

KOMMUNALAFDELINGEN

Storstrøms Amtskommune
Sundhedsforvaltningen
Parkvej 37
4800 Nykøbing F.

Dato: **16 JULI 2001**
Kontor: 4. kommunekontor
J. nr.: 2000/1220/035-18
Sagsbeh.: LBH
Fil-navn: Storstrøm.inhabil3

Storstrøms Amtskommune, Sundhedsforvaltningen, har i brev af 6. april 2000 med bilag (j.nr. 2-00-00-1-2000) anmodet Indenrigsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt de medlemmer af amtskommunens økonomiudvalg, der tillige er kommunalbestyrelsesmedlemmer i kommuner i amtet, var inhabile ved Storstrøms Amtskommunes økonomiudvalgs vedtagelse på et møde den 12. januar 2000 af en samarbejdsaftale mellem Storstrøms Amtskommune og Kommuneforeningen i Storstrøms Amt.

Baggrunden for henvendelsen er, at det på et fællesmøde den 24. juni 1999 mellem bestyrelsen for Kommuneforeningen i Storstrøms Amt og Storstrøms Amtskommunes økonomiudvalg blev besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe til at vurdere behovet for revision af en samarbejdsaftale mellem amtskommunen og Kommuneforeningen, der skulle sikre, at patienter, der ikke længere har behov for sygehusbehandling, udskrives hurtigst muligt. Aftalen indeholder frister for, hvornår en patient senest skal være udskrevet efter beslutningen om udskrivning, og på det somatiske område indeholder aftalen en betalingsordning, der træder i kraft, hvis kommunerne ikke overholder de aftalte frister. Arbejdsgruppen udarbejdede et forslag til revideret aftale, som blev forelagt Kommuneforeningens bestyrelse og amtskommunens økonomiudvalg på et fællesmøde den 12. januar 2000, hvor udkastet blev vedtaget til ikrafttræden den 1. marts 2000.

Et flertal af medlemmerne af Storstrøms Amtskommunes Sundhedsudvalg har ønsket at få spørgsmålet om inhabilitet forelagt for Indenrigsministeriet.

Det fremgår af de oplysninger, som Indenrigsministeriet har modtaget, at fire medlemmer af Storstrøms Amtskommunes økonomiudvalg tillige er kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det fremgår videre, at tre af disse er medlemmer af økonomiudvalget i de pågældende kommuner, herunder at den ene er borgmester.

Ifølge de for Indenrigsministeriet foreliggende oplysninger er ingen af de fire kommunalbestyrelsesmedlemmer medlemmer af bestyrelsen i Kommuneforeningen i Storstrøms Amt.

Indenrigsministeriet har forstået vedtægten for Kommuneforeningen i Storstrøms Amt og oplysninger fra Kommunernes Landsforenings hjemmeside om kommuneforeningers opgaver m.v. således, at kommuneforeningen kan optræde som repræsentant for alle kommuner i amtet.

I den anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

Indenrigsministeriet fører tilsyn med, at Storstrøms Amtskommune overholder lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999), jf. §§ 47 og 61.

Indenrigsministeriet kan ikke tage stilling til, om amtskommunens dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

§ 2, stk. 1 og 2, og § 3 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991) har følgende ordlyd:

”§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelserne i kapitel 2 om inhabilitet gælder også for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner.

§ 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.”

Den af Storstrøms Amtskommune benævnte aftale, som blev vedtaget på mødet den 12. januar 2000, omfatter en betalingsordning, og Indenrigsministeriet lægger efter de foreliggende oplysninger til grund, at denne ordning har hjemmel i § 12 i lov om sygehusvæsenet (lovbekendtgørelse nr. 687 af 16. august 1995 som senest ændret ved lov nr. 141 af 5. marts 2001). Efter § 12, stk. 1, i denne lov kan en amtskommune af en kommune opkræve betaling pr. sengedag for færdigbehandlede patienter,

der er indlagt på amtskommunale sygehuse, og som har bopæl i den pågældende kommune. § 12, stk. 2, fastsætter den maksimale betaling efter stk. 1.

Indenrigsministeriet kan efter de foreliggende oplysninger ikke tage stilling til, hvorvidt den den 12. januar 2000 vedtagne ordning er en aftale indgået mellem Storstrøms Amtskommune og kommuneforeningen på vegne af kommunerne i amtet, eller om der er tale om en ensidig afgørelse truffet af Storstrøms Amtskommunes økonomiudvalg med hjemmel i sygehuslovens § 12 efter, at de nærmere vilkår for afgørelsen var drøftet med kommuneforeningen som repræsentant for kommunerne i amtet.

Efter forvaltningslovens § 2 finder lovens regler om inhabilitet anvendelse i såvel afgørelsessager som i sager vedrørende indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner. Forvaltningslovens regler om inhabilitet suppleres endvidere af ulovbestemte retsgrundsætninger.

Lovens regler om inhabilitet eller grundsætninger, der svarer hertil, finder således anvendelse uanset om den den 12. januar 2000 vedtagne ordning er en aftale indgået mellem Storstrøms Amtskommune og kommuneforeningen på vegne af kommunerne i amtet, eller om der er tale om en ensidig afgørelse truffet af Storstrøms Amtskommunes økonomiudvalg.

Det følger af forvaltningslovens § 3, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis der foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed. 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.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4, om to instans-inhabilitet 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 afgørelser eller deltager i en sags behandling i forskellige faser af en sags forløb. Tilfælde af den sidstnævnte karakter vil imidlertid 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. Der henvises til Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 121.

I de situationer, hvor det beror på et tilfældigt sammenfald, at en person har to af hinanden uafhængige offentlige hverv, vil der således ikke foreligge inhabilitet efter § 3, stk. 1, nr. 4. I almindelighed vil der heller ikke i sådanne situationer foreligge inhabilitet efter § 3, stk. 1, nr. 5, idet en sådan dobbeltbehandling normalt ikke vil komme i strid med almindelige retssikkerhedsgarantier.

I særlige tilfælde, hvor en person som indehaver af flere offentlige hverv træffer afgørelse eller deltager i en sags behandling i forskellige faser af sagens forløb, vil der dog efter omstændighederne kunne foreligge inhabilitet efter bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5.

En sådan særlig situation kan bl.a. foreligge, hvis den, der har behandlet sagen i ét hverv, derved i særlig grad har identificeret sig med afgørelsen enten personligt eller på vegne af den myndighed, vedkommende repræsenterede. Dette taler for inhabilitet efter § 3, stk. 1, nr. 5, medmindre den pågæl-

dende i det andet hverv efter loven er interesserepræsentant for den myndighed, der har truffet den første afgørelse.

Der henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 1999, side 180 ff.

Afgørelsen af, om der foreligger inhabilitet i tilfælde, hvor en person er indehaver af flere offentlige hverv og alene varetager offentligretlige interesser, må herefter bero på sagens karakter, og om der i den konkrete sag er omstændigheder, der taler for, at interessen er af en sådan styrke og karakter i forhold til det emne, sagen angår, at der foreligger en interessekonflikt, der kan begrunde inhabilitet.

Det anførte indebærer, at der normalt ikke foreligger inhabilitet, hvor en person som henholdsvis kommunalbestyrelsesmedlem og amtsrådsmedlem deltager i kommunens og amtskommunens behandling af den samme sag. Sagens karakter og de konkrete omstændigheder kan dog føre til, at der alligevel foreligger en interessekonflikt af en sådan styrke, at det begrunder inhabilitet.

Indenrigsministeriet har således i et brev af 16. juni 1987 til en amtskommune udtalt, at det forhold, at et amtsrådsmedlem samtidig er borgmester i en primærkommune ikke vil medføre, at den pågældende bliver inhabil ved amtsrådets behandling af regions-, kommune- eller lokalplaner, der vedrørende kommunen. Dette gælder, uanset om der måtte foreligge en konflikt mellem kommunen og amtskommunens interesser, idet der som følge af interessernes karakter ikke herved vil være tale om varetagelse af interesser, der kan anses for uvedkommende. Heller ikke det forhold, at borgmesteren har repræsenteret kommunen i forhandlinger med amtskommunen om planlægning, eller at kommunen har direkte økonomiske interesser i planens udformning, ville efter Indenrigsministeriets opfattelse kunne medføre, at borgmesteren bliver inhabil ved amtsrådets behandling af planerne.

På baggrund af de foreliggende oplysninger om, at ingen af de fire kommunalbestyrelsesmedlemmer, der tillige er medlemmer af amtskommunens økonomiudvalg, var medlemmer af bestyrelsen i Kommuneforeningen i Storstrøms Amt, lægger Indenrigsministeriet til grund, at ingen af dem har deltaget i kommuneforeningens behandling af sagen forud for drøftelsen med amtskommunens økonomiudvalg.

Allerede derfor er der ikke efter de foreliggende oplysninger forhold vedrørende sagens behandling i kommuneforeningen, som efter Indenrigsministeriets opfattelse kan føre til, at nogen af de fire medlemmer af amtskommunens økonomiudvalg må anses for inhabile i forbindelse med amtskommunens økonomiudvalgs behandling af sagen den 12. januar 2000.

For så vidt angår spørgsmålet om inhabilitet som følge af sagens behandling i den enkelte kommune bemærkes følgende:

Indenrigsministeriet lægger efter de foreliggende oplysninger til grund, at kommuneforeningen ved drøftelserne af ordningen med amtskommunens økonomiudvalg repræsenterede kommunerne i amtet.

Det må således antages, at sagen har været behandlet i den enkelte kommune forud for kommuneforeningens drøftelser med amtskommunens økonomiudvalg. Dette kan eksempelvis være sket i form af drøftelser i kommunalbestyrelsen eller i kommunens økonomiudvalg.

På baggrund af det ovenfor anførte, hvorefter der normalt ikke foreligger inhabilitet, hvor en person som henholdsvis kommunalbestyrelsesmedlem og amtsrådsmedlem deltager i kommunens og amtskommunens behandling af den samme sag, er det Indenrigsministeriets opfattelse, at det forhold, at medlemmer af Storstrøm Amtskommunes økonomiudvalg tillige var kommunalbestyrelsesmedlemmer i kommuner, der blev omfattet af den den 12. januar 2000 vedtagne ordning, ikke i sig selv indebærer, at de var inhabile, da amtskommunens økonomiudvalg behandlede sagen.

Efter de for Indenrigsministeriet foreliggende oplysninger er der ikke grundlag for at antage, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne i særlig grad har identificeret sig med kommunens interesser i sagen, og på den baggrund må anses for inhabile i forbindelse med amtskommunens økonomiudvalgs behandling af sagen.

Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i anledning af Storstrøms Amtskommunes brev.

Indenrigsministeriet skal beklage den sene besvarelse af henvendelsen.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen