

Notat



Dato: 15. november 2011

Dokument nr. 105615/11

Kirkeministeriet
KM-2
Sagsbehandler
Helene Munch

Høringsnotat vedrørende udkast til forslag til Lov om ændring af lov om valg til menighedsråd (Nyt maksimum for antal kandidater, ny frist for indlevering af særlig stedfortræderliste og frist for valgklage til ministeren)

Udkast til forslag til Lov om ændring af lov om valg til menighedsråd (Nyt maksimum for antal af kandidater, ny frist for indlevering af særlig stedfortræderliste og frist for valgklage til ministeren) har været sendt i høring fra 8. juli 2011 til den 29. august 2011, kl. 12.00.

Der var ved høringsfristens udløb indkommet 11 hørings svar.

8 høringsvar indeholder ikke kommentarer. Da lovforslaget består af få ændringer, der alene finjusterer valgprocessen, er det ikke overraskende, at antallet af hørings svar med kommentarer er begrænset. Disse hørings svar belyses nærmere i det følgende afsnit 1 med underafsnit.

Svaret fra Landsforeningen af Menighedsråd adskiller sig fra de øvrige hørings svar ved at komme med forslag til yderligere 3 ændringer i lov om valg til menighedsråd. Disse forslag belyses nærmere i afsnit 2 med underafsnit.

1 Om den forslåede ændring af § 12, stk. 3, vedrørende kandidatlisten

1.1 Antal kandidater generelt

1.1.1 Hørings svarene

Biskoppen over Helsingør Stift bemærker, at hun tvivler på, at vedtagelsen af forslaget om, at der skal kunne opstilles dobbelt så mange kandidater, som der er valgte menighedsrådsmedlemmer, vil kunne løse den kendte udfordring med at opstille kandidater.

1.1.2 Ministeriets overvejelser

Ministeriet er enig med biskoppen i, at reglen ikke i sig selv vil sikre, at der er tilstrækkeligt med kandidater til at opnå et fuldtalligt menighedsråd og tilstrækkeligt med ekstra kandidater, som bliver til stedfortrædere, således at et menighedsråd kan være fuldtalligt funktionsperioden ud.

Hensigten med bestemmelsen er at gøre, hvad ministeriet kan for at hjælpe menighedsrådene til at blive og forblive fuldtallige gennem funktionsperioden. Bestemmelsen giver alene rammerne. Demokratiet må udfylde rammerne.

Bemærkningen giver således ikke anledning til ændring af forslaget.



1.2 Skelnen mellem menighedsråd med 5 hhv. 6 valgte menighedsrådsmedlemmer

1.2.1 Høringssvarene

Biskoppen over Roskilde Stift spørger, om det er muligt lovgivningsmæssigt at skelne mellem menighedsråd, hvor der er 5 valgte medlemmer, og menighedsråd, hvor der er 6 eller flere valgte medlemmer? Således at der til menighedsråd på 5 valgte medlemmer kan opstilles 6 flere, end der skal vælges, svarende til det nugældende maksimum.

1.2.2 Ministeriets overvejelser

Lovforslaget lægger op til, at antallet af kandidater på en listekan være dobbelt så stort som det antal, der skal vælges til det pågældende menighedsråd.

Lovforslaget betyder, at der på kandidatlistener til menighedsråd med 5 valgte medlemmer vil være mulighed for at angive op til 10 kandidater. Den nugældende formulering af § 12, stk. 3, giver mulighed for, at der på en kandidatliste for et menighedsråd med 5 valgte menighedsrådsmedlemmer kan angives op til 11 kandidater.

Det vurderes, at forskellen mellem 5 og 6 stedfortrædere ikke generelt kan være afgørende for, om et menighedsråd bestående af 5 valgte medlemmer kan bevares fuldtalligt funktionsperioden ud. Det er ønskeligt at have en enkel og klar bestemmelse om, hvor mange kandidater der maksimalt kan påføres kandidatlisten. En særregel for kandidatlistener til menighedsråd bestående af 5 valgte medlemmer vil komplicere bestemmelsen. Ligeledes vil det være vanskeligt at begrunde en sådan forskelsbehandling af menighedsråd ud fra deres antal valgte medlemmer.

Til sammenligning kan nævnes, at kandidatlistener til kommunalt valg kan have anført fire ekstra kandidater, eller otte i tilfælde af listeforbund, jf. § 21, stk. 1 og 2, i lov om kommunale og regionale valg.

På denne baggrund fremsættes forslaget i uændret form.

2 Landsforeningens forslag til yderligere ændringer

Landsforeningen af Menighedsråd (LM) foreslår to ændringer af § 3, stk. 3, i lov om valg til menighedsråd, der handler om kirkefunktionærers valgbarhed. Begge forslag er begrundet med fortolkningsprincipper og proportionalitetsbetragtninger.

Landsforeningen foreslår desuden en udvidet adgang til valg af stedfortrædere til menighedsråd, når der holdes udfyldningsvalg.

2.1 Kirkefunktionærers valgbarhed

De gældende regler

Kirkefunktionærers valgbarhed ved menighedsrådsvalg er begrænset med § 3, stk. 3 i lov om valg til menighedsråd. Bestemmelsen har følgende ordlyd:



"Stk. 3. Kirkefunktionærer, der er omfattet af §1, stk.1, i lov om arbejdsgivers pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet, er ikke valgbar til menighedsrådet i den menighedsrådsreds, hvor de har tjenestested."

Lov om arbejdsgivers pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet¹, "ansættelsesbevisloven", hører under Beskæftigelsesministeriet. Lovens § 1, stk. 1 har følgende ordlyd:

"§1. Denne lov gælder for alle lønmodtagere, hvis ansættelsesforhold har en varighed på mere end 1 måned, og hvis gennemsnitlige ugentlige arbejdstid overstiger 8 timer. Loven gælder ikke for personer, som er omfattet af sømandsloven."

Kirkefunktionærer, hvis ansættelsesforhold har en varighed på mere end en måned, og hvis gennemsnitlige ugentlige arbejdstid overstiger 8 timer, er således ikke valgbar til valg til menighedsråd.

Den begrænsning af kirkefunktionærers valgbarhed, som ligger i valglovens § 3, stk. 3, blev indført ved en lovændring i 2007².

Det fremgår af bemærkningerne til det lovforslag³, som indeholdt den ændrede valgbarhed for kirkefunktionærerne, at det ud fra habilitetsbetragtninger anses for uheldigt, såfremt ansatte ved kirken i kraft af deres medlemskab af menighedsrådet skal deltage i tilsynet med egne eller andre ansattes tjenstlige forhold.

Ud fra disse habilitetsbetragtninger er valgbarheden for kirkefunktionærer blevet afgrænset.

Høringssvarene til lovforslaget påpegede, at en begrænsning af valgbarhed forudsætter en præcis definition af kirkefunktionærsbegrebet.

Disse bemærkninger blev imødekommet med referencen til ansættelsesbevisloven.

Med henvisningen til ansættelsesbevisloven bevarer kirkefunktionærer valgbarheden, når ansættelsen er kortvarig og af begrænset omfang.

Landsforeningens forslag til justering af bestemmelsen om valgbarhed

LM forslår, at henvisningen til ansættelsesbevisloven erstattes af en angivelse af "ansættelsesforhold har en varighed på mere end 1 måned, og som er ansat med 8 løntimer pr. uge og derudover".

LM finder det betænkeligt, at Kirkeministeriets lovgivning er baseret på lovgivning, der er under et andet ressortområde og derfor som udgangspunkt ikke fortolkes af Kirkeministeriet. Loven er desuden undergivet EU-regulering. LM mener, at Kirkeministeriet dermed ikke har mulighed for selv at afgøre sager om valgbarhed endeligt.

Beskæftigelsesministeriet fortolker ifølge LM bestemmelsen i ansættelsesbevisloven således, at det er det faktiske erlagte timetal over en hvilken som helst 4 ugers periode, der er afgørende for, om ansættelsesforholdet bliver

¹ LBK nr. 240 af 17/03/2010.

² LOV nr. 531 af 06/06/2007.

³ 2006/1 LSF 160.



omfattet af ansættelsesbevisloven. Denne fortolkning kan, mener LM, f.eks. ramme en vikar til en kirkefunktionær i sommerferien.

LM foreslår, at valglovens § 3, stk. 3, i stedet skal henvise til en overenskomst på det folkekirkelige område. I overenskomsten for kirkefunktionærer opereres der med et begreb, hvorefter kirkefunktionærer bliver omfattet, hvis ansættelsesforhold har en varighed på mere end 1 måned, og som er ansat med 8 løntimer eller derover pr. uge.

LM mener desuden, at der er en kilde til usikker forvaltning af den nugældende bestemmelse i, at adskillige, der er ansat som vikar for kirkefunktionær med et lille timetal, tillige lægger et stort antal timer som ulønnet frivillig i det kirkelige arbejde.

LM mener, at den nugældende formulering alt i alt derfor giver en unødvendig administrativ byrde for menighedsrådene.

LM foreslår endvidere, at begrebet "tjenestested" i § 3, stk. 3, ændres til "ansættelsesmyndighed". LM peger på, at menighedsråd i to eller flere sogne i stigende omfang samarbejder om at få løst opgaver, bl.a. i form af aftaler om, at sognenes kirkefunktionærer gensidigt skal vikariere for hinanden. Det betyder i adskillige tilfælde, at kirkefunktionærer kommer til at gøre tjeneste ved flere kirker. Anvendelsen af begrebet tjenestested medfører derfor en øget risiko for, at kirkefunktionærer mister parlamentariske rettigheder ved menighedsrådsvalg. Den nugældende bestemmelse kan, mener LM, dermed i nogle tilfælde komme til at savne proportionalitet.

Ministeriets overvejelser vedrørende valgbarhed

Afgrænsningen af, hvornår en kirkefunktionær mister valgbarhed, sker ved reference til en definition, der er fastsat i en lov, som hører under Beskæftigelsesministeriets ressort. Det betyder dog ikke, at Kirkeministeriet dermed er frataget afgørelseskompetence. Afgørelser skal dog træffes på grundlag af de objektive kriterier om, hvornår der skal udstedes et ansættelsesbevis.

Menighedsrådene har pligt til at udstede ansættelsesbeviser efter de kriterier, som er fastsat i loven, og når der udstedes ansættelsesbevis til en kirkefunktionær, er vedkommende ikke længere valgbar til menighedsråd. Bestemmelsen i lov om valg til menighedsråd ses derfor ikke at give menighedsrådene en ekstra administrativ byrde.

Ansættelsesbevisloven vedrører lønmodtagere og herunder løntimer. Hvilke timer, der er løntimer, skal være klart aftalt mellem menighedsrådet og den ansatte. Den problemstilling, som LM rejser omkring frivilligt erlagte, ulønnede timer, er derfor ikke relevant i forhold til kirkefunktionærers valgbarhed.

Det kan i øvrigt oplyses, at Kirkeministeriet har ikke modtaget klager fra kirkefunktionærernes fagforeninger over, at henvisning til ansættelsesbevisloven bliver anvendt som bagatelgrænse til at sikre mod generel inhabilitet i et valgt menighedsråd.



Ministeriet har modtaget enkelte henvendelser om fortolkningen af § 3, stk. 3, og spørgsmål om, hvorvidt der er mulighed for at dispensere fra bestemmelsen. Ministeriet har ikke dispenseret fra valgbarhedsbestemmelsen.

Bestemmelsen om begrænsning af kirkefunktionærers valgbarhed er indsat i loven for at forhindre, at der kommer til at foreligge inhabilitet, ved at kirkefunktionærer deltager i behandlingen af sager, som berører deres egne eller andre ansattes arbejdsforhold.

Ministeriet medgiver, at der i løbet af de seneste år i stigende omfang er indgået samarbejde mellem menighedsråd, som betyder, at en kirkefunktionær i et eller andet omfang kan komme til at gøre tjeneste ved flere kirker, der hører under forskellige menighedsråd, selv om kirkefunktionærens ansættelsesmyndighed kun er et af disse menighedsråd.

Det er imidlertid ministeriets synspunkt, at det forhold, at en kirkefunktionær som led i sin ansættelse er forpligtet til at gøre tjeneste ved en kirke, indebærer risiko for, at den pågældende i vidt omfang vil være inhabil i tjenestestedets menighedsråd.

Ministeriets konklusion vedrørende valgbarhed

Efter Kirkeministeriets opfattelse bør den nugældende formulering af § 3, stk. 3, fastholdes.

Der er tale om en forholdsvis ny ordning. Den foreslåede ændring af definitionen på ansættelsens omfang fra lovens nugældende formulering til overenskomstens 8 timers begreb vil have begrænset praktisk betydning. Ændringen vil imidlertid give anledning til en del fortolkningsproblemer, særligt fordi menighedsrådene og valgbestyrelserne må forvente, at ændringen er foretaget med henblik på et ønske om reelt at ændre retstilstanden.

Ministeriet finder det i øvrigt forkert at gøre definitioner i en lovtekst afhængige af overenskomstparternes aftaler.

En ændring af bestemmelsens reference til tjenestested vil ikke give administrativ besparelse for menighedsrådene i deres tilrettelæggelse af arbejdet. Den nuværende ordlyd har kun været anvendt i kort tid, og det er efter ministeriets opfattelse for tidligt at konstatere, om der er behov for ændringer.

Det er i øvrigt ministeriets opfattelse, at en imødekommelse af Landsforeningen af Menighedsråds forslag vil betyde en så markant ændring af lovforslaget, at det vil være nødvendigt at gennemføre en ny høring over et revideret lovudkast.

2.2 Valg af stedfortrædere ved udfyldningsvalg

Landsforeningen af Menighedsråd (LM) ønsker en udvidet lovhjemmel til at vælge stedfortrædere ved udfyldningsvalg.

Gældende lovgivning om udfyldningsvalg og stedfortrædere

Der er to lovbestemmelser om udfyldningsvalg.



I henhold til § 23, stk. 2 og 3, i lov om valg til menighedsråd kan der holdes udfyldningsvalg i direkte forlængelse af det ordinære valg til menighedsråd, hvis det ordinære valg ikke fører til et fuldtalligt menighedsråd. Det er biskoppen, som beslutter, om der skal afholdes udfyldningsvalg, eller om menighedsrådet skal dannes af de medlemmer, der er valgt ved det ordinære valg samt præsten/præsterne.

Når menighedsrådsvalg gennemføres som afstemningsvalg, vil overskydende kandidater blive stedfortrædere for de kandidater, der er valgt på den samme liste. Når menighedsrådsvalg gennemføres som aftalevalg, er der mulighed for i en afgrænset periode efter opstillingsfristens udløb at indlevere en liste over stedfortrædere. I dette tilfælde kan stedfortræderne anføres som personlige stedfortrædere for bestemte af dem, der er valgt ind i menighedsrådet. Denne mulighed tilgodeser det forhold, at den ene kandidatliste ved et aftalevalg godt kan afspejle en fordeling af mandaterne mellem forskellige kirkelige grupperinger.

I henhold til § 14 i lov om menighedsråd kan der holdes udfyldningsvalg i løbet af funktionsperioden, hvis der ved et eller flere medlemmers udtræden eller forfald ikke er stedfortræder(e), som kan indtræde. Det er biskoppen, der bestemmer, om der skal holdes udfyldningsvalg. Dog skal der holdes udfyldningsvalg, hvis antallet af valgte medlemmer går ned under halvdelen, medmindre ministeren samtykker i, at det undlades.

Der ikke fastsat en begrænsning i lovene på, hvor mange udfyldningsvalg der kan afholdes til det enkelte menighedsråd. Udfyldningsvalg kan således afholdes hver gang, det er nødvendigt.

Den eksisterende ordning med udfyldningsvalg indebærer, at der alene gennemføres valg til de tomme pladser i menighedsrådet, og at der alene kan vælges stedfortrædere for dem, der bliver valgt ind i rådet ved udfyldningsvalget. Der kan således ved et udfyldningsvalg ikke vælges stedfortrædere for de, der allerede er medlemmer af menighedsrådet.

Landsforeningens forslag

Landsforeningen foreslår, at bestemmelserne om udfyldningsvalg ændres, så det ved et udfyldningsvalg bliver muligt også at vælge stedfortrædere for de, der allerede er medlemmer af rådet.

Det vil mindske risikoen for, at det senere bliver relevant med et udfyldningsvalg, hvis et af de oprindeligt valgte medlemmer udtræder af rådet, og der ikke er en stedfortræder for den pågældende.

LM mener, at det vil være til gavn for demokratiet, at der også er stedfortrædere for dem, der oprindeligt er valgt som medlemmer af rådet, uanset om der er behov for stedfortræderne i forbindelse med, at et medlem udtræder af rådet, eller i forbindelse med, at et medlem er forhindret i at deltage i vigtige enkeltbeslutninger. I menighedsrådslovens § 13 er opregnet nogle situationer, hvor en stedfortræder skal eller kan indkaldes, hvis et medlem har forfald. Det gælder bl.a. ved det konstituerende møde og det årlige valg af formand



og næstformand samt ved det møde, hvor den endelige behandling af rådets regnskab og budget behandles.

Side 7
Dokument nr. 105615/11

Ministeriets overvejelser om udvidet adgang til valg af stedfortrædere ved udfyldningsvalg

Kirkeministeriet medgiver, at det kan forekomme naturligt at benytte et udfyldningsvalg som anledning til at få suppleret med stedfortrædere for dem, der fortsat er medlemmer af menighedsrådet.

Det kan bidrage til at mindske risikoen for, at der på et senere tidspunkt i valgperioden bliver behov for nye, tids- og ressourcekrævende udfyldningsvalg, og det kan bidrage til at sikre, at der er stedfortrædere til de tidligere omtalte enkeltssituationer, hvor stedfortrædere kan eller skal indkaldes, hvis et medlem har forfald.

Der kan være flere grunde til, at de siddende valgte medlemmer ikke har stedfortrædere. F.eks. kan de siddende valgte medlemmer selv være indtrådt som stedfortrædere, hvorefter der ikke er stedfortrædere for dem. Eller stedfortræderne kan være bortfaldet, f.eks. på grund af fraflytning eller dødsfald. Der kan desuden fra valgperiodens start generelt have været for få stedfortrædere i forhold til antallet af medlemmer i rådet.

Den nugældende lovgivnings bestemmelser om udfyldningsvalgindebærere, at et potentielt problem med manglende stedfortrædere kan løses, når det er aktuelt. Ved mangel på stedfortrædere kan et menighedsråd med biskoppens samtykke fortsætte uden at være fuldtalligt. Eller der kan udskrives et udfyldningsvalg, hvis antallet af medlemmer er blevet så lavt, at rådet ikke længere kan anses for at være funktionsdygtigt.

Ifølge oplysninger, som stifterne indsamlede i april 2011, har der siden menighedsrådsvalget i november 2008 været afholdt udfyldningsvalg til 48 menighedsråd, og ca. 65 menighedsråd har fået biskoppens tilladelse til at fungere uden at være fuldtallige. Der er ministeriet bekendt kun to menighedsråd, hvortil der har været afholdt mere end et udfyldningsvalg i indeværende funktionsperiode.

Ministeriet skal endvidere påpege, at forslaget om at kunne benytte et udfyldningsvalg til at supplere med stedfortrædere for de fortsat siddende medlemmer rejser et problem i forhold til de demokratiske principper, som valg til menighedsråd er bygget op omkring.

I den forbindelse bemærkes det særligt, at der ikke er et krav om, at stillerne ved udfyldningsvalg er de samme, som har været stillere for kandidatlisten/listerne ved de ordinære valg.

Såvel ordinære valg som udfyldningsvalg kan foregå som afstemningsvalg, hvor der er opstillet to eller flere lister, eller som aftalevalg, hvor der kun er opstillet en enkelt liste. Det vil være problematisk, hvis stedfortrædere for de siddende medlemmer af rådet vælges på en anden måde end den, de oprindelige medlemmer, der fortsat sidder i rådet, er valgt på. F.eks. at siddende medlemmer af rådet, der er valgt ved afstemningsvalg, får nye stedfortræde-



re, der er valgt ved aftalevalg. Eller at medlemmer, der er valgt ved aftalevalg, får stedfortrædere, der er valgt ved afstemningsvalg.

Side 8

Dokument nr. 105615/11

Ministeriets konklusion vedrørende valg af stedfortrædere ved udfyldningsvalg

Ministeriet kan ikke anbefale, at der indføres hjemmel til, at der ved udfyldningsvalg også kan vælges stedfortrædere for de allerede valgte medlemmer af menighedsrådet, idet dette vil tilsidesætte de demokratiske principper, som valg til menighedsråd er bygget op omkring.

En imødekommelse af Landsforeningens ønske om ændring på dette punkt vil i øvrigt efter ministeriets vurdering indebære en så væsentlig ændring af lovforslaget, at et revideret lovudkast bør sendes til ny høring.