uden principielle betænkeligheder. Se bl.a. Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 249 f, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 273.

Efter forvaltningslovens § 6, stk. 1, skal den der er bekendt med at der for den pågældende foreligger en af de inhabilitetssituationer som er nævnt i § 3, stk. 1, snarest underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart at forholdet er uden betydning. Det følger af bestemmelsen at området for underretningspligten ikke alene omfatter de tilfælde hvor der må antages at foreligge inhabilitet, men også tilfælde hvor inhabilitet ikke på forhånd åbenbart kan afvises. Se bl.a. den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 119 ff.

Forvaltningslovens § 3 omfatter kun personers inhabilitet og regulerer således ikke udtrykkeligt spørgsmålet om hvorvidt en myndighed som sådan kan anses for inhabil. Det er dog fast antaget at der gælder en almindelig ulovbestemt retsgrundsætning om inhabilitet som bl.a. omfatter myndigheders inhabilitet. En myndighed kan selv være part i sagen eller i øvrigt have en uvedkommende interesse i forhold til sagens behandling og afgørelse. De hensyn der bærer reglerne om myndighedsinhabilitet, svarer således til de hensyn der bærer reglerne om den personlige inhabilitet.

Ombudsmanden har i spørgsmål om myndighedsinhabilitet gennem årene tillagt det betydning at forvaltningens virksomhed tilrettelægges på en sådan måde at det modvirkes at der skabes mistillid til den offentlige forvaltning. Et gennemgående element i praksis har været en principiel betænkelighed over for at acceptere at forskellige funktioner forenes hos samme person eller myndighed på en sådan måde at de ordinære kontrolmekanismer formelt eller reelt udhules. Se for eksempel den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 160 ff, om kæretilladelse i forbindelse med en retssag hvor vedkommende myndighed selv var part. Jeg henviser desuden til Østre Landsrets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 1104, hvor et af Politimesteren i Nykøbing udstedt tilhold til en person om ikke at trænge sig ind på politiet i Nykøbing blev anset for ugyldigt. Se endvidere bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning om Nørrebro-sagen, s. 254 ff, Niels Eilschou-Holm, Juristen, 1986, s. 238 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. ud-

gave (2002), s. 280 ff, og Lars Nordskov Nielsen i Kommunestyre i retlige rammer (1999), s. 65 ff.

I visse tilfælde vil myndighedsinhabilitet kunne opstå som følge af personlig inhabilitet hos myndighedens leder. Dette er tilfældet hvor kompetencen er henlagt til lederen som sådan og der ikke inden for myndighedshierarkiet er en egentlig stedfortræder. Se bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 281, og Sten Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 242 f. Der er som baggrund for denne opfattelse blevet peget på det afhængighedsforhold som må antages at bestå mellem myndighedens leder og de underordnede medarbejdere. Der er i den forbindelse rejst spørgsmål om hvorvidt et sådant tilfælde skal henføres under begrebet myndighedsinhabilitet, eller om det blot må antages at samtlige underordnede medarbejdere er personligt inhabile, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, idet de alle vil kunne være under indflydelse af den nævnte uvedkommende interesse. Se Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 101.

Hvis der er mulighed for at en forvaltningsmyndighed er myndighedsinhabil, bør det af hensyn til retsvirkningerne heraf afklares om der foreligger en inhabilitetssituation. Jeg henviser til den sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 160 ff. Hvis der herefter findes at foreligge myndighedsinhabilitet, skal myndigheden så vidt muligt substitueres med en anden myndighed. Se Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 101.

Substitution vil dog kunne anses for betænkelig i det omfang den overtagende myndighed ikke besidder den fornødne grad af sagkundskab til at træffe den pågældende afgørelse. Drejer det sig om en underordnet myndighed, vil substitution til den overordnede myndighed ofte kunne ske samtidig med at kravet om den fornødne sagkundskab hos den kompetente myndighed tilgodeses. Den øverste myndighed i et administrativt hierarki vil derimod typisk udelukkende kunne substitueres med en sideordnet myndighed som ikke nødvendigvis vil være i besiddelse af den tilstrækkelige sagkundskab til at behandle sagen på forsvarlig vis, og derfor vil substitution i disse tilfælde kunne anses for betænkelig. Se bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 281 f. Se endvidere den ovennævnte sag fra Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 160 ff, hvor Justitsministeriet havde truffet afgørelse om kæretilladelse i en sag vedrørende samme ministeriums afgørelse om udlevering. Ombudsmanden fandt at pligten til at overveje spørgsmålet om myndighedsinhabilitet i en situation som den foreliggende også omfattede de tilfælde hvor substitution af den inhabile myndighed med en anden ikke må anses for mulig.

I tilfælde af en ministers personlige inhabilitet vil den heraf udspringende myndighedsinhabilitet undertiden kunne søges løst ved at lade ministerens funktioner overtage af en anden minister ved kongelig resolution. Den overtagende ministers beslutning vil i givet fald blive truffet efter behandling og indstilling af embedsmændene i det ministerium hvis minister er personligt inhabil, således at tab af sagkundskab i forbindelse med sagens overtagelse undgås. Se bl.a. Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 242 f, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udg. (2002), s. 281 f. - Heroverfor kan det imidlertid anføres at afhængighedsforholdet mellem den personligt inhabile minister og dennes embedsmænd fortsat kan påvirke afgørelsen selv om den inhabile minister ikke konkret skal medvirke ved behandlingen af sagen. Se Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 102.

Som eksempel på en sådan substitution kan nævnes den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 67 ff, hvor statsministeren overtog en sag fra fiskeriministeren efter at der var rejst spørgsmål om fiskeriministerens habilitet i sagen. Som et yderligere eksempel fra administrativ praksis kan det nævnes at kirkeministerens kompetence i en konkret, aktuelt verserende sag om tjenestefritagelse af en sognepræst under lignende omstændigheder er blevet overført til justitsministeren, hvis breve i sagen efterfølgende har været parafet af Kirkeministeriets embedsmænd. Der henvises bl.a. til Kirkeministeriets dokument nr. 193899.

2. Den konkrete sag

Som det fremgår af sagen, er sognepræst Peter Fergo gift med kirkeministeren.

Kirkeministeren er øverste ansættelsesmyndighed for folkekirkens præster og var således kompetent til at træffe afgørelse om Peter Fergos oprykning til lønramme 34.

Det fremgår endvidere af sagen at oprykningen af Peter Fergo til lønramme 34 med virkning fra juni 1999 har haft en ikke ubetydelig positiv indvirkning på hans lønforhold samt på hans pensionsmæssige forhold.

Det er på denne baggrund min opfattelse at Peter Fergo klart havde en sådan økonomisk interesse i sagen at hans ægtefælle, kirkeministeren, ikke måtte træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen heraf, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3, jf. stk. 1, nr. 2.

På baggrund af sagens oplysninger, herunder det af Kirkeministeriet oplyste hvorefter kirkeministeren ikke medvirkede ved beslutningen om at

oprykke Peter Fergo til lønramme 34 og ikke blev inddraget i den fejlretelse som oprykningen efter ministeriets opfattelse var udtryk for, har jeg imidlertid lagt til grund at ministeren ikke havde direkte indflydelse på sagens udfald eller i øvrigt var involveret i ministeriets konkrete håndtering af sagen.

Jeg skal i den forbindelse nævne kirkeministerens talepapir til brug for et samråd i Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg den 24. juni 2004 hvoraf det fremgår at ministeren ved denne lejlighed bl.a. udtalte følgende:

'Jeg vil gerne som det første fastslå, at jeg *ikke* har medvirket ved beslutningen om at oprykke sognepræst Peter Fergo til lønramme 34. Beslutningen blev truffet af ministeriets embedsmænd, da det var konstateret, at der var sket administrationsfejl, som berørte ikke blot sognepræst Peter Fergo, men også fem andre præster. Disse er ligeledes blevet oprykket til LR 34.

...

På denne baggrund [dvs. oplysningen om at sognepræst Peter Fergo ikke var blevet oprykket til lønramme 34, selv om han var fyldt 67 år; min tilføjelse] indledte ministeriets embedsmænd en undersøgelse af, om der var sket en fejl i dette og eventuelt i andre tilfælde.

...

Der er således af embedsmændene blevet fastsat den generelle regel for omklassificering af de seks præster, at oprykningen skulle have virkning fra den 1. i den måned, hvor den pågældende præst fyldte 60 år, under forudsætning af at den pågældende på dette tidspunkt også opfyldte kravet om at have været på slutløn i mindst to år.

...

Som sammenfatning vil jeg gerne sige,

1. at jeg ikke har deltaget i beslutningen om oprykning af sognepræst Peter Fergo til LR 34. Jeg har alene i forbindelse med en generel orientering til mig om denne ordning nævnt, at Peter Fergo ikke var omklassificeret til denne lønramme.'

Jeg forstår denne udtalelse således at initiativet til lønrammeoprykningen af sognepræst Peter Fergo og de fem øvrige sognepræster udelukkende udgik fra Kirkeministeriets embedsmænd, og at kirkeministerens konkrete involvering i sagen var begrænset til hendes oplysning om Peter Fergos lønforhold i forbindelse med den generelle orientering af ministeren i marts 2004.

Ministeriets beslutning om oprykning af Peter Fergo og de fem øvrige sognepræster til lønramme 34 må herefter antages udelukkende at have været truffet af de involverede embedsmænd efter sædvanlig delegation fra kirkeministeren.

Spørgsmålet kan rejses om der i et departement vil kunne træffes afgørelse efter delegation fra ministeren i en sag i hvilken ministeren er personligt inhabil, uden at ministeren derved må anses for at have medvirket til den konkrete afgørelse. Henset til sagens øvrige omstændigheder har jeg imidlertid ikke fundet anledning til at gå nærmere ind i vurderingen af dette spørgsmål.

Der er imidlertid anledning til at overveje spørgsmålet om hvorvidt kirkeministerens personlige inhabilitet medfører myndighedsinhabilitet hos Kirkeministeriet i relation til ministeriets beslutning om oprykning af Peter Fergo (sammen med de fem øvrige præster) til lønramme 34 og beslutningen om at tillægge oprykningen virkning fra det tidspunkt hvor de pågældende var fyldt 60 år.

Det er herved et spørgsmål om en personligt inhabil ministers overordnede ansvar for sagens behandling som følge af forretningernes fordeling mellem ministrene i henhold til grundlovens § 14 og ministerens forpligtelse til efter ministeransvarlighedsloven i rimeligt omfang at føre tilsyn med og meddele instrukser for embedsmændenes sagsbehandling i sig selv vil kunne give anledning til sådanne betænkeligheder ved gennemførelsen af forvaltningens virksomhed i relation til den konkrete sag at der kan siges at foreligge myndighedsinhabilitet.

I den konkrete sag er det således min opfattelse at kirkeministeren har været afskåret fra at føre et forsvarligt tilsyn med sine embedsmænds behandling af sagen, eftersom enhver udtrykkelig eller stiltiende stillingtagen fra ministerens side i forhold til denne behandling under de givne omstændigheder måtte anses for udelukket efter forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Hertil kommer at inhabilitetsreglerne som anført ikke blot skal forebygge usaglige afgørelser, men tillige tager sigte på at styrke omverdenens tillid til myndighederne og deres virksomhed. I den foreliggende sag - hvor der er tale om en klar og stærk inhabilitetsgrund for kirkeministeren, afgørelse vedrørende ægtefællens løn- og pensionsmæssige forhold - forekommer det mig åbenbart at det nævnte tillidshensyn ikke er blevet tilgodeset. For en umiddelbar betragtning vil der ikke kunne herske fuld tillid til at de ansatte i et ministerium fuldstændigt uhildede vil kunne behandle en sag hvis udfald er af væsentlig økonomisk betydning for en person der står deres øverste chef så nær som en ægtefælle - og hvor det lige-

frem må formodes at sagens afgørelse vil have indflydelse nu og i fremtiden på ministerens egne privatøkonomiske forhold.

Tilliden til at de argumenter som måtte tale imod en begunstigende afgørelse, ville indgå med fuld vægt, kunne efter min opfattelse ikke forventes etableret under de foreliggende omstændigheder. Og dette gælder uanset at ministeren ikke på nogen måde medvirkede i den konkrete behandling af sagen; ministerens interesse i sagens udfald var evident for enhver ansat i ministeriet der måtte komme til at beskæftige sig med sagen.

For god ordens skyld understreger jeg at de anførte betragtninger henviser til inhabilitetsreglernes forebyggelse af de såkaldte abstrakte risici med henblik på generelt at styrke tilliden til de offentlige myndigheders virksomhed.

Som det fremgår, deler jeg ikke Kirkeministeriets opfattelse hvorefter ministeriets fortsatte behandling af sagen i stedet for at foranledige at sagen blev overført til en anden minister, måtte anses for ubetænkelig.

Kirkeministeriet har som begrundelse for denne opfattelse anført at der ikke var tale om nogen særskilt begunstigelse af sognepræst Peter Fergo, og at Peter Fergos sag blev behandlet sammen med og på samme måde som fem lignende sager. Kirkeministeriet har endvidere anført at retningslinjerne for oprykning af de pågældende præster ikke havde karakter af en generel regel, men derimod var udtryk for valg af en praktisk løsning.

Jeg skal hertil bemærke at en afgørelses eventuelle lighed med andre afgørelser i tilsvarende sager er uden betydning for selve habilitetsspørgsmålet. At oprykningen til lønramme 34 for såvel sognepræst Peter Fergo som for de fem øvrige sognepræster foregik på samme måde, forekommer i denne sammenhæng mindre væsentligt end det forhold at ministeriets fastlæggelse af den generelle regel som dannede grundlag for den fælles behandling af sagerne, netop skete med henblik på disse seks konkrete tilfælde og herunder således også Peter Fergos.

Jeg minder desuden om at spørgsmålet om inhabilitet, herunder myndighedsinhabilitet, skal overvejes og afgøres forud for påbegyndelsen af den egentlige sagsbehandling, hvor den vurdering og afvejning af forskellige elementer i sagen og dens retlige grundlag som skal foretages, endnu ikke er sket.

Jeg står endvidere tvivlende over for det som Kirkeministeriet har anført om at den nævnte generelle regel bl.a. havde baggrund i en tidligere ombudsmandssag fra 1993 hvor det ifølge Kirkeministeriets udtalelse ik-

ke gav mig anledning til bemærkninger at klageren i sagen var blevet oprykket med virkning fra den 1. i den måned hvor han fyldte 60 år. Som ovenfor anført gav jeg i den nævnte sag kun udtryk for at jeg efter at være blevet orienteret om at klageren i sagen var blevet rykket op til lønramme 34 med virkning fra den 1. marts 1993, gik ud fra at hans klage kunne betragtes som bortfaldet. Jeg skal derfor for god ordens skyld bemærke at jeg i den pågældende sag ikke havde anledning til at udtale mig om fra hvilket tidspunkt der i tilfælde som det omhandlede måtte forudsættes at skulle ske oprykning til lønramme 34.

Hertil kommer at den fremgangsmåde Kirkeministeriet fulgte, i flere henseender indebar en fravigelse fra den hidtil fulgte fremgangsmåde i sager om oprykning til lønramme 34. Det kan ikke udelukkes at ministeriets overvejelser angående forældelsesreglens betydning indebar en særskilt fordel for de berørte præster. Jeg henviser i den forbindelse navnlig til følgende:

- 1.** At beslutningen om oprykning af sognepræst Peter Fergo og de fem øvrige sognepræster mod sædvanlig praksis blev truffet uden at høre Præsteforeningen i hvert enkelt tilfælde, men udelukkende på baggrund af ministeriets ensidige tilkendegivelse over for Præsteforeningen på mødet i marts 2004. I den sag fra 1993 som Kirkeministeriet henviser til som forlæg for den valgte fremgangsmåde, fremgår det i modsætning hertil af sagens akter at beslutningen om oprykning af den pågældende præst blev truffet med Præsteforeningens udtrykkelige samtykke i form af en påtegning på et brev fra Kirkeministeriet.
- 2.** At Kirkeministeriets generelle beslutning om kun at lade oprykningerne omfatte præster som på tidspunktet for oprykningsstoppets indførelse i februar 2004 var fyldt 60 år, ligeledes fraveg den gældende ordning hvorefter præsternes alder på tidspunktet for oprykning afhang af antallet af ledige klassificeringer i lønramme 34 på et givet tidspunkt.
- 3.** At der herved i princippet kunne ske en forbigåelse af de præster som ved ansættelsesstoppets ophævelse den 1. januar 2004 opfyldte betingelserne for oprykning - uden dog at være fyldt 60 år - og af Præsteforeningen derfor var blevet indstillet til oprykning (forudsat at der på dette tidspunkt i øvrigt var lønramme 34-klassificeringer til rådighed til fordeling).
- 4.** At Kirkeministeriet i forbindelse med ministeriets generelle beslutning om at lade oprykningerne ske med virkning fra det tidspunkt hvor de pågældende præster var fyldt 60 år, undlod at tage udtømmende stilling til i hvilket omfang ministeriet var retligt forpligtet hertil over for de pågældende. I ministeriets notat af 30. april 2004 anføres det således på den ene side at de pågældende ville have en rigtig god sag hvis de indbragte

et eventuelt krav om oprykning for ombudsmanden eller domstolene, mens det på den anden side fremgår at det er Præsteforeningen (og ikke ministeriet) der har et problem. Endvidere synes ministeriet ikke i fuldt omfang at have taget konsekvenserne af det der er anført i notatet om forældelse, idet oprykningerne i såvel (F)'s som Peter Fergos tilfælde som udgangspunkt fik virkning mere end fem år tilbage, uanset at ministeriet ifølge notatet havde mulighed for at modsætte sig dette ved en eventuel retssag.

5. At den herved valgte 'praktiske løsning' blev sat i stedet for en individuel behandling af de enkelte sager og således fik karakter af en generel regel som ikke på alle punkter stemte med ministeriets hidtidige praksis, og som ikke udsprang af nøjere overvejelser om ministeriets retlige forpligtelser over for de pågældende præster.

Selv når der ses bort fra at Kirkeministeriets efterfølgende behandling af sagen som ovenfor anført ikke har betydning for selve habilitetsspørgsmålet, deler jeg således ikke umiddelbart ministeriets opfattelse af at der med oprykningen ikke skete nogen særskilt begunstiging af de pågældende sognepræster set i forhold til de øvrige præster som på daværende tidspunkt var omfattet af stoppet for oprykninger til lønramme 34, og som efter ministeriets opfattelse ikke havde noget retskrav på oprykning.

Som ovenfor anført skal spørgsmålet om inhabilitet imidlertid afgøres før sagens behandling påbegyndes, og dermed for så vidt uafhængigt af sagsbehandlingens indhold og udfald.

Jeg mener således på baggrund af ovenstående at der som følge af kirkeministerens personlige inhabilitet i forhold til oprykningen af sognepræst Peter Fergo til lønramme 34 ligeledes har foreligget myndighedsinhabilitet hos Kirkeministeriet.

Det er således min opfattelse at Kirkeministeriet i stedet for at anse det for ubetænkeligt selv at påtage sig den videre behandling af sagen om oprykning af sognepræst Peter Fergo til lønramme 34 og fastlæggelsen af den generelle regel herfor burde have foranlediget at sagen i det hele blev overført til afgørelse i et andet ministerium.

Henset til sagens almindelige tjenestemandretlige karakter har de betænkeligheder vedrørende tab af sagkundskab som under andre omstændigheder måtte næres ved en sådan løsning, efter min opfattelse ikke samme betydning i denne sag idet eksempelvis Personalestyrelsen eller Justitsministeriet må antages at være i besiddelse af den nødvendige sagkundskab på området.

Sammenfattende anser jeg det for en fejl at Kirkeministeriet uanset ministeriets manglende habilitet som myndighed i sagen selv traf afgørelse om oprykning af sognepræst Peter Fergo til lønramme 34 frem for at foranledige at sagens behandling og afgørelse blev overladt til et andet ministerium. Jeg anser af denne grund Kirkeministeriets behandling af sagen for beklagelig.

Forvaltningslovens regler om personlig inhabilitet har karakter af garanti-forskrifter hvis tilsidesættelse i forbindelse med en konkret afgørelse generelt må anses for en væsentlig retlig mangel ved den pågældende afgørelse der som udgangspunkt vil medføre ugyldighed. Se bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 336 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 274 ff, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 250 ff.

Også tilsidesættelse af den forvaltningsretlige grundsætning om myndighedsinhabilitet vil som udgangspunkt medføre at afgørelsen er ugyldig i tilfælde hvor afgørelsen i øvrigt uden vanskelighed kunne have været overladt til en anden myndighed. I den ovennævnte sag gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 1104, bemærkede landsretten således at spørgsmålet om tilhold uden vanskelighed kunne have været afgjort af et sideordnet politimesterembede efter den overordnede myndigheds bestemmelse.

Selv i tilfælde hvor habilitetsreglernes tilsidesættelse efter en konkret vurdering ikke kan antages at have haft indflydelse på afgørelsens indhold, vil afgørelsens ugyldighed som udgangspunkt blive fastholdt, jf. Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 1963, s. 973. Dette skyldes navnlig hensynet til at skabe den stærkest mulige prævention over for overtrædelser af inhabilitetsreglerne med den deraf følgende undergravelse af tilliden til myndighedsudøvelsen. Se Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 276 ff.

Der er dog kun tale om et udgangspunkt som fraviges i en række særlige tilfælde. Som eksempel på sådanne tilfælde kan nævnes begunstigende afgørelser som den begunstigede - der ikke har haft kendskab til inhabilitetsfejlen - har indrettet sig i tillid til, eventuelt gennem længere tid. Se Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 276 ff. - Imod sådanne fravigelser er det blevet anført at inhabilitet som retlig mangel netop er karakteriseret ved eksistensen af en forbindelse mellem kompetenceindehaveren og adressaten for den primære afgørelse. Jeg henviser til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 253 ff.

I den konkrete sag udspringer Kirkeministeriets inhabilitet ganske vist af kirkeministerens personlige inhabilitet i sagen. Jeg har dog som nævnt ligeledes lagt til grund at ministeren ikke selv personligt har medvirket ved afgørelsens tilblivelse. På denne baggrund og under hensyn til sagens øvrige omstændigheder finder jeg i spørgsmålet om afgørelsens gyldighed at afgørelsens begunstigende karakter i forhold til sognepræst Peter Fergo og hensynet til at han kan have indrettet sig i tillid hertil, bør tillægges afgørende vægt.

Jeg har således ikke grundlag for at henstille over for Kirkeministeriet at sagen genoptages.

Jeg har gjort Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse.”

Under min behandling af sagen havde jeg løbende kontakt med Rigsrevisionen. Rigsrevisor omtalte endvidere sagen i sin beretning om revision af statsregnskabet for 2003. Heraf fremgik det at Rigsrevisionen i det hele var enig i min afgørelse hvorefter Kirkeministeriet burde have ladet et andet ministerium træffe afgørelse i sagen. Det ville efter Rigsrevisionens opfattelse have været naturligt at overgive sagen til Finansministeriet. Undersøgelsen havde således vist at uanset at ministeriet valgte selv at behandle sagen, opstod der en række problemer som ministeriet efter Rigsrevisionens vurdering burde have inddraget Finansministeriet i løsningen af.

NOTER: (*) FOB 1987, s. 119, FOB 1990, s. 67, og FOB 1996, s. 160.