



Advokat (...)

Gammeltorv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-15
Telefonisk henvendelse:
Man-tors 9-16, fre 9-15

Sognepræst (...) – j.nr. 15.472-01

Jeg har nu behandlet sagen, og det er min opfattelse at Kirkeministeriets behandling af din anmodning om aktindsigt i biskoppens indstilling og sagens materiale i øvrigt har været meget kritisabel.

Du kan læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse nedenfor i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse". Bagerst er der en sagsfremstilling der indeholder en gennemgang af sagen.

Til din orientering kan jeg oplyse at der vil blive lagt en nyhed om sagen på www.ombudsmanden.dk om nogle dage.

J.nr. 2008-2833-801/ATO
Bedes oplyst ved henvendelse

Dok.nr. 14

10. marts 2009

+ bilag

Ombudsmandens udtalelse

Kapitel 4 i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007) indeholder et selvstændigt regelsæt om parters adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i deres egen sag. Hovedreglen er anført i § 9, stk. 1, som har følgende ordlyd:

"§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med."

Partens adgang til aktindsigt omfatter alle dokumenter der vedrører den pågældende sag, medmindre dokumentet er omfattet af en af undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens §§ 12-15. Det følger af forvaltningslovens § 10, stk. 1.

Kirkeministeriet har afvist at ministeriet har meddelt afslag på partsaktindsigt i sagen. Ministeriet har i den forbindelse henvist til at ministeriet har partshørt sognepræst A den 8. september 2008, og at hun i den forbindelse modtog

materialet i sagen. I Kirkeministeriets udtalelse til mig af 13. november 2008 gentager ministeriet at der ikke er givet afslag på aktindsigt, og redegør i den forbindelse for ministeriets partshøring i sagen.

En parts ret til aktindsigt efter forvaltningslovens kapitel 4 gælder uafhængigt af reglerne i forvaltningslovens kapitel 5 om partshøring. Retten til aktindsigt og retten til partshøring er to særskilte rettigheder der tilkommer en part i en forvaltningssag, og forvaltningsmyndigheden må derfor tage stilling til spørgsmål om aktindsigt og partshøring uafhængigt af hinanden. Det skyldes ikke mindst at forvaltningslovens regler om aktindsigt og partshøring varetager forskellige hensyn. Reglerne om aktindsigt i forvaltningslovens kapitel 4 skal sikre at en part – uanset at der endnu ikke er truffet en afgørelse i sagen – kan få indsigt i hvilke oplysninger forvaltningsmyndigheden er i besiddelse af i sagen. Derimod sikrer partshøringsreglerne i kapitel 5 i forvaltningsloven at en part – inden forvaltningsmyndigheden træffer afgørelse – bliver gjort bekendt med væsentlige, faktiske oplysninger i sagen og får lejlighed til at komme med en udtalelse. Derudover er det vigtigt at understrege at myndighedens stillingtagen til en anmodning om aktindsigt er en afgørelse der er underlagt forvaltningslovens almindelige sagsbehandlingsregler. Det betyder for eksempel at en afgørelse om aktindsigt skal begrundes i overensstemmelse med § 22 i forvaltningsloven hvis parten ikke får fuld aktindsigt. Forvaltningslovens §§ 16-17 indeholder nogle særlige regler om hvordan en forvaltningsmyndighed skal behandle en anmodning om aktindsigt. Det følger f.eks. af § 16, stk. 2, at en myndighed snarest muligt skal tage stilling til en anmodning om aktindsigt. Har myndigheden ikke taget stilling til anmodningen inden 10 dage, skal myndigheden underrette parten om grunden til det og oplyse hvornår parten kan forvente at myndigheden træffer afgørelse om aktindsigt. På den baggrund kan en myndighed ikke blot udskyde en anmodning om aktindsigt til en eventuel senere partshøring. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 50, s. 495 f og s. 506 f, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 253 og s. 336 f.

Som svar på dine anmodninger om aktindsigt henviste Kirkeministeriet dig i e-mailene af 14. og 26. august 2008 til at vente på en eventuel partshøring. Kirkeministeriet har under hele sagen redegjort for og henvist til hvordan ministeriet har foretaget partshøring i sagen. På den baggrund er det min opfattelse at Kirkeministeriet slet ikke har behandlet dine anmodninger om aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 i forvaltningsloven. Det mener jeg er meget kritisabelt.

Efter forvaltningslovens § 16, stk. 1, skal afgørelsen i en aktindsigtssag træffes af den myndighed der i øvrigt skal træffe afgørelse i sagen. Da Kirkeministeriet som ansættelsesmyndighed har kompetencen til at tage stilling til om sognepræst A skal afskediges, kan jeg ikke kritisere at bispeembedet henviste

dig til Kirkeministeriet og oversendte din anmodning om aktindsigt til ministeriet.

Kirkeministeriet sendte den 8. september 2008 sognepræst A kopi af materialet i sagen, herunder biskoppens indstilling om afskedigelse af 8. august 2008. Jeg foretager mig derfor ikke yderligere i sagen.

Da sagen ikke vedrører ministeriets partshøring, har jeg ikke taget stilling til det ministeriet har anført om partshøringen i sagen.

Jeg har gjort Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse i sagen.

Dine bilag vedlægges.

Med venlig hilsen

Hans Gammeltoft-Hansen

København, den 10. marts 2009

Kopi sendes til:

Kirkeministeriet

Biskoppen over Aalborg Stift

Sagsfremstilling (j.nr. 2008-2833-801/ATO)

Biskoppen over Aalborg Stift sendte den 8. august 2008 en indstilling til Kirkeministeriet om at sognepræst A blev afskediget fra sin stilling som sognepræst ved X-pastorat, Y-Provsti, efter tjenestemandslovens § 43.

I en e-mail af 12. august 2008 til stiftskontorchefen i Aalborg Stift bad du om at modtage en kopi af biskoppens indstilling om afskedigelse til Kirkeministeriet. Stiftskontorchefen henviste dig i et brev af 12. august 2008 til Kirkeministeriet som ansættelsesmyndighed og oplyste samtidig at bispeembedet havde oversendt din henvendelse til ministeriet. Da du i e-mail af 13. august 2008 spurgte stiftskontorchefen om du kunne modtage biskoppens henvendelse til Kirkeministeriet elektronisk, henviste stiftskontorchefen dig på ny til at kontakte ministeriet.

I en e-mail af 14. august 2008 til Kirkeministeriet bad du om at modtage en kopi af biskoppens indstilling til ministeriet, ligesom du bad om aktindsigt i alt øvrigt materiale i sagen. Kirkeministeriet svarede på din henvendelse i en e-mail også af 14. august 2008 hvoraf følgende fremgår:

"Kirkeministeriet har fra Aalborg Stift modtaget Deres henvendelse af 12. august 2008 med Deres bemærkninger til biskoppen over Aalborg Stifts indstilling af 8. august 2008 til ministeriet om afsked af sognepræst A.

Ministeriet behandler for tiden biskoppens indstilling om afsked af sognepræsten.

Når ministeriet har færdigbehandlet sagen, vil den blive fremsendt til Dem for partshøring."

Den 15. august 2008 bad du igen Kirkeministeriet om at sende en kopi af biskoppens indstilling samt sagens øvrige materiale. Du henviste til at du – indtil du modtog en kopi af indstillingen – var uden kendskab til hvilke faktiske oplysninger og synspunkter biskoppen havde anført til støtte for afskedigelsen. Du rykkede den 24. august 2008 Kirkeministeriet for et svar.

Kirkeministeriet svarede i en e-mail af 26. august 2008 følgende:

"Kirkeministeriet skal hermed bekræfte at have modtaget Deres mails af henholdsvis 15. og 24. august 2008, hvori De anmoder om at få biskoppen over Aalborg Stifts indstilling og andet foreliggende materiale i sagen vedr. A tilsendt.

I den anledning skal ministeriet oplyse, at indstillingen fra biskoppen over Aalborg Stift er under behandling i ministeriet. Såfremt ministeriet vurde-

rer, at indstillingen bør have ansættelsesretlige konsekvenser, vil Deres klient blive partshørt og alt relevant materiale vil i denne forbindelse blive medsendt.”

Den 27. august 2008 klagede du til mig over at både biskoppen og Kirkeministeriet havde afslået at give dig partsaktindsigt og over at du ikke havde modtaget nogen begrundelse for dette. Den 1. september 2008 bad jeg Kirkeministeriet om en udtalelse i sagen og om at låne sagens akter.

Den 9. september 2008 modtog jeg en kopi af Kirkeministeriets brev af 8. september 2008 til A. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

”Advokat B har desuden klaget til Ombudsmanden over, at ministeriet efter hans opfattelse har meddelt Dem afslag på aktindsigt i biskoppens indstilling og sagens øvrige dokumenter.

For en god ordens skyld skal ministeriet præcisere, at man ikke har meddelt Dem afslag på partsaktindsigt.

Som ovenfor anført har ministeriet i breve af henholdsvis 14. august 2008 og 25. august 2008 meddelt advokat B, at sagen for tiden var under behandling i ministeriet, men at materialet ville blive fremsendt i forbindelse med en kommende partshøring, hvilket sker hermed.”

Den 18. september 2008 sendte Kirkeministeriet mig en udtalelse i anledning af klagen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Som det fremgår af ministeriets høringskrivelse af 8. september 2008 til A har ministeriet i breve af henholdsvis 14. august 2008 og 25. august 2008 meddelt advokat B, at sagen for tiden var under behandling i ministeriet, men at materialet ville blive fremsendt i forbindelse med en kommende partshøring, hvilket er sket med fremsendelse af høringskrivelsen.

Det er ministeriets opfattelse, at indstillingen fra biskoppen til ministeriet ikke er omfattet af reglerne om forudgående pligtmæssig partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, idet der er tale om en indstilling fra en underliggende myndighed uden beslutningskompetence i den konkrete sag. Ministeriet bygger bl.a. sin opfattelse på udsagn fremkommet fra ansatte hos Folketingets Ombudsmand i forbindelse med internt kursus den 26. og 27. august 2008 i forvaltningslov og offentlighedslov.”

På baggrund af dine supplerende bemærkninger til sagen modtog jeg den 14. november 2008 bl.a. følgende bemærkninger fra Kirkeministeriet:

"I anledning heraf skal ministeriet endnu engang understrege, at man i forbindelse med den igangværende sagsbehandling **ikke** har givet afslag på partsaktindsigt til advokat B og hans klient sognepræst A.

Ministeriet har i breve af hhv. 14. og 25. august 2008 overfor advokat B bekræftet, at kopi af indstillingerne fra biskoppen over Aalborg Stift og provsten for Y-Provsti ville blive fremsendt til B, når ministeriet havde haft lejlighed til at behandle de indkomne indstillinger.

På baggrund af bl.a. ombudsmandens praksis, har Kirkeministeriet anset det for sin pligt at sikre, at A og advokat B – jf. principperne for udvidet partshøring – var orienteret **både** om Kirkeministeriets foreløbige opfattelse af faktum **og** om ministeriets foreløbige vurdering af jus, forinden de blev givet lejlighed til at udtalte sig om sagen.

I den forbindelse har Kirkeministeriet lagt vægt på, at parten ikke risikerede selvinkriminering ved at afgive høringssvar på et ufuldstændigt grundlag.

Ved brev af 8. september 2008 gav ministeriet A og hendes centralorganisation mulighed for inden mandag den 20. oktober 2008 at udtale sig i sagen, i overensstemmelse med den lovpligtige partshøring, jf. tjenestemandenslovens § 31, stk. 1, og forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Advokat B og A har herefter i brev af 17. oktober 2008 benyttet sig af muligheden for at udtale sig i sagen og ligeledes anmodet ministeriet om et møde i sagen, således at A kunne få lejlighed til personligt at fremlægge sin opfattelse af sagen.

Det kan oplyses, at det ønskede møde i sagen blev afholdt i Kirkeministeriet den 10. november 2008.

Centralorganisationen svarede på ministeriets ovennævnte partshøring ved brev af 20. oktober 2008.

Ministeriet har endvidere ved brev af 30. oktober 2008 givet A og hendes centralorganisation mulighed for at udtale sig vedrørende nyt materiale i sagen inden fredag den 14. november 2008, jf. tjenestemandenslovens § 31, stk. 1, og forvaltningslovens § 19, stk. 1.

A og advokat B har herefter udtalt sig om det nye materiale i breve af henholdsvis 31. oktober 2008 og 6. november 2008, samt ved mødet i Kirkeministeriet den 10. november 2008.

Den danske Præsteforening svarede på vegne af centralorganisationen ved brev af 4. november 2008.

I forbindelse med Kirkeministeriets igangværende sagsbehandling har både A, advokat B og A's centralorganisation således gentagne gange fået lejlighed til at udtale sig om sagens faktiske omstændigheder, og om Kirkeministeriets foreløbige opfattelse af sagen.

På den baggrund er det samlet set ministeriets opfattelse, at man i forbindelse med den igangværende sag har overholdt de lovbestemte regler om partshøring, der følger af hhv. tjenestemandsløven og forvaltningsloven, samt den ulovbestemte udvidede partshøringsforpligtelse i sager om uansøgt afsked.

Det er endvidere ministeriets opfattelse, at man ikke på noget tidspunkt har afvist en anmodning om partsaktindsigt. Tværtimod har man – bl.a. i overensstemmelse med god forvaltningsskik – sørget for, **at** parterne er partshørt i overensstemmelse med princippet om udvidet partshøring, **at** parterne har fået rimelig tid til at fremkomme med et evt. høringssvar, samt **at** imødekomme partsanmodningen om afholdelse af et møde i sagen.”