



Spørgsmålet om toinstans-inhabilitet i lokalplansag

FOB nr. 84.59

Det forhold, at en person som medlem af en kommunalbestyrelse havde deltaget i behandlingen af et lokalplanforslag, fandtes ikke i sig selv at gøre ham inhabil til at deltage i amtsrådets behandling af sagen indenfor rammerne af kommuneplanlovens § 25.

(J. nr. 1983-442-141).

A klagede over en udtalelse fra indenrigsministeriet vedrørende et inhabilitetsspørgsmål.

Baggrunden for sagen var følgende:

Skærbæk kommunalbestyrelse vedtog på et møde et forslag til lokalplan, der skulle muliggøre etableringen af et fritidsområde. Forslaget havde igennem nogen tid givet anledning til uenighed mellem ejeren af arealet og nogle beboere i området. Da forslaget indebar en fravigelse af kommunens § 15-rammer, vedtog kommunalbestyrelsen samtidig et forslag til tillæg til kommunens § 15-rammer.

Forslagene blev sendt til Sønderjyllands amtskommune, hvor amtsrådet, udvalget for teknik og miljø, med 4 stemmer mod 3 på et møde vedtog at anbefale over for planstyrelsen, at forslaget til tillæg til § 15-rammerne blev godkendt. Samtidig vedtog udvalget at henstille til kommunen, at der blev foretaget visse ændringer i lokalplanforslaget.

Blandt flertallets stemmer var udvalgets formand, B, der også var medlem af Skærbæk kommunalbestyrelse. Som medlem af kommunalbestyrelsen havde han været med til at vedtage forslaget til lokalplanen og tillægget til § 15-rammerne.

Spørgsmålet om, hvorvidt B som følge af, at han havde behandlet sagen i Skærbæk kommunalbestyrelse, var inhabil ved amtsrådets behandling af sagen, blev indbragt for indenrigsministeriet, der ikke fandt, at B på grund af inhabilitet havde været afskåret fra at deltage i amtsrådets behandling af sagen.

I klagen til mig gjorde A gældende, at indenrigsministeriets stillingtagen måtte anses for urigtig. Han henviste til, at det er en almindelig anerkendt grundsætning, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil ved behandlingen af en sag om udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed i forhold til en anden offentlig myndighed, hvis vedkommende tidligere hos denne anden myndighed har medvirket ved sagens afgørelse. Efter denne grundsætning måtte B anses for afskåret fra at deltage i amtskommunens behand-

ling af sagen, da han tidligere som medlem af Skærbæk kommunalbestyrelse havde taget del i kommunalbestyrelsens afgørelse.

Indenrigsministeriet anførte i en udtalelse til mig, at ministeriet for så vidt var enig i A's beskrivelse af den almindelige grundsætning om inhabilitet. Indenrigsministeriet havde blot ikke fundet, at den fandt anvendelse på det foreliggende tilfælde. Ministeriet henviste herved til, at den foreliggende interessekonflikt angik interesser, der på begge sider var rent offentligretlige. Den omstændighed, at indehaveren af et offentligt hverv tidligere i en anden tjenstlig egenskab har taget stilling til en sag, kunne i almindelighed ikke gøre den pågældende inhabil.

Ministeriet bemærkede yderligere, at det måtte have stået klart for folketinget, da det vedtog kommuneplanloven, at et problem som det foreliggende meget let ville kunne opstå. Hvis det havde været folketingets mening, at en person skulle anses for speciel inhabil i et tilfælde som det foreliggende, ville det have været naturligt at indføje en udtrykkelig bestemmelse herom, således som det bl.a. var sket i den kommunale styrelseslovs § 50, stk. 3, for så vidt angår tilsynsrådenes virksomhed.

Til brug for min bedømmelse af habilitetsspørgsmålet redegjorde planstyrelsen for amtsrådenes virksomhed i henhold til kommuneplanloven ved gennemførelse af lokalplaner. Styrelsen anførte, at amtsrådenes funktioner »er alene begrænset til at være kontrol med, at der er overensstemmelse med den overordnede planlægning« ... »Borgernes retssikkerhed varetages gennem kommuneplanlovens bestemmelser om offentlighedens medvirken og gennem muligheden for at indbringe retlige spørgsmål for planstyrelsen i henhold til kommuneplanlovens § 48«.

Jeg udtalte i en skrivelse til A følgende:

» ...

Der foreligger, bortset fra bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 14, jfr. normalforretningsordnen for primærkommuner, § 8, ikke udtrykkelige regler om, hvornår medlemmerne af kommunale råd og udvalg er inhabile.

Den 3. oktober 1984 har justitsministeren for folketinget fremsat forslag til forvaltningslov. Dette lovforslag indeholder i kapitel 2 en række almindelige bestemmelser om den såkaldte specielle inhabilitet. Af interesse i den foreliggende sammenhæng er navnlig bestemmelserne i lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 4 og 5, der har følgende ordlyd:

»Den, der virker inden for den offentlige forvaltning er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

1)...

...

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.«

I bemærkningerne til disse bestemmelser er bl.a. anført følgende:

»Bestemmelsen i nr. 4 vedrører *to-instansinhabilitet*.

Bestemmelsen, der er udformet med udgangspunkt i retsplejelovens § 60, stk. 1, nr. 5, jfr. også nr. 4 i begyndelsen, indeholder en lovfæstelse af, hvad der allerede i dag antages at følge af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om inhabilitet.

Bestemmelsen i nr. 4 tager kun sigte på sager vedrørende klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed. Derimod tager reglen ikke i øvrigt sigte på tilfælde, hvor en person som indehaver af flere offentlige hverv træffer afgørelse eller modtager i en sags behandling i forskellige faser af en sags forløb.

Tilfælde af den sidstnævnte karakter vil imidlertid efter omstændighederne kunne begrunde inhabilitet efter bestemmelsen i nr. 5, hvis formålet med, at en sag behandles i de 2 organer, er at skabe en særlig retssikkerhedsgaranti, uden at der foreligger en egentlig klageordning.«

Som anført i planstyrelsens udtalelse ... til mig er der ikke i kommuneplanloven tillagt regionplanmyndigheden nogen kompetence til at foretage en almindelig efterprøvelse af et foreliggende lokalplanforslags bestemmelser. Amtsrådets funktioner er begrænset til at påse forholdet til den overordnede planlægning.

På denne baggrund, og idet jeg i øvrigt henviser til det ovenfor anførte, kan jeg ikke kritisere indenrigsministeriets standpunkt, hvorefter det forhold, at (B) som medlem af Skærbæk kommunalbestyrelse havde deltaget i dennes forudgående behandling af lokalplansagen, ikke i sig selv kunne antages at gøre ham inhabil til at deltage i amtsrådets efterfølgende sagsbehandling inden for rammerne af kommuneplanlovens § 25.

...«