

Til lovforslag nr. L 70. Betænkning afgivet af kommunaludvalget den 17. februar 1983

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af de kommunale styrelseslove

(Ægtefælleinhabilitet m.v.)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til indenrigsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Udvalget har desuden modtaget skriftlige henvendelser fra:

Danske Husmandsforeninger og
De danske Landboforeninger.

Udvalget har fra indenrigsministeren modtaget de udtalelser, som ministeren i anledning af lovforslaget har udbedt sig fra Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark og Københavns kommune. Amtsrådsforeningen i Danmark og Københavns borgerrepræsentation har hver for sit vedkommende givet udtryk for, at der ikke er bemærkninger til lovforslaget.

Kommunernes Landsforening har for sit vedkommende også givet udtryk for, at den i princippet ikke har bemærkninger til selve lovforslaget. Som det fremgår af landsforeningens skrivelse, der er optrykt som bilag til betænkningen, giver foreningen udtryk for visse synspunkter i anledning af indenrigsministerens bemærkninger til lovforslaget. Udvalget har i anledning af landsforeningens skrivelse anmodet indenrigsministeren om en kommentar, og ministerens kommentar til skrivelsen er ligeledes optrykt som bilag til betænkningen.

Et *flertal* (udvalget med undtagelse af fremskridtspartiets medlem) er enig med indenrigsministeren, når denne giver udtryk for, at alle regler om inhabilitet bygger på, at der hos offentligheden skal opretholdes en

almen tillid til, at en given beslutningsproces forløber uden indblanding fra uvedkommende hensyn. Flertallet er således enig med ministeren, når det videre udtales, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger inhabilitet – speciel eller generel – i det konkrete tilfælde må bero på, om de foreliggende omstændigheder ud fra en generel betragtning er egnede til at vække tvivl om afgørelsens saglige rigtighed. Man kan således ikke tillægge de enkelte kommunalbestyrelses egne udtalelser betydelig vægt ved vurderingen.

Flertallet er også enig med indenrigsministeren, når denne udtaler, at der ved ændringen i 1977 af de hidtidige bestemmelser samt indføjelser af bestemmelsen i § 29, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse skete en lempelse i forhold til den hidtidige retstilstand på området, idet der ved den sidstnævnte bestemmelse blev indført et »afstands-kriterium« for så vidt angår adgangen til at være medlem af økonomiudvalget.

Flertallet er endelig enig med indenrigsministeren i, at lovforslaget er endnu en lempelse i retstilstanden.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af fremskridtspartiets medlem) lovforslaget til vedtagelse med de af indenrigsministeren stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (fremskridtspartiets medlem af udvalget) kan meddele, at et flertal inden for fremskridtspartiets folketingsgruppe stemmer for lovforslaget ved 3. behandling, mens et mindretal inden for gruppen vil stemme imod lovforslaget ved 3. behandling.

Mindretallet er enigt med indenrigsministeren, når denne giver udtryk for, at alle regler om inhabilitet bygger på, at der hos offentligheden skal opretholdes en almen tillid til, at en given beslutningsproces forløber uden indblanding fra uvedkommende hensyn.

For at undgå enhver form for uvedkommende hensyn er det mindretallets principielle opfattelse at offentligt ansatte eller deres ægtefæller slet ikke burde have sæde i de kommunale råd.

En klar adskillelse mellem forvaltningen og de beslutningstagende råd ville fjerne mange inhabilitetssager og regler om samme. Med ca. 800.000 offentligt ansatte er det klart at der med de nuværende regler også i fremtiden vil opstå inhabilitetsproblemer.

Mindretallet er i øvrigt imod indenrigsministerens ændringsforslag, hvis bemærkninger angående andre forhold, der kan sidestilles med ægteskab, åbner mulighed for nye tvivlsspørgsmål i forbindelse med bedømmelse af en inhabilitetssag, f.eks. væsentlige formuegoder m.v.

Ændringsforslag

Af *indenrigsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af Knud Lind (FP)):

Til § 1

1) Nr. 1 affattes således:

»1. I § 29 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

»Stk. 4. Ingen, der lever i ægteskab eller i et forhold, der kan sidestilles med ægteskab, med en person, der er ansat af kommunalbestyrelsen, kan være medlem af

a) det stående udvalg, hvis forvaltningsområde omfatter den ansattes tjenstlige virksomhed, hvis den ansatte er umiddelbart ansvarlig for ledelsen af udvalgets forvaltningsområde eller i øvrigt har ledende administrative funktioner inden for forvaltningsområdet,

b) økonomiudvalget, hvis den ansatte er umiddelbart ansvarlig for eller i øvrigt har ledende administrative funktioner inden for økonomiudvalgets forvaltningsområder eller er umiddelbart an-

svarlig for ledelsen af et under et stående udvalg hørende forvaltningsområde,

c) magistraten, jfr. § 64, hvis den ansatte er umiddelbart ansvarlig for eller i øvrigt har ledende administrative funktioner inden for forvaltningsområdet i den magistratsafdeling, der forestås af den pågældende, eller er umiddelbart ansvarlig for ledelsen af et under en af de andre magistratsafdelinger hørende forvaltningsområder.«

Til § 2

2) Paragraffen affattes således:

»§ 2

I lov om Københavns kommunes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 189 af 22. april 1981, foretages følgende ændringer:

1. I § 28 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»Stk. 3. Ingen, der lever i ægteskab eller i et forhold, der kan sidestilles med ægteskab, med en person, der er ansat i kommunens tjeneste, kan være medlem af magistraten, hvis den ansatte

a) er umiddelbart ansvarlig for eller i øvrigt har ledende administrative funktioner inden for forvaltningsområdet i den magistratsafdeling, der forestås af den pågældende, eller

b) er umiddelbart ansvarlig for ledelsen af et under en af de andre magistratsafdelinger hørende forvaltningsområder.«

2. § 46, stk. 2, ophæves.

Stk. 3 bliver herefter stk. 2.«

Bemærkninger

Til nr. 1 og 2

Det foreslås at præcisere, at bestemmelserne i det fremsatte lovforslag vedrørende ægtefælleinhabilitet angår personer, der lever i ægteskab eller i et forhold, der kan sidestilles med ægteskab.

Et typisk moment – men ikke det afgørende moment – ved bedømmelsen af, om der foreligger et forhold, der kan sidestilles med ægteskab, vil være, om parterne har fælles bopæl. Men andre momenter kan være, om parterne har fælles børn, om de har fælles

økonomi eller dog i fællesskab ejer væsentlige formuegoder.

Det er ikke hensigten med den foreslåede affattelse at foregribe anden lovgivning, der måtte fremkomme vedrørende forhold, der kan sidestilles med ægteskab.

Endvidere vedrører bestemmelserne i det fremsatte lovforslag vedrørende ægtefælleinhabilitet efter deres direkte ordlyd kun de ikke-magistratsstyrede kommuner, dvs. samtlige amtskommuner og samtlige kommuner bortset fra Århus, Ålborg, Odense og Københavns kommuner. For at undgå enhver tvivl om, at det princip – og navnlig den lempelse – lovforslaget er udtryk for, gælder for disse såkaldte magistratsstyrede kommuner, er det fundet hensigtsmæssigt udtrykkeligt at præcisere dette som en tilføjelse til den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 4, i lov om kommu-

nernes styrelse – litra c) – samt at foreslå indsat en udtrykkelig bestemmelse herom i § 28 i lov om Københavns kommunes styrelse – ændringsforslag nr. 2.

Medlemskab af magistraten må således klart være udelukket i tilfælde, hvor den ansatte varetager ledende administrative funktioner i den magistratsafdeling, der forestås af den pågældende. Da magistraten i et vist omfang varetager opgaver, der i de ikke-magistratsstyrede kommuner varetages af økonomiudvalget, forekommer det rigtigst også at udelukke medlemskab af magistraten i tilfælde, hvor den ansatte er umiddelbart ansvarlig for ledelsen af et forvaltningsområde, der hører under en af de andre magistratsafdelinger, jfr. herved princippet i den foreslåede bestemmelse vedrørende § 29, stk. 4, litra b) i lovforslagets § 1, nr. 1.

Flemming Jensen (KF) Karen Thurøe Hansen (KF) Karen Højte Jensen (KF)

Svend Heiselberg (V) fmd. Svend Erik Hovmand (V) Knud Lind (FP) nfmd.

Steffensen (KrF) Yvonne Herløv Andersen (CD) Erenbjerg (S) Egon Jensen (S)

Lerke (S) Lohmann (S) Henning Rasmussen (S) Taanquist (S) Aase Olesen (RV)

Agerschou (SF) Tommy Dinesen (SF)

Partiet VS havde ikke medlemmer i udvalget.

KOMMUNERNES LANDSFORENING

Den 15. december 1982

Indenrigsminister

Britta Schall Holberg

I skrivelse af 25. november 1982 (1. k. kt.j.nr. 1982/1010-16) har indenrigsministeriet udbedt sig landsforeningens udtalelse til det af indenrigsministeren fremsatte forslag til lov om ændring af de kommunale styrelseslove (om ægtefælleinhabilitet m.v.), idet ministeriet samtidig har meddelt, at ministeren vil fremsende landsforeningens bemærkninger til vedkommende folketingsudvalg. I denne anledning skal Kommunernes Landsforening knytte følgende kommentarer til lovforslaget og de dertil hørende bemærkninger.

Landsforeningen kan tiltræde indholdet af selve lovforslaget og ser meget gerne, at det gennemføres. Landsforeningen er ligeledes enig i den begrundelse for forslagens fremsættelse, der er indeholdt i de 3 første afsnit af de almindelige bemærkninger til forslaget.

Landsforeningen er derimod ikke helt enig i den beskrivelse af og begrundelse for en almindelig retsgrundsætning om generel inhabilitet i forbindelse med udpegelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer til udvalghverv, som er indeholdt i de efterfølgende almindelige bemærkninger.

Da der fortsat uden for de tilfælde, der lovgives om, vil opstå spørgsmål om generel inhabilitet, og da f.eks. lovbemærkninger som disse vil blive lagt til grund for fremtidig praksis, finder landsforeningen det nødvendigt, at disse bemærkninger ikke står uimodsagte. Landsforeningen skal derfor anføre følgende synspunkter:

Ifølge bemærkningerne indebærer retsgrundsætningen, at der »til udvalghverv ikke kan udpeges medlemmer, der har særlige, personlige (uvedkommende) interesser inden for et udvalgs sagsområde«. Landsforeningen er naturligvis enig i, at denne beskrivelse af retsgrundsætningen rummer det centrale i

denne, men ønsker at fremhæve, at beskrivelsen nødvendigvis må forstås med forskellige modifikationer.

Det må således bl.a. være en forudsætning for, at sådanne særlige (uvedkommende) interesser skal føre til generel inhabilitet, at de må antages at ville gøre sig gældende med en vis, ikke ganske ubetydelig styrke og hyppighed eller regelmæssighed. Der kan herved henvises til højesterets dom af 18. juni 1982 i sagen mellem Helsingørsk kommune og indenrigsministeriet, hvor bl.a. synspunkter af denne art synes at have været lagt til grund for dommens resultat.

Efter landsforeningens opfattelse er det derfor heller ikke dækkende – således som det gøres i de almindelige bemærkninger – at sige, at nævnte retsgrundsætning er *præcise*ret for kommunalt ansattes vedkommende ved reglerne i den kommunale styrelseslovs § 29, stk. 2 og 3, hvis man herved ønsker at udtrykke, at den retstilstand, som disse bestemmelser foreskriver, fuldt ud ville gælde, selv om bestemmelserne ikke fandtes.

Det er efter landsforeningens opfattelse mere korrekt at sige, at der med § 29, stk. 2 og 3, er foretaget en klar og let administrerbar afgrænsning af kommunalt ansattes adgang til udvalghverv, hvilket ud fra mange synspunkter er tilfredsstillende. Det er derimod ikke givet, at kommunalt personale ville være afskåret fra udvalghverv i samme omfang allerede i medfør af retsgrundsætningen. Det er tværtimod temmelig oplagt, at reglerne går videre end retsgrundsætningen.

Landsforeningen finder således, at den administrative praksis uden for de lovregulerede tilfælde af retsgrundsætningen vedrørende generel inhabilitet i forbindelse med kommunalbestyrelsesmedlemmers udvalghverv må bygge på en afvejning i det enkelte

tilfælde af de uvedkommende interessers styrke og hyppighed, også set i forhold til andre, modstående hensyn.

Retsgrundsætningen skal således efter landsforeningens opfattelse udfyldes/fortolkes i overensstemmelse med, hvad den almindelige retsbevidsthed til enhver tid tilsiger. Der bør i denne forbindelse tillægges de enkelte kommunalbestyrelses afgørelser betydning vægt, idet der bag disse afgørelser ofte vil ligge en lokal afvejning af de eventuelle inhabilitetsbegrundende forholds betydning over for andre hensyn og muligheder. Hermed tænkes navnlig på hensynet til og respekten for det politiske mandat, der af vælgerne er givet kommunalbestyrelsens medlemmer, og som må føre til, at generelle begrænsninger af de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers arbejdsområder, der ikke er klart påkrævede af retlige grunde, må søges undgået, således at eventuelle inhabilitetsproblemer i stedet løses »hen ad vejen« i medfør af retsgrundsætningerne om speciel inhabilitet.

Det følger af ovenstående, at indenrigsministeriets nyere praksis vedrørende generel inhabilitet i ulovbestemte tilfælde, herunder ikke mindst vedrørende ægtefælleinhabilitet, efter landsforeningens opfattelse fører til udelukkelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer fra udvalgspladser i videre omfang end nødvendigt, og at det langt fra er sikkert, at domstolene ville være nået til tilsvarende resultater, hvis sagerne var indbragt for retten.

Landsforeningen mener, at den retstilstand vedrørende ægtefælleinhabilitet, der tilsigtes ved det foreliggende lovforslag, kunne være opnået gennem administrativ praksis på det hidtidige (uskrevne) retsgrundlag. Som nævnt finder landsforeningen det dog under indtryk

af de siden kommunevalget i november 1981 afgivne udtalelser hensigtsmæssigt, at spørgsmålet nu afklares, som foreslået, ved udtrykkelige lovbestemmelser.

Endelig skal landsforeningen i tilknytning til bemærkningerne til § 1 anføre, at man for at undgå for mange tvivlsomme fortolknings-spørgsmål i fremtiden gerne havde set, at der i bemærkningene havde været foretaget en lidt mere uddybende beskrivelse af stillinger, der aldrig vil kunne bevirke udelukkelse fra vedkommende udvalg, idet man her bl.a. udtrykkeligt havde kunnet nævne lærere, hvorom en række sager i praksis har drejet sig. Endvidere ville det nok være en fordel, om udtrykket »ledende administrative funktioner inden for forvaltningsområdet« blev kommenteret noget mere udførligt og præciserende, end det er gjort i bemærkningerne, hvor det blot er nævnt, at visse stillinger *kan* bevirke udelukkelse, herunder sekretariatsleder, kontorchef, institutionsleder (f.eks. skoleinspektør eller børnehaveleder). Efter landsforeningens opfattelse vil og bør det formentlig være den helt overvejende – måske næsten undtagelsesfri – regel, at i hvert fald de nævnte lederstillinger må udelukke ægtefællen/samleveren fra medlemskab af vedkommende udvalg. For børnehaveledere må dette antagelig gælde, hvad enten der er tale om en kommunal institution eller en selvejende institution, hvormed kommunen har indgået overenskomst.

Landsforeningen skal anmode indenrigsministeren om i forbindelse med fremsendelsen af nærværende skrivelse til folketingets kommunaludvalg at henstille, at skrivelsen af hensyn til den fremtidige praksis på området optrykkes som bilag til udvalgets betænkning.

EVAN JENSEN

/ O. Ingvarsen

Bilag 2

Et af udvalget til indenrigsministeren stillet spørgsmål og dennes svar herpå**Spørgsmål:**

Ministerens kommentar til henvendelsen fra Kommunernes Landsforening udbedes.

Svar:

Henvendelsen af 15. december 1982 fra Kommunernes Landsforening skyldes, at indenrigsministeren havde udbedt sig landsforeningens udtalelse i anledning af det nu fremsatte lovforslag vedrørende bl.a. ægtefælleinhabilitet.

Som det fremgår af landsforeningens svar, kan den tiltræde lovforslaget, som den meget gerne ser gennemført.

Landsforeningen har dog visse bemærkninger til de bemærkninger, der har ledsaget lovforslaget.

Landsforeningen er uenig med indenrigsministeriet i, at den almindelige retsgrund sætning om udelukkelse fra at varetage udvalghverv for kommunalt ansattes vedkommende er præciseret ved reglerne i § 29, stk. 2 og stk. 3, i den kommunale styrelseslov. Landsforeningen mener, at der med de nævnte bestemmelser er foretaget en klar og let administrerbar afgrænsning af kommunalt ansattes adgang til at varetage udvalghverv, men at reglerne går videre end retsgrund sætningen.

Indenrigsministeriet er uenigt i, at de nævnte regler skulle gå videre end den nævnte retsgrund sætning. Tværtimod er forholdet det, at der ved ændringen i 1977 af den hidtidige affattelse af § 29, stk. 2, og indføjjelsen af bestemmelsen i § 29, stk. 3, er sket en lempelse i forhold til den hidtidige retstilstand på området, idet der ved bestemmelsen i § 29, stk. 3, blev indført et »afstandskriterium«.

Indenrigsministeriet er endvidere uenigt,

når landsforeningen giver udtryk for, at der ved fortolkningen af retsgrund sætningen skal tillægges de enkelte kommunalbestyrelses egne udtalelser betydelig vægt. Forholdet er tværtimod det, at regler om inhabilitet – både speciel og generel inhabilitet (hvervsudelukkelse) – bygger på, at der hos offentligheden skal opretholdes en *almen* tillid til, at en given beslutningsproces forløber uden uvedkommende hensyn. Afgørende er, om de foreliggende omstændigheder ud fra en *generel* betragtning er egnede til at vække tvivl om afgørelsens saglige rigtighed.

Landsforeningen har endelig anført, at der i bemærkningerne til lovforslaget burde have været en mere udtømmende beskrivelse af de stillinger, der er omfattet af lovforslaget.

Når den enkelte kommunalbestyrelse – som det også er anført i bemærkningerne til lovforslaget – selv kan bestemme, hvorledes dens administration skal indrettes, har indenrigsministeriet ikke ment at kunne opstille noget udtømmende katalog over tilfælde, hvor der klart foreligger hvervsudelukkelse, idet det navnlig må bero på de beføjelser, der i henhold til vedkommende kommunes organisations- og kompetencefordelingsplaner er tillagt den enkelte medarbejder. Afgørende må det imidlertid være, i hvilket omfang en ansat har et dagligt ledelsesansvar og herunder måske indgår i forskellige ledelsesgrupper inden for den kommunale forvaltning. Man er enig i landsforeningens bemærkninger om, at lærere som hovedregel ikke vil være omfattet af lovforslaget, og at institutionsledere som udgangspunkt vil være omfattet af reglen. Man er endvidere enig i, at dette også gælder for ledere af institutioner, hvormed vedkommende kommunalbestyrelse har indgået overenskomst.