

**JUSTITSMINISTERIET**

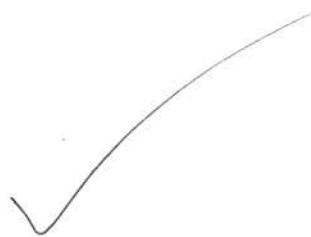
Lovafdelingen  
SLOTSHOLMSGADE 10  
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

ADE-0204

Journ. Lovafd. 1992-546-134

1216 København K., den 11 DEC. 1992  
+bilag.

Indenrigsministeriet  
Christiansborg Slotsplads 1  
1218 København K



Ved skrivelser af 22. juli (j.nr. 1992/122/461-1) og 24. september 1992 (j.nr. 1992/122/227-1) har Indenrigsministeriet anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt kommunalbestyrelsesmedlemmer, der tillige er medlemmer af et folkeoplysningsudvalg, vil kunne deltage i samme sags behandling både i folkeoplysningsudvalget og i kommunalbestyrelsen.

I den anledning sendes vedlagt et notat om spørgsmålet.

P.M.V.

E.B.

John Vogter

## JUSTITSMINISTERIET

## LOVAFDELINGEN

## N O T A T

om

**kommunalbestyrelsesmedlemmers inhabilitet ved behandlingen af klager over folkeoplysningsudvalgets afgørelser.**

1. Ved skrivelser af 22. juli og 24. september 1992 har Indenrigsministeriet rejst spørgsmål om et byrådsmedlem, der samtidig er medlem af folkeoplysningsudvalget, er inhabilt ved byrådets behandling af en klage over folkeoplysningsudvalgets afgørelser.

Forespørgslen skal ses på baggrund af en henvendelse af 15. juli 1992 fra Odense kommune til Indenrigsministeriet.

Odense kommune har i sin skrivelse henvist til en udtalelse af 28. januar 1992 fra Indenrigsministeriet til Glostrup kommune, hvori Indenrigsministeriet antog, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der har deltaget i en afgørelse i folkeoplysningsudvalget, vil være inhabilt i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4, ved kommunalbestyrelsens behandling af en klage over denne afgørelse. Indenrigsministeriet fandt derimod ikke grundlag for at antage, at medlemmer, der ikke i det konkrete tilfælde har deltaget i behandlingen af en sag i folkeoplysningsudvalget, skulle være inhabile ved kommunalbestyrelsens behandling af en klage over afgørelsen.

Odense kommune har i sin skrivelse til Indenrigsministeriet peget på, at ministeriets udtalelse ikke synes at være forenelig med den fortolkning af bestemmelsen,

der er anlagt i Kommenteret forvaltningslov, 1 udgave, side 70, hvor der bl.a. anføres følgende:

"Bestemmelsen i nr. 4 medfører ikke 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, jfr. F.T. 1985/86, tillæg A, sp. 121. Heller ikke i øvrigt vil en sags behandling i to forskellige organer medføre inhabilitet, hvis lovgivningen forudsætter dette som noget normalt. Et eksempel herpå finder man inden for kommunalforvaltningen, hvor en person som medlem af kommunalbestyrelsen og som medlem af et udvalg deltager i samme sags behandling. Tilsvarende forhold gælder inden for universiteternes styrelse. ...."

2. Lov nr. 410 af 13. juni 1990 om støtte til folkeoplysning, som ændret ved lov nr. 385 af 6. juni 1991 indeholder følgende bestemmelser:

**§ 31.** Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om alle forhold vedrørende virksomhed efter denne lov, der ikke er henlagt til anden myndighed.

**Stk. 2.** Alle sager, der er henlagt til folkeoplysningsudvalget, skal forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse, såfremt de medfører forøgede udgifter for kommunen.

**§ 32.** Kommunalbestyrelsen nedsætter et folkeoplysningsudvalg med mellem 9 og 15 medlemmer, bestående af et flertal, som udgør en bredt sammensat repræsentation for de i § 4, stk. 3, nævnte hovedområder, samt et mindretal valgt af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer. En repræsentant for ungdomsskolebestyrelserne deltager i udvalgets møder uden stemmeret.

**Stk. 2.** I større kommuner kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om, at folkeoplysningsudvalget skal have flere end 15 medlemmer.

**§ 33.** Folkeoplysningsudvalget afgiver udtalelse til kommunalbestyrelsen om udkast til regler for tilskud m.v., jf. § 3.

**Stk. 2.** Folkeoplysningsudvalget afgiver for-

slag til kommunalbestyrelsen om den samlede beløbsramme til området, om rammens fordeling mellem hovedområderne samt om anvendelsen af beløbsrammer til særlige formål.

**Stk. 3.** Folkeoplysningsudvalget træffer afgørelse om afgrænsningen af de i § 4, stk. 3, anførte hovedområder samt om afgrænsningen af de områder, hvortil der kan ydes tilskud af den i § 4, stk. 2, nævnte beløbsramme.

**Stk. 4.** Folkeoplysningsudvalget træffer afgørelse om tilskudsberettiget virksomhed i henhold til kapitel 4 og 5.

**Stk. 5.** Folkeoplysningsudvalget træffer afgørelse om godkendelse af virksomhed for en bestemt afgrænset deltagerkreds, jf. § 5, stk. 3.

**Stk. 6.** Folkeoplysningsudvalget afgiver udtalelse til kommunalbestyrelsen om eventuelt gebyr i henhold til § 23, stk. 4.

**Stk. 7.** Folkeoplysningsudvalget afgiver udtalelse til kommunalbestyrelsen om nedsættelse af lokaletilskud i henhold til § 27.

**Stk. 8.** Folkeoplysningsudvalget påser, at tilskud ydet efter denne lov er anvendt i overensstemmelse med de fastsatte regler.

....

**§ 36.** Kulturministeren kan fastsætte regler om folkeoplysningsudvalgets sammensætning og beføjelser og om valg af udvalgets medlemmer. Personer, der har bopæl i kommunen, har pligt til at modtage valg.

**stk 2 og stk 3:** ..... (udeladt her).

.....

**§ 38.** Klage over folkeoplysningsudvalgets afgørelser kan inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse indbringes for kommunalbestyrelsen af de personer, kredse eller myndigheder, som afgørelsen angår.

**Stk. 2.** Kulturministeren kan fastsætte regler om, at visse af kommunalbestyrelsens afgørelser kan indbringes for ministeren."

I lovforslaget (FT 1989/90, tillæg A, sp. 2911) var § 32 (lovforslagets § 31) formuleret således:

"§ 31. Kommunalbestyrelsen nedsætter et folkeoplysningsudvalg med mellem 9 og 15 medlemmer, bestående af et flertal, som udgør en bredt sammensat repræsentation for de i § 4, stk. 3, nævnte hovedområder samt et mindretal udpeget

af kommunalbestyrelsen **uden for denne**. (Fremhævet her) .....

Under Folketingets behandling af lovforslaget udgik kravet om, at udpegelsen skulle ske uden for kommunalbestyrelsen, jf. Kulturudvalgets betænkning af 17. maj 1990 (FT 1989/90, tillæg B, sp. 1442).

I bemærkningerne til ændringsforslaget anføres a.st. sp. 1446 følgende:

"Der har under lovbehandlingen været udtrykt ønske om, at kommunalbestyrelsesmedlemmer også skal være medlemmer af folkeoplysningsudvalget. Kommunalbestyrelsesmedlemmerne vil ved at deltage i folkeoplysningsudvalgets arbejde danne forbindelsesled til kommunalbestyrelsen."

Det fremgår i øvrigt af betænkning nr. 1164/1989 om vilkår for støtte til folkeoplysning, side 66, at et flertal havde foreslået, at folkeoplysningsudvalget skulle sammensættes af kommunalbestyrelsesmedlemmer og repræsentanter for hele området.

Folkeoplysningslovens § 38 (lovforslagets § 36), hvorefter folkeoplysningsudvalgets afgørelser kan indbringes for kommunalbestyrelsen, blev ikke ændret som følge af ændringen i § 31 (lovens § 32). Forarbejderne til § 38 ses ikke at berøre spørgsmålet om inhabilitet.

Derimod blev det under udvalgsbehandlingen på et spørgsmål om, hvad årsagen er til, at kommunalbestyrelsesmedlemmer efter lovforslaget ikke kunne få sæde i folkeoplysningsudvalgene, tilkendegivet, at det skyldtes et ønske om at styrke udvalgets selvstændighed inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte overordnede rammer. Endvidere udtales det, at: "Hertil kommer, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, der var medlemmer af folkeoplysningsudvalget, ville være inhabile i de tilfælde, hvor udvalgets afgørelser indbringes for kommunal-

bestyrelsen.", jf. besvarelsen af spørgsmål 89 (L 115 - bilag 33).

Kulturministeriet har i medfør af § 36 i folkeoplysningsloven udstedt bkg. nr. 662 af 27. september 1990 om folkeoplysningsudvalg. Kulturministeriet har endvidere udsendt vejledning nr. 197 af 27. september 1990 om vejledende forslag til vedtægt for folkeoplysningsudvalget i X kommune. Spørgsmålet om inhabilitet berøres ikke heri.

3. Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4, er den, der virker inden for den offentlige forvaltning inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis 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.

Efter § 3, stk. 2, foreligger inhabilitet 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.

I bemærkningerne til forvaltningslovens § 3, stk. 2, (FT 1985/86, tillæg A, sp. 124 f) anføres bl.a. følgende:

"Bestemmelsen i stk. 2 vil navnlig have praktisk betydning i forhold til de typer af interessekollision, som er nævnt i lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 3 og 4. I forhold til disse bestemmelser må det bero på en fortolkning af det underliggende lovgrundlag, om den pågældendes særlige interesse i den aktuelle sags udfald i den foreliggende sammenhæng kan karakteriseres som uvedkommende. Det samme gælder, hvis det i lovgivningen i øvrigt er for-

udsat, at en bestemt person skal medvirke ved behandlingen af en sag i såvel 1. instansen som under en senere behandling i en ankeinstans. Som et eksempel kan nævnes ekspropriationslovgivningen, hvor det er forudsat, at den ledende landinspektør deltager i behandlingen af en sag såvel ved ekspropriationskommission som under den efterfølgende klagesag ved taksationskommissionerne."

I en udtalelse fra Justitsministeriet af 27. marts 1987 (j.nr. L.A. 1987-546-29) er det antaget, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, der samtidig er medlemmer af bevillingsnævnet, ikke vil være afskåret fra at deltage i kommunalbestyrelsens behandling af en klage over bevillingsnævnets afgørelse. Justitsministeriet lagde i den forbindelse vægt på, at det i restaurationsloven var forudsat som normalt, at medlemmer af kommunalbestyrelsen vil have sæde i bevillingsnævnet.

Justitsministeriets udtalelse skal formentlig også ses på baggrund af, at nedsættelsen af et bevillingsnævn efter restaurationsloven ikke var pligtmæssig. Efter loven tilkom det kommunalbestyrelsen at træffe afgørelserne efter loven, men afgørelseskompetencen kunne delegeres til nævnet i de kommuner, hvor man valgte at nedsætte et nævn. Nævnet fik herved en stilling, som i høj grad mindede om et almindeligt kommunalt udvalg, dog med en anden personsammensætning.

4. Det af Indenrigsministeriet rejste spørgsmål kan give anledning til nogen tvivl.

Efter udvalgsbehandlingen blev der i Folketinget truffet beslutning om, at kommunalbestyrelsesmedlemmer skal have sæde i folkeoplysningsudvalgene, jf. § 36. Det skete bl.a. med den begrundelse, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ved at arbejde i folkeoplysningsudvalgene vil danne forbindelsesled til kommunalbestyrelsen.

På den ene side kunne ønsket om således at sikre kommu-

nalbestyrelsen større indflydelse tale for det synspunkt, at Folketinget samtidig må have forudsat som noget normalt, at de særligt udpegede kommunalbestyrelsesmedlemmer kunne medvirke ved sagens behandling i begge instanser. Synspunktet må navnlig i lyset af det betydelige antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, der kan udpeges til folkeoplysningsudvalget, og dermed det betydelige antal inhabilitetstilfælde, der kan og vil forekomme, tillægges en vis betydning.

På den anden side er det - som anført ovenfor under punkt 2 - i folkeoplysningslovens § 32 bestemt, at - udvalgene skal nedsættes. Folkeoplysningsudvalgene har en originær kompetence til at træffe afgørelse efter lovens § 33. Folkeoplysningsudvalgenes afgørelser kan indbringes for kommunalbestyrelsen, efter den særlige, lovbestemte klageadgang i § 38.

Folkeoplysningsudvalgene synes efter forarbejderne at være etableret med henblik på at tilvejebringe myndigheder med en ganske omfattende selvstændighed. Udvalgene sammensættes således, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke er i flertal, og de øvrige repræsentanter i udvalget skal efter loven repræsentere og varetage særlige folkeoplysningsinteresser. Der er ved loven således ikke etableret et organ, der skal have en stilling, som minder om den, der tilkommer et kommunalt udvalg.

I besvarelsen af spørgsmål 89 er det udtrykkeligt nævnt, at der, med den kompetencefordeling og udnævnelsesprocedure lovforslaget forudsatte, ville opstå spørgsmål om inhabilitet, hvis forslaget blev ændret således, at repræsentationen for kommunalbestyrelsen ikke vælges uden for denne, men kommunalbestyrelsesmedlemmer direkte - således som det blev tilfældet ved lovens endelige vedtagelse - skulle have sæde i folkeoplysningsudvalget.



Navnlig under hensyn til udformningen af lovens kompetencebestemmelser, til lovens forudsætning om, at udvalgene sikres en betydelig selvstændighed og til, at reglerne om klage ikke blev ændret i forbindelse med ændringen af reglerne om sammensætningen af folkeoplysningsudvalget, er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der samtidig er indvalgt i folkeoplysningsudvalget, ikke vil kunne deltage i kommunalbestyrelsens behandling af klager over folkeoplysningsudvalgets afgørelser efter loven.

Justitsministeriet kan i øvrigt tilslutte sig Indenrigsministeriets udtalelse med hensyn til retsstillingen for det medlem af kommunalbestyrelsen, der samtidig er medlem af folkeoplysningsudvalget, men som ikke har deltaget i den konkrete afgørelse, der er påklaget til kommunalbestyrelsen.

Den pågældende er ikke i almindelighed inhabil ved behandlingen af klagesagen, medmindre sagen har en sådan sammenhæng med andre sager, hvori den pågældende som medlem af udvalget har truffet afgørelse, at der foreligger inhabilitet efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, eller der i øvrigt foreligger særlige omstændigheder, som gør, at den pågældende ikke bør medvirke ved behandlingen af klagesagen.