



2014-33

Biskop og ansatte i stiftsøvrighed var inhabile i klagesag angående provstesyn, som biskoppen havde deltaget i som provst

En tidligere sognepræst klagede til ombudsmanden over et stifts og Kirkeministeriets stillingtagen til præstens klage over nogle provstesyn af den tjenestebolig, som havde været knyttet til præstens stilling som sognepræst.

Ombudsmanden koncentrerede sin undersøgelse om spørgsmålet om, hvorvidt biskoppen, der tidligere havde været provst og i den egenskab havde deltaget i provstesynene af præstens tjenestebolig, samt ansatte i stiftsøvrigheden var inhabile ved behandlingen af en klage fra præsten over provstiudvalgets svar på en henvendelse dertil vedrørende provstesynene.

Efter stiftets og Kirkeministeriets opfattelse var der ikke tale om inhabilitet.

Ombudsmanden fandt, at Kirkeministeriet burde have statueret inhabilitet. Han henstillede derfor til ministeriet at genoptage behandlingen af sagen.

(Sag nr. 13/05124)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling.

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

A: biskoppen (tidligere provst)

B: den tidligere sognepræst

Virksomhed C: virksomheden, der konstaterede skimmelsvamp i præstegården

X Pastorat

Y Stift, Y Stiftsøvrighed

Z Provsti, Z Provstiudvalg

Æ Præstegård

Ø Sygehus

Å Menighedsråd

2. december 2014

Forvaltningsret

1114.1 – 1114.9 – 29.7

Ombudsmandens udtalelse

Sagen drejer sig om tilsyn med den tjenestebolig, som var knyttet til din tidligere stilling som sognepræst i X Pastorat.

Jeg har valgt at koncentrere mig om provstesynene af boligen og ikke de årlige tilsyn, da jeg går ud fra, at din klage i det væsentlige vedrører de udførte provstesyn. Ved min beslutning har jeg endvidere lagt vægt på, at der er divergerende oplysninger om, hvorvidt der foreligger synsprotokol for menighedsrådets årlige syn af præstegården.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg har ved min behandling af sagen endvidere koncentreret mig om spørgsmålet om, hvorvidt biskoppen over Y Stift – som indtil (...) [årstal] var provst for Z Provsti og deltog i provstesynene den (...) og den (...) [datoer og årstal] – eller ansatte i stiftsøvrigheden var inhabil/inhabile til at behandle din klage over provstiudvalgets svar på din henvendelse vedrørende de nævnte provstesyn.

Denne klage videresendte jeg for dig den 13. juni 2012 til Y Stift, med angivelse af at der i den forbindelse også blev lejlighed til at tage stilling til, om det forhold, at biskoppen tidligere havde været ansat som provst i Z Provsti, havde betydning for besvarelsen.

Y Stift tog stilling til klagen og spørgsmålet om inhabilitet i en afgørelse af 8. januar 2013.

Efterfølgende har Ministeriet for Ligestilling og Kirke (nu Kirkeministeriet) den 29. oktober 2013 truffet afgørelse i sagen.

1. Det retlige grundlag for behandling af klagen over provstesynene

1.1. Da der blev foretaget provstesyn i (...) [årstal for første provstesyn], fandt reglerne i cirkulære nr. 12020 af 20. marts 1989 om tjenestebolig for folkekirkens præster anvendelse. Da der blev foretaget tilsyn i (...) [årstal for sidste provstesyn], fandt bestemmelserne i cirkulære nr. 9845 af 17. december 2003 om tjenestebolig for folkekirkens præster anvendelse.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Efter henholdsvis § 28, stk. 3, og § 25, stk. 3, i de nævnte cirkulærer afholdtes provstesyn over tjenesteboligen efter samme regler, som var gældende for kirker, jf. §§ 26-32 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

Bekendtgørelse nr. 454 af 11. juni 1992 af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde indeholdt i §§ 26 og 27 følgende bestemmelser:

”§ 26. Provsten og en bygningskyndig person, der er valgt af provstiudvalget, deltager med ikke over 3 års mellemrum i det syn, der er nævnt i § 24. Dette ledes da af provsten, der fastsætter datoen for synet og indkalder menighedsrådet til deltagelse i synet. Forretningen indføres i en for hele provstiet fælles synsprotokol og i kirkens protokol. Provsten sender en udskrift af forretningen til provstiudvalget, der afgør, hvad der videre skal foretages.

§ 27. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om afholdelse af de i §§ 24-26 nævnte synsforretninger.”

Lovens § 26 blev ændret ved lov nr. 1566 af 20. december 2006, der trådte i kraft den 1. januar 2007 – dvs. efter provstesynet i (...) [årstal for sidste provstesyn]. Bestemmelsen fik denne ordlyd:

”§ 26. Mindst hvert 4. år forestås det i § 24 nævnte syn af provsten. Provsten fastsætter datoen for synet og indkalder menighedsrådet til deltagelse i synet. I synet deltager en bygningskyndig person, der er valgt af provstiudvalget. Provsten kan vælge at deltage i synet. Synsforretningen ledes af den af provstiudvalget valgte bygningskyndige eller af provsten, hvis denne deltager. Forretningen indføres i en for hele provstiet fælles synsprotokol og i kirkens protokol. Provsten sørger for, at en udskrift af forretningen tilgår provstiudvalget, der afgør, hvad der videre skal foretages.”

Med hjemmel i lovens § 27 var fastsat bl.a. følgende bestemmelser om provstesyn i bekendtgørelse nr. 527 af 19. juni 1992 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde:

”§ 39. Menighedsrådet indkalder den bygningskyndige, der er nævnt i § 35, til synet.

§ 40. Kirkens protokol og forsikringsdokumenter skal være fremlagt ved synet.

Stk. 2. Enhver af deltagerne i synet har ret til at få sine bemærkninger protokolleret.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Der var i bekendtgørelsen endvidere fastsat regler for provstesynet over ikke-selvejende kirker.

1.2. Inden en materiel stillingtagen til din klage var det for Y Stift nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet om biskoppens habilitet.

Reglerne om speciel inhabilitet findes i forvaltningslovens § 3 (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

...

4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller

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.”

Forvaltningsloven indeholder i § 4, stk. 1, endvidere følgende bestemmelse:

”§ 4. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling.”

Af forarbejderne til forvaltningslovens § 3 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 121 ff.) fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i nr. 4 vedrører *to instans-inhabilitet*

...

Bestemmelsen i nr. 4 tager kun sigte på sager vedrørende klage over eller udøvelse af kontrol eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed. Derimod tager reglen ikke i øvrigt sigte på tilfælde, hvor en person som indehaver af flere offentlige hverv træffer afgørelse eller deltager i en sags behandling i forskellige faser af en sags forløb.

Tilfælde af den sidstnævnte karakter vil imidlertid efter omstændighederne kunne begrunde inhabilitet efter bestemmelsen i nr. 5, hvis formålet med, at en sag behandles i de 2 organer, er at skabe en særlig retssikkerhedsgaranti, uden at der foreligger en egentlig klageordning.

...

Bestemmelsen i *stk. 2* er udtryk for det generelle forbehold om, at en interessekollision ikke medfører inhabilitet, hvis det må antages, at den pågældende omstændighed ikke indebærer fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. (...)

...

Baggrunden for reglerne om speciel inhabilitet er et ønske om at tilvejebringe sikkerhed for – og tillid til – at de afgørelser, der træffes af den offentlige forvaltning, ikke påvirkes af uvedkommende hensyn. I overensstemmelse hermed følger det af *stk. 3*, at den, der står under påvirkning af interesser af den karakter, der er nævnt i *stk. 1*, som udgangspunkt ikke må træffe afgørelse i eller deltage i afgørelsen af den pågældende sag eller i øvrigt medvirke ved sagens behandling, når det må antages, at de pågældende omstændigheder medfører fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

...

Som fremhævet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget under punkt 8 a kan der – især som følge af lovgivningens regler om sammensætningen af kollegiale forvaltningsmyndigheder – ikke generelt stilles samme krav om neutralitet til forvaltningen.

Det anførte er baggrunden for, at inhabilitetsreglen foreslås modificeret, således at inhabilitet ikke indtræder i tilfælde, hvor der ikke er grundlag for at antage, at den pågældende interesse indebærer fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Om dette er tilfældet, må bero på en konkret vurdering, hvori navnlig må indgå en vurdering af den pågældende interesse, forvaltningsorganets og afgørelsens karakter, samt den pågældende persons funktion i forbindelse med sagens behandling.

Særlig med hensyn til betydningen af afgørelsens karakter bemærkes, at der i forhold til afgørelser af mere generel karakter i almindelighed ikke vil være helt det samme behov for at antage speciel inhabilitet som i forhold til konkrete afgørelser. (...)

Den omhandlede vurdering er derimod objektiv i den forstand, at persons individuelle forhold med hensyn til risikoen for, at netop han vil lade sig påvirke af uvedkommende hensyn, er uden betydning. Er den pågældende interesse f.eks. af økonomisk art, er det således uden betydning, om den pågældende som følge af sine private økonomiske forhold må anses som mere eller mindre tilbøjelig til at lade sig påvirke af udsigten til økonomisk tab eller vinding.

Det følger af formuleringen af bestemmelsen i stk. 2, at det ved inhabilitetsbedømmelsen alene er af betydning, om der må antages at være fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af 'uvedkommende' hensyn. (...)

Bestemmelsen i stk. 2 vil navnlig have praktisk betydning i forhold til de typer af interessekollision, som er nævnt i lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 3 og 4. I forhold til disse bestemmelser må det bero på en fortolkning af det underliggende lovgrundlag, om den pågældendes særlige interesse i den aktuelle sags udfald i den foreliggende sammenhæng kan karakteriseres som uvedkommende. (...)

...

I øvrigt vil bestemmelsen i stk. 2 i praksis navnlig medføre, at en foreliggende interesse typisk ikke vil afskære den pågældende fra at udføre mere teknisk betonedede funktioner, der er uden betydning for den materielle beslutning i forbindelse med sagsbehandlingen i modsætning til selve beslutningsprocessen.”

1.3. Spørgsmålet om inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4 (toinstansinhabilitet) er omtalt flere steder i litteraturen. I Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 264, anføres bl.a.:

”Den nærmere begrundelse for bestemmelsen i nr. 4 må først og fremmest søges i opretholdelsen af den almene tillid til egentlige *toinstansordninger* [min fremhævning] som en særlig retsgaranti. At man i *andre situationer* [min fremhævning] som deltager i en allerede truffet beslutning i sagen måtte være tilbøjelig til i den fornyede behandling at nå til samme resultat uden nærmere overvejelse, er derimod ikke et forhold der fuldt ud imødegås af bestemmelsen. Den bygger for så vidt snarere på en opfattelse af beslutningstagernes »professionalitet« i den forstand at de pågældende evner at erkende og efterleve deres forskelligartede funktion alt efter den konkrete (og vekslende) administrative sammenhæng hvori de befinder sig. Dette viser sig bl.a. også deri at et tilfældigt sammenfald af forskellige offentlige hverv, således at den samme person i medfør af indbyrdes uafhængige hverv deltager i samme sags behandling, ikke i sig selv medfører inhabilitet, ej heller efter nr. 5.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Hans Gammeltoft-Hansen skriver endvidere i *Inhabilitet i forvaltningen* (2011), s. 82 ff., bl.a. følgende:

”Klageordninger – og i en vis udstrækning også kontrol- og tilsynsordninger – er udtryk for den almindelige retsgaranti, der består i, at en sag bedømmes af to instanser. Grundlaget for denne retsgaranti ville selvsagt svigte, hvis der bestod et vist personsammenfald mellem de to instanser. Men også et andet og videregående synspunkt ligger bag inhabiliteten på dette område. Har man én gang taget stilling til en sag, kan der være en vis formodning for, at man ved en fornyet vurdering af sagen i en anden sammenhæng uden videre vil nå til samme resultat. En sådan formodning gælder med fuld styrke, såfremt der er tale om en klage- eller tilsynsbehandling, hvor det er ens egen afgørelse eller handlemåde, der anfægtes eller kontrolleres. Men også i andre sammenhænge, hvor en forvaltningsperson tidligere i anden egenskab har beskæftiget sig med en sag, kan risikoen for, at man ikke uhildet går til den nu foreliggende behandling af sagen, gøre sig gældende. At fvl. § 3, stk. 1, nr. 4, ikke omfatter sådanne andre situationer – og at der som oftest heller ikke på andet grundlag vil blive statueret inhabilitet – udspringer formentlig af en forestilling om, at forvaltningspersoner almindeligvis er i besiddelse af den professionalitet, som motiverer og sætter dem i stand til at erkende og efterleve deres forskellige funktioner, alt efter hvilken administrativ sammenhæng de måtte befinde sig i.

(...) Den pågældende forvaltningsperson skal have 'medvirket' ved den tidligere behandling af sagen; og det skal dreje sig om den samme sag (sagsidentitet).

...

Selve grundlaget for reglerne om toinstansinhabilitet – at retsgarantien ved behandling i netop to instanser ikke må undergraves – tilsiger, at der ikke må opstå en situation, hvor en forvaltningsperson deltager i bedømmelsen af sin egen virksomhed.”

Jeg henviser i øvrigt bl.a. til Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer* (2013), s. 207 ff.

2. Kirkeministeriets vurdering

Ved min oversendelse den 13. juni 2012 af din klage til Y Stift fremgik det, at stiftsøvrigheden måtte overveje spørgsmålet om inhabilitet.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I svaret af 8. januar 2013 til dig skrev Y Stift, at "biskoppens tidligere funktion som provst i Z Provsti på ingen måde har indflydelse på eller betydning for besvarelsen".

Kirkeministeriet anførte i afgørelsen af 29. oktober 2013 bl.a. følgende vedrørende spørgsmålet om inhabilitet:

"Det fremgår af Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborgs 'Forvaltningsret', 1994 at:

'Den nærmere begrundelse for bestemmelsen i nr. 4 må først og fremmest søges i opretholdelsen af den almene tillid til to instans-ordninger som en særlig retsgaranti. [...] Dette viser sig bl.a. også deri, at et tilfældigt sammenfald af forskellige offentlige hverv, således at den samme person i medfør af indbyrdes uafhængige hverv deltager i samme sags behandling, ikke i sig selv medfører inhabilitet, ej heller efter nr. 5. Kun i særlige kvalificerede tilfælde vil den (eventuelle) mentale barriere over for at undergive en allerede udtrykt opfattelse fornyet overvejelse træde frem som inhabilitetsgrund. Det drejer sig om situationer, hvor den pågældende – uden at være interesserepræsentant [...] – i særlig grad kan siges at have identificeret sig med den afgørelse, der er truffet i den lavere instans ...'

Det er i den forbindelse ministeriets vurdering, at den konkrete situation er at sammenligne med det ovenfor anførte. Synet foretages af provsten, den særlige bygnings sagkyndige, præsten, menighedsrådet og evt. en repræsentant for præstens centralorganisation. Provstens rolle, som leder af synet, er af praktisk karakter, idet provsten ikke er i besiddelse af særlige bygningsfaglige kvalifikationer eller særligt kendskab til den konkrete bolig. Disse særlige faglige kvalifikationer besidder den særlige bygningskyndige, og kendskabet til den konkrete bolig findes hos brugeren/sognepræsten, evt. menighedsrådet. Provsten har således ikke nogen selvstændig indflydelse på synsprotokollaterne, idet protokollaterne skrives på baggrund af de observationer og beslutninger, som det samlede deltagende syn foretager på grundlag af gennemgangen af ejendommen.

Ministeriet vurderer således ikke, at provstens rolle i forbindelse med provstesynet er af en sådan karakter, at provsten kan siges i særlig grad at være identificeret med afgørelsen. Det er herefter ministeriets vurdering, at biskoppen ikke er inhabil i forhold til § 3, stk. 1, nr. 4 eller 5.

Endvidere har ministeriet lagt vægt på, at det vil være ødelæggende for biskoppernes virke, hvis de i en ubegrænset periode efter deres tiltræden, ikke vil kunne træffe afgørelser i sager, hvori de har medvirket i for-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

bindelse med en forudgående ansættelse som provst for et provsti i samme stift, over hvilket de nu er valgt til biskop, medmindre der er tale om sager, hvor provsten/biskoppen har en særlig interesse, eller hvor provsten/biskoppen kan siges i særlig grad at være identificeret med afgørelsen.

Endvidere er det ministeriets vurdering, at provsten/biskoppens interesse i sagen ikke er af en sådan karakter eller styrke, at der i forbindelse med sagsbehandlingen kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at den nuværende biskop, hverken i sin rolle som provst eller som biskop, har nogen særlig interesse i udfaldet af provstesynet af tjenesteboligen. De økonomiske interesser i forbindelse med tjenesteboligen ligger hos menighedsrådet, som har alle udgifter forbundet med tjenesteboligen, samt brugeren/sognepræsten som bebor boligen, og hvis boligafgift fastsættes i forhold til vurderingen af tjenesteboligen – bl.a. på baggrund af boligens stand.

Det er således ministeriets vurdering, at biskoppen, jf. § 3, stk. 2, ikke er inhabil.

Samlet set er det herefter ministeriets vurdering, at der ikke er tale om inhabilitet i forbindelse med biskoppens/stiftsøvrighedens behandling af Deres klage over de to provstesyn.”

I udtalelsen af 10. marts 2014 til mig har ministeriet tilføjet følgende:

”Det er endvidere ministeriets vurdering, at den situation, hvor A i (...) [årstal; min tilføjelse] – (...) – bliver valgt til biskop over Y Stift, og efter i en periode på (...) år at have bestridt stillingen som provst i et af stiftets provstier og dermed har bestridt to af hinanden helt uafhængige offentlige hverv, beror på et sådant tilfældigt sammenfald (bl.a. et demokratisk valg og det faktum, at der er forløbet en periode på hhv. (...) og (...) år fra de berørte syn), at der ikke foreligger inhabilitet efter § 3, stk. 1, nr. 4-5.

Ministeriet skal i den anledning desuden henvise til Jon Vogter, 'Forvaltningsloven med kommentarer', 3. udgave, 2001, s. 189, samt til Hans Gammeltoft-Hansen, 'Inhabilitet i forvaltningen', 1. udgave, 2011, s 82ff, begge som anført af Ombudsmanden i dennes brev til ministeriet af 20. januar 2014.

Det er således ministeriets vurdering, at biskoppen over Y Stift ikke var inhabil i forbindelse med Y Stifts behandling af B's klage, som blev be-

handlet med stiftets afgørelse af 8. januar 2013. Det er således ministeriets vurdering, at de almindelige retssikkerhedsgarantier, der er knyttet til en to-instansbehandling, ikke har 'lidt overlast' i forbindelse med sagens behandling, og det er ministeriets vurdering, at klagen har været underlagt en to-instansbehandling."

3. Min vurdering

3.1. Det er ubestridt, at biskoppen over Y Stift i sin tidligere stilling som provst – som en ud af flere – deltog i provstesynene i (...) og (...) [årstal]. Det er også ubestridt, at Y Stift – med den tidligere provst nu som biskop – efterfølgende tog stilling til din klage over provstiudvalgets svar på din henvendelse vedrørende disse provstesyn.

Efter § 26 i bekendtgørelse nr. 454 af 11. juni 1992 af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde – der fandt anvendelse for provstesynene i (...) og (...) [årstal] – var provsten leder af disse provstesyn.

Y Stift har i brevet af 8. januar 2013 til dig oplyst, at protokollaterne efter provstesyn skrives på grundlag af de observationer og beslutninger, "som det samlede deltagende syn" foretager på grundlag af gennemgangen af ejendommen.

Jeg må forstå det således, at provstesynene var af sagsoplysende karakter, idet provsten, jf. lovens § 26, skulle sende en udskrift af forretningen til provstiudvalget, der herefter skulle afgøre, hvad der videre skulle foretages.

3.2. Jeg har forståelse for Kirkeministeriets synspunkt om, at provstens rolle som leder af synet kan siges at være af praktisk karakter, fordi provsten ikke er i besiddelse af særlige bygningsfaglige kvalifikationer eller særligt kendskab til den konkrete bolig.

Efter min opfattelse ligger der imidlertid i den dagældende bestemmelse i § 26 et overordnet ansvar for provsten for sagens oplysning i forbindelse med syn.

Dette følger bl.a. af, at synet efter bestemmelsen "ledes (...) af provsten". Selv om det ved synene naturligt kan være den særlige bygnings-sagkyndige, der i første række har det praktiske ansvar for at konstatere eventuelle problemer mv. i de synede bygninger, er det således efter min opfattelse en konsekvens af den beskrevne ordning, at provsten fremstår som overordnet ansvarlig for det samlede syn.

Det følger af det anførte, at sagen i Y Stift vedrørte en "klage over (...) en anden offentlig myndighed [Z Provstiudvalg], og vedkommende [biskoppen] tidli-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

gere hos denne myndighed [provstiudvalget] har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår”, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4.

Det følger også af det anførte, at der efter min opfattelse ikke foreligger omstændigheder som nævnt i lovens § 3, stk. 2.

Biskoppen var således inhabil. Dette indebærer efter § 3, stk. 3, at han ikke måtte ”træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag”.

3.3. Det fremgår ikke af sagen, om biskoppen over Y Stift rent faktisk medvirkede ved Y Stifts afgørelse af 8. januar 2013.

Hvis dette var tilfældet, forelå der en handlemåde i strid med forvaltningslovens § 3, stk. 3 (jf. i den forbindelse pkt. 3.5 nedenfor om bestemmelsen i lovens § 4).

Det har i den forbindelse ikke betydning, at det var en kontorchef i stiftet, der underskrev afgørelsen (p.s.v.).

3.4. Hvis biskoppen ikke medvirkede ved behandlingen af klagesagen i Y Stift, foreligger der ikke et konkret habilitetsproblem for hans vedkommende.

I så fald er spørgsmålet imidlertid, om de medarbejdere i stiftsøvrigheden, der behandlede sagen, må anses for inhabile som følge af biskoppens personlige inhabilitet.

Dette spørgsmål er der ikke udtrykkeligt taget stilling til i forvaltningsloven eller dens forarbejder.

I teorien er spørgsmålet om såkaldt afledt personlig inhabilitet eller myndighedsinhabilitet imidlertid behandlet flere steder.

Således anfører Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 225, at det – i hvert fald hvor den overordnede er inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 – antages, at også de underordnede medarbejdere ud fra betragtninger om et afhængighedsforhold til deres chef vil være inhabile til selv at træffe afgørelse. Spørgsmålet om afledt inhabilitet i forbindelse med de øvrige inhabilitetsgrunde i § 3, stk. 1, omtaler Niels Fenger ikke.

Hans Gammeltoft-Hansen, Inhabilitet i forvaltningen (2011), skriver på s. 147, at der kan foreligge en særlig form for myndighedsinhabilitet, hvis lederen af en hierarkisk myndighed rammes af personlig inhabilitet, og der ikke i myndigheden findes en uafhængig stedfortræder. Baggrunden for, at der i sådan-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ne situationer kan opstå myndighedsinhabilitet, er efter Gammeltoft-Hansens opfattelse det problematiske i, at de ansatte ellers skulle behandle og afgøre en sag, der direkte berører deres chefs helt personlige – og i forhold til sagen, uvedkommende – interesser.

Jeg har ikke grundlag for at tage stilling til, om de anførte principper om afledt personlig inhabilitet/myndighedsinhabilitet uden videre finder anvendelse i alle tilfælde af personlig inhabilitet hos myndighedens leder mv. efter forvaltningslovens § 3, stk. 1. Men i hvert fald i det foreliggende tilfælde finder jeg ikke, at man kan se bort fra en – generel og abstrakt – risiko for, at de ansvarlige medarbejdere i stiftsøvrigheden ville kunne være tilbageholdende med hensyn til at statuere fejl i forbindelse med de syn, som biskoppen – i sin tidligere egenskab af provst – havde det overordnede ansvar for, jf. herved pkt. 3.2 ovenfor.

Jeg har heller ikke grundlag for i den foreliggende sag at gå nærmere ind på, om inhabilitet i forhold til medarbejderne i stiftsøvrigheden begrebsmæssigt skal kategoriseres som afledt personlig inhabilitet eller som myndighedsinhabilitet. Om spørgsmålet henviser jeg nærmere til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 159 f. med yderligere henvisninger.

3.5. Sammenfattende er det min opfattelse, at biskoppen over Y Stift og ansatte i stiftsøvrigheden måtte anses for inhabile i forhold til din klage over provstiudvalgets svar på din henvendelse vedrørende de provstesyn, der fandt sted i (...) og (...) [årstal].

Kirkeministeriet burde således efter min opfattelse have statueret inhabilitet.

Jeg har gjort Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeriet at genoptage behandlingen af din sag i lyset af det, som jeg har anført.

I den forbindelse kan ministeriet overveje, om det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at foretage substitution efter forvaltningslovens § 4, stk. 1. Ministeriet kan således overveje, om sagen kan henskydes til en sideordnet myndighed, eller overtages af en overordnet myndighed.

Jeg har bedt Kirkeministeriet om at underrette mig om ministeriets kommende svar til dig, men jeg foretager mig i øvrigt ikke mere i sagen, medmindre jeg hører fra dig igen.

Sagen vil (i anonymiseret form) blive offentliggjort som en del af Folketingets Ombudsmands beretning for 2014.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Den 20. marts 2015 meddelte Kirkeministeriet mig, at ministeriet samme dag havde orienteret B om, at ministeriet – ligeledes samme dag – havde anmodet Y Stift om at sende den oprindelige klage til behandling hos et andet stift.

Den 23. marts 2015 meddelte jeg Kirkeministeriet, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Sagsfremstilling

Efter det oplyste blev du ansat som sognepræst i X Pastorat (...) [dato og årstal]. Din tjenestebolig var Æ Præstegård.

Af udskrift fra præstegårdssynsprotokollen fra den (...) [dato og årstal for første provstesyn] fremgår det, at der blev foretaget eftersyn af "arkitekt (...), provsten, menighedsrådene samt sognepræsten". Der blev i den forbindelse konstateret følgende mangler ved præsteboligen (angivet som B i protokollatet), hvis afhjælpning påhvilede menighedsrådet:

"Gulvet i konfirmandstuen isoleres. Taget understryges og der etableres gangbro. Rygning på konfirmandstue repareres. Fuger ved døren rep. Revnede tagsten skiftes. Stern i vestgavl repareres eller udskiftes og males. Tagvindue i badeværelse udskiftes. Havestue, udhus samt carport males. Gavl på konfbygning males. Trægulve på første sal eftergås og behandles."

Der er ikke anført mangler i relation til præstegården (angivet som A i protokollatet).

Af udskrift fra præstegårdssynsprotokollen fra den (...) [dato og årstal for sidste provstesyn] fremgår det, at der blev foretaget eftersyn af "arkitekt (...), provsten, præstegårdsudvalget, bygningssagkyndig samt sognepræsten". Om mangler, hvis afhjælpning påhvilede menighedsrådet, nævnes følgende i protokollen i relation til præsteboligen (B i protokollatet):

"Gangbro etableres på loft. Gavl på kontorbygning males."

Af nye mangler, hvis afhjælpning påhvilede menighedsrådet, er anført følgende i relation til – må jeg forstå – præstegården (A i protokollatet):

"Udestue repareres eller udskiftes med tiden. Redskabsskur udskiftes. Der etableres udluftning i gl. garage. Vindue i kontor mod syd omfuges. Kvistenes træværk eftergås med maling. Træværk sprøjtes for grønalger. Trappe i have skridsikres. Køkkenvindue mod øst rep eller udskiftes. Udvendig trappe mod nord rep. eller udskiftes."

Af nye mangler, hvis afhjælpning påhvilede andre (præsten, forpagteren), er anført følgende i relation til – må jeg igen forstå – præstegården (A i protokollatet):

"Rør ved fyr i kælder spændes fast. Loft i lille kælderrum repareres. Vindue i loftsrum mod syd repareres så det kan åbnes. Bundstykke i dør i

BILAG – SAGSFREMSTILLING

soveværelse olieres. Nyt vindue i værelse mod nordvest udskiftes. For-dør renoveres.”

Ved brev af 30. december 2010 rettede du henvendelse til mig, og du skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

”På Ø Sygehus’ foranledning konstaterede virksomhed C i forsommeren (...) [årstal – to år efter sidste provstesyn; min tilføjelse] sundhedsfarlig skimmelvækst i præsteboligen. (...)

I september (...) [årstal – to år efter sidste provstesyn; min tilføjelse] kom en rapport fra virksomhed C (Bilag B1-B7), der redegjorde for omfang og årsager til skimmelvæksten. Værst var det i boligens tagrum. Årsagen var primært en utæt dør imellem beboelse og tagrum, hvorved varmen sivede ud og kondenserede på de koldere flader.

Menighedsrådet indhentede overslag på renovering, hvilket imidlertid blev opgivet. Jeg blev permanent løst fra min boligpligt med fraflytning (...) [måned og årstal; min tilføjelse] – hvor alt vort indbo blev kasseret p.g.a. skimmel. Sommeren (...) [årstal; min tilføjelse] blev præsteboligen solgt.

...

Mit spørgsmål er nu: Hvem har ansvaret for, at det gik så galt?

Burde jeg selv kunne se det?

Burde menighedsrådets bygningskyndige have grebet ind ved det årlige syn?

Burde provstens arkitekt, som hvert tredje år gennemgik hele huset, have reageret på de sorte belægninger? Den utætte dør? Den manglende ud-sugning? Det løse tapet o.s.v.”

Den 18. januar 2011 skrev jeg til dig, at jeg havde sendt en delvis kopi af dit brev af 30. december 2010 med kopi af de bilag, som vedrørte tjenesteboligens tilstand, videre til Z Provstiudvalg. Videresendelsen skete som en anmodning fra dig om, at provstiudvalget over for dig svarede på de spørgsmål, som du havde rejst vedrørende tilsynet med din bolig.

Den 7. december 2011 meddelte Z Provstiudvalg dig bl.a. følgende:

”Du spørger i brevet, hvem der har ansvaret for at det gik så galt? Endvidere rejser du nogle konkrete spørgsmål i fortsættelse heraf.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Provstiudvalget bemærker hertil, at der fra provstiudvalgets side er blevet gennemført de provstesyn vedrørende Æ præstegård, som er foreskrevet i gældende regler – der vedlægges kopi af udskrifter fra præstegårdssynsprotokollen fra henholdsvis (...) og (...) [datoer og årstal; min tilføjelse]. Ved begge de afholdte provstesyn har provstiets bygningskyndige, provsten, menighedsråd og du, som sognepræst, deltaget. Der er ikke under disse provstesyn blevet konstateret forhold vedrørende skimmelsvamp, ligesom du ikke som sognepræst har peget på forhold, som man skulle være særligt opmærksom på.

Provstiudvalget har fra Å menighedsråd fået oplyst, at der ikke foreligger synsprotokol for menighedsrådets årlige syn af præstegården, og oplyser samtidig, at du som sognepræst selv foretog den årlige gennemgang af boligen med den daværende formand for menighedsrådet.

Det er provstiudvalgets opfattelse, at forhold vedrørende skimmelsvamp er vanskelige at have med at gøre, og vi finder ikke, at ansvaret entydigt kan lægges på en særlig part i denne forbindelse.

Provstiudvalget finder dog, at præsten som beboer af boligen på særlig vis bør meddele forhold, som man bliver opmærksom på, således at såvel det årlige syn som provstesynet har mulighed for at være særligt opmærksom på et muligt problem.

Provstiudvalget finder således ikke mulighed for i mere konkret form at besvare dine spørgsmål, men må samlet henvise til det foran anførte.”

Under et personligt fremmøde den 29. december 2011 i ombudsmandsinstitutionen klagede du over det tilsyn, som menighedsrådet og Z Provsti havde ført over præstegården. Du tilkendegav, at tilsynet havde været mangelfuldt, og at menighedsrådet og provstiet burde have opdaget, at tjenesteboligen var angrebet af skimmelsvamp. Under mødet oplyste du, at provsten, der havde stået for tilsynene, nu var biskop.

Den 13. juni 2012 sendte jeg din henvendelse af 30. december 2010 med bilag og et notat om din samtale med en medarbejder her i institutionen den 29. december 2011 til Y Stift. Fremsendelsen skete som en anmodning fra dig om, at stiftsøvrigheden besvarede din klage og herunder tog stilling til, om det forhold, at biskoppen tidligere havde været ansat som provst i Z Provsti, havde betydning for besvarelsen.

Ved e-mail af 8. januar 2013 orienterede Y Stift mig om stiftsøvrighedens svar af samme dato til dig. Af svaret fremgår bl.a. følgende:

”Du anfører herved, at menighedsrådet og provsten burde have opdaget skimmelsvampen under tilsynene, og du anfører, at tilstanden var umiddelbart indlysende, da virksomhed C var på besøg. Du undrer dig herved over, at de sagkyndigt medvirkende under synene ikke opdagede skimmelsvampen, og du tilkendegiver, at du ikke mener, at du som præst havde forudsætninger for at konstatere skimmelsvampen.

Y Stift skal hertil bemærke, at det fremgår af Z Provstiudvalgs svar til dig, dateret 7. december 2011, at provstiudvalget har gennemført de provstesyn vedrørende Æ præstegård, som er foreskrevet efter reglerne, jfr. kopi af præstegårdssynsprotokollen fra henholdsvis (...) og (...) [datoer og årstal; min tilføjelse]. Provstiudvalget anfører videre, at provstiets bygningskyndige, provsten, menighedsrådet og du selv som sognepræst har deltaget i begge provstesyn, og at der ikke under disse provstesyn er blevet konstateret forhold vedrørende skimmelsvamp. Ligeledes oplyser provstiudvalget, at du ikke selv som sognepræst har peget på forhold, som man ved synene skulle være særligt opmærksom på.

Det fremgår videre af Provstiudvalgets svar til dig, at Provstiudvalget fra Å menighedsråd har fået oplyst, at der ikke foreligger synsprotokol for menighedsrådets årlige syn af præstegården, og det oplyses herved fra menighedsrådet, at du som sognepræst selv foretog den årlige gennemgang af boligen med daværende formand for menighedsrådet.

Y Stift finder, at man må henholde sig til, at Z Provstiudvalg har gennemført de foreskrevne provstesyn i overensstemmelse med gældende regler herom, og at der ved disse syn har medvirket en bygningskyndig, som rådgiver for provstesynet. Y Stift finder herved ikke, at Provstiudvalget har tilsidesat sit tilsyn med præsteboligen, og man finder således ikke, at Provstiudvalget kan bebrejdes noget i denne forbindelse.

Y Stift finder ligesom Provstiudvalget, at det er vigtigt, at præsten der bebor ejendommen selv tilkendegiver forhold, som man måtte blive opmærksom på i forbindelse med beboelsen. Det fremgår af Provstiudvalget svar til dig, at du ikke på noget tidspunkt under synene eller i øvrigt forud for disse har anført forhold, som synene skulle være særligt opmærksom på.

Folketingets Ombudsmand anfører i sin fremsendelse af din klage til Stiftets besvarelse, at Y Stift i sit svar samtidig skal tage stilling til, om/i hvilket omfang det forhold, at biskoppen tidligere har været provst i Z Provsti, har betydning for besvarelsen.

Hertil må Y Stift anføre, at biskoppens tidligere funktion som provst i Z Provsti på ingen måde har indflydelse på eller betydning for besvarelsen,

idet der i Stiftets svar henvises til de foreliggende synsprotokoller for de gennemførte provstesyn, hvori der foruden provsten har deltaget såvel arkitekt (...), menighedsrådene/præstegårdsudvalget, samt sognepræsten. Der er således intet i disse synsprotokollater, som provsten selvstændigt har haft indflydelse på, idet protokollaterne skrives på grundlag af de observationer og beslutninger, som det samlede deltagende syn foretager på grundlag af gennemgangen af ejendommen.

Y Stift kan konstatere af det anførte fra Provstiudvalget i brevet til dig, dateret 7. december 2011, at der ikke foreligger synsprotokol for menighedsrådets årlige syn af præstegården, idet menighedsrådet har oplyst, at du som sognepræst selv foretog den årlige gennemgang af boligen med den daværende formand for menighedsrådet.

Y Stift må herved anføre, at denne procedure ikke har været i overensstemmelse med gældende regler, men samtidig bemærke, at du ikke herved har gjort indsigelse i forhold til menighedsrådet herover og endog selv har medvirket i den valgte procedure. Stiftet har på dette grundlag ikke mulighed for særlig tilkendegivelse herved.

Y Stift må således samlet set henholde sig til det af Provstiudvalget anførte.”

Ved e-mail af 29. januar 2013 rettede du fornyet henvendelse til mig. Du skrev bl.a.:

”1) (...) Der er imidlertid ikke kommet svar fra Stiftsøvrigheden, men kun fra stiftet ved stiftskontorchef (...), som selv vurderer, at det ingen betydning har, at den daværende provst er den nuværende biskop.

2) Videre fremfører kontorchefen, at der ikke foreligger nogen synsprotokol. Jeg kan hertil fortælle, at det årlige syn af forpagterbolig og præstegård altid blev indført i præstegårdens synsprotokol, og at kopi heraf efterfølgende blev indsendt til provsten. Desuden skulle jeg mene, at det af synsprotokollen også vil fremgå, at det er usandt, når det videre hedder, at synene udelukkende blev udført af formanden og sognepræsten. Dog kan jeg ikke se, hvilken betydning det skulle have, hvor mange medlemmer fra menighedsrådene, der deltog i synene, idet jeg ikke har nogen forventning om, at menighedsrådsmedlemmers forstand på skimmelsvamp skulle være større end præstens.

3) Når jeg spørger, hvem der har ansvaret for, at det kunne gå så galt, skyldes det således udelukkende en forventning om, at provstens bygningskyndige ville vide, at der dannes grobund for skimmelsvamp, hvor opvarmet luft møder kolde tagflader, som det var tilfældet i Æ præste-

gård, hvor beboelsen og det uisolerede loft kun var adskilt af en uisoleret og utæt dør, og at de massive, sorte belægninger, som i alle årene (lige siden jeg tiltrådte embedet i (...) [måned og årstal; min tilføjelse]) dækkede undersiden af taget, derfor var skimmel. Det vidste jeg ikke. Jeg er hverken uddannet i isolering eller skimmel; men det forventede jeg, at provstens arkitekt er. Desuden var det jo heller ikke det første tilfælde af skimmel i hverken provstiet eller stiftet. (...)"

Ved brev af 24. maj 2013 sendte jeg din klage med bilag til Kirkeministeriet, med henblik på at ministeriet fik lejlighed til at tage stilling til, om ministeriet kunne behandle en klage over tilsynet med præsteboligen. Jeg henviste til, at du tidligere havde klaget til mig over, at hverken menighedsrådet eller Z Provstiudvalg opdagede den skimmelsvamp, som præsteboligen var angrebet af.

I en udtalelse af 10. juni 2013 til Kirkeministeriet henholdt Y Stift sig til det brev, som stiftet havde sendt til dig den 8. januar 2013. Af udtalelsen fremgår endvidere bl.a. følgende bemærkninger til din klage:

"Hertil kan Stiftsøvrigheden anføre, at brevet til tidligere sognepræst B var sendt af Stiftsøvrigheden, og Stiftsøvrigheden havde heri anført, at biskoppens tidligere funktion som provst i Z Provsti ikke på nogen måde har haft indflydelse på besvarelsen, idet Stiftsøvrigheden ved sin vurdering har lagt vægt på, at provstesynene ikke gennemføres af provsten alene, men af en forsamling bestående af provstiets bygningskyndige arkitekt (...), af menighedsrådene/præstegårdsudvalget samt sognepræsten og provsten. Provsten har i denne forbindelse ikke særlig mulighed for at påvirke provstesynets beslutninger, idet provsten herved ikke har særlig indflydelse. Stiftsøvrigheden finder således fortsat ikke, at der er tale om inhabilitet ved, at provsten nu er biskop over Y Stift, idet han ikke som provst har kunnet påvirke provstesynets beslutninger særskilt."

I brev af 29. oktober 2013 meddelte Kirkeministeriet dig følgende afgørelse:

"Behandling af klagen.

Det fremgår af tjenesteboligcirkulæret af 20. marts 1989, at afgørelser truffet i henhold til cirkulæret kan indbringes for Kirkeministeriet. Det fremgår af såvel tjenesteboligcirkulæret af 7. december 2003 som af cirkulæret af 15. august 2007, at afgørelser truffet i henhold til cirkulæret kan indbringes for stiftsøvrigheden. For så vidt angår de to sidstnævnte cirkulærer er det ikke specificeret, at klageadgangen er begrænset til stiftsøvrigheden, og det må således antages, at afgørelser truffet af stiftsøvrigheden kan påklages til ministeriet.

Da de omhandlede boligsyn, der klages over, har fundet sted i henholdsvis (...) og (...) [årstal; min tilføjelse] har ministeriet vurderet, at man kan behandle klagerne.

Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at der først med tjenesteboligcirkulæret af 9. juni 2009 bliver indført en tidsfrist for indbringelse af klager over stiftsøvrighedens og biskoppens afgørelser efter cirkulæret.

Stiftsøvrighedens eventuelle inhabilitet.

Det fremgår af tjenesteboligcirkulæret (§ 28 i 1989-cirkulæret og § 25 i 2003-cirkulæret) at syn og provstesyn af tjenesteboligerne sker efter samme regler som synet over kirken, jf. §§ 24-32 i lov om folkekirkens bygninger og kirkegårde, nærmere bestemt § 26 for så vidt angår provstesyn.

Heraf fremgår det, at:

'Provsten og en bygningskyndig person, der er valgt af provstiudvalget, deltager med ikke over 3 års mellemrum i det syn, der er nævnt i § 24. Dette ledes da af provsten, der fastsætter datoen for synet og indkalder menighedsrådet til deltagelse i synet. Forretningen indføres i en for hele provstiet fælles synsprotokol og i kirkens protokol. Provsten sender en udskrift af forretningen til provstiudvalget, der afgør, hvad der videre skal foretages.'

Endvidere fremgår det af tjenesteboligcirkulæret, at tjenestemanden deltager i synet, og at en repræsentant for tjenestemandens centralorganisation er berettiget til at deltage i synet.

Som nævnt ovenfor fremgår det af tjenesteboligcirkulærerne, at klager over afgørelser efter bestemmelserne i cirkulæret kan indbringes for henholdsvis stiftsøvrigheden og Kirkeministeriet (nu Ministeriet for Ligestilling og Kirke).

Den nuværende biskop over Y Stift tiltrådte embedet som biskop i (...) [årstal; min tilføjelse]. Biskoppen havde forinden bestredet stillingen som provst for Z Provsti fra (...).

Han har således, som provst, medvirket ved provstesynene i såvel (...) og (...) [årstal; min tilføjelse] og har desuden medvirket ved stiftsøvrighedens behandling af Deres klage over disse syn.

Der fremgår følgende af forvaltningslovens § 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 nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,*
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,*
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller*
- 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.'

I forhold til biskoppens eventuelle inhabilitet skal der ske en vurdering af reglerne i henhold til § 3, stk. 1, nr. 4-5 samt stk. 3.

Det fremgår af Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborgs 'Forvaltningsret', 1994 at:

... [Denne del af afgørelsen er medtaget i citatet ovenfor, s. 8-9.]

Det er således ministeriets vurdering, at biskoppen, jf. § 3, stk. 2, ikke er inhabil.

Samlet set er det herefter ministeriets vurdering, at der ikke er tale om inhabilitet i forbindelse med biskoppens/stiftsøvrighedens behandling af Deres klage over de to provstesyn.

Klagens faktuelle indhold

...

Ministeriet har gennemgået sagens dokumenter.

Ministeriet har i den forbindelse noteret sig, at der, jf. reglerne i tjenesteboligcirkulæret har været afholdt provstesyn for Deres daværende tjenestebolig den (...) og (...) [datoer og årstal; min tilføjelse].

Ministeriet har endvidere noteret sig, at der ved provstesynene deltog såvel provsten, den bygnings sagkyndige, menighedsrådene samt Dem selv.

Endvidere har ministeriet noteret sig, at De har haft mulighed for at fremkomme med oplysninger om boligens stand i forbindelse med provstesynene. Ministeriet har i den forbindelse bemærket, at De ikke har haft supplerende oplysninger i forbindelse med nogen af synene.

Endelig har ministeriet bemærket, at De selv har deltaget ved den årlige gennemgang af tjenesteboligen, og at De tilsyneladende ikke i den forbindelse har gjort opmærksom på særlige forhold – herunder forhold som skulle være af betydning for Deres helbred.

Dermed synes de formelle krav til provstesynene at være overholdt.

Ministeriet har endvidere bemærket, at De har oplyst, at skimmelsvampen i Deres daværende bolig er observeret af virksomhed C i (...) [årstal – to år efter sidste provstesyn; min tilføjelse], og at skimmelsvampen var værst i boligens tagrum.

Ministeriet er ikke i besiddelse af særlig byggeteknisk viden omkring spredningen af skimmelsvamp, men ministeriet har dog noteret sig, at der først i (...) [årstal – to år efter sidste provstesyn; min tilføjelse] med sikkerhed er konstateret skimmelsvamp i boligen.

Ministeriet har imidlertid også bemærket, at det fremgår af synsrapporten fra (...) [årstal for første provstesyn; min tilføjelse], at der har været undersøgelser af boligens tagrum. Bl.a. fremgår det af rapportens pkt. 2B, at taget skal understryges og at der skal etableres en gangbro.

Af synsrapporten fra (...) [årstal for sidste provstesyn; min tilføjelse] fremgår det af rapportens pkt. 2B under ældre mangler, at den i rapporten for (...) [årstal for første provstesyn; min tilføjelse] omtalte gangbro endnu ikke er etableret. Det må således lægges til grund, at der også i

forbindelse med synet i (...) [årstal for sidste provstesyn; min tilføjelse] har været undersøgelser af boligens tagrum.

På baggrund af ovenstående er det herefter ministeriets vurdering, at såvel de formelle som de mere praktiske krav til synene er overholdt.

Det er således ministeriets vurdering, at der ikke er grundlag for at kritisere de gennemførte provstesyn. Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på:

- At provstesynene er gennemført med deltagelse af såvel en særlig byggesagkyndig samt Dem selv
- At provstesynene har omfattet en gennemgang af boligens tagrum
- At der er gået en periode på 2 år fra sidste provstesyn til skimmelsvampen med sikkerhed konstateres samt
- At De ikke hverken i forbindelse med provstesynene eller den årlige gennemgang af boligen har gjort opmærksom på særlige forhold.

Ministeriet agter herefter ikke at foretage sig yderligere i sagen.”

I e-mail af 13. november 2013 klagede du over Kirkeministeriets afgørelse af 29. oktober 2013. Du skrev bl.a. følgende:

”Især vil jeg påpege, at jeg ikke har klaget over, at der ikke er blevet holdt syn over boligen. Derimod har jeg klaget over, at de tilsynsførende myndigheder ikke har reageret på skimmelsvampene. Straks virksomhed C kom til stede, forseglede de – inden de fik svar på prøverne – døren til loftet. Deres konsulent kunne både se og lugte, at den var helt gal, og jeg blev anbefalet at forlade huset straks.

Nu prøver tilsynsmyndighederne at gøre det til mit ansvar, at der ikke skete noget tidligere. Men hvordan skulle jeg vide, at de sorte belægninger som i alle årene var tydelige på undersiden af tagstenene, var skimmelsvamp? Eller at den lugt, som vi gentagne gange påpegede, måske kom derfra? Det er ikke min uddannelse.

Men jeg synes provstens bygningsagkyndige burde have vidst det og reageret.”

Den 20. januar 2014 anmodede jeg Ministeriet for Ligestilling og Kirke (nu Kirkeministeriet) om en udtalelse i anledning af din klage over ministeriets afgørelse. Jeg rejste særligt habilitetsspørgsmålet og anførte i den forbindelse:

”Forvaltningsloven, senest bekendtgjort ved lov nr. 988 af 9. oktober 2012, indeholder i § 3, stk. 1, følgende bestemmelse:

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

...

4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller

...'

Om bestemmelsen fremgår bl.a. følgende i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 264:

'Den nærmere begrundelse for bestemmelsen i nr. 4 må først og fremmest søges i opretholdelsen af den almene tillid til egentlige *toinstansordninger* [min fremhævning] som en særlig retsgaranti. At man i *andre situationer* [min fremhævning] som deltager i en allerede truffet beslutning i sagen måtte være tilbøjelig til i den fornyede behandling at nå til samme resultat uden nærmere overvejelse, er derimod ikke et forhold der fuldt ud imødegås af bestemmelsen. Den bygger for så vidt snarere på en opfattelse af beslutningstagernes »professionalitet« i den forstand at de pågældende evner at erkende og efterleve deres forskelligartede funktion alt efter den konkrete (og vekslende) administrative sammenhæng hvori de befinder sig. Dette viser sig bl.a. også deri at et tilfældigt sammenfald af forskellige offentlige hverv, således at den samme person i medfør af indbyrdes uafhængige hverv deltager i samme sags behandling, ikke i sig selv medfører inhabilitet, ej heller efter nr. 5.'

Om toinstansinhabilitet skriver Hans Gammeltoft-Hansen i Inhabilitet i forvaltningen, 1. udgave (2011), s. 82 ff., bl.a. følgende:

'Klageordninger – og i en vis udstrækning også kontrol- og tilsynsordninger – er udtryk for den almindelige retsgaranti, der består i, at en sag bedømmes af to instanser. Grundlaget for denne retsgaranti ville selvsagt svigte, hvis der bestod et vist personsammenfald mellem de to instanser.

Men også et andet og videregående synspunkt ligger bag inhabiliteten på dette område. Har man én gang taget stilling til en sag, kan der være en vis formodning for, at man ved en fornyet vurdering af sagen i en anden sammenhæng uden videre vil nå til samme resultat. En sådan formodning gælder med fuld styrke, såfremt der er tale om en klage- eller tilsynsbehandling, hvor det er ens egen afgørelse eller handlemåde, der

anfægtes eller kontrolleres. Men også i andre sammenhænge, hvor en forvaltningsperson tidligere i anden egenskab har beskæftiget sig med en sag, kan risikoen for, at man ikke uhildet går til den nu foreliggende behandling af sagen, gøre sig gældende. At fvl. § 3, stk. 1, nr. 4, ikke omfatter sådanne andre situationer – og at der som oftest heller ikke på andet grundlag vil blive statueret inhabilitet – udspringer formentlig af en forestilling om, at forvaltningspersoner almindeligvis er i besiddelse af den professionalitet, som motiverer og sætter dem i stand til at erkende og efterleve deres forskellige funktioner, alt efter hvilken administrativ sammenhæng de måtte befinde sig i.

(...) Den pågældende forvaltningsperson skal have 'medvirket' ved den tidligere behandling af sagen; og det skal dreje sig om den samme sag (sagsidentitet).

...

Selve grundlaget for reglerne om toinstansinhabilitet – at retsgarantien ved behandling i netop to instanser ikke må undergraves – tilsiger, at der ikke må opstå en situation, hvor en forvaltningsperson deltager i bedømmelsen af sin egen virksomhed.'

Af John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 189, fremgår endvidere bl.a. dette:

'3. Udøvelse af flere offentlige hverv i øvrigt

Bestemmelsen i nr. 4 tager heller ikke i øvrigt sigte på tilfælde, hvor en person som indehaver af flere offentlige hverv træffer afgørelse eller deltager i en sags behandling i forskellige faser af en sags forløb, jf. F.T. 1985/86, tillæg A, sp. 121. I de situationer, hvor det beror på et tilfældigt sammenfald, at en person har to af hinanden helt uafhængige offentlige hverv, vil der således ikke foreligge inhabilitet efter nr. 4 og i almindelighed heller ikke efter nr. 5, idet en sådan dobbeltbehandling normalt ikke vil komme i strid med almindelige retssikkerhedsgarantier, herunder navnlig de garantier, der er knyttet til en to-instans behandling, (...)

...

Det forhold, at den, der har truffet en afgørelse i en sag i én egenskab, i almindelighed må antages at ville være interesseret i, at der træffes samme afgørelse i sagen, når han behandler samme sag eller et tilsvarende spørgsmål i en anden egenskab, kan ikke bevirke inhabilitet.'"

I en udtalelse af 10. marts 2014 henholdt Kirkeministeriet sig til afgørelsen af 29. oktober 2013. I relation til klagen over tilsynene bemærkede ministeriet bl.a.:

”Det er således ministeriets vurdering, at der har været afholdt syn af den pågældende embedsbolig i henhold til reglerne herom, herunder at B selv, en bygnings sagkyndig, provsten samt en repræsentant for boligens ejere, menighedsrådene, har været til stede ved synet.

Ministeriet har som anført ovenfor ikke særlig byggeteknisk viden, og har således ikke mulighed for at vurdere de enkelte faglige vurderinger, men kan blot konstatere, at synet såvel i (...) som i (...) [årstal; min tilføjelse] tilsyneladende har omfattet gennemsyn af boligens tagrum, hvor skimmelsvampen i (...) [årstal – to år efter sidste provstesyn; min tilføjelse] er konstateret i særlig grad.

Idet det ikke fremgår af synsrapporterne eller er dokumenteret på anden måde, at B har fremført særlige bemærkninger om boligens stand, har ministeriet ikke grundlag for at kritisere synet af boligen.”

I relation til spørgsmålet om habilitet anførte ministeriet følgende:

”I forbindelse med ministeriets afgørelse af klagen over boligsynet indgik også spørgsmålet om den nuværende biskops habilitet, idet biskoppen i sin tidligere ansættelse som provst havde medvirket ved boligsynene i (...) og (...) [årstal; min tilføjelse].

Det skal i den anledning bemærkes, at den nuværende biskop, A, tiltrådte sit embede som biskop over Y Stift i (...) [årstal; min tilføjelse], efter (...) at være blevet demokratisk valgt til embedet. Forud for dette bestred A stillingen som provst for Z Provsti fra (...) [årstal; min bemærkning].

Af ministeriets afgørelse fremgår følgende:

’...’

... [Denne del af udtalelsen er medtaget i citatet ovenfor, s. 9.]

Det er således ministeriets vurdering, at biskoppen over Y Stift ikke var inhabil i forbindelse med Y Stifts behandling af B’s klage, som blev behandlet med stiftets afgørelse af 8. januar 2013. Det er således ministeriets vurdering, at de almindelige retssikkerhedsgarantier, der er knyttet til en to-instansbehandling, ikke har ’lidt overlast’ i forbindelse med sagens behandling, og det er ministeriets vurdering, at klagen har været underlagt en to-instansbehandling.”

Om sagens retlige grundlag fremgår følgende af ministeriets udtalelse:

"For så vidt angår behandlingen af provstesynet af embedsboligen i (...) [årstal for første provstesyn; min tilføjelse] finder reglerne i Kirkeministeriets cirkulære nr. 12020 af 20. marts 1989 anvendelse.

Heraf fremgår reglerne om tilsyn af hhv. § 28, stk. 2 (Årligt syn) og § 28, stk. 3, jf. §§ 26-32 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde (Provstesyn).

§ 28 i tjenesteboligcirkulæret lyder som følger:

§ 28. *Repræsentanter for de kirkelige myndigheder har ret til, når forholdene kræver det, at få eller skaffe sig adgang til boligen. Udøvelsen af denne rettighed skal ske under størst mulig hensyntagen til brugeren.*

Stk. 2. Syn over tjenesteboligen afholdes årligt i forbindelse med synet over kirken, jf. § 24 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Menighedsrådet tilsiger brugeren til dette syn.

Stk. 3. Der afholdes provstesyn over tjenesteboligen efter samme regler, som gælder for kirker, jf. §§ 26-32 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Meddelelse om synets afholdelse gives samtidig til menighedsrådet og brugeren.

Stk. 4. Tjenestemanden deltager i syn i henhold til stk. 2 og 3. Endvidere er en repræsentant for tjenestemandens centralorganisation berettiget til at deltage i syn efter stk. 3.

Stk. 5. Menighedsrådet anskaffer for hver tjenestebolig en synsprotokol, hvori synsforretninger indføres. Syn efter stk. 3 indføres tillige i provstiets synsprotokol.

§§ 26-32 i den daværende lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde (1992) lyder som følger:

§ 26. *Provsten og en bygningskyndig person, der er valgt af provstiudvalget, deltager med ikke over 3 års mellemrum i det syn, der er nævnt i § 24. Dette ledes da af provsten, der fastsætter datoen for synet og indkalder menighedsrådet til deltagelse i synet. Forretningen indføres i en for hele provstiet fælles synsprotokol og i kirkens protokol. Provsten sender en udskrift af forretningen til provstiudvalget, der afgør, hvad der videre skal foretages.*

§ 27. *Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om afholdelse af de i §§ 24-26 nævnte synsforretninger.*

§ 28. *Provstiudvalget fastsætter en frist for afhjælpning af de mangler, der er udsat ved synet.*

Stk. 2. Provsten kan foranledige, at udførelsen af synsudsatte arbejder kontrolleres ved et ekstraordinært syn, jf. § 31.

§ 29. *Inden en måned efter, at menighedsrådet har modtaget meddelelse om provstiudvalgets afgørelse i henhold til §§ 25 og 26, dog senest inden udløbet af den af provstiudvalget fastsatte frist for manglernes afhjælpning, kan afgørelsen af menighedsrådet indbringes for stiftsøvrigheden.*

§ 30. *Spørgsmålet om, hvorvidt der i henhold til synsforretningen er pålagt kirken noget, som ikke lovligt kan pålægges den, kan af menighedsrådet indbringes for domstolene ved sagsanlæg inden to måneder efter, at menighedsrådet har modtaget meddelelse om afgørelsen.*

§ 31. *Kirkeministeren, stiftsøvrigheden eller provsten kan foranledige, at der afholdes et ekstraordinært syn efter reglerne i § 26.*

§ 32. *Bestemmelser om ydelse af vederlag, diæter og befordringsgodtgørelse til deltagere i synsforretninger fastsættes af kirkeministeren.*

For så vidt angår klageadgang fremgår følgende af tjenesteboligcirkulærets § 34:

§ 34. *Afgørelser efter bestemmelserne i nærværende cirkulære kan af tjenestemanden eller menighedsrådet indbringes for Kirkeministeriet.*

For synet i (...) [årstal for sidste provstesyn – skal formentlig rettelig være årstallet for første provstesyn; min tilføjelse] var der således kun klageadgang til Kirkeministeriet, hvorimod stiftsøvrigheden på daværende tidspunkt ikke direkte havde selvstændige kompetencer.

Provstiudvalgets kompetencer består, jf. §§ 26 og 28 i loven om folkekirkens bygninger m.m., i adgangen til at træffe afgørelse om, jf. synsrapporten, hvilke arbejder, der skal udføres, samt fastsætte frist for udførelsen heraf.

For så vidt angår synet i (...) [årstal for sidste provstesyn; min tilføjelse] fremgår reglerne af § 25 i Kirkeministeriets cirkulære nr. 9845 af 17. december 2003.

Der fremgår følgende af § 25:

§ 25. *Repræsentanter for de kirkelige myndigheder har ret til, når forholdene kræver det, at få eller skaffe sig adgang til boligen. Udøvelsen af denne rettighed skal ske under størst muligt hensyn til præsten.*

Stk. 2. Syn over tjenesteboligen afholdes årligt i forbindelse med synet over kirken, jf. §§ 24-25 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Menighedsrådet tilsiger præsten til dette syn.

Stk. 3. Der afholdes provstesyn over tjenesteboligen efter samme regler, som gælder for kirker, jf. §§ 26-32 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Meddelelse om synets afholdelse gives samtidig til menighedsrådet og præsten.

Stk. 4. Præsten deltager i syn i henhold til stk. 2 og 3. Endvidere er en repræsentant for præstens centralorganisation berettiget til at deltage i syn efter stk. 3.

Stk. 5. Menighedsrådet anskaffer for hver tjenestebolig en synsprotokol, hvori synsforretninger indføres. Syn efter stk. 3 indføres tillige i provstiets synsprotokol.

Henvisningen til §§ 26-32 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde er den samme f.s.v.a. synet i (...) [årstal for sidste provstesyn; min tilføjelse].

Adgangen til at påklage afgørelser i henhold til cirkulæret fremgår af cirkulærets § 28, hvoraf fremgår:

§ 28. *Afgørelser efter bestemmelserne i dette cirkulære kan af præsten eller menighedsrådet indbringes for stiftsøvrigheden.*

Fra cirkulærets ikrafttræden gives der stiftsøvrigheden kompetencer til at behandle klager over boligsyn.

Provstiudvalgets kompetencer er uændrede.”

Den 11. marts 2014 blev du partshørt over denne udtalelse, og du afgav i den anledning bl.a. følgende bemærkninger den 12. april 2014:

”Ministeriet fremhæver endnu en gang, at der har været afholdt de lovpåkrævede syn. Dette har jeg aldrig bestridt.

Desuden fremfører ministeriet, at jeg har haft mulighed for ved synene at oplyse om boligens stand. Det har jeg heller ikke bestridt; men jeg er præst og ikke bygningskyndig. Jeg vidste som nævnt ikke, at de sorte belægninger, som har været under taget lige siden vi flyttede ind, var skimmelsvamp.

Ministeriet skriver også, at der har været ’undersøgelser af boligens tagrum’. Det er ikke korrekt. Jeg åbnede ved synene døren til tagrummet, og man kiggede ind. Og gik igen. Dette kan næppe kaldes en ’undersøgelse’.

Undersøgelse af boligens tagrum blev først foretaget i (...) [årstal – to år efter sidste provstesyn; min tilføjelse], da jeg efter anmodning fra Ø Sygehus havde indsendt prøver til virksomhed C. Da jeg efterfølgende viste provst A resultatet: Mycometerværdier over 12.000, blev jeg anklagende spurgt, hvorfor JEG havde fået foretaget denne undersøgelse. Jeg svarede, at det havde sygehuset bedt om.

Når det videre fremføres, at det af synsrapporten fra (...) [årstal for første provstesyn; min tilføjelse] pkt. 2B fremgår, 'at taget skal understryges og at der skal etableres gangbro', har det næppe noget med præsteboligen af gøre. Loftsetagen her var fuldt udnyttet, og det var i skunken, der var skimmelsvamp. Og her skulle ikke etableres gangbro. Der var trægulv. Derimod blev der etableret en gangbro på loftet i konfirmandbygningen.

Endelig nævnes det også, at der er gået en periode på 2 år fra det sidste provstesyn til skimmelsvampen med sikkerhed konstateres – ved den af mig foranstaltede undersøgelse. Men af virksomhed C's rapporter fremgår det, at skimmelangrebene ikke er pludseligt opståede. De enorme mængder er den langvarige konsekvens af forkert og mangelfuld isolering.

Jeg mener således stadig:

- at ikke præsten, men provstesynets byggesagkyndige burde have vidst, at de sorte belægninger under taget kunne være skimmelsvamp, og at PROVSTEN (og ikke jeg) derfor burde have iværksat en undersøgelse.
- og at den byggesagkyndige/provsten bør drages til ansvar for den mangelfulde isolering."

Ved brev af 23. april 2014 bad jeg Kirkeministeriet om ministeriets bemærkninger til dit partshøringssvar, og som svar herpå anførte ministeriet i e-mail af 8. maj 2014 bl.a.:

"Ministeriet skal i den anledning gentage, at ministeriet ikke er i besiddelse af særlig byggeteknisk viden, herunder om hvad en byggesagkyndig burde have observeret eller de finere detaljer omkring spredningen af skimmelsvamp. Samtidig har ministeriet ikke været til stede ved synene, hvorfor ministeriet udelukkende har haft mulighed for at vurdere sagen ud fra sagens skriftlige materiale.

På baggrund af sagens indhold, herunder de af B fremførte bemærkninger, er det fortsat ministeriets vurdering, at såvel de formelle som de mere praktiske krav til synene er overholdt, og at der således ikke er grundlag for at kritisere de gennemførte provstesyn.

Ministeriet lægger derfor fortsat til grund:

at kravene til provstesynene er opfyldt, idet de er gennemført med deltagelse af en særlig byggesagkyndig samt med deltagelse af præsten selv, at provstesynene har omfattet boligens tagrum og at boligens beboer (præsten) ikke har haft bemærkninger til boligens stand.”

Jeg orienterede dig om ministeriets svar ved brev af 14. maj 2014.

I e-mails af 14. og 30. september 2014 bemærkede du bl.a. følgende:

”(…) alle, som har deltaget i præstegårdssynene – incl. provstens arkitekt – hvis de vil, må kunne bevidne, at undersiden af tagstenene i alle de (...) år, vi beboede præstegården, var sorte og let lodne på bagsiden.

Endvidere finder virksomhed C det også meget usandsynligt, at en så massiv skimmelvækst, som der her var tale om med mycometerværdier på over 12.000, skal kunne være opstået siden det sidste syn.”

I en efterfølgende e-mail af 30. september 2014 har du endvidere tilkendegivet bl.a.:

”Endvidere findes præstegården jo stadig. Og virksomhed C mente, at det var byggetekniske fejl, der havde forårsaget den kraftige skimmelvækst. Muligvis kan disse fejl stadigvæk konstateres.

Ligeledes havde vi også i alle årene løst tapet i vinduesviskerne [formentlig vindueskarmene; min bemærkning]. Virksomhed C bad straks om lov til at skære det op. Og bagved sad den sorte skimmelsvamp.

Tænker om ikke også de tilsynsførende myndigheder burde have vidst, at det til stadighed løse tapet kunne være tegn på skimmelsvamp, så de selv havde undersøgt huset og ikke ventet, til sygehuset henvendte sig til virksomhed C.”