



Habilitetsspørgsmål i forbindelse med behandling af klagesag i fiskeriministeriet

Fundet det beklageligt, at departementschefen og en fuldmægtig i fiskeriministeriet, der havde deltaget i behandlingen af en sag ved et nævn, deltog i fiskeriministeriets behandling af en klage over nævnets afgørelse.

FOB nr. 81.79

Endvidere udtalt, at det måtte give anledning til principielle betænkeligheder ud fra hensynet til at sikre en upartisk klagebehandling, at departementschefen for et ministerium er formand for et nævn, hvis afgørelse kan påklages til det pågældende ministerium.

(J. nr. 1981-411-37).

A klagede som advokat for B over, at fiskeriministeriet havde meddelt ham, at ministeriet ikke havde fundet grundlag for at ændre en afgørelse, der var truffet af det nævn, der var nedsat i henhold til lov nr. 206 af 30. maj 1980 om midlertidig statsstøtte til fiskerfartøjers ophør med deltagelse i dansk erhvervsfiskeri, og hvorefter nævnet afslog at yde ophørsstøtte til fartøjet X.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A den 29. oktober 1980 til fiskeriministeriet sendte en ansøgning om ophørsstøtte til fartøjet X. I støtteansøgningen oplystes bl.a., at antallet af fiskedage i 1978 og 1979 havde været 0, og at B, der var eneejer af fartøjet, ikke var erhvervsfisker. I en følgeskrivelse af samme dato oplyste A bl.a., at det ikke havde været muligt at fremskaffe et købstilbud på fartøjet, uanset at det havde været til salg i mere end 1 år, at ejeren endnu ikke havde kunnet fremskaffe tilbud på ophugning, at fartøjet var mindre egnet til almindeligt fiskeri, da det var udstyret med fiskemelsfabrik, og brugen af denne fabrik var blevet forbudt, og at fartøjet, indtil det blev oplagt, havde været ejet af B for 90/100 anpartar og fartøjets skipper for 10/100 anpartar, men at B havde overtaget skipperens anpartar, da fartøjet blev oplagt.

I skrivelse af 12. januar 1981 meddelte ophørsnævnet A, at nævnet havde besluttet ikke at imødekomme ansøgningen, idet fartøjet ikke opfyldte lovens krav om 200 fiskedage i 1978-79.

I skrivelse af 15. januar 1981 klagede A til fiskeriministeriet over nævnets afgørelse. Han anførte, at nævnets afgørelse hvilede på den urigtige forudsætning, at B kunne drive fiskeri i 1978-79. Han oplyste, at årsagen til, at B ikke havde kunnet opfylde kravet om 200 fiskeridage i 1978 og 1979, var, at B - som følge af bekendtgørelse nr. 49 af 10. februar 1978 om regulering af fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav - havde været forhindret i at benytte den på fartøjet installerede fiskemelsfabrik, hvorefter fartøjet i realiteten var blevet økonomisk ubrugeligt.

I skrivelse af 24. marts 1981 meddelte fiskeriministeriet A, at ministeriet ikke havde fundet grundlag for at ændre den afgørelse, som ophørsnævnet havde truffet, idet lovens formål ikke ville blive opfyldt ved at anvende de bevilgede midler til ophugning eller lignende af et fartøj, der rent faktisk ikke i de senere

år havde deltaget i dansk erhvervsfiskeri. Ministeriet havde tillige lagt vægt på, at fartøjets ejer ikke var erhvervsfisker.

I klagen til ombudsmanden anførte A, at fartøjet ikke havde været benyttet til fiskeri i 1978 og 1979 som følge af bekendtgørelse nr. 49 af 10. februar 1978 om regulering af fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav, at det efter loven ikke var en betingelse for støtte, at ejeren af fartøjet var erhvervsfisker, og at B dels havde måttet købe den daværende skippers anpart, da fartøjet blev lagt op, dels havde deltaget i fiskeri i 20 år.

De enkelte nævnsmedlemmer fastholdt i deres udtalelser til ombudsmanden nævnets afgørelse.

I en udtalelse af 10. juni 1981 til ombudsmanden gentog fiskeriministeriet i det væsentlige, hvad ministeriet tidligere havde meddelt A, og anførte i øvrigt, at ministeriet ikke fandt at kunne lægge vægt på årsagen til fartøjets manglende fiskeriaktivitet, idet det dels ikke havde været hindret i at fortsætte sin hidtidige aktivitet uden for EF-landenes fiskerizoner, dels måtte have kunnet omstilles til fiskeri uden formalingsaktiviteter om bord.

I skrivelse af 16. juli 1981 til mig oplyste A, at hans klient var blevet bekendt med, at to navngivne personer, der heller ikke havde drevet fiskeri som hovederhverv, havde fået ophørsstøtte.

I skrivelse af 20. juli 1981 til fiskeriministeriet anførte jeg, at jeg i forbindelse med min behandling af sagen var blevet opmærksom på, at departementschefen i fiskeriministeriet var formand for ophørsnævnet. Jeg anførte videre, at det fremgik af de foreliggende oplysninger, at departementschefen og en fuldmægtig i fiskeriministeriet, der virkede som sekretær for nævnet, begge havde deltaget i behandlingen af sagen såvel i nævnet som i departementet. Jeg henviste til, at ombudsmanden i flere tidligere sager havde givet udtryk for, at det var 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 anmodede på denne baggrund fiskeriministeriet om en udtalelse om det nævnte habilitetsspørgsmål i relation til den foreliggende sag.

Jeg anførte endvidere, at det efter min opfattelse må give anledning til principielle betænkeligheder ud fra hensynet til at sikre tilliden til en upartisk klagebehandling, at departementschefen i et ministerium er formand for et nævn, hvis afgørelse kan påklages til det pågældende ministerium. Under henvisning hertil anmodede jeg fiskeriministeriet om en udtalelse om dette principielle spørgsmål om departementschefens medlemskab af nævnet.

I en udtalelse af 14. august 1981 til mig anførte fiskeriministeriet følgende vedrørende det nævnte habilitetsspørgsmål:

»...

På grund af ophørsordningens nære sammenhæng med de øvrige fiskeripolitiske foranstaltninger, der har været nødvendige i de senere år, og på grund af opgavens såvel meget væsentlige som ret tekniske karakter, fandt den da-

værende minister det rigtigst, at nævnets arbejde blev ledet af ministeriets departementschef, ligesom det blev fundet formålstjenligt, at nævnets sekretær blev den medarbejder, der som sekretær for fiskerikommissionen og på anden vis havde deltaget i ordningens forberedelse.

Da den konkrete sag blev indbragt for fiskeriministeren som klagesag, tilvejebragte nævnets sekretær de nødvendige oplysninger til brug ved klagens behandling, hvorefter sagen blev forelagt vedkommende kontorchef, der ikke har haft sæde i nævnet som medlem. Sagen blev herefter gennem departementschefen forelagt ministeren til resolution.

Fiskeriministeriet erkender, at den skete forberedelse af ministerens stillingtagen til klagen vil kunne give anledning til betænkelighed, selv om den næppe i realiteten har betydet en krænkelse af klagerens selvfølkelige krav på en objektiv afgørelse i sagen. Hertil kommer, at det i betragtning af fiskeriministeriets begrænsede personalemæssige ressourcer ville have været overordentligt vanskeligt at oprette en særskilt sagsbehandlingsvej for klager over nævnsafgørelserne, netop på grund af sagernes ofte ret tekniske karakter.

Fiskeriministeriet tager således ombudsmandens udtalelser i skrivelsen af 20. juli 1981 til efterretning og vil ved en eventuel genindførelse af en tilsvarende ordning påse, at der ikke på ny vil kunne rejses tvivl om habilitetsforholdene i forbindelse med et eventuelt nyt nævn, henholdsvis behandlingen af klagesager. Det bemærkes, at det i medfør af 1980-loven nedsatte nævn ikke længe kan antages at skulle træde i virksomhed, da lovens gyldighedstid indskrænkede sig til ydelse af støtte i året 1980.

...«

Fiskeriministeriet redegjorde endvidere i udtalelsen af af 14. august 1981 for baggrunden for, at de 2 personer, som A's klient havde nævnt, havde modtaget ophørsstøtte.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»Ifølge § 3, stk. 1, i lov nr. 206 af 30. maj 1980 om midlertidig statsstøtte til fiskerfartøjers ophør med deltagelse i dansk erhvervsfiskeri (jfr. tidligere lov nr. 178 af 3. maj 1979) træffes afgørelsen af, om støtte skal ydes, og betingelserne herfor, samt støttens størrelse af et nævn (ophørsnævnet).

Det er fastsat i lovens § 3, stk. 4, at nævnets afgørelser kan indbringes for fiskeriministeren.

I tilfælde, hvor betingelserne for støtte i lovens § 1, stk. 2, og § 2, stk. 1, ikke er opfyldt, kan fiskeriministeren efter anbefaling fra nævnet under særlige omstændigheder fravige betingelserne (jfr. lovens § 2, stk. 4). Det fremgår af de foreliggende oplysninger, at (B) ikke opfylder betingelsen for støtte i lovens § 2, stk. 1, om, at fartøjet i 1978 og 1979 skal have været på fiskeri i mere end 200 dage i alt. (B) oplyste således i støtteansøgningen, at antallet af fiskedage i 1978 og 1979 havde været 0. Uanset dette er ansøgningen imidlertid ikke blevet behandlet som en dispen-

sationssag efter lovens § 2, stk. 4, idet nævnet har truffet en egentlig afgørelse i sagen, der senere er blevet påklaget til fiskeriministeriet.

Ved min behandling af sagen må jeg således lægge til grund, at fiskeriministeriet i det hele har behandlet sagen som en klagesag efter bestemmelsen i lovens § 3, stk. 4.

Som anført opfyldte (B) ikke den udtrykkelige betingelse i lovens § 2, stk. 1, om, at fartøjet skulle have været på fiskeri i mere end 200 dage i 1978 og 1979. Jeg finder ikke, at det, De har anført, om årsagen til, at Deres klient ingen fiskeridage havde i de 2 år, skulle kunne begrunde, at Deres klient stilles, som om betingelsen var opfyldt.

Efter min gennemgang af sagen finder jeg heller ikke grundlag for at kritisere, at fiskeriministeriet ikke på andet grundlag fandt at burde yde oplysningsskadeerstatning. Jeg bemærker herved, at fiskeriministeriets opfattelse, hvorefter Deres klient ikke kan anses for omfattet af den støtteberettigede personkreds, således som denne må afgrænses efter lovens § 1, stk. 1, og forarbejderne til bestemmelsen, ikke kan give mig anledning til bemærkninger.

Min gennemgang af sagen har endelig ikke givet mig grundlag for at antage, at Deres klient skulle have været udsat for usagligt begrundet forskelsbehandling.

Vedrørende de habilitetsspørgsmål, som jeg rejste i skrivelsen af 20. juli 1981, skal jeg bemærke følgende:

Fiskeriministeriet har - som anført ovenfor - i udtalelsen af 14. august 1981 til mig erkendt, at den skete forberedelse af ministerens stillingtagen til klagen vil kunne give anledning til betænkelighed. Ministeriet har endvidere oplyst, at det nævn, der var nedsat i henhold til 1980-loven, ikke længere kan antages at skulle træde i virksomhed, og at ministeriet ved en eventuel genindførelse af en tilsvarende ordning vil påse, at der ikke på ny vil kunne rejses tvivl om habilitetsforholdene i forbindelse med et eventuelt nyt nævn, henholdsvis behandlingen af klagesager.

Som jeg har nærmere redegjort for i min skrivelse af 10. juli 1981 til fiskeriministeriet, er det i strid med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om specielt inhabilitet, at den, der har deltaget i en underordnet myndigheds afgørelse, deltager i klageinstansens behandling af samme sag. Jeg må derfor finde det beklageligt, at (departementschefen) ... og den pågældende) fuldmægtig ... deltog i fiskeriministeriets behandling af klagesagen. Jeg har gjort fiskeriministeriet bekendt med min opfattelse, men finder på baggrund af det, som fiskeriministeriet har anført i udtalelsen af 14. august 1981, ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre

i den anledning. Jeg bemærker herved, at spørgsmålet om den retlige betydning af de anførte habilitetsforhold hører under domstolene....«