



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Sundheds- og Ældreudvalget
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 6. marts 2018
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Anna-Sophie Saugmann-
Jensen
Sagsnr.: 2018-0032/37-0017
Dok.: 656030

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 548 (Alm. del), som Folketingets Sundheds- og Ældreudvalg har stillet til justitsministeren den 8. februar 2018. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Flemming Møller Mortensen (S).

Søren Pape Poulsen

/

Sine Langskov Hansen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 548 (Alm. del) fra Folketingets Sundheds- og Ældreudvalg:

”Ministeren bedes redegøre for, hvornår en byrådspolitiker generelt kan komme i habilitetsproblemer på baggrund af forvaltningslovens § 3, herunder specifikt foretage en juridiske vurdering af, om hhv. Caroline Stage og Louise Feilberg har haft habilitetsproblemer ift. forvaltningsloven, når de begge har været ansat som tobakslobbyister, samtidig med at de har siddet i byrådene i Københavns og Gentofte kommuner, sådan som professor i forvaltningsret ved Københavns Universitet, Michael Gøtze, og lektor i forvaltningsret ved Aalborg Universitet, Sten Bønsing, begge stiller spørgsmålstejn ved i Altinget 3. november 2017?”

Svar:

1. Habilitetsreglerne kan groft sagt inddeles i følgende tre kategorier: Reglerne om henholdsvis speciel inhabilitet, generel inhabilitet og almindelig inhabilitet. Reglerne om *speciel inhabilitet* vedrører situationer, hvor der foreligger en inhabilitetsbegrundende interesse i en allerede foreliggende sags udfald, som bevirker, at f.eks. en indehaver af en bestemt stilling ikke må deltage i sagens behandling og afgørelse. Reglerne om *generel inhabilitet* vedrører situationer, hvor der foreligger interesser af en art eller et omfang, som bevirker, at vedkommende helt afskæres fra at beklæde en bestemt stilling. Endelig vedrører reglerne om *almindelig inhabilitet* situationer, hvor vedkommende ikke kan beklæde en stilling pga. manglende opfyldelse af betingelser om f.eks. fagkundskab, straffri vandel eller tilknytning til det danske samfund. Der kan herved henvises til f.eks. Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 4. udgave, s. 211 ff.

Reguleringen af de nævnte habilitetsformer findes i såvel skrevne retskilder (navnlig forvaltningsloven og lov om kommunernes styrelse) som uskrevne retskilder. Endvidere indeholder god forvaltningsskik relevante normer.

Der spørges til, hvornår et kommunalbestyrelsesmedlem generelt kan komme i habilitetsproblemer på baggrund af forvaltningslovens § 3 om speciel inhabilitet, og til, om der har foreligget speciel inhabilitet i de konkrete sager, hvor de i spørgsmålet nævnte medlemmer af kommunalbestyrelser (byråd) har medvirket.

2. Justitsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet et bidrag fra Økonomi- og Indenrigsministeriet. Økonomi- og Indenrigsministeriet er ressortansvarlig for lov om kommunernes styrelse, som bl.a. regulerer visse spørgsmål vedrørende kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet. Økonomi- og Indenrigsministeriet er herudover øverste tilsynsmyndighed i det kommunale tilsyn.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i den forbindelse oplyst følgende:

”Det følger af § 14, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et kommunalbestyrelsesmedlem har en sådan interesse i en sag, at medlemmet er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

Bestemmelsen omfatter således fremgangsmåden ved kommunalbestyrelsens stillingtagen til et medlems eventuelle specielle inhabilitet. Om en interesse i en sag har en sådan karakter, at medlemmet er udelukket fra at deltage i behandlingen af sagen, afgøres efter forvaltningslovens § 3 eller tilsvarende uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger.

Et kommunalbestyrelsesmedlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, som kan give anledning til tvivl om vedkommendes habilitet, jf. § 14, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Forvaltningslovens § 6, stk. 1, indeholder en tilsvarende oplysningspligt. Efter denne bestemmelse gælder oplysningspligten dog ikke, hvor det er ”åbenbart”, at et forhold er uden betydning. Det antages, at undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 6, stk. 1, må fortolkes snævert. I lyset heraf fortolkes de tilfælde, hvor underretning efter § 14 i lov om kommunernes styrelse kan undlades, også snævert.

Underretningspligten efter § 14, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse bortfalder således kun, hvis det er åbenbart, at det pågældende forhold er uden betydning.

Spørgsmål om et kommunalbestyrelsesmedlems eventuelle inhabilitet i forhold til behandlingen af en konkret sag er omfattet af det almindelige tilsyn med kommuner, der varetages af Ankestyrelsen med Økonomi- og Indenrigsministeriet som øverste tilsynsmyndighed, medmindre særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage eller har taget stilling til spørgsmålet.

Det kommunale tilsyn er et retligt tilsyn, som fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Det kommunale tilsyn kan ikke tage stilling til, om kommuners dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Tilsynet kan herudover ikke tage stilling til spørgsmål om god forvaltningsskik.

Ankestyrelsen beslutter selv, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag som led i det kommunale tilsyn.

Det kommunale tilsyn omfatter ikke sager eller spørgsmål, herunder spørgsmål om inhabilitet, som særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage eller har taget stilling til.

Det bemærkes, at ministeriet som led i det kommunale tilsyn ikke i almindelighed er klageinstans over for Ankestyrelsen, men ministeriet kan bl.a. af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om som tilsynsmyndighed, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Tilsvarende gælder, hvis Ankestyrelsen har besluttet ikke at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op til behandling.

Det kan i øvrigt henvises til kapitel VI og VII i lov om kommunernes styrelse, hvor rammerne for det kommunale tilsyn er fastsat.”

3. Som det fremgår af ovenstående, er det kommunalbestyrelserne, der træffer beslutning om, hvorvidt et kommunalbestyrelsesmedlem har inhabilitetsbegrundende interesser i en sag. Endvidere er det rejste spørgsmål omfattet af det kommunale tilsyn. På den baggrund finder Justitsministeriet det rigtigst ikke at forholde sig til de konkrete tilfælde omtalt i spørgsmålet.

Justitsministeriet kan dog generelt oplyse følgende om reglerne vedrørende speciel inhabilitet:

3.1. Forvaltningslovens §§ 3-6 indeholder en række bestemmelser om speciel inhabilitet. Forvaltningslovens habilitetsregler gælder som udgangspunkt for forvaltningens *afgørelsessager*. Efter forvaltningslovens § 2, stk. 2, gælder forvaltningslovens inhabilitetsregler dog også for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktforhold og lignende privatretlige dispositioner.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, indeholder en opregning af de former for interessekollision, der er egnede til at begrunde inhabilitet. Det beror på en

konkret vurdering, om der foreligger de inhabilitetsbegrundende omstændigheder, der anføres i denne bestemmelse. Bestemmelsen, der også gælder for vurderingen af kommunalbestyrelsesmedlemmers specielle inhabilitet, har følgende ordlyd:

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

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 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.”

Som det fremgår, indeholder § 3, stk. 1, nr. 1-4, en opregning af en række forhold, der er egnede til at begrunde inhabilitet i forhold til en sag. Forvaltningslovens § 3, stk. 1, giver ikke en udtømmende opregning af de forhold, der kan begrunde inhabilitet. Der er derfor i § 3, stk. 1, nr. 5, indsat en opsamlingsbestemmelse, hvorefter der også indtræder inhabilitet, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed. I lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, anføres bl.a. følgende (FT 1985/86, tillæg A, sp. 122):

”Efter denne bestemmelse vil f.eks. et nært venskabsforhold eller omvendt et konstaterbart uvenskab over for en person, der er part i sagen, kunne begrunde inhabilitet, og det samme vil, men kun i særegne tilfælde, kunne gælde, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin opfattelse af den sag, der foreligger til behandling. Det forhold, at f.eks. et kommunalbestyrelsesmedlem som led i sin almindelige politiske virksomhed på forhånd har givet udtryk for en stillingtagen til udfaldet af en bestemt sag, vil således i almindelighed ikke kunne begrunde inhabilitet.

Tilsvarende vil det forhold, at en interesserepræsentant i en forvaltningsmyndighed har givet udtryk for sin holdning til en foreliggende sag, i almindelighed ikke begrunde inhabilitet.”

Bestemmelsen i § 3, stk. 1, skal ses i sammenhæng med § 3, stk. 2, hvorefter der ikke foreligger inhabilitet, hvis det må antages, at den pågældende omstændighed ikke indebærer fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen bl.a., at bestemmelsen navnlig vil have praktisk betydning i forhold til de typer af interessekollision, som er nævnt i § 3, stk. 1, nr. 3 (selskabsinhabilitet mv.) og 4 (toinstansinhabilitet) (FT 1985/86, tillæg A, sp. 123-124).

3.2. Retsvirkningen af, at en person er inhabil i forhold til en sag, er som udgangspunkt, at vedkommende ikke må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Forvaltningslovens § 4 giver dog mulighed for i visse tilfælde at se bort fra retsvirkningen af en foreliggende inhabilitet. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 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.

Stk. 2. For medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gælder bestemmelserne i § 3, selv om en stedfortræder ikke kan indkaldes. Bestemmelsen gælder dog ikke, hvis myndigheden ville miste sin beslutningsdygtighed eller det af hensyn til myndighedens sammensætning ville give anledning til væsentlig betænkelighed, dersom medlemmet ikke kunne deltage i sagens behandling, og behandlingen ikke kan udsættes uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser.

Stk. 3. Ved kollegiale forvaltningsmyndigheders valg af medlemmer til hverv kan et medlem uanset bestemmelserne i § 3 deltage, selv om medlemmet er bragt i forslag. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke for regionsråds eller kommunalbestyrelses beslutninger om vederlag m.v. til medlemmer.”

3.3. Inhabilitetsreglerne baserer sig grundlæggende på en balance mellem på den ene side *garantihensyn* (forebygge usaglig interessepåvirkning og øge sikkerheden for, at myndighedens afgørelser bliver lovlige og rigtige) og *tillidshensyn* (sikre befolkningens tillid til den offentlige forvaltning) og

på den anden side visse *modhensyn*. Som modhensyn kan bl.a. anføres hensynet til forvaltningens funktionsmuligheder. I forhold til kommunalbestyrelsesmedlemmer er et centralt modhensyn endvidere hensynet til ikke at afskære bestemte befolknings- og erhvervsgrupper fra at varetage kommunalt arbejde og til ikke at forrykke den demokratisk sammensatte balance i sådanne organer. Der henvises herved til Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen*, 1. udgave, 2011, s. 11 ff., og Steen Rønsholdt, *Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet*, 1987, s. 133 ff.