

III. REGLERNE OM INHABILITET

12. Bestemmelserne i lovens kapitel 2 indeholder generelle regler om personlig inhabilitet.

Inhabilitet kan foreligge i forhold til enhver, der virker inden for den offentlige forvaltning. Det er således uden betydning, om den pågældendes virke beror på et ansættelsesforhold, på en beskikkelse eller på et valg. Det er ligeledes uden betydning, om arbejdet er aflønnet eller ej, og om det har karakter af en heltids- eller deltidsbeskæftigelse, herunder af bestridelse af et hverv som medlem af en kollegialt sammensat forvaltningsmyndighed, herunder en kommunalbestyrelse eller et kommunalt udvalg.

HVORNÅR FORELIGGER DER INHABILITET?

13. Lovens § 3, stk. 1, indeholder en opregning af de former for interessekollision, der er egnede til at begrunde inhabilitet.

PARTSINTERESSE

14. Det er en selvfølge, at den, der er part i en sag, eller som i øvrigt har en særlige personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, må anses for inhabil i forhold til behandlingen af den pågældende sag. Det samme gælder for den, der er eller tidligere i samme sag har været repræsentant, herunder f.eks. som værge, for nogen, der har en sådan interesse, jfr. § 3, stk. 1, nr. 1.

FAMILIEMÆSSIG TILKNYTNING

15. Det er et tilsvarende selvfølgerigt element i reglerne om inhabilitet i forvaltningen, at også et nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person, der selv ville være inhabil efter reglerne om partsinhabilitet, medfører inhabilitet. Det samme gælder for faste samlivsforhold. Med hensyn til afgrænsningen af de familiemæssige forhold til personer i sidelinien, udstrækker bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 2, retsvirkningerne heraf til og med den pågældendes søskendebørn.

TILKNYTNING TIL EN JURIDISK PERSON

16. Bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 3, vedrører kun tilknytning til PRIVATE juridiske personer, d.v.s. selskaber, institutioner, foreninger m.v., der er oprettet på privat initiativ og på privatretligt retsgrundlag. Denne afgrænsning indebærer, at tilknytning til en juridisk person, der fuldt ud ejes af stat eller kommune, ikke medfører inhabilitet. Endvidere finder reglen ikke anvendelse på tilknytning til en offentlig selvejende institution, der er oprettet ved eller i henhold til lov.

Det nævnte tilknytningsforhold til en privat juridisk person medfører i følge bestemmelsen kun inhabilitet, såfremt den pågældende forening m.v. har »EN SÆRLIG« interesse i sagens udfald. Det indebærer, at en generel foreningsmæssig, ideologisk eller politisk interesse, som foreningen m.v. er bærer af, i almindelighed ikke vil begrunde inhabilitet. Er f.eks. et medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed udpeget af eller udpeget efter indstilling fra en interesseorganisation, vil det forhold, at organisationen har en generel interesse i en bestemt sags udfald, i almindelighed ikke bevirke, at medlemmet må anses som inhabil i forhold til den pågældende sag. Derimod vil der jævnligt være grund til at statuere inhabilitet i forbindelse med f.eks. afgørelser om meddelelse af byggetilladelser til den pågældende organisation eller i forhold til sager om indgåelse af gensidigt bebyrdende retshandler med organisationen.

Det er endvidere jævnligt forekommende, at kommunalbestyrelsesmedlemmer af kommunalbestyrelsen eller efter dennes indstilling er indvalgt i selskabs- eller foreningsbestyrelser eller lignende for at varetage kommunale interesser. Efter kommunalretlig praksis antages et sådant repræsentationsforhold ikke i almindelighed at bevirke, at den pågældende er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag, hvori den pågældende forening m.v. er part, eller som denne i øvrigt er berørt af. Der er med loven ikke tilsigtet nogen ændring i denne praksis, jfr. herved

også bestemmelsen i lovens § 3, stk. 2, hvorefter der ikke forligger inhabilitet, hvis det må antages, at de pågældende omstændigheder ikke medfører fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af »uvedkommende« hensyn.

For en ansat i et ministerium eller en styrelse, der er indsat i bestyrelsen for et privat selskab eller en forening for at varetage ministeriets eller styrelsens interesser, vil deltagelsen i ledelsen af selskabet ikke i almindelighed medføre, at den pågældende er inhabil i medfør af § 3, stk. 1, nr. 3, ved ministeriets eller styrelsens behandling af spørgsmål vedrørende selskabets eller foreningens forhold. Inhabilitet vil dog kunne foreligge, hvor selskabet undtagelsesvis er tillagt beføjelse til at træffe afgørelser, og disse afgørelser kan påklages til ministeriet, eller hvor formålet med ministeriets behandling af sagen i øvrigt er at skabe særlige retssikkerhedsgarantier. Den pågældende kan endvidere være inhabil på andet grundlag. Det vil formentlig navnlig kunne følge af bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5, f.eks. i tilfælde, hvor styrelsen behandler klager over den ansattes varetagelse af bestyrelseshvervet.

Inhabilitet efter nr. 3 vil kun foreligge, såfremt den pågældende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til den pågældende juridiske person.

Om den pågældende deltager i ledelsen, vil formentlig sjældent give anledning til tvivl. Således må ikke blot direktører og overordnede funktionærer, men i almindelighed også f.eks. medlemmer af bestyrelser eller mindre repræsentantskaber anses for at være omfattet af bestemmelsen. Som nævnt ovenfor vil kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af kommunalbestyrelsen til at varetage kommunale interesser i en privat institution, forening m.v. ikke være inhabile i forbindelse med kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende de pågældende institutioner m.v.

TIDLIGERE DELTAGELSE I SAGENS BEHANDLING

17. Bestemmelsen i § 3, stk. 1, 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 § 3, stk. 1, nr. 5, hvis formålet med, at en sag behandles i de to organer, er at skabe en særlig retssikkerhedsgaranti, uden at der foreligger en egentlig klageordning.

Bestemmelsen i nr. 4 vil ikke medføre inhabilitet i de tilfælde, hvor det følger af lovgivningen, at personen deltager i kontrol- eller tilsynsvirksomheden som interesserepræsentant for det organ, der først har behandlet sagen, eller som sagen i øvrigt berører. I sådanne tilfælde vil bestemmelsen i nr. 5 heller ikke i almindelighed medføre, at den pågældende er inhabil ved behandlingen af sagen i det andet organ.

ANDRE TILFÆLDE

18. Som § 3, stk. 1, nr. 5, er indsat en opsamlingsbestemmelse, hvorefter der også indtræder inhabilitet, hvis DER I ØVRIGT FORELIGGER OMSTÆNDIGHEDER DER ER EGNEDE TIL AT VÆKKE TVIVL OM VEDKOMMENDES UPARTISKHED. 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. Det samme vil - om end 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.

ET GENERELT FORBEHOLD

19. Bestemmelsen i § 3, stk. 2, indeholder et generelt forbehold, hvorefter 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. Om dette er tilfældet, må

bero på en konkret vurdering, hvori navnlig må indgå en vurdering af den pågældende interesse, forvaltningsorganets og afgørelsens karakter, som den pågældende persons funktion i forbindelse med sagens behandling. Det må ved vurderingen også tages i betragtning, at inhabilitetsreglerne ikke blot tilsigter at sikre, at den enkelte afgørelse ikke bliver påvirket af uvedkommende hensyn, men også at styrke tilliden til forvaltningsmyndighedernes upartiskhed. Som eksempel på tilfælde, hvor den pågældendes funktion fører til, at der ikke kan antages at foreligge inhabilitet, kan nævnes den medvirken ved sagsbehandlingen, der består i renskrivning af afgørelsen efter koncept eller lignende.

Den omhandlede vurdering er objektiv i den forstand, at personens individuelle forhold med hensyn til risikoen for, at netop denne 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. 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. For så vidt angår kommunalforvaltningen, må inhabilitetsreglerne antages at skulle anvendes mindre strengt i forhold til afgørelser, der træffes på grundlag af kommunernes almindelige beføjelser til at varetage deres anliggender i modsætning til tilfælde, hvor kommunerne med lovhjemmel træffer afgørelser, der har karakter af myndighedsudøvelse i forhold til borgerne.

Det følger af bestemmelsens formulering, at det ved inhabilitetsbedømmelsen alene er af betydning, om der må antages at være fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af UVEDKOMMENDE HENSYN. Er det f.eks. i lovgivningen bestemt eller forudsat, at visse interesseorganisationer er repræsenteret i et kollegialt forvaltningsorgan, vil det forhold, at det pågældende medlem står under indflydelse af en generel interesse, som hans organisation er bærer af, som overvejende hovedregel ikke i sig selv begrunde inhabilitet. Den pågældende interesse vil i den givne sammenhæng normalt ikke være »uvedkommende«.

VIRKNINGEN AF INHABILITET

20. 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 § 3, stk. 3, at den, der står under påvirkning af interesser af den karakter, der er nævnt i § 3, stk. 1, som udgangspunkt hverken må træffe afgørelse i 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. Et inhabilt medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed er således afskåret fra at deltage ikke blot i en eventuel afstemning om sagens afgørelse, men også i den forudgående rådslagning.

Efter § 6, stk. 3, må den, der kan være inhabil, som udgangspunkt ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om inhabilitet. Det gælder dog ikke, hvis andet er fastsat ved lov eller i henhold til lov. Således følger det f.eks. af § 8 i normalforretningsordenen for kommunalbestyrelser, at et kommunalbestyrelsesmedlem ikke er afskåret fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om, hvorvidt den pågældende er inhabil.

21. Foreligger der inhabilitet vil konsekvensen heraf normalt være, at sagen overdrages til en anden medarbejder inden for myndigheden eller at der, for så vidt angår en kollegial forvaltningsmyndighed, træffes afgørelse uden den pågældendes medvirken eller indkaldes en stedfortræder for den pågældende, jfr. dog pkt. 22.

Er den, der er inhabil, chef for den pågældende myndighed, opstår der et særligt spørgsmål om, hvem der kan træffe afgørelse i sagen.

I sager af mindre betydning, der normalt afgøres af en af myndighedens medarbejdere på den

pågældendes vegne uden, at den pågældende deltager i den egentlige sagsbehandling eller i øvrigt i afgørelsen af sagen, vil der normalt ikke være noget til hinder for, at den medarbejder, der normalt behandler den pågældende type sager, afgør sagen på den pågældendes vegne på sædvanlig vis.

I sager af større betydning, som normalt afgøres af den pågældende chef selv, må sagen normalt behandles og afgørelsen træffes af en anden ledende medarbejder inden for myndigheden. Kan afgørelsen i sagen påklages til en overordnet myndighed, vil der derimod ikke i almindelighed være adgang til at overlade sagens afgørelse til den overordnede myndighed, idet den, der er part i sagen, herved afskæres fra en klageadgang.

UNDTAGELSER FRA REGLERNE OM INHABILITET

22. Den praktiske konsekvens af reglerne om inhabilitet er som nævnt ovenfor under pkt. 21 normalt, at den inhabiles funktioner i forbindelse med den pågældende sags behandling og afgørelse i givet fald må varetages af en anden medarbejder og for nævnsmedlemmers vedkommende af en stedfortræder. Bestemmelsen i § 4 indebærer imidlertid, at inhabilitet ikke indtræder i tilfælde, hvor en sådan substitution enten ikke er mulig eller giver anledning til væsentlig vanskelighed eller betænkelighed.

Efter § 4, stk. 1, indtræder inhabilitet således ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlig vanskelighed eller betænkelighed at lade en anden træde i den inhabiles sted under sagens behandling.

Det følger af bestemmelsen i § 4, stk. 2, at der på tilsvarende måde kan bortses fra inhabilitet, hvis myndigheden vil miste sin beslutningsdygtighed, og behandlingen ikke uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser kan udsættes. Det samme gælder, hvis det af hensyn til myndighedens sammensætning ville give anledning til væsentlig betænkelighed, dersom det inhabile medlem ikke kunne deltage i sagens behandling, og behandlingen ikke uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser kan udsættes. Det vil efter omstændighederne kunne være tilfældet, hvis det inhabile medlem har en særlig ekspertise, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Det forhold, at den politiske sammensætning af et kollegialt organ forrykkes ved, at et medlem er inhabil, kan ikke medføre, at det inhabile medlem må deltage i behandlingen og afgørelsen efter denne undtagelsesregel.

23. Bestemmelserne i § 3 om inhabilitet gælder ikke for kommunalbestyrelses beslutninger om vederlag m.v. til medlemmer, jfr. § 4, stk. 3. Det er i denne bestemmelse ligeledes udtrykkeligt fastslået, at et medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed ved myndighedens valg af medlemmer til hverv kan deltage uanset bestemmelserne i § 3, selv om medlemmet er bragt i forslag.

24. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren for bestemte områder fastsætte regler, der fastlægger den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i §§ 3 og 4.

PLIGT TIL AT GØRE OPMÆRKSOM PÅ INHABILITET

25. Den, der er bekendt med, at der for den pågældendes vedkommende foreligger forhold, som kan bevirke inhabilitet, skal snarest underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. For så vidt angår medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gives underretningen til myndigheden, d.v.s. i praksis til formanden. Er formanden selv inhabil, må den pågældende meddele dette til de øvrige medlemmer af det kollegiale organ f.eks. i forbindelse med et møde. For kommunalbestyrelses vedkommende vil underretning kunne gives til viceborgmesteren og for de kommunale udvalgs vedkommende til næstformanden.

Denne oplysningspligt har til formål at sikre, at der altid bliver truffet afgørelse om, hvorvidt den pågældende som følge af den foreliggende interesse er inhabil. I tilfælde, hvor det er åbenbart, at der ikke foreligger inhabilitet, kan underretning dog som nævnt undlades. Det vil navnlig være af praktisk betydning, hvor den pågældendes funktion i forbindelse med sagens behandling er af mere

teknisk betonet karakter, f.eks. maskinskrivning, postafsendelse eller lignende, og ikke består i deltagelse i selve beslutningsprocessen.

Underretningspligten bortfalder ikke, blot fordi bestemmelsen i § 3, stk. 2, må antages at føre til, at der i den pågældende situation ikke foreligger inhabilitet. Underretningspligten bortfalder kun, hvis det er åbenbart, at det pågældende forhold er uden betydning.

Underretningen skal gives snarest, d.v.s. så vidt muligt inden sagens behandling påbegyndes, så der kan tages stilling til, om den pågældende må medvirke herved. En sags særligt hastende karakter kan dog efter § 4 begrunde, at en foreliggende interesse ikke medfører inhabilitet. Hvis det i et sådant tilfælde ikke har været muligt at give underretningen forinden, må underretningen gives efterfølgende.

Tilsidesættelse af underretningspligten vil være en tjenesteforseelse, der vil kunne medføre disciplinære følger for den pågældende, og som i særligt grove tilfælde principielt vil kunne udløse straf efter straffeloven.

Er det muligt uden større vanskelighed at overlade sagsbehandlingen til en anden medarbejder, kan det ofte være praktisk blot at »bytte sager«, hvis spørgsmålet opstår, uden at bruge for meget tid på at tage stilling til, om det er nødvendigt efter forvaltningsloven.

AFGØRELSEN AF INHABILITETSSPØRGSMÅL

26. Efter § 6, stk. 2, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en person er inhabil, af den myndighed, som skal træffe afgørelse vedrørende sagens realitet.

Afgørelsen kan normalt ikke selvstændigt påklages til en overordnet myndighed, men kan kun indbringes for ankeinstansen i forbindelse med påklage af afgørelsen vedrørende sagens realitet.

Afgørelser om inhabilitetsspørgsmål, der træffes af en kommunalbestyrelse, vil kunne forelægges for de kommunale tilsynsmyndigheder. Dette gælder, uanset om der er mulighed for at indbringe afgørelsen for højere administrativ myndighed. Efter den kommunale styrelseslovs § 61 har tilsynsmyndigheden dog kun begrænsede muligheder for at sanktionere en tilsidesættelse af inhabilitetsreglerne. Tilsynsmyndigheden kan i henhold til § 61, stk. 1, i den kommunale styrelseslov sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, hvis den er truffet under tilsidesættelse af inhabilitetsreglerne. Det gælder dog kun, hvis beslutningen ikke er bragt til udførelse. Efter § 61, stk. 2, kan tilsynsmyndigheden anvende tvangsbøder, hvis kommunalbestyrelsen undlader at udføre en foranstaltning, som den efter forvaltningsloven har pligt til at udføre.

RETSVIRKNINGEN

27. Har der i en sag foreligget speciel inhabilitet, da afgørelsen eller beslutningen blev truffet, vil retsvirkningen heraf normalt være, at afgørelsen eller beslutningen bliver ugyldig. Hvor en afgørelse er truffet af et kollegialt organ, og den inhabiles stemme ikke har været udslagsgivende, kan der, navnlig i tilfælde, hvor andre omstændigheder samtidig taler for ikke at betragte afgørelsen som ugyldig - f.eks. hvis der er tale om en begunstigende forvaltningsakt, som adressaten gennem længere tid har indrettet sig på - være grund til at anlægge en konkret vurdering af, hvor væsentlig indflydelse på afgørelsen inhabiliteten må antages at have haft. Kan inhabiliteten ikke antages at have haft væsentlig betydning for afgørelsen, kan den næppe anses for ugyldig.

Det er i øvrigt uden betydning for spørgsmålet om retsvirkningen af inhabilitet, om der klart foreligger inhabilitet eller om dette er tvivlsomt.