



Landbrugsministeriets repræsentant i jordlovsudvalget

FOB nr. 83.163

A klagede over, at landbrugsministeren havde ændret hidtidig praksis ved som landbrugsministeriets repræsentant i jordlovsudvalget at udpege en person, der ikke var ansat i ministeriet.

Udtalt, at - selv om det blev lagt til grund, at landbrugsministeren ikke var retligt forpligtet til at udpege en ansat i departementet som ministeriets repræsentant i jordlovsudvalget - det dog måtte ligge fast, at den pågældende i givet fald skulle opfylde den i lovens forarbejder udtrykte forudsætning om, at »landbrugsministeriet gennem sin repræsentation i udvalget kan tilføre dette juridisk og administrativ viden om landbrugsloven, og at der kan sikres ministeriet en vis indseende med de afgørelser, der træffes af udvalget«.

Det forhold, at ministeriet havde fundet det påkrævet at etablere en (uhjemlet) observatørordning, måtte efterlade alvorlig tvivl om, hvorvidt den nævnte forudsætning var opfyldt.

(J. nr. 1983-635-54).

A anmodede mig om at undersøge lovligheden af, at landbrugsministeren havde udnævnt gårdejer Hans Engell, Rønne, til medlem af jordlovsudvalget. Ministeren havde udnævnt Hans Engell som det ene af de to medlemmer, der efter § 32, stk. 1, nr. 1, 2. pkt., i lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m. skal repræsentere landbrugsministeriet i jordlovsudvalget. A henviste bl.a. til, at ministeriet efter sin hidtidige praksis havde været repræsenteret i udvalget af en ansat i ministeriets departement.

I en udtalelse af 12. august 1983 i anledning af A's klage oplyste landbrugsministeriet følgende om baggrunden for udnævnelsen af Hans Engell som den ene af ministeriets to repræsentanter i jordlovsudvalget:

»...

Landbrugsministeriet skal med hensyn til det lovmæssige grundlag for udnævnelsen af gårdejer Hans Engell oplyse, at landbrugsministeriet ved afgørelsen af spørgsmålet om landbrugsministeriets repræsentation i jordlovsudvalget lagde afgørende vægt på en flertalsudtalelse i folketingets landbrugs- og fiskeriudvalgs betænkning i forbindelse med behandlingen af forslaget til lov nr. 699 af 21. december 1982 om ændring af lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m. Landbrugs- og fiskeriudvalgets flertal gav således udtryk for, at ombudsmandens henstilling om at undgå personsammenfald ved landbrugsministeriets repræsentation i det rådgivende udvalg vedrørende loven om udlån til yngre jordbrugere og sagsbehandling i

departementet burde følges fuldt ud også i forbindelse med landbrugsministeriets repræsentation i jordlovsudvalget.

På denne baggrund fandt man det rigtigst som repræsentant for landbrugsministeriets departement at udpege en person, der på den ene side har kendskab til de forhold, der behandles af jordlovsudvalget, og på den anden side står uden for det hierarkiske system og således ikke kan påvirke den departementale behandling af klagesager vedrørende spørgsmål, der har været afgjort af jordlovsudvalget.

...«

Sagen om den henstilling fra mig til landbrugsministeriet, som er omtalt i landbrugsministeriets udtalelse, er nærmere refereret i ombudsmandens beretning for 1981, s. 171-73, og i beretningen for 1982, s. 301-02. Fra min brevveksling med landbrugsministeriet i forbindelse med henstillingen skal jeg her referere følgende:

I skrivelse af 25. marts 1982 henstillede jeg til landbrugsministeriet at træffe foranstaltninger med henblik på, at ministeriets repræsentant i det bedømmelsesudvalg, der er nedsat i henhold til § 6 i bekendtgørelsen om udlån til yngre jordbrugere, fremtidig afstod fra at deltage i departementets behandling af klagesager, hvor den pågældende havde medvirket ved sagens behandling i bedømmelsesudvalget. Jeg meddelte samtidig landbrugsministeriet, at jeg gik ud fra, at der blev truffet foranstaltninger i overensstemmelse med de synspunkter, der lå til grund for henstillingen, til at undgå tilsvarende inhabilitetsfælde for så vidt angik andre rådgivende udvalg.

Den 31. marts 1982 meddelte landbrugsministeriet mig telefonisk, at ministeriet på baggrund af min henstilling ville foretage en generel gennemgang af udvalg nedsat under ministeriets ressort. Denne gennemgang ville også omfatte statens jordlovsudvalg. Landbrugsministeriet var i jordlovsudvalget repræsenteret af chefen for ministeriets 1. afd., 3. kt., som bl.a. behandler klager over afgørelser, truffet af jordlovsudvalget.

I skrivelse af 2. august 1982 meddelte landbrugsministeriet mig, at ministeriet indtil videre havde besluttet ikke at lade sig repræsentere i bedømmelsesudvalget vedrørende loven om udlån til yngre jordbrugere. Endvidere havde ministeriet overvejet sin repræsentation i en række andre udvalg. Disse overvejelser var endnu ikke afsluttede for samtlige udvalg. (Jeg gik ud fra, at landbrugsministeriet hermed bl.a. sigtede til sin repræsentation i statens jordlovsudvalg).

For så vidt angik det rådgivende udvalg, der er nedsat i henhold til lov nr. 131 af 9. april 1980 (med senere ændringer) om statsgaranti for lån og rentetilskud til visse landmænd, anførte ministeriet, at der her var tale om et administrationsområde i stadig udvikling. Ministeriet tilføjede:

»Der er erfaringsmæssigt behov for gennem landbrugsministeriets repræsentation i udvalget at deltage i fastlæggelsen af administrativ praksis og udarbejdelsen af retningslinier, vejledninger m.v. Landbrugsministeriet vil derfor fortsat være repræsenteret i udvalget, men der er truffet foranstaltninger til at sikre, at der ikke sker personsammenfald mellem landbrugsministeriets re-

præsident i udvalget og den medarbejder, der fremover vil behandle klagesager, som tidligere har været forelagt udvalget ...».

I skrivelse af 13. august 1982 meddelte jeg landbrugsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning, og at jeg herefter ikke foretog videre i sagen på det foreliggende grundlag.

Den 27. oktober 1982 fremsatte landbrugsministeren i folketinget forslag til lov om ændring af lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugs-mæssige formål m.v. (lovforslag nr. L 44, folketingsåret 1982-83). Forslaget omfattede bl.a. en revision af bestemmelserne i lovens § 32 om sammensætningen af statens jordlovsudvalg. Efter forslaget ændrede udvalget navn til jordlovsudvalget. Landbrugsministeriet skulle fortsat være repræsenteret i jordlovsudvalget.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget vedrørende lovforslagets administrative konsekvenser anførte ministeriet bl.a. følgende:

»Ombudsmanden har over for landbrugsministeriet i en afgørelse om det rådgivende udvalg vedrørende lov om udlån til yngre jordbrugere udtalt kritik af et personsammenfald ved landbrugsministeriets repræsentation i dette udvalg og sagsbehandlingen i departementet. For så vidt angår statens jordlovsudvalg var det imidlertid en forudsætning for den i 1975 etablerede ordning, hvorefter landbrugsministerens kompetence i erhvervsessager blev delegeret til et organ uden for det ministerielle system, statens jordlovsudvalg, at landbrugsministeriet gennem sin repræsentation i udvalget kan tilføre dette juridisk og administrativ viden om landbrugsloven, og at der kan sikres ministeriet en vis indseende med de afgørelser, der træffes af udvalget.

Der foreslås derfor ingen ændringer i den nuværende praksis«.

Folketingets landbrugs- og fiskeriudvalg afgav den 10. december 1983 betænkning over lovforslaget. Et flertal i udvalget udtalte, »at administrationen i landbrugsministeriet forudsættes tilrettelagt på en sådan måde, at ombudsmandens henstilling ... følges«.

Lovforslaget blev vedtaget af folketinget den 16. december 1982, og loven blev bekendtgjort som lov nr. 699 af 21. december 1982.

Bestemmelsen i lovens § 32, stk. 1, om jordlovsudvalgets sammensætning er efter lovændringen formuleret således:

»Jordlovsudvalget består af 18 medlemmer og sammensættes således:

1) Landbrugsministeren udpeger 4 medlemmer. Det ene medlem udpeges som formand, medens 2 medlemmer repræsenterer landbrugsministeriet og 1 medlem jordbrugsdirektoratet.

2) Folketinget vælger 10 medlemmer efter forholdstal. Landbrugsministeren udpeger blandt disse udvalgets næstformand.

3) De danske Landboforeninger, Danske Husmandsforeninger, Dansk Erhvervsgartnerforening og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd vælger hver 1 medlem«.

I skrivelser af 29. marts 1983 beskikkede landbrugsministeren 10 medlemmer til jordlovsudvalget valgt af folketinget, jfr. bestemmelsen i lovens § 32, stk. 1, nr. 2, og 4 medlemmer valgt af de i lovens § 32, stk. 1, nr. 3, nævnte foreninger.

Endvidere udnævnte landbrugsministeren i skrivelse af 29. marts 1983 en formand for udvalget, jfr. lovens § 32, stk. 1, nr. 1, 2. pkt.

I skrivelse af 5. april 1983 udnævnte landbrugsministeren yderligere direktøren for jordbrugsdirektoratet, udstykningschefen i matrikeldirektoratet og gårdejer Hans Engell som medlemmer af udvalget, jfr. lovens § 32, stk. 1, nr. 1.

I april 1983 anmodede folketingsmedlem Bjørn Westh landbrugsministeren om i folketinget at besvare følgende spørgsmål:

»Vil ministeren efter indhentet udtalelse fra justitsministeriets lovafdeling oplyse, om udpegelsen af gårdejer Hans Engell (KF), Bornholm, til medlem af jordlovsudvalget i stedet for en embedsmand fra landbrugsministeriets departement er i overensstemmelse med lov om fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m.« (Spørgsmål nr. S 996).

I anledning af spørgsmålet indhentede landbrugsministeren en udtalelse af 25. april 1983 fra justitsministeriets lovafdeling. I udtalelsen anførte justitsministeriet bl.a. følgende:

»... hverken selve bestemmelsen i § 32 eller de tidligere forarbejder til lovgivningen (indeholder) nærmere udtalelser, der fastlægger, ud fra hvilke synspunkter landbrugsministeren skal udpege sine repræsentanter i jordlovsudvalget.

Landbrugsministeriets redegørelse i forslaget til den seneste ændringslov for den administrative praksis, man - til trods for ombudsmandens henstilling - fandt det hensigtsmæssig at opretholde sammenholdt med udvalgets flertals tilkendegivelse af, at man i modsætning hertil forudsatte, at landbrugsministeriet efterkom henstillingen, kan efter justitsministeriets opfattelse på denne baggrund næppe i sig selv antages at medføre, at landbrugsministeren herefter må anses for bundet til at udpege en ansat i departementet som landbrugsministeriets repræsentant.

Justitsministeriet finder på den baggrund næppe, at der er holdepunkter for at antage, at det skulle være i strid med bestemmelsen i § 32 i loven, at landbrugsministeren for helt at undgå, at inhabilitetsproblemer kan opstå, har udpeget en person, der ikke er ansat i landbrugsministeriets departement som den ene repræsentant for landbrugsministeriet ...«

Landbrugsministeren besvarede spørgsmålet fra folketingsmedlem Bjørn Westh i folketinget den 4. maj 1983. Ministeren afviste, at udnævnelsen af Hans Engell var i strid med udlånsloven, og henviste til synspunkter svarende

til dem, der er anført i landbrugsministeriets ovenfor refererede udtalelse af 12. august 1983, samt til konklusionen i justitsministeriets udtalelse.

I en skrivelse med yderligere bemærkninger til sagen anførte A bl.a. følgende:

»...

Kernen i denne sag er efter min bedste overbevisning, at landbrugsministeriets 2 repræsentanter skal udpeges som værende både juridiske og administrative eksperter og være de personer, der giver ministeriet den nødvendige indseende og viden om jordlovsudvalgets afgørelser.

Selve lovforslag L 47 af 1982 indeholder ikke noget forslag om konkrete ændringer af landbrugsministeriets repræsentation i jordlovsudvalget, således som det er sket med udnævnelsen af det elvte medlem, og ombudsmandens kritik kan ikke fortolkes derhen, og folketingsflertallets betæknings udtalelser kan heller ikke.

Jeg vil således påstå, at ministeren ikke har nogen lovhjemmel til at ændre praksis, som gjort. I hvert fald må det kræve en særlig begrundelse at udpege en person, som ikke er ansat i landbrugsministeriet, og som ikke opfylder kravet om juridisk og administrativ viden.

...«

I en skrivelse af 2. marts 1984 anmodede jeg landbrugsministeriet om en yderligere udtalelse i sagen. Jeg bemærkede heri, at jeg forstod landbrugsministeriets ovenfor omtalte almindelige bemærkninger til lovforslaget som en tilkendegivelse af, at landbrugsministeriet, uanset min henstilling fra marts 1982, ønskede at fastholde den praksis, der havde udviklet sig, og hvorefter chefen for det kontor i ministeriet, hvortil departementets behandling af klager over jordlovsudvalgets afgørelser er henlagt, var udpeget som landbrugsministeriets repræsentant i udvalget. I tilslutning hertil anførte jeg:

»...

I den betænkning, som folketingets landbrugs- og fiskeriudvalg den 10. december 1982 afgav bl.a. over dette lovforslag, udtalte et flertal, »at administrationen i landbrugsministeriet forudsættes tilrettelagt på en sådan måde, at ombudsmandens henstilling ... følges«. Denne udtalelse tager således afstand fra den her omhandlede tilkendegivelse, men anfægter ikke det, der i øvrigt er anført i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om, at det var en forudsætning for den i 1975 etablerede ordning, »at landbrugsministeriet gennem sin repræsentation i udvalget kan tilføre dette juridisk og administrativ viden om landbrugsloven, og at der kan sikres ministeriet en vis indseende med de afgørelser, der træffes af udvalget«.

Under henvisning hertil finder jeg at måtte anmode landbrugsministeriet om i en supplerende udtalelse nærmere at redegøre for baggrunden for valget af det medlem, som efter lovens § 32, stk. 1, nr. 1, skal repræsentere landbrugsministeriet (det andet forudsættes i bemærkningerne til lovforslaget at skulle repræsentere matrikeldirektoratet), herunder for begrundelsen for, at ministeriet ikke ønskede fortsat at udøve sin repræsentation i udvalget ved en

medarbejder i ministeriets departement, men således, at der - i lighed med den ordning, der er gennemført for så vidt angår det rådgivende udvalg vedrørende statsgaranti - ikke ville opstå personsammenfald ved behandlingen af konkrete klagesager.

...«

I skrivelse af 15. marts 1984 udtalte landbrugsministeriet følgende:

»... på baggrund af den nævnte tilkendegivelse fra flertallet i landbrugs- og fiskeriudvalget blev (det) besluttet for at undgå enhver tvivl med hensyn til habilitetsspørgsmålet at udpege en person, der på den ene side har kendskab til de forhold, der behandles af jordlovsudvalget, og på den anden side står uden for det hierarkiske system og således ikke kan påvirke den departementale behandling af klagesager vedrørende spørgsmål, der har været forelagt jordlovsudvalget.

Det tilføjes, at der er etableret en ordning, hvorefter en observatør fra landbrugsministeriets departement deltager i jordlovsudvalgets møder«.

I en skrivelse til A udtalte jeg herefter følgende:

»Jeg finder indledningsvis anledning til at understrege, at min henstilling i skrivelser af 25. marts 1982 til landbrugsministeriet i overensstemmelse med almindelige retsgrundsætninger om speciel inhabilitet (personlig inhabilitet) alene omfatter de tilfælde, hvor landbrugsministeriets repræsentant i en kollegial myndighed deltager i ministeriets behandling af klager vedrørende den kollegiale myndighed.

Det vil således ikke (i almindelighed) være i strid med min henstilling eller de nævnte retsgrundsætninger om speciel inhabilitet, at ansatte i landbrugsministeriets departement repræsenterer ministeriet i kollegiale myndigheder, når blot disse ansatte ikke deltager i departementets behandling af klager vedrørende den kollegiale myndighed.

I overensstemmelse hermed førte landbrugsministeriets overvejelser af min henstilling da også til, at landbrugsministeriet opretholdt sin repræsentation i det rådgivende udvalg om statsgaranti for lån og rentetilskud til visse landmænd, men således, »at der ikke sker personsammenfald mellem landbrugsministeriets repræsentant i udvalget og den medarbejder, der fremover vil behandle klagesager, som tidligere har været forelagt udvalget ...«, jfr. landbrugsministeriets skrivelse af 2. august 1982 til mig, der er omtalt ovenfor ...

Som anført i min skrivelse af 2. marts 1984 til landbrugsministeriet tog et flertal i folketingsudvalget i betænkningen af 10. december 1982 afstand

fra det ønske om ikke at følge min henstilling for så vidt angik jordlovsudvalget, som landbrugsministeriet tilkendegav i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. Udvalgsflertallet anfægtede imidlertid ikke det, der i øvrigt er anført i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om, at det var en forudsætning for den i 1975 etablerede ordning, »at landbrugsministeriet gennem sin repræsentation i udvalget kan tilføre dette juridisk og administrativ viden om landbrugsloven, og at der kan sikres ministeriet en vis indseende med de afgørelser, der træffes af udvalget«.

Udvalgsflertallet tilkendegav således ikke efter min opfattelse noget ønske om, at den hidtidige praksis for udnævnelse af landbrugsministeriets repræsentant i jordlovsudvalget blev ændret ud over de ændringer, der fulgte af min henstilling.

På den baggrund kan der efter min opfattelse ikke i forarbejderne til loven antages at være holdepunkter til støtte for en fravigelse af den hidtidige praksis, hvorefter ministeriet stedse har udøvet sin repræsentation i udvalget gennem en ansat i departementet, når blot den pågældende ikke deltager i departementets behandling af klager vedrørende jordlovsudvalget.

Justitsministeriets opfattelse, hvorefter landbrugsministeren næppe kan antages at være bundet til at udpege en ansat i departementet som landbrugsministeriets repræsentant i udvalget, kan på den anden side dog ikke give mig anledning til bemærkninger.

Jeg henviser i den forbindelse til Bent Christensen: Nævn og Råd (1958), s. 161, hvor der er anført følgende:

»c. Hvor loven foreskriver, at et medlem skal være *repræsentant for et ministerium* eller en anden myndighed, ligger heri i almindelighed et krav om, at medlemmet skal besidde eller kunne skaffe den sagkundskab, som myndigheden ligger inde med, og at medlemmet skal være i stand til at skabe kontakt mellem nævnet og myndigheden. Men hvis ikke særlige forhold gør sig gældende, er det ingen betingelse, at medlemmet skal være ansat i den repræsenterede myndighed.«

Selv om det herefter lægges til grund, at landbrugsministeren ikke er retligt forpligtet til at udpege en ansat i departementet som ministeriets repræsentant i jordlovsudvalget, må det dog efter min opfattelse ligge fast, at den pågældende i givet fald må opfylde den i bemærkningerne til lovforslaget gentagne forudsætning om, »at landbrugsministeriet gennem sin repræsentation i udvalget kan tilføre dette juridisk og administrativ viden om landbrugsloven, og at der kan sikres ministeriet en vis indseende med de afgørelser, der træffes af udvalget«.

Det forhold, at landbrugsministeriet - jeg må forstå i forbindelse med ændringen af ministeriets repræsentationsforhold i udvalget - har fundet det påkrævet at etablere en (uhjemlet) observatørordning, må efterlade alvorlig tvivl om, hvorvidt den nævnte forudsætning er opfyldt.

Jeg har gjort landbrugsministeren bekendt med min opfattelse.«