

INDENRIGSMINISTERIET

Christiansborg Slotsplads 1, 1218 K - Tlf. 01 - 11 69 00 - Giro 5 52 55 00

København, den

6 JAN. 1986

1.k. 1074/1216-1/85

kt. j. nr.
(Bedes anført ved henvendelser
om sagen)

1. Sagsfremstilling.

I skrivelse af 16. december 1984 orienterede De, som er medlem af Vejle byråd og desuden overlærer ved Vejle kommunes skolevæsen, indenrigsministeriet om, at Vejle byråd ved behandlingen af en sag om besættelse af en stilling som skoledirektør for Vejle kommune vedtog, at 4 byrådsmedlemmer ansat ved Vejle skolevæsen ikke var inhabile i sagen. Som følge af pressens omtale af sagen tog tilsynsrådet for Vejle amt sagen op til behandling og vurderede - efter at have indhentet en redegørelse fra kommunen - at de 4 medlemmer havde været inhabile i sagen.

På baggrund af tilsynsrådets afgørelse anmoder De bl.a. indenrigsministeriet om

- at underkende tilsynsrådets afgørelse i den konkrete sag,
- at sikre mere entydige inhabilitetskriterier, og
- at fremsætte forslag om, at stedfortrædere kan indkaldes, når der er tale om inhabilitet

Ved skrivelse af 16. januar 1985 blev De orienteret om, at tilsynsrådet for Vejle amt var anmodet om en udtalelse i sagen.

De fremfører følgende argumenter mod tilsynsrådets vurdering af inhabilitetsspørgsmålet:

- 1) Da skoledirektøren ikke er Deres umiddelbare eller daglige leder, mener de ikke, at der i sagen er tale om en umiddelbar, per-

sonlig interesse, der kan motivere inhabilitet, og at Deres stemmeafgivning kan give borgerne anledning til mistillid til stillingsbesættelsen.

2) Når De erklæres inhabil, bliver såvel De som de vælgere, der har stemt på det parti, De repræsenterer, frataget muligheden for at øve indflydelse på den kommunale administration. Dette er især problematisk, hvis man som De er eneste repræsentant for partiet i byrådet.

3) Som følge af, at 4 byrådsmedlemmer - 3 fra det politiske flertal og 1 fra det politiske mindretal - er ansat ved det kommunale skolevæsen, vil tilsynsrådets vurdering indebære, at byrådets flertal i tilfælde af, at der på grund af politisk uenighed i skoleudvalg/skolekommission indstilles 3 ansøgere sideordnet til en ledende stilling i det kommunale skolevæsen, fratages sin politiske indflydelse ved besættelsen af den ledende stilling.

De mener, at følgen af tilsynsrådets vurdering kan blive, at offentligt ansatte, der er medlemmer af byråd eller deltager i almindeligt kommunalpolitisk arbejde, vil få svækket deres mulighed for at øve indflydelse på dette arbejde.

Endvidere mener De, at tilsynsrådets vurdering af inhabilitet kan betyde, at nogle vælgere fremover ændrer deres stemmeafgivning, når de ser deres repræsentanter udelukket fra behandlingen af en række væsentlige problemstillinger.

Endelig mener De, at vælgernes opfattelse af det repræsentative demokrati kan ændre sig radikalt, hvis vælgerne oplever, at det politiske flertal bliver til politisk mindretal på grund af inhabilitet.

Af det medsendte materiale vedrørende Vejle byråds behandling af spørgsmålet om inhabilitet fremgår, at inhabilitetsspørgsmålet blev behandlet samtidigt for alle 4 medlemmer ansat ved kommunens skolevæsen, hvoraf de 2 er skoleinspektører og de 2 andre lærere. Byrådet havde forud for beslutningen en debat, om disse medlemmer skulle betragtes som inhabile i den konkrete sag. Byrådet har i skrivelse af 25. oktober 1984 bl.a. oplyst følgende

vedrørende dets behandling af sagen om besættelse af stillingen som skoledirektør:

"Ved afstemningen stemte 11 medlemmer for, at skoleinspektører og lærere var inhabile, 12 stemte imod, og 2 var fraværende. På mødet fremsattes bl.a. følgende argumenter imod at erklære lærere og skoleinspektører inhabile:

Byrådsmedlemmerne er valgt af befolkningen til at træffe beslutninger. Det vil derfor være urimeligt at erklære lærere og skoleinspektører for inhabile i den foreliggende sag. Hvis inhabilitet skulle foreligge i denne sag, ville der efterhånden være mange sager, hvori byrådsmedlemmer var inhabile. Inhabilitet bør alene statueres, hvor der for et byrådsmedlem foreligger mere konkrete personlige interesser i en sags afgørelse, eller hvor risikoen for svækkelse af den almene tillid til beslutningsprocessen ikke er helt så fjern."

Tilsynsrådet for Vejle amt henholder sig i skrivelse af 18. februar 1985 til sin udtalelse af 27. november 1984. Af denne udtalelse fremgår bl.a.:

"Lov om kommunernes styrelse § 14 indeholder ikke nogen nærmere angivelse af, hvornår et medlem af kommunalbestyrelsen må anses for inhabil.

Hovedsynspunktet vedrørende speciel inhabilitet er, at vedkommende er afskåret fra at deltage i en sags behandling, hvis han har et sådant forhold til sagen og/eller dens parter, at det ud fra en generel vurdering er egnet til at vække en vis tvivl om, at han vil kunne behandle sagen på upartisk måde. Ved en nærmere fastlæggelse af speciel inhabilitet kommer det i betragtning, at formålet med inhabilitetsregler ikke alene er at sikre, at den enkelte sag bliver behandlet korrekt, men også at modvirke, at der skabes mistillid til den offentlige forvaltning.

Det antages, at kommunalt ansatte og ansatte i kommunens skolevæsen som udgangspunkt må anses for inhabile ved kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende deres foresatte, herunder sager om udnævnelse eller afskedigelse."

Tilsynsrådet tilføjer, at det må afgøres ud fra en konkret vurdering, om de 4 ansatte ved skolevæsenet har været inhabile ved sagens behandling. Da skoledirektøren er skoleinspektørens nærmeste foresatte, anser tilsynsrådet det for utvivlsomt, at de 2 skoleinspektører havde en tilknytning til sagen af en sådan karakter, at de ikke burde have deltaget i byrådets behandling og afstemning i sagen om besættelse af stillingen som skoledirektør. Med hensyn til de 2 andre lærere finder tilsynsrådet ligeledes, at de i kraft af deres ansættelsesforhold havde en sådan tilknytning

til sagen, at de ikke burde have deltaget i byrådets behandling og afstemning i sagen.

Tilsynsrådet tilføjer, at den endelige afgørelse af habilitets-spørgsmål hører under domstolene. Tilsynsrådet udtaler sig ikke om inhabilitetens virkninger på den truffe afgørelse om ansættelse af skoledirektøren på grund af det specielle tilsyn, som skolelevæsenet i medfør af skolestyrelsesloven er undergivet.

2. Indenrigsministeriets vurdering af den konkrete sag.

Indenrigsministeriet skal i den anledning udtale følgende:

Formålet med inhabilitetsreglerne i den kommunale styrelseslovs § 14 er dels at sikre, at den enkelte sag behandles korrekt, dels at sikre offentlighedens tillid til de afgørelser, som træffes af kommunalbestyrelsen.

Styrelseslovens § 14 indeholder imidlertid ingen nærmere angivelse af, hvornår et medlem må anses for inhabil. Dette spørgsmål må således afgøres i overensstemmelse med den almindelige anerkendte forvaltningsretlige grundsætning om inhabilitet. Et kommunalbestyrelsesmedlem vil herefter være inhabil, hvis det i det konkrete tilfælde ud fra samtlige foreliggende omstændigheder må antages, at der hos medlemmet foreligger en uvedkommende interesse i sagen af en sådan styrke, - d.v.s. en væsentlig uvedkommende interesse - at det ud fra en generel vurdering må frygtes, at den pågældende vil lade sig påvirke heraf.

Efter indenrigsministeriets opfattelse er det ikke tilstrækkeligt til at statuere inhabilitet for kommunalt ansatte kommunalbestyrelsesmedlemmer, at en sag vedrører den institution, hvor den pågældende er ansat, eller arbejdsforholdene på stedet. Der må foretages en nærmere vurdering af den interesse, medlemmet har i sagen.

Under hensyn til de opgaver, som skoledirektøren har efter skolestyrelsesloven og den medsendte "Instruks for skoledirektøren", finder indenrigsministeriet ikke, at de 2 lærere var inhabile ved ansættelse af skoledirektøren.

For så vidt angår de to skoleinspektører vil de få skoledirektøren som nærmeste foresatte i forskellige arbejdssammenhænge. De må derfor anses for inhabile. De to skoleinspektører burde således ikke have deltaget i byrådets behandling og afstemning i sagen om besættelse af stillingen som skoledirektør.

Det bemærkes, at den endelige afgørelse af habilitetsspørgsmål henhører under domstolene.

3. Fastlæggelse af mere entydige inhabilitetskriterier.

Som tidligere nævnt må en stillingtagen til, om der foreligger inhabilitet foretages ud fra en konkret vurdering af sagens samtlige omstændigheder. Derfor skal man være varsom med at drage generelle konklusioner ud fra enkeltafgørelser. Dette skyldes især, at 2 sager sjældent er identiske.

På denne baggrund finder indenrigsministeriet det ikke hensigtsmæssigt at fastsætte mere entydige regler for inhabilitet. Sådanne regler ville i øvrigt kunne bruges som en slags "facitliste", hvilket kan fastlåse reglens nuværende indhold og dermed modvirke den udvikling, der naturligt sker på området i takt med samfundsudviklingen. Dette synspunkt har ministeriet tidligere tilkendegivet over for Kommunernes Landsforening, da landsforeningen henstillede, at der blev udsendt en udførlig beskrivelse af ministeriets praksis i sager om speciel inhabilitet, jfr. vedlagte kopi af ministeriets skrivelse af 15. december 1982 til Kommunernes Landsforening.

4. Adgang til at møde ved stedfortræder.

Bestemmelserne om adgang til at møde ved stedfortræder findes i lov om kommunernes styrelse § 15. Et medlem har herefter mulighed for at lade sig repræsentere ved stedfortræder, når medlemmet er forhindret i at deltage i det konstituerende møde eller ved 2. behandling af forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag. Ligeledes kan der indkaldes stedfortræder, når et medlem på grund af helbredstilstand, forretninger eller lignende er forhindret i at varetage sine kommunale hverv i et forventet tidsrum af mindst en 1 måned.

Det har tidligere været overvejet at indføre en ret til at indkalde stedfortræder for et kommunalbestyrelsesmedlem, der erklæres inhabilt. Indførelse af en stedfortræderadgang indebærer, at det politiske styrkeforhold i kommunalbestyrelsen bliver bevaret. Mod indførelse af en sådan ordning taler hensynet til vælgerne, der specielt har stemt på det bestemte kommunalbestyrelsesmedlem. Den afgørende betænkelighed mod at indføre adgang til at møde ved stedfortræder i tilfælde af inhabilitet er imidlertid efter indenrigsministeriets opfattelse, at stedfortræderen, der indkaldes for at deltage i en enkelt sag, har meget vanskeligt ved at få et tilstrækkeligt overblik over og almindelig viden om kommunens forhold med den konsekvens, at der kun vanskeligt kan forventes en ansvarlig, selvstændig stillingtagen til den pågældende sag. Der kan henvises til betænkning 894/1980, side 154-156, samt side 14 i bemærkningerne til lovforslaget ved ændringen af den kommunale styrelseslov i 1980. De omtalte sider vedlægges i kopi.

Det kan i øvrigt tilføjes, at Fredensborg-Humlebæk kommune har fået godkendt et frikommuneforsøg om indsættelse af stedfortræder ved inhabilitet. Der kan herved blive indvundet nogle erfaringer, som kan danne grundlag for fornyede overvejelser om spørgsmålet.

P.M.V.

E.B.

Emil le Maire