

NOTAT OM HABILITETSPROBLEMATIKKER I BEVILLINGSNÆVNET

Indledning

Bevillingsnævnet har på deres møde den 20. april 2023, i forbindelse med behandling af ansøgning om alkoholbevilling fra formanden for Bevillingsnævnet, udtrykt bekymring for, om der, udover den konkrete problematik angående speciel habilitet i forhold formandens ansøgning, også kunne være andre mere generelle habilitetsspørgsmål, som bør belyses. Nævnet anmodede således om, at det bliver undersøgt, hvilke eventuelle habilitetsproblematikker Nævnets sammensætning giver anledning til.

Nærværende notat har således til formål at redegøre for reglerne om habilitet, både forvaltningslovens og de almindelige retsgrundsætninger, for at afdække, om Bevillingsnævnets sammensætning i sig selv giver anledning til udfordringer i forhold til nævnsafgørelsernes gyldighed, herunder om sammensætningen er egnet til at vække tvivl om medlemmernes upartiskhed.

Reglerne om habilitet

Habilitetsreglerne bygger på en forudsætning om, at man ved udnævnelse eller beskikkelse af personer til at beklæde stillinger eller hverv inden for den offentlige forvaltning skal tilstræbe at undgå at udpege medlemmer for hvis vedkommende, det på forhånd må forudses, at der jævnligt vil opstå tilfælde af inhabilitet.

Habilitetsreglerne gælder for enhver, der virker indenfor den offentlige forvaltning, og som har mulighed for at påvirke en afgørelse, der skal træffes. Dette betyder i den konkrete sag, at reglerne om habilitet gælder for Bevillingsnævnets medlemmer, suppleanter og andre, der deltager i nævnsmøder og sekretariatsarbejde, såfremt disse på nogen måder har mulighed for at påvirke de afgørelser, der skal træffes.

Speciel inhabilitet – habilitet i forhold til en konkret sag

Speciel inhabilitet handler om, hvorvidt en person, der virker inden for den offentlige forvaltning, herunder i et bevillingsnævn, kan deltage i behandlingen af en bestemt sag. Det følger af forvaltningslovens § 3, stk. 1.

En person, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, eller når der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Ved vurderingen tillægges det vægt, om interessen er af generel eller individuel karakter, om interessen er konkret eller hypotetisk, interessens styrke, og om interessen er uvedkommende. Jo mere konkret, individuelt og stærkt vedkommendes personlige og/eller økonomiske interesse i sagens udfald er, des mere egnet er den til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed, og således må vedkommende erklæres inhabil. Personen har pligt til af egen drift at gøre opmærksom på sin eventuelle inhabilitet.

Generel inhabilitet – habilitet i forhold til et bestemt hverv

Generel inhabilitet handler om, hvorvidt en person, der virker inden for den offentlige forvaltning, herunder i et bevillingsnævn, kan have et bestemt hverv. Generel inhabilitet indebærer, at man ikke kan have en bestemt post – for eksempel i Økonomiudvalget – hvis man jævnligt ikke kan udøve sine funktioner på grund af speciel inhabilitet. Reglerne om generel inhabilitet findes blandt andet i kommunestyrelseslovens § 29, stk. 2-5, men bygger i det hele taget på uskrevne retsgrundsætninger og baggrunden for habilitetsreglerne.

På samme måde vil der være tale om generel inhabilitet, såfremt et medlem af Bevillingsnævnet jævnligt ikke kan udøve sin funktion som nævnsmedlem på grund af speciel inhabilitet.

Ved vurderingen af Bevillingsnævnets sammensætning i lyset af generel inhabilitet er det derfor væsentligt at belyse, hvor ofte det enkelte medlem kan risikere at kunne erklæres inhabilt, sagernes karakter, samt hvilken betydning det har, at flere nævnsmedlemmer i deres private erhverv er bevillingshavere i samme kommune, som de er medlemmer af Bevillingsnævnet.

Bevillingsnævnets arbejde

Bevillingsnævnet i Slagelse Kommune består af otte medlemmer:

Hakki Salli, repræsentant for nattelivet

Susanne Schmidt Hansen, udpeget efter indstilling af Horesta

Anne Marie Lund, udpeget efter indstilling af 3F

Freja Moesgaard-Kjeldsen, bemyndiget af Politidirektøren

Dennis Dahl, sagkyndigt medlem

Mick Keller, udpeget af Byrådet

Steen Aggergaard Sørensen, udpeget af Byrådet

Anne Knudsen, udpeget af Byrådet

En alkoholbevilling er en tilladelse til at udskænke stærke drikke – det vil sige øl, vin og spiritus fra en virksomhed, fx en restauration, bodega eller lignende. Det er af stor økonomisk betydning for en restaurationsvirksomhed at kunne opnå tilladelse til at udskænke alkoholiske drikke. Nævnets afgørelser har derfor afgørende betydning for ansøgerens økonomi og mulighed for at drive virksomhed.

En ansøgning om alkoholbevilling behandles efter restaurationsloven.

Af restaurationslovens § 10, stk. 3, fremgår, at Bevillingsnævnet, såfremt kommunalbestyrelsen beslutter at nedsætte et sådant, består af en repræsentant for politiet valgt af politidirektøren, et sagkyndigt medlem og indtil seks andre medlemmer, som ikke behøver at være medlemmer af byrådet.

For så vidt angår krav til Bevillingsnævnets sammensætning stilles således i loven alene krav om, at Nævnet kan bestå af op til otte personer, hvoraf et medlem bemyndiges af politiet, og et medlem skal besidde kvalifikationer i form af en relevant viden om virksomhedsøkonomi.

Udover formanden, som har ansøgt om alkoholbevilling i marts 2023, så driver to medlemmer af Bevillingsnævnet i Slagelse erhvervsvirksomhed med udsækning af alkohol og har alkoholbevilling. Det oplyses, at det ene nævnsmedlem driver flere virksomheder. Det lægges til grund, at der er tale om primære erhverv for nævnsmedlemmerne. Det lægges yderligere til grund, at det at drive restaurationsvirksomhed som sit primære erhverv medfører en konkret, individuel, økonomisk interesse af væsentlig styrke for vedkommende.

Det må endvidere kunne lægges til grund, at det at drive privat virksomhed foregår i konkurrence med andre virksomheder i samme branche. Derfor vurderes det, at restaurationsvirksomhederne i Slagelse Kommune er i konkurrence med hinanden. Enhver ansøgning om alkoholbevilling, som skal behandles i Bevillingsnævnet i Slagelse Kommune, vil derfor i større eller mindre grad være påvirket af denne konkurrence.

Sammenfatning - Habilitetsovervejelser om Bevillingsnævnets sammensætning

Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmål efter (princippet i) forvaltningslovens § 3 beror på en samlet vurdering, hvor flere forskellige hensyn skal afvejes. Først og fremmest er det enkelte medlem afskåret fra at deltage i en sags behandling, hvis vedkommende har et sådant forhold til den konkrete sag eller dens parter, at der kan være tvivl om, hvorvidt den pågældende vil kunne behandle sagen på en upartisk måde.

Men den almindelige konkurrence mellem restaurationsvirksomheder i kommunen er også et vedvarende, tilstedeværende vilkår ved Nævnets vurdering af sagerne, så længe der sidder bevillingshavere i Nævnet. Denne vurdering er også påvirket af antallet af bevillingshavende medlemmer i Nævnet. Jo flere nævnsmedlemmer, der potentielt kan have en personlig og økonomisk interesse i sagen som følge af den konkurrence, der præger restaurationsbranchen i kommunen, des større er risikoen for, at nævnets afgørelser er påvirket af usaglige hensyn, der kan resultere i inhabilitet og dermed i sidste ende i en ugyldig afgørelse. Er afgørelsen truffet under forekomst af inhabilitet, vil afgørelsen formentlig lide af en betydelig retlig mangel, der gør den ugyldig.

Tilliden til, at Bevillingsnævnet træffer afgørelser, som ikke er påvirket af usaglige eller uvedkommende hensyn, beror således også på balancen mellem antallet af nævnsmedlemmer, der er upåvirkede af konkurrencen og de nævnsmedlemmer, der driver restaurationsvirksomhed. Det vurderes, at ubalancen og risikoen for påvirkning af medlemmer uden bevillinger forårsaget af mængden af bevillingshavere i Nævnet bliver for tyngende, såfremt formandens ansøgning imødekommes, og der i Nævnet fremadrettet er tre bevillingshavende medlemmer. Derved bliver Nævnet at betragte som generelt inhabilt, idet det samlede bevillingsnævn herefter antages at være påvirket af usaglige hensyn. Derfor er der på grund af Nævnets sammensætning tvivl om nævnets samlede upartiskhed. Afgørelserne vil derefter kunne erklæres ugyldige.

En beslutning om at anse et nævnsmedlem for inhabilt indebærer ingen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn. Den omstændighed, at der i et kollegialt forvaltningsorgan – fx et bevillingsnævn – er enighed om en sags afgørelse, har ingen indflydelse på afgørelsen af spørgsmålet om et medlems habilitet og kan ikke begrunde, at der anlægges en mere lempelig vurdering af habilitetsspørgsmålet.

Efter Forvaltningslovens § 3, stk. 2, indtræder inhabilitet ikke i tilfælde, hvor der ikke er grundlag for at antage, at den pågældende interesse indebærer fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af

vedkommende hensyn. Om dette er tilfældet, beror på en konkret vurdering, hvori navnlig må indgå styrken og karakteren af den pågældende interesse, Bevillingsnævnets og afgørelsens karakter samt det pågældende medlems funktion i forbindelse med sagens behandling.

Der vurderes ikke at være grundlag for at antage, at de afgørelser, Nævnet har truffet indtil imødekommelsen af formandens ansøgning, skulle være påvirket af branchen i en sådan grad, at de bør undergå fornyet behandling.

	Slagelse Kommune	Ringsted Kommune	Sorø Kommune	Næstved Kommune	Kalundborg Kommune	Holbæk Kommune
Antal medlemmer i alt	8	7	8	8	5	5
Sagkyndigt medlem	Dennis Dahl	Henrik Hvidesten (Agroøkonom)	Torben Ellegaard (økonomi- konsulent)	Casper Marti- Beckmann (økonomi- konsulent)	borgmester Martin Damm (civiløkonom)	Har ikke sagkyndigt medlem
Udpeget af 3F	Anne Marie Lund	Michael Sigil		Annette Nybo Jensen	Betina Lundsgaard- Nielsen	Krystyna Hansen, repræsentant for 3F
Indstillet af branchen	Susanne Schmidt Hansen (Horesta) (bevilling)	Restauratør Søren Hansen (Horesta) (Bevilling)		Lars Børsting (ikke bevilling pt, men har haft) (Rekom)	Birgitte Boserup (Saltoftehus) (Bevilling)	Henrik Nielsen, (Holbæk Erhvervsforum) (Bevilling)
Borgmesteren er formand		X		X – ikke i sin egenskab af borgmester Carsten Rasmussen	x	
Bemyndiget af Politidirektøren	Freja Moesgaard- Kjeldsen	Kaj Schmidt	Kristian Gyde Poulsen	Kristian Gyde Poulsen/Freja Moesgaard- Kjeldsen	Kaj Schmidt	Kaj Schmidt
Udpeget af Byrådet	Mick Keller (I) (formand) (Har ansøgt om bevilling)	Byrådsmedlem Sine Reffstrup (A)	Jørgen V. Larsen (V) (formand)	Anne Planck (A)	Esben Hansen (A)	Kb-medlem Mogens Justesen (A), (formand)
Udpeget af Byrådet	Steen Aggergaard Sørensen (V)	Byrådsmedlem Klaus Hansen (V)	Christian Bjerre Høst (A) (næstformand)	Regitze Harslund- Sancoeur (C)		Kb-medlem Lars Thaarbøl (A), næstformand,
Udpeget af Byrådet	Anne Knudsen (A)	Kenneth Nielsen	Henrik N. Andersen	Christian Olsen Bidstrup (V)		

Udpeget af Byrådet	Hakki Salli (flere bevillinger)		René S. Rasmussen (A)			
			Henrik Rasmussen (F)			
			Søren B. Sørensen (C)			
Sekretær	Anja Hænchberg, 5857 9004	57 62 60 13 Dorthe	Pia Düring Lausen, 5787 6016	55 88 50 65 Kathe Taarnby	59 53 42 22	72 36 36 36 Marco