



INDENRIGSMINISTERIET

Trafikministeriet
Frederiksholms Kanal 27
1220 København K

Date 3. september 1993
Kontor 1. k.
Sag nr. 1993/1011/28-4
Sagsbeh. jl

I brev af 22. juli 1993 (j.nr. 93-3222-H2029-022) har Trafikministeriet anmodet Indenrigsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt Trafikministeriet eller Tilsynsrådet for Bornholms Amt efter Indenrigsministeriets opfattelse må anses for rette myndighed til at behandle en klage fra byrådsmedlem Alf Rønne over, at den pågældende ikke er blevet indkaldt til et ekstraordinært møde den 20. oktober 1992 i havneudvalget i Rønne Kommune.

Det fremgår af sagen, at Alf Rønne i brev af 8. marts 1993 til Tilsynsrådet for Bornholms Amt klagede over, at han som medlem af havneudvalget ikke var blevet indkaldt til udvalgets ekstraordinære møde den 20. oktober 1992.

Det fremgår endvidere, at Tilsynsrådet for Bornholms Amt med brev af 15. marts 1993 har oversendt klagen til Trafikministeriet, idet tilsynsrådet er af den opfattelse, at sagen henhører under Trafikministeriet som tilsynsførende med Rønne Havn, der er en kommunalt styret trafikhavn.

Af en af Trafikministeriet indhentet udtalelse af 1. juli 1993 fra Rønne Kommunalbestyrelse fremgår, at der på havneudvalgets ekstraordinære møde den 20. oktober 1992 kun var ét punkt til behandling, nemlig følgende:

"Situationen for Rønne havns lodseri, herunder personaleforhold ønskes drøftet, og der ønskes taget stilling hertil.

Der gives en nærmere redegørelse i mødet."

Af et til mødet udarbejdet notat af 20. oktober 1992 fremgår, at Alf Rønnes ansættelsesforhold som lodsformand skulle bringes til ophør.

Af Rønne Kommunalbestyrelses udtalelse fremgår, at da dagsordens eneste punkt til mødet således angik Alf Rønnes ansættelse, ville han utvivlsomt blive erklæret inhabil i forhold til sagens behandling, og da notatet af 20. oktober 1992 indeholdt forhandlingsoplæg, kunne Alf Rønnes viden herom som forhandlingspartner forspilde Rønne Havns forhandlingsmuligheder, hvorfor havneudvalgsformand, borgmester Arne Hansen, ikke udsendte dagsordenen til klageren.

Trafikministeriet har i sit brev af 22. juli 1993 til Indenrigsministeriet henvist til, at det ifølge § 8, stk. 1, 2. pkt., i lov nr. 316 af 16. maj 1990 om trafikhavne fremgår, at den umiddelbare forvaltning (af en kommunalt styret trafikhavn) varetages af havneudvalget, jf. § 19, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Som følge af henvisningen til den kommunale styrelseslov er Trafikministeriet tilbøjeligt til at mene, at formalia omkring havneudvalgenes virke afgøres efter styrelseslovens regler, mens Trafikministeriet er tilsynsmyndighed for så vidt angår udvalgets og kommunalbestyrelsens beslutninger om havnens forhold.

Trafikministeriet har i øvrigt bemærket, at lodsvæsenet, som det materielle i sagen drejer sig om, henhører under Forsvarsministeriets ressort. Trafikministeriet kan derfor ikke i medfør af lov om trafikhavne tage stilling til spørgsmål om ansættelse og afskedigelse af lodser.

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

Det tilsyn, som de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder - de for hvert amt nedsatte tilsynsråd og Indenrigsministeriet - udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn, der viger i det

omfang, der er en særlig klageinstans, som kan træffe afgørelse i klagesagen.

I § 6 i lov nr. 316 af 16. maj 1990 om trafikhavne er fastsat:

"§ 6. Klage over forvaltningen af en trafikhavn kan indgives til trafikministeren."

I bemærkningerne til bestemmelsen var i lovforslaget anført følgende:

"I kraft af det hidtil praktiserede indgående tilsyn med trafikhavnene har der bestået en vid adgang til at klage over administrationen af en trafikhavn til trafikministeren. En sådan klageadgang opretholdes ved bestemmelsen i § 6.

En kommunalbestyrelses eller et havneudvalgs forvaltning af trafikhavnen er således ikke omfattet af det almindelige kommunale tilsyn.

For så vidt angår adgangen til at påkende klager over en havns takstfastsættelse, er ministeren bundet af den ramme, som sættes af bestemmelserne i lovforslagets § 4."

Endvidere har trafikhavnelovens § 12 følgende ordlyd:

"§ 12. Har kommunalbestyrelsen eller havneudvalget truffet en beslutning, der strider mod nogen bestemmelse i dette kapitel, kan trafikministeren sætte beslutningen ud af kraft. Under sagens behandling kan ministeren midlertidigt suspendere den omtvistede beslutning.

Stk. 2. Hvis kommunalbestyrelsen eller havneudvalget har handlet i strid med nogen bestemmelse i dette kapitel, kan trafikministeren ved domstolene gøre erstatningsansvar gældende mod de medlemmer, som har deltaget i beslutningen."

I bemærkningerne til denne paragraf var i lovforslaget anført følgende:

"Til § 12

Bestemmelserne i § 12 er af samme karakter som bestemmelserne i § 61, stk. 1 og stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, jf. også § 6, stk. 2, i den gældende lov om trafikhavne. En ulovlig beslutning kan annulleres. Er beslutningen bragt til udførelse, giver bestemmelsen mulighed for at forlange genoprettelse. Hvis en kommunalbestyrelse f.eks. i strid med bestemmelserne i lovforslagets § 8, stk. 1, 3. pkt., og § 9, stk. 2, har begunstiget kommunen på havnens bekostning, er der ingen grund

til at undlade en genoprettelse, selvom beslutningen er bragt til udførelse.

Bestemmelserne i § 12 er udtømmende i den forstand, at sanktionsreglerne i lov om kommunernes styrelse ikke kan bringes i anvendelse, når en kommunalbestyrelse har handlet i egenskab af havnebestyrelse."

I § 6 i den tidligere gældende trafikhavnelov (lov nr. 239 af 12. maj 1976), der blev ophævet ved ikrafttrædelsen af lov nr. 316 af 16. maj 1990 om trafikhavne, var fastsat følgende:

"§ 6. Ministeren for offentlige arbejder fører tilsyn med de i §§ 3 - 5 nævnte trafikhavne efter reglerne i denne lov.

Stk. 2. Dersom en havnebestyrelse har handlet i strid med lovgivningen eller med de i § 4 nævnte vilkår, herunder undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet, træffer ministeren for offentlige arbejder de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt bestemmelser om tvangsbøder. I fornødent fald kan ministeren rejse sag ved domstolene om personligt ansvar for bestyrelsens medlemmer for den pågældende beslutning eller undladelse."

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er der ikke i den nye trafikhavnelov og forarbejderne hertil holdepunkter for at antage, at der er tilsigtet en ændring af tilsynet med trafikhavne således, at de kommunale tilsynsmyndigheder i videre omfang skulle være blevet kompetente med hensyn til at påse, at havnebestyrelserne handler i overensstemmelse med lovgivningen. Der henvises herved til de ovenfor citerede bemærkninger til lovens § 6 samt den udtrykkelige angivelse af, at sanktionsreglerne i lovens § 12 er udtømmende, således at de videregående reaktionsmuligheder i den kommunale styrelseslovs § 61 ikke vil kunne finde anvendelse.

Indenrigsministeriet finder således, at der med den nye trafikhavnelov er skabt klarhed med hensyn til forholdet mellem Trafikministeriets tilsyn og det almindelige kommunale tilsyn, idet det nu af loven med tilhørende bemærkninger udtrykkeligt fremgår, at det kommunale tilsyn ikke er kompetent i tilfælde, hvor en kommunalbestyrelsen handler i sin egenskab af havnebestyrelse. Der kan herved tillige henvises til den kommenterede kommunale styrelseslov ved Preben Espersen m.fl., 1991, side 118 f.

Indenrigsministeriet skal i øvrigt i denne forbindelse bemærke, at der under den tidligere gældende trafikhavnelov havde været et tilfælde, hvor den almindelige kommunale tilsynsmyndighed (Tilsynsrådet for Bornholms Amt) havde ophævet en beslutning, der var truffet af Rønne Byråds havneudvalg vedrørende opsigelse af et lejemål på Rønne Havn. Denne afgørelse blev af byrådet indbragt for Ministeriet for Offentlige Arbejder, der i brev af 1. juni 1981 (j.nr. C. 6-17-60-9) erklærede sig enig med byrådet i, at tilsynsrådet havde savnet kompetence til at træffe den nævnte afgørelse, idet det i medfør af trafikhavnelovens § 6 tilkom Ministeriet for Offentlige Arbejder at føre tilsyn med de af loven omfattede trafikhavne. I brev af 27. august 1981 meddelte Indenrigsministeriet Tilsynsrådet for Bornholms Amt, at ministeriet var enig med Ministeriet for Offentlige Arbejder.

Af Indenrigsministeriets akter i den pågældende sag fremgår det endvidere, at ministeriet telefonisk meddelte Tilsynsrådet for Bornholms Amt, at tilsynsrådet ikke har nogen beføjelser over for en kommunalbestyrelse, når denne handler som havnebestyrelse.

Indenrigsministeriet finder således ikke, at der er grundlag for den af Trafikministeriet angivne sondring mellem formelle og materielle spørgsmål vedrørende en kommunalt styret trafikhavn. Dels er der ofte en snæver sammenhæng mellem en sags formelle aspekter og dens indhold, dels måtte konsekvensen af, at det almindelige kommunale tilsyn var kompetent for så vidt angår formelle spørgsmål, være den, at tilsynet i samme udstrækning kunne anvende sanktioner. En sådan retstilstand forekommer ikke rimelig, idet tilsynsrådet dermed ville kunne annullere en beslutning, som er ulovlig på grund af f.eks. inhabilitet, mens andre beslutninger, som er ulovlige på grund af indholdsmæssige forhold, måtte vurderes af Trafikministeriet.

Indenrigsministeriet er på denne baggrund enig med Tilsynsrådet for Bornholms Amt i, at sagen må antages at henhøre under Trafikministeriet.

Indenrigsministeriet skal herefter for så vidt angår den konkrete sag vejledende udtale, at Alf Rønne efter ministeriets opfattelse må antages at være inhabil ved havneudvalgets behandling af spørgsmålet om hans eventuelle afskedigelse som lodsformand. Der henvises herved til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1. Et udvalgsmedlem vil i henhold hertil være inhabilt i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald. Indenrigsministeriet finder på denne baggrund, at et udvalgsmedlem vil være afskåret fra at deltage i udvalgets behandling af en sag om vedkommendes fortsatte ansættelse. Det forudsættes herved, at ansættelsesspørgsmålet henhører under udvalgets kompetence.

Den omstændighed, at et udvalgsmedlem 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 Indenrigsministeriets opfattelse være, om der er tale om oplysninger, som det - for at varetage væsentlige hensyn til kommunens eller havnens 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 kommunens/havnens økonomiske interesser, herunder udførelse af forretningsvirksomhed, nødvendiggøre en hemmeligholdelse af oplysninger i forhold til et bestemt udvalgsmedlem, der har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen. Dette gælder eksempelvis i forbindelse med kommunens/havnens indgåelse af privatretlige aftaler med det pågældende medlem eller i forbindelse med udarbejdelse af forhandlingsoplæg i en sag, hvor det pågældende medlem er forhandlingsmodpart.

Indenrigsministeriet finder således, at det konkret må vurderes, hvorvidt der i tilfælde, hvor et udvalgsmedlem 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 kommunens interesse i sagen med den konsekvens, at

vedkommende som følge af kommunens tavshedspligt må afskæres fra adgang til udvalgs materialet vedrørende den pågældende sag.

Der er ikke i styrelsesloven bestemmelser om udsendelse af dagsorden og bilagsmateriale til udvalgsmøder. Såfremt byrådet ikke har fastsat regler om udsendelse af dagsorden og bilagsmateriale, kan udvalget selv fastsætte sådanne regler. Uanset om der er fastsat regler om udsendelse af dagsorden og bilagsmateriale, har det enkelte medlem krav på, at der i rimelig tid inden udvalgsmødet foreligger underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse burde udvalgsmedlem Alf Rønne således have været indkaldt til det pågældende møde i hævneudvalget samt have modtaget underretning om, hvilken sag der skulle behandles på mødet. Der burde herefter på mødet inden behandlingen af det pågældende dagsordenspunkt være taget stilling til Alf Rønnes habilitet.

På baggrund af de i sagen foreliggende oplysninger finder Indenrigsministeriet, at Alf Rønne i den konkrete sag vedrørende forhandlingerne om hans afskedigelse må antages at have været afskåret fra indsigt i forhandlingsoplæg m.v. vedrørende afskedigelsen.

En kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Bornholms Amt.

Med venlig hilsen

Emil le Maire