



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2005-792-0083
Dok.: LVM40061

Besvarelse af spørgsmål nr. 166 af 10. juni 2005 fra Folketingets Retsudvalg (REU alm. del).

Spørgsmål:

”Vil ministeren oplyse, om miljøministeren, i forbindelse med behandlingen af Bilka-sagen fra Horsens på baggrund af sine udtalelser i denne sag, i forhold til forvaltningsloven ville have haft habilitetsproblemer, hvis hun skulle have færdigbehandlet den pågældende sag?”

Svar:

1. I forbindelse med den senere tids omtale af spørgsmålet om miljøministerens habilitet i den såkaldte Bilka-sag er der peget på en række udtalelser fremsat af ministeren i efteråret 2004.

Bl.a. er der peget på, at miljøministeren er refereret for at have udtalt følgende (Berlingske Tidende den 25. oktober 2004):

”Når den sag om et par måneder havner på mit bord, så sender jeg det signal, at jeg ikke vil acceptere det, der hedder en retslig lovliggørelse. Det kan ikke nytte, at man bare med tilbagevirkende kraft vil ændre lovgrundlaget, og at der ikke sker en brik og Bilka står der uantastet tilbage. Det vil jeg ikke acceptere.

Jeg har sat håndhævelse på dagsorden. Det gælder også store byggerier og kommuner og amter, der måske ikke har givet de tilladelser, de skulle have givet. Det betyder, at de skal ind og kigge på bygningerne og lovliggøre bygningen og deres anvendelse. Så det signal sender jeg til dem, mens de sidder i processen derovre, at en retslig lovliggørelse behøver de ikke at tænke på. De skal finde nogle andre løsninger.”

2.1. Forvaltningslovens § 3 fastlægger, under hvilke omstændigheder den, der virker inden for den offentlige forvaltning, skal undlade at medvirke ved den pågældende myndigheds behandling af en bestemt sag. Bestemmelsen i § 3 har følgende ordlyd:

”§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis
1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 3) 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,
- 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.”

Som det fremgår, indeholder forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1-4, en opregning af en række forhold, der er egnet til at begrunde inhabilitet. Det har imidlertid ikke været muligt i forvaltningslovens § 3, stk. 1, at give en udtømmende opregning af de forhold, der kan begrunde inhabilitet. Der er derfor i § 3, stk. 1, nr. 5, indsat en opsamlingsbestemmelse, hvorefter der også indtræder inhabilitet, ”hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.”

I lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, anføres bl.a. følgende (FT 1985/86, tillæg A, sp. 122):

”Efter denne bestemmelse vil f.eks. et nært venskabsforhold eller omvendt et konstaterbart uvenskab over for en person, der er part i sagen, kunne begrunde inhabilitet, og det samme vil, men kun i særegne tilfælde, kunne gælde, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin opfattelse af den sag, der foreligger til behandling. Det forhold, at f.eks. et kommunalbestyrelsesmedlem som led i sin almindelige politiske virksomhed på forhånd har givet udtryk for en stillingtagen til udfaldet af en bestemt sag, vil således i almindelighed ikke kunne begrunde inhabilitet.

Tilsvarende vil det forhold, at en interesserepræsentant i en forvaltningsmyndighed har givet udtryk for sin holdning til en foreliggende sag, i almindelighed ikke begrunde inhabilitet.”

Af bemærkningerne til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, følger således bl.a., at bestemmelsen i særegne tilfælde vil kunne begrunde inhabilitet for myndighedspersoner, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin opfattelse af den sag, der foreligger til behandling.

Tilsvarende synspunkter er lagt til grund i den forvaltningsretlige litteratur, jf. bl.a. John Vogter, Kommenteret Forvaltningslov, 3. udg. (2001), side 195, og Hans Gammeltoft Hansen, Forvaltningsret, 2. udg. (2002), side 265, hvor det er anført, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, kan begrunde inhabilitet for ”myndighedspersoner der offentligt tilkendegiver vur-

derende synspunkter vedrørende konkrete sager". Der er i den forbindelse henvist til en højesteretsdom (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1984 side 10 H), hvor et medlem af en undersøgelseskommission blev fundet inhabil i medfør af retsplejelovens bestemmelser herom på grund af vurderende udtalelser til pressen om spørgsmål, som var omfattet af undersøgelsen.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 2, foreligger inhabilitet 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. forvaltningslovens § 3, stk. 2. Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 3, stk. 2, fremgår det, at bestemmelsen navnlig vil have praktisk betydning i forhold til de typer af interessekollision, som er nævnt i lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 3 og 4, jf. FT 1985/86, tillæg A, sp. 124 f.

Den, der er inhabil i forhold til en sag, må efter forvaltningslovens § 3, stk. 3, ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

2.2. Forvaltningslovens regler om inhabilitet gælder kun umiddelbart for sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, samt for forvaltningsmyndigheders indgåelse af kontraktsforhold, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1 og 2.

I forhold til procesledende beslutninger og myndigheders afgivelse af indstillinger, udtalelser mv. må det imidlertid antages, at der ofte vil kunne være grund til at overveje spørgsmål om inhabilitet efter grundsætninger, der helt svarer til forvaltningslovens regler, og at personer, der virker i den offentlige forvaltning, således i almindelighed ikke bør medvirke ved udfærdigelsen af sådanne beslutninger mv., hvis de ville være inhabile, såfremt beslutningen havde været en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. John Vogter, a.st., side 167 f. Der kan endvidere henvises til Hans Gammeltoft-Hansen, a.st., side 253.

3. Om spørgsmålet om miljøministerens habilitet i den såkaldte Bilka-sag bemærkes herefter følgende:

Som anført under pkt. 2.1 vil bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, kunne begrunde inhabilitet for en myndighedsperson, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin opfattelse af en afgørelsessag, der vil skulle behandles af vedkommende myndighed. Hvis der ikke er tale om en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand – således at denne lovs bestemmelser om inhabilitet ikke finder anvendelse – kan der foreligge inhabilitet efter forvaltningsretlige grundsætninger, der svarer til forvaltningslovens regler om inhabilitet, jf. nærmere pkt. 2.2.

Den omstændighed, at en person inden for den offentlige forvaltning – herunder en minister - udtaler sig offentligt om en konkret verserende forvaltningssag, indebærer efter Justitsministeriets opfattelse ikke i sig selv, at vedkommende bliver inhabil i forhold til den pågældende sag. Generelt holdte bemærkninger om f.eks. praksis på et givent område vil således efter Justitsministeriets opfattelse i almindelighed ikke medføre inhabilitet, selv om de fremsættes på baggrund af en konkret verserende sag.

Hvis vedkommende myndighedsperson imidlertid udtaler sig vurderende om en konkret forvaltningssag eller på anden måde, der giver indtryk af, at den pågældende er forudindtaget med hensyn til en efterfølgende behandling af den konkrete sag, vil sådanne udtalelser efter Justitsministeriets opfattelse kunne medføre, at vedkommende bliver inhabil i sagen.

Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at de udtalelser, der er gengivet i pkt. 1 ovenfor, fremtræder som vurderende udtalelser, der i forhold til Bilka-sagen i Horsens kunne efterlade det indtryk, at miljøministeren var forudindtaget med hensyn til, hvilke dispositioner ministeren som forvaltningschef senere måtte skulle træffe i den konkrete sag.

På den anførte baggrund må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at miljøministeren – enten efter forvaltningslovens § 3 eller efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger – var inhabil i forhold til den omtalte Bilka-sag.

Det skal samtidig understreges, at spørgsmålet om miljøministerens habilitet ikke er aktuelt, idet Bilka-sagen ved kongelig resolution af 27. maj 2005 blev overført fra miljøministeren til justitsministeren.