



Habilitet ved behandling af klagesag i landbrugsministeriet

FOB nr. 81.171

Fundet det i strid med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om speciel inhabilitet, at landbrugsministeriets repræsentant i et bedømmelsesudvalg medvirker ved behandlingen i landbrugsministeriet af klager over afgørelser, der i 1. instans har været forelagt udvalget, og i hvis behandling af sagen den pågældende har deltaget.

(J. nr. 1981-621-57).

A klagede over, at landbrugsministeren havde meddelt ham, at ministeren ikke fandt anledning til at foretage yderligere med hensyn til et inhabilitetsspørgsmål, som A havde rejst. Baggrunden for klagen var nærmere følgende: Ifølge § 8, stk. 1, i loven om udlån til yngre landmænd (senest lovbekendtgørelse nr. 96 af 26. februar 1981 om udlån til yngre jordbrugere) kan landbrugsministeren bemyndige statens jordlovsudvalg (eller Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning) til at træffe afgørelser efter loven.

Jordlovsudvalgets afgørelser kan ifølge lovens § 8, stk. 2, påklages til landbrugsministeren.

I henhold til den nævnte bemyndigelse er det i § 1, stk. 1, i landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 250 af 13. maj 1976 om udlån til yngre jordbrugere bestemt, at statens jordlovsudvalg træffer afgørelser om ydelse af lån og tilskud efter loven om udlån til yngre landmænd og bekendtgørelsen samt afgørelser efter lovens § 6, stk. 2 (om overførelse af lån til ny ejendom).

Ifølge bekendtgørelsens § 6 nedsætter landbrugsministeren til bistand for statens jordlovsudvalg ved bedømmelsen af oplysninger om uddannelse og erhvervsforhold samt ved afgørelser om dispensation efter nærmere angivne bestemmelser i loven et udvalg bestående af repræsentanter for landbrugsministeriet, undervisningsministeriet, De samvirkende danske Landboforeninger, Danske Husmandsforeninger, Dansk Erhvervsgartnerforening og Brancheudvalget for Frugt, Bær og Grøntsager.

I skrivelse af 20. juni 1980 til landbrugsministeren henledte A, der var medlem af bedømmelsesudvalget som repræsentant for Danske Husmandsforeninger, ministerens opmærksomhed på, at landbrugsministeriets repræsentant i bedømmelsesudvalget deltager i behandlingen af de klagesager vedrørende jordlovsudvalgets afgørelser i henhold til den nævnte lov, der indgives til landbrugsministeriet, uanset at han tidligere har medvirket ved bedømmelsesudvalgets behandling af sagen. A fandt denne dobbeltstilling forkert og anmodede ministeren om at tage initiativ til at bringe forholdet til ophør.

I skrivelse af 23. juli 1980 meddelte landbrugsministeren A, at det omhandlede bedømmelsesudvalg har til opgave at rådgive statens jordlovsudvalgs administrationskontor først og fremmest for så vidt angår dispensationssager efter loven om udlån til yngre jordbrugere. Landbrugsministeren oplyste vide-

re, at de klager over jordlovsudvalgets afgørelser i sådanne sager, som er stilet til ham, normalt afgøres af ministeren personligt, mens andre klagesager normalt afgøres på embedsmandsplan, medmindre der foreligger ganske særlige principielle problemer. Ministeren anførte herved, at afgørelsen skete på hans vegne og under ansvar over for ham. Landbrugsministeren anførte videre, at der ingen rimelig grund var til at antage, at afgørelserne i klagesagerne skulle blive påvirket af uvedkommende hensyn, fordi ministeriets repræsentant i bedømmelsesudvalget medvirker som sagsbehandler. Ministeren pegede på, at erfaringen havde vist, at landbrugsministeriets repræsentation i bedømmelsesudvalget, der blev etableret i forbindelse med udvalgets rekonstruktion i 1976, havde muliggjort en grundigere og mere fyldestgørende behandling af klagesagerne. Dette resultat ville efter ministerens opfattelse vanskeligt kunne opnås i det ønskelige omfang, hvis ministeriets repræsentant i bedømmelsesudvalget ikke måtte have med klagesagerne at gøre. Landbrugsministeren anførte, at han herefter ikke fandt anledning til at foretage yderligere med hensyn til det nævnte spørgsmål.

I klagen til ombudsmanden fastholdt A, at der efter hans opfattelse ikke sker en rimelig klagebehandling, når den pågældende sagsbehandler i departementet tidligere i sagsforløbet »har haft indflydelse på afgørelsen af de enkelte sager«. A anmodede ombudsmanden om at foranledige, at der sker en ændring af denne dobbeltstilling.

I en udtalelse af 8. juli 1981 til mig bemærkede statens jordlovsudvalg, at man fra jordlovsudvalgets side fandt det hensigtsmæssigt, at departementet, som det havde været tilfældet fra 1976, er repræsenteret i det omhandlede bedømmelsesudvalg. Sagen gav i øvrigt ikke jordlovsudvalget anledning til bemærkninger.

I en udtalelse af 30. september 1981 til mig oplyste landbrugsministeriet, at de afgørelser, som statens jordlovsudvalg er bemyndiget til at træffe ifølge loven, i praksis træffes af jordlovsudvalgets administrationskontor. Landbrugsministeriet oplyste videre, at administrationskontoret hører bedømmelsesudvalget, der alene har en rådgivende funktion, i et flertal af dispensationssagerne m.v., men at administrationskontoret dog afgør en væsentlig del af sagerne uden indstilling fra bedømmelsesudvalget. Ministeriet redegjorde herefter nærmere for omfanget af støtteansøgninger og disses behandling. Landbrugsministeriet anførte, at ministeriet under hensyn til, at bedømmelsesudvalget alene har en rådgivende funktion, ikke finder det stridende mod almindelige forvaltningsretlige principper, at ministeriets repræsentant i udvalget deltager i behandlingen af klager til landbrugsministeriet over statens jordlovsudvalgs afgørelser, selv om bedømmelsesudvalget har afgivet indstilling i den pågældende sag. Landbrugsministeriet anførte videre, at ministeriet herved fandt anledning til at pege på, at en rådgivning af tilsvarende art som den her omhandlede ikke sjældent finder sted gennem den personlige kontakt mellem de respektive sagsbehandlere på alle niveauer i de administrative klageinstanser og hos de myndigheder, der er undergivet en sådan klageinstans. Ministeriet fandt, at det formentlig hverken er muligt eller ønskeligt at undgå dette forhold. Landbrugsministeriet oplyste endvidere, at ministeriet har nedsat 3 andre rådgivende udvalg, hvor ministeriet og de berørte organisationer er repræsenteret, til at bistå ved administrationen af støtteordninger under landbrugsministeriets ressort. Disse støtteordninger administreres af henholdsvis Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning og statens jordlovsudvalg alle med rekurs til landbrugsministeriet. Landbrugsministeriet fandt, at ministeriet efter det anførte fremdeles måtte være af den opfattelse, at klagen savner grundlag.

Statens jordlovsudvalg (administrationskontoret) har vedrørende behandlingen af sager om ydelse af lån og tilskud m.v. i henhold til loven om tilskud til yngre jordbrugere på et møde den 16. marts 1982 bl.a. oplyst,

at sager af den foreliggende art ikke behandles af jordlovsudvalget eller dets forretningsudvalg, men alene af administrationskontoret,

at bedømmelsesudvalget oprindeligt hovedsagelig alene afgav indstilling i sager vedrørende uddannelsesspørgsmål, men at udvalget nu får forelagt alle typer af sager efter loven,

at p.t. ca. 30 pct. af sagerne behandles i bedømmelsesudvalget,

at administrationskontoret som grundlag for behandlingen af sagerne i bedømmelsesudvalget udarbejder en indstilling til udvalget,

og at den afgørelse, der træffes af administrationskontoret, hidtil har været i overensstemmelse med bedømmelsesudvalgets indstilling, idet det tilstræbes, at der i bedømmelsesudvalget opnås enighed om eller dog flertal for en løsning, som administrationskontoret kan gå ind for.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»Den foreliggende sag vedrører som nævnt det forhold, at landbrugsministeriets repræsentant i det omhandlede bedømmelsesudvalg, der ifølge bekendtgørelsen alene har en rådgivende funktion i forhold til statens jordlovsudvalg, i landbrugsministeriets departement deltager i behandlingen af klager over afgørelser, der er truffet af statens jordlovsudvalg, uanset, at den pågældende sagsbehandler tidligere har medvirket ved sagens behandling i bedømmelsesudvalget.

Jeg forstår landbrugsministeriets opfattelse således, at landbrugsministeriet finder det afgørende for bedømmelsen af habilitetsspørgsmålet, at bedømmelsesudvalget ifølge bekendtgørelsen ikke er tillagt nogen selvstændig afgørelseskompetence, men alene har en rådgivende funktion.

Efter min opfattelse kan dette forhold ikke tillægges afgørende betydning. Uanset at bedømmelsesudvalget ikke formelt er tillagt nogen afgørelseskompetence, må jeg på baggrund af de foreliggende oplysninger om behandlingen af de pågældende sager i statens jordlovsudvalgs administrationskontor og bedømmelsesudvalget lægge til grund, at afgørelsen af de sager, der forelægges bedømmelsesudvalget, efter den praksis, der hidtil er blevet fulgt, reelt må anses for truffet ved behandlingen i bedømmelsesudvalget.

Ombudsmanden har i flere tidligere sager givet udtryk for den opfattelse, som jeg kan tilslutte mig, at det er i strid med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om habilitet, at den, der har deltaget i en underordnet myndigheds afgørelse, deltager i klageinstansens behandling af samme sag.

Jeg henviser i den forbindelse til følgende sager i ombudsmandens beretninger: 1956, s. 196, jfr. 1958, s. 31, 1957, s. 63, jfr. 1958, s. 33, 1957, s. 90, jfr. 1969, s. 13, 1958, s. 178, jfr. 1969, s. 86, og 1964, s. 116. Jeg henleder opmærksomheden på bestemmelserne i § 3, nr. 4, og § 5 i justitsministeriets udkast af 23. maj 1979 til en forvaltningslov samt på ministeriets bemærkninger til bestemmelserne, hvoraf det fremgår, at disse svarer til, hvad der allerede antages at være gældende ret (henholdsvis s. 19 og s. 21).

Efter min opfattelse må den sagsbehandling, der foregår i bedømmelsesudvalget reelt sidestilles med en egentlig afgørelse af den pågældende sag i 1. instans. Jeg må derfor finde, at det er i strid med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om speciel inhabilitet, at landbrugsministeriets repræsentant i bedømmelsesudvalget medvirker ved behandlingen af klager over afgørelser efter tilskudsloven, såfremt den pågældende har deltaget i sagens behandling i bedømmelsesudvalget.

Jeg har gjort landbrugsministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har samtidig henstillet til landbrugsministeriet, at ministeriets repræsentant i bedømmelsesudvalget fremtidig afstår fra at deltage i departementets behandling af klagesager, hvori den pågældende har medvirket ved sagens behandling i bedømmelsesudvalget.

Jeg har samtidig meddelt landbrugsministeriet, at jeg går ud fra, at der træffes foranstaltninger i overensstemmelse med de synspunkter, der ligger til grund for min henstilling, til at undgå eventuelle tilsvarende inhabilitetstilfælde for så vidt angår (konkrete) sager, der har været behandlet i de 3 øvrige rådgivende udvalg, som ministeriet har henvist til i udtalelsen til mig.

...«

Supplerende oplysninger om sagen

Vedrørende min henstilling til landbrugsministeriet om bl.a. at træffe foranstaltninger med henblik på, at ministeriets repræsentant i det bedømmelsesudvalg, der er nedsat i henhold til bekendtgørelsen om udlån til yngre jordbrugere, meddelte landbrugsministeriet mig i skrivelse af 2. august 1982,

» . . . at landbrugsministeriets repræsentant i bedømmelsesudvalget vedrørende loven om udlån til yngre jordbrugere ikke siden den 25. marts 1982 har deltaget i udvalgets arbejde. Da det ikke er fundet praktisk muligt at gennemføre en personadskillelse mellem landbrugsministeriets repræsentation i bedømmelsesudvalget og sagsbehandlingen i landbrugsministeriets departement, har ministeriet besluttet indtil videre ikke at lade sig repræsentere i udvalget.

Man har samtidig hermed underrettet udvalgets formand og medlemmer herom. Landbrugsministeriet har endvidere over for udvalget tilkendegivet, at

ministeriet vil være til rådighed med henblik på deltagelse i drøftelser af spørgsmål af generel karakter, såfremt udvalget konkret fremsætter anmodning herom.

For så vidt angår de tre øvrige rådgivende udvalg, som omtales i ombudsmandens skrivelse af 25. marts 1982, skal man oplyse følgende.

Ansøgningsfristen i henhold til lov nr. 279 af 16. juni 1980 om tilskud til nedbringelse af jordbrugserhvervenes renteudgifter som ændret ved lov nr. 130 af 25. marts 1981 udløb den 31. december 1981. Klagefristen efter loven er 4 uger. På denne baggrund er det ikke skønnet nødvendigt at foretage videre med hensyn til landbrugsministeriets repræsentation i det i henhold til denne lov nedsatte rådgivende udvalg.

For så vidt angår det rådgivende udvalg, der er nedsat i henhold til lov nr. 131 af 9. april 1980 om statsgaranti for lån og rentetilskud til visse landmænd som senest er ændret ved lov nr. 293 af 9. juni 1982, gælder det, at der er tale om et administrationsområde i stadig udvikling. 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 repræsentant i udvalget og den medarbejder i departementet, der fremover vil behandle klagesager, som tidligere har været forelagt udvalget. For så vidt angår klagesager, der som led i landbrugsministeriets høring af Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning forelægges udvalget, er landbrugsministeriets repræsentant i udvalget instrueret om ikke at deltage i udvalgets behandling.

Med hensyn til det rådgivende udvalg nedsat i henhold til lov nr. 209 af 13. maj 1981 om tilskud til vikarordninger inden for jordbruget bemærkes, at udvalget rådgiver med hensyn til den generelle tilrettelæggelse af vikarordningerne, hvorimod der ikke i udvalget er drøftet konkrete sager vedrørende enkeltpersoner. Landbrugsministeriet er derfor af den opfattelse, at ombudsmandens skrivelse af 25. marts 1982 ikke giver anledning til at træffe særlige foranstaltninger vedrørende ministeriets repræsentation i dette udvalg. Det tilføjes, at landbrugsministeriet, såfremt arbejdet i udvalget skulle ændre karakter, således at den af ombudsmanden kritiserede situation vil kunne opstå, vil tage spørgsmålet op til fornyet vurdering.

Det bemærkes endvidere, at ombudsmandens foran omtalte vurdering af habilitetsforhold i forbindelse med landbrugsministeriets embedsmænds deltagelse i udvalg m.m. har givet anledning til en undersøgelse af arbejdet i en række andre udvalg m.m., hvori landbrugsministeriet er repræsenteret i visse tilfælde efter udtrykkelig lovbestemmelse. Vurderingen heraf er ikke afsluttet, men man forudser behov for en senere drøftelse med ombudsmanden af forhold omkring disse arbejdsområder.«

Jeg meddelte herefter landbrugsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.