

i:\elm\komlands

17 JULI 1992

1. Kommunernes Landsforening,
Gyldenløvesgade 11,
1600 København V

1. kommunekontor
1992/1073/040-1
ELM/EMJ

2. Bornholms Amtsråd

1. I skrivelse af 13. februar 1992 (j.nr. 65.01-0077/92) har Kommunernes Landsforening rejst spørgsmål om inhabilitet og sagsindsigt for amtsrådsmedlemmer, der også er medlemmer af vedkommende kommuneforenings bestyrelse, i sager, der vedrører relationer mellem amtskommunen og kommuneforeningen.

Baggrunden for landsforeningens forespørgsel er en henvendelse af 28. januar 1992, som landsforeningen har modtaget fra borgmester Birthe Juel-Jensen, Aakirkeby Kommune, der er formand for Kommuneforeningen for Bornholms Amt og tillige medlem af Bornholms Amtsråd. I sin skrivelse til landsforeningen har borgmesteren oplyst, at amtsrådets sundhedsudvalgsformand har meddelt hende, at hun i fremtiden ikke kan deltage i sagsbehandlinger om den fælles amts/kommunale hjælpemiddelcentral, ligesom hun ikke kan få dagsorden og sagsakter tilsendt. Med borgmesterens skrivelse fulgte et notat af 17. januar 1992, der var udarbejdet af amtskommunens sundhedsforvaltning på grundlag af en telefonsamtale med Indenrigsministeriet.

Det fremgår af det nævnte notat, at Indenrigsministeriet telefonisk har tilkendegivet, at et udvalgsmedlem, der er modpart i kontraktsforhandlinger, ikke kan gøre krav på at få adgang til sagsakter, der indeholder oplysninger, der er af betydning for amtskommunens forhandlingsstrategi i den pågældende sag.

Landsforeningen har i skrivelsen til ministeriet bl.a. anført følgende:

"Spørgsmålet om mulige begrænsninger i sagsindsigten, hvor et amtsrådsmedlem tillige er kommunalbestyrelsesmedlem, ses ikke umiddelbart behandlet i litteraturen, hvorimod hovedreglen vedr. inhabilitet i følge fremstillingen i den seneste udgave af den kommenterede styrelseslov (s.77-78) synes at være, at der ikke statueres inhabilitet, når der er tale om konkurrerende/modstridende offentlige interesser som følge af de pågældende medlemmers dobbelte mandat. Meget synes at tale for, at spørgsmålet om sagsindsigt må afgøres efter tilsvarende retningslinier.

Selv om kommuneforeningerne formelt er privatretligt organiserede foreninger ("underafdelinger" af Kommunernes Landsforening) der udgøres af kommunerne i et amt, jfr. landsforeningens love, §§ 12 - 14, der vedlægges, taler arten af de fælleskommunale interesser, foreningerne varetager, som f.eks. i den konkrete sag, efter landsforeningens opfattelse med meget betydelig styrke for, at der som overvejende hovedregel ikke kan antages at foreligge inhabilitet i de pågældende sager i amtsrådet og dets udvalg, ligesom der ikke i sådanne tilfælde er grundlag for at gennemføre indskrænkninger i den almindelige adgang til sagsindsigt, der tilkommer amtsrådets medlemmer.

Indenrigsministeriet synes imidlertid ved mundtlige (telefoniske) besvarelser af spørgsmål fra amtskommunen at have bibragt amtskommunen en modsat opfattelse af disse spørgsmål, i hvert fald for så vidt angår den konkret foreliggende sag, og det må henstå som uklart, hvilke mere generelle konsekvenser, der kan drages af ministeriets mundtlige vejledning."

Landsforeningen har på denne baggrund anmodet ministeriet om en udtalelse, dels om den i sagen omhandlede mere generelle problemstilling, dels - efter indhentet udtalelse fra Bornholms amtskommune - om den konkrete sag.

Bornholms Amtskommune har i en over sagen indhentet udtalelse af 25. marts 1992 bl.a. anført følgende:

"I den anledning skal man oplyse, at Hjælpemiddelcentralen ifølge den nu gældende aftale er en fælles kommunal/amtskommunal institution, hvis drift finansieres med 80% af kommunerne og 20% af amtet. Da kontrakten udløber med udgangen af 1992, er parterne ved at forberede forhandlinger om Hjælpemiddelcentralens fremtidige opbygning.

En arbejdsgruppe med repræsentanter for kommunerne og for amtet har indledningsvis udarbejdet et notat om problemstillingerne i den forbindelse. Dette notat vil nu blive udsendt til kommunerne og til amtets sundhedsudvalg.

I forbindelse med forelæggelse af sagen for sundhedsudvalget vil forvaltningen udarbejde yderligere materiale til belysning af

amtets interesser i sagen med henblik på at forberede udvalgsmedlemmerne på de forestående møder med Kommuneforeningen, der forhandler sagen på kommunernes vegne. Forhandlingerne vil bl.a. dreje sig om fastlæggelse af serviceniveauet på området og byrdefordelingen mellem parterne.

.....

1. Habilitet

Det er forvaltningens opfattelse, at det foreliggende tilfælde ikke lader sig direkte henføre under forvaltningslovens § 3, stk. 1 nr. 1 - 4, men må henføres til opsamlingsbestemmelsen i nr. 5: ... hvor der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Her henvises også til Indenrigsministeriets skrivelse af 18. juni 1974, hvori er anført, at det forhold, at et amtsrådsmedlem tillige er borgmester i en primærkommune, ikke på forhånd medfører, at det pågældende amtsrådsmedlem er inhabilt ved behandlingen i amtsrådet af sager, der direkte berører primærkommunens forhold, men at spørgsmålet om inhabilitet må afgøres af amtsrådet fra sag til sag på grundlag af en vurdering af en eventuel interessekonflikts styrke og evne til at fremkalde tvivl om det pågældende amtsrådsmedlems fuldstændige upartiskhed.

På baggrund af ovenstående er forvaltningen tilbøjelig til at mene, at Birthe Juel-Jensen må være inhabil, når sundhedsudvalg/amtsråd skal behandle det fremtidige samarbejde på hjælpe-middelområdet med kommunerne/Kommuneforeningen.

Spørgsmålet om inhabilitet afgøres af udvalget henholdsvis amtsrådet. Såfremt amtsrådet statuerer inhabilitet, kan stedfortræder deltage i amtsrådets behandling/afgørelse af sagen.

2. Sagsindsigt

Som ovenfor nævnt vil forvaltningen forud for de politiske forhandlinger udarbejde baggrundsmateriale til brug for fastlæggelse af amtets forhandlingsstrategi.

Efter telefonisk kontakt til Indenrigsministeriet er forvaltningen af den opfattelse, at det pågældende udvalgsmedlem ikke kan gøre krav på at få adgang til sagsakter, der indeholder oplysninger, der er af betydning for amtets forhandlingsstrategi i denne sag.

Forvaltningen mener således, begrundet i reglerne om tavshedspligt, at burde forholde det pågældende udvalgsmedlem oplysninger, som vil kunne skade amtets forhandlingsposition, såfremt modparten bliver bekendt dermed. Der kan i den forbindelse blive tale om at ekstrahere interne vurderinger i dokumenter, mens den pågældende skal have alle faktiske oplysninger i sagen."

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

Vedrørende habilitet

Efter forvaltningslovens § 3 er den, der virker inden for den offentlige forvaltning, 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, jf. § 3, stk. 2.

Det antages, at det forhold, at en person som indehaver af flere offentlige hverv har beskæftiget sig med en sag i én sammenhæng normalt, ikke bevirker inhabilitet, når vedkommende i forbindelse med varetagelsen af andet offentligt hverv på ny beskæftiger sig med sagen, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 121 og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 1992, side 96 f. I særlige tilfælde, hvor en person som indehaver af flere offentlige hverv skal træffe afgørelse eller deltage 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.

Hvis den, der har behandlet sagen i ét hverv, derved i særlig grad har identificeret sig med afgørelsen enten personligt eller på organets vegne, taler dette ligeledes for inhabilitet efter § 3, stk. 1, nr. 5, medmindre den pågældende i det andet hverv efter loven er interesserepræsentant for det organ, der har truffet den første afgørelse, jf. John Vogter, a.st., side 97 og Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 3. udgave, side 85.

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 af en sådan styrke, at det kan begrunde inhabilitet.

I tilfælde, hvor der er tale om privatretlige dispositioner, vil et amtsrådsmedlem, der samtidig er kommunalbestyrelsesmedlem i den kommune, som amtskommunen indgår aftale med, normalt ikke have en sådan interesse i sagens udfald, at vedkommende må anses for inhabil. Hvis amtsrådsmedlemmet imidlertid ved forhandlinger har optrådt som repræsentant for kommunens privatretlige, overvejende økonomiske interesser, må den pågældende anses for inhabil ved amtsrådets behandling af sagen. Der henvises herved til John Vogter, a.st., side 96.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse må et amtsrådsmedlems deltagelse i amtskommunens forhandlingstaktiske drøftelser sidestilles med en repræsentation af amtskommunen i forbindelse med forhandlinger. Som følge heraf må det antages, at et amtsrådsmedlem, der tillige er kommunalbestyrelsesmedlem, og som deltager i amtskommunens drøftelser af forhandlingsoplæg og/eller -mandat vedrørende en eventuel aftaleindgåelse med vedkommende kommune, vil være inhabilt ved behandlingen af sagen i kommunen.

Tilsvarende vil et amtsrådsmedlem, der tillige er kommunalbestyrelsesmedlem, og som har deltaget i kommunens forhandlingstaktiske drøftelser vedrørende en aftaleindgåelse med amtskommunen, være inhabilt ved behandlingen af sagen i amtskommunen. I tilfælde, hvor en person både er medlem af kommunalbestyrelsen og amtsrådet, kan den pågældende således selv beslutte, hvorvidt vedkommende ønsker at deltage i aftaleforhandlingerne på kommunens eller amtskommunens side med den virkning, at den pågældende herefter er inhabil ved behandlingen af sagen i den (amts)-kommune, der er forhandlingsmodpart i sagen.

Den nævnte valgfrihed har et amtsrådsmedlem, der tillige er kommunalbestyrelsesmedlem, dog ikke i tilfælde, hvor vedkommende

også er medlem af bestyrelsen i en kommuneforening, der er forhandlingsmodpart over for amtskommunen i forbindelse med en aftaleindgåelse. Dette skyldes, at kommuneforeningerne er organiseret på privatretligt retsgrundlag og i henseende til forvaltningslovens regler om inhabilitet må betragtes som private juridiske personer, uanset at de varetager fælleskommunale interesser. Det bemærkes herved, at kommuneforeningerne umiddelbart falder uden for forvaltningslovens anvendelsesområde med den virkning, at et medlem af en kommuneforenings bestyrelse ikke som følge af reglerne om inhabilitet i forvaltningsloven vil være afskåret fra at deltage i behandling af en sag i bestyrelsen.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, er et amtsrådsmedlem inhabilt i forhold til en bestemt sag, hvis 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. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke eller sagens karakter ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. § 3, stk. 2.

Indenrigsministeriet finder herefter, at medlemmer af en kommuneforenings bestyrelse, der tillige er medlemmer af amtsrådet, må være afskåret fra at deltage i amtskommunens behandling af sager, der forhandles mellem amtskommunen og kommuneforeningen, og hvori der foreligger eller må antages at foreligge en interessekonflikt af en vis styrke.

For så vidt angår den konkrete sag, finder Indenrigsministeriet på det foreliggende grundlag, at borgmester Birthe Juel-Jensen som formand for kommuneforeningen må antages at være inhabil, når sundhedsudvalg/amtsråd skal forberede forhandlingerne mellem amtskommunen og kommuneforeningen om en ny aftale om hjælpemiddelcentralen.

Vedrørende sagsindsigt

Det antages, at et amtsrådsmedlem har ret til at gennemse eksisterende sagsmateriale i forvaltningen, herunder også interne notater og referater. Retten til sagsindsigt er knyttet til og kan kun benyttes som et led i varetagelsen af medlemshvervet, jf. den kommenterede styrelseslov, 1991, side 56.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse må det på denne baggrund antages, at et amtsrådsmedlem, der er inhabilt i forhold til en bestemt sag, ikke har ret til sagsindsigt i den pågældende sags akter. Der henvises derfor til det ovenfor anførte vedrørende habilitet.

Vedrørende adgang til udvalgs dagsordenmateriale m.v., jf. styrelseslovens § 20, stk. 5

Den omstændighed, at et amtsrådsmedlem må anses for inhabilt i forhold til en bestemt sag, kan ikke i sig selv medføre, at udvalgs materialet vedrørende sagen må karakteriseres som fortroligt i forhold til vedkommende. Det afgørende må efter ministeriets opfattelse være, om der er tale om oplysninger, som det for at varetage væsentlige hensyn til amtskommunens interesser er nødvendigt at hemmeligholde i forhold til det pågældende medlem, jf. forvaltningslovens § 27.

Efter § 27, stk. 1, nr. 5, i forvaltningsloven kan væsentlige hensyn til amtskommunens økonomiske interesser, herunder amtskommunens udførelse af forretningsvirksomhed, nødvendiggøre en hemmeligholdelse af oplysninger i forhold til et bestemt amtsrådsmedlem, der har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen eller i øvrigt er tilknyttet eller repræsenterer nogen, der har en sådan interesse. Dette gælder eksempelvis i forbindelse med amtskommunens indgåelse af privatretlige aftaler med det pågældende medlem eller i forbindelse med udarbejdelse af forhandlingsoplæg i en sag, hvor det pågældende medlem er forhandlingsmodpart.

§ 20, stk. 5, i den kommunale styrelseslov har følgende ordlyd:

"Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, ret til efter anmodning at få tilsendt dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller, der udsendes til medlemmer af udvalg, som den pågældende ikke er medlem af, samt efter anmodning i det enkelte tilfælde sagsmateriale i samme omfang som udvalgets medlemmer."

Det i bestemmelsen angivne forbehold med hensyn til lovgivningens regler om tavshedspligt må efter Indenrigsministeriets opfattelse også gælde materiale, som er fortroligt i forhold til et bestemt amtsrådsmedlem som følge af, at denne har en særlig - i forhold til sagen - uvedkommende interesse i den pågældende sag.

Indenrigsministeriet finder således, at amtskommunen må vurdere, hvorvidt der i tilfælde, hvor et amtsrådsmedlem må anses for inhabilt i forhold til en sag, foreligger en interesse af en sådan karakter eller styrke, at der er en væsentlig interessekonflikt i forhold til amtskommunens interesser i sagen med den konsekvens, at vedkommende som følge af amtskommunens tavshedspligt må afskæres fra adgang til udvalgs materialet vedrørende den pågældende sag.

På baggrund af de i sagen foreliggende oplysninger finder ministeriet, at borgmester Birthe Juel-Jensen i den konkrete sag vedrørende forhandlingerne mellem kommuneforeningen og amtskommunen om en ny aftale om hjælpemiddelcentralen må antages at være afskåret fra indsigt i forhandlingsoplæg m.v. vedrørende aftaleindgåelsen som følge af den væsentlige interessekonflikt, der består mellem amtskommunens økonomiske interesser i sagen og de kommunale økonomiske interesser, som borgmesteren skal varetage i sagen.

Vedrørende adgang til amtsrådets sagsmateriale, jf. styrelseslovens § 9, stk. 2

Efter § 9, stk. 2, skal amtsborgmesteren i videst muligt omfang give medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til

behandling på amtsrådsmødet. Det er ikke i § 9, cf. § 8 om kommunalbestyrelsesmøder, fastsat, at amtsborgmesteren skal sørge for, at sagerne er fremlagt til medlemmernes eftersyn, men dette følger af almindelige kommunalretlige grundsætninger.

Amtsborgmesteren må i forbindelse med sagsfremlæggelsen påse, at sagsoplysninger, der må betragtes som fortrolige i forhold til et bestemt amtsrådsmedlem, ikke er tilgængelige for det pågældende medlem. Om afgrænsningen af, hvilke sagsoplysninger der må anses for fortrolige, henvises til det ovenfor anførte.

Der er ikke tillagt amtsrådsmedlemmerne en ret til at gennemse det fremlagte materiale sammen med personer, der ikke er medlemmer af amtsrådet. Der er derfor ikke i bestemmelsen angivet et forbehold, for så vidt angår oplysninger, der er undergivet tavshedspligt, cf. bestemmelsen i § 8, stk. 3, 2. pkt., om kommunalbestyrelsesmedlemmer. Amtsrådet kan imidlertid beslutte, at amtsrådsmedlemmerne skal have ret til at gennemgå det fremlagte materiale med ikke-medlemmer. Lovgivningens regler om tavshedspligt kan dog ikke herved fraviges, jf. den kommenterede styrelseslov, 1991, side 59 f.

For så vidt angår ministeriets vurdering af den konkrete sag, der er rejst over for ministeriet, henvises til det ovenfor anførte om adgangen til udvalgsmateriale.

En kopi af denne skrivelse er sendt til Bornholms Amtsråd.

Med venlig hilsen

Emil le Maire