

## Når ræven sættes til at vogte gæs

Af professor Lars Bo Langsted  
Aalborg Universitet

Sætter man ræven til at vogte gæs? Sætter man fangerne i et fængsel til selv at bestemme, hvordan fængselsregulativet skal se ud og overlader det herefter til fængselspersonalet at påse at fangerne overholder deres egne regler? Sætter man virksomhederne til selv at afgøre, hvilke regnskabsregler, der skal gælde for dem og overlader det derefter blot til revisor at erklære sig om, hvorvidt virksomhedens regnskab lever op til de krav, virksomheden selv har fastsat? Måske i folkeskolen og måske i ISO-certificeringsordningernes ånd – men ikke, hvor det virkelig betyder noget, hvor det kan have store skadevirkninger for andre, hvis ikke visse regler og hensyn varetages. Alligevel kan noget sådant komme til at ske indenfor det allermost betydningsfulde og potentielt voldsomt skadevoldende miljøområde i forbindelse med udmøntningen af kommunalreformen.

I fredags udløb Miljøministeriets høringsfrist for en række lovforslag, der skal implementere kommunalreformen på miljøområdet. Som bekendt har amterne hidtil haft en helt central funktion for miljøbeskyttelsen her i landet, og som en konsekvens af nedlæggelsen af disse, skal de opgaver, amterne hidtil har bestridt – og den kompetence, der er samlet der – nu fordeles mellem kommunerne og staten og i et vist begrænset omfang til de nye regioner.

I den forbindelse er det naturligvis helt afgørende at sikre sig, at der kommer den nødvendige faglige kompetence til de myndigheder, der får pålagt en række nye opgaver. Dette er ikke blot en forudsætning for at opgaverne kan løses kvalificeret, men også for at vi som borgere kan have tillid til at dette sker. Det er imidlertid mindst lige så vigtigt at sikre sig, at de myndigheder, der skal træffe afgørelser i det nye system, ikke på forhånd sættes i en situation, hvor det bliver næsten umuligt at træffe uvildige afgørelser.

Forvaltningsloven sikrer, at den enkelte medarbejder i det offentlige undgår at komme i en situation, hvor han skal træffe afgørelse i sager, hvor han har en personlig interesse. Ejer han f.eks. et hus, han gerne vil udvide, kan han ikke lovligt behandle sin egen ansøgning derom. At han er afskåret fra dette, grunder ikke i nogen mistillid til netop ham, eller mistanke om, at han ikke kan behandle alle sager lige professionelt. Forbuddet skyldes primært, at borgerne skal kunne have fuld tillid til, at alt er gået rigtigt for sig, og at der ikke er indgået nogen usaglige hensyn i afgørelsen. Erfaringsmæssigt ved vi således alle, at det kan være rigtig vanskeligt – ja vel nærmest umuligt – at være helt objektiv i spørgsmål, som man selv har en interesse i. Lad os antage, at medarbejderen alligevel behandlede sin egen sag og endte med at give en tilladelse – "selvfølgelig" ville man indforstået sige, og underforstået mene at man uanset regler og faktiske omstændigheder, giver sig selv tilladelse, når man har brug for én.

Ikke bare medarbejdere, men hele myndigheder kan være i en situation, hvor den bliver inhabil til at træffe afgørelse i en sag, fordi den selv har en væsentlig interesse i udfaldet af sagen. Ganske vist gælder forvaltningsloven ikke myndigheders habilitet, men der gælder på dette område næsten tilsvarende uskrevne regler, som er dannet af blandt andet Ombudsmandens praksis. Der er naturligvis den forskel, at hvor det som regel er let at lade en

anden medarbejder overtage den inhabile medarbejders sag, kan det være ulig vanskeligere at finde en anden myndighed til at træffe afgørelsen. Hvor der imidlertid findes en sådan myndighed – sideordnet eller overordnet – med samme ekspertise, er det hovedregelen at den anden myndighed da i sådanne undtagelsestilfælde skal træffe afgørelse i stedet for den inhabile myndighed. Ind imellem må man dog acceptere, at der ikke findes andre, kompetent myndigheder, og at den ellers inhabile myndighed da alligevel må træffe afgørelsen.

Én ting er imidlertid at acceptere at en myndighed en sjælden gang imellem kan komme i en situation, hvor såkaldt substitution ikke kan finde sted, noget ganske andet – og retssikkerhedsmæssigt langt mere betænkeligt – er det med åbne øjne at tilrettelægge et helt sagsområde sådan at inhabilitet ikke er undtagelsen, men den helt klare hovedregel. Normalt må man jo forvente at et nyt system skal være bedre end det system, som det erstatter – ellers er det jo formålsløst at foretage ændringen.

Man skal ellers normalt – for at citere Niels Eilschou Holm – tilrettelægge forvaltningens virksomhed på en sådan måde, at det modvirkes at skabe mistillid til den offentlige forvaltning, og at det derfor har været et bærende element i praksis, at man har en principiel betænkelighed over for at acceptere, at forskellige funktioner forenes hos samme person eller myndighed på en sådan måde, at de ordinære kontrolmekanismer formelt eller reelt udhules.

Med det udkast til forslag til ændring af Miljøbeskyttelsesloven, Miljøministeriet har haft i høring, er der på trods heraf ét område, hvor man vil sætte ræven til at vogte gæs.

Der findes herhjemme ca. 6600 virksomheder, der er godkendelsespligtige efter miljøbeskyttelsesloven, og heraf har i dag ca. 2400 amterne som godkendelsesmyndighed. De resterende har kommunerne som myndighed. Alle de nævnte virksomheder er særligt belastende for miljøet og forenklet udtrykt er amterne godkendelsesmyndighed for de potentielt mest forurenende af disse virksomheder og for de virksomheder, der ejes eller drives af kommunerne.

Det, der lægges op til i forslaget er, at staten skal overtage godkendelsen af godt 200 af virksomhederne og kommunerne resten – herunder også godkendelsen af egne virksomheder, f.eks. en række affaldsdeponeringsanlæg, mindre forbrændingsanlæg og materielgårde. Hertil kommer, at kommunerne også skal meddele udledningstilladelse til de kommunale spildevandsrensingsanlæg.

Udover at sådanne virksomheder skal godkendes, er de også undergivet tilsyn. Det vil være det mest naturlige, ressourcebesparende og hensigtsmæssige, at det er samme myndighed, der både godkender og fører tilsyn, men for så vidt angår kommunale spildevandsudledninger (samt de fleste kommunale affaldsdeponer m.v.) har man trods alt fundet, at inhabiliteten ville blive for påfaldende, hvis det var samme myndighed, der både ejede, drev, godkendte og førte tilsyn med virksomheden, og dermed sig selv. Man har derfor fundet det "Columbusæg" at man vil lade kommunerne godkende – og derigennem også fastsætte vilkårene for driften – men lade staten føre tilsynet. Og så er det, de indledningsvist nævnte eksempler dukker op igen: for hvad er det for et tilsyn, der føres? Ja normalt er det tilsynet kontrollerer og eventuelt påtaler, netop vilkårene i miljøgodkendelsen. Det er klart at tilsynet også kontrollerer, at virksomheden ikke begår andre (strafbare) miljølovsovertrædelser, men i praksis er det eventuelle vilkårsoverskridelser, der er det centrale.

Lidt firkantet kan man udtrykke det således: kommunen ejer en potentielt forurenende virksomhed, som den selv godkender under vilkår, som den selv fastsætter. Herefter kommer staten og kontrollerer, at de vilkår kommunen har sat for driften af kommunens egen virksomhed nu også overholdes. For at gøre det helt perfekt, rummer loven den sikkerhed for de godkendelsespligtige virksomheder, at godkendelsen som udgangspunkt ikke kan forandres i en periode på 8 år.

Retssikkerhed koster normalt penge, men i dette tilfælde kan man tilrettelægge fordelingen af opgaverne sådan, at det økonomisk ikke gør nogen forskel. Om løsningen skulle være at lade staten overtage såvel godkendelse som tilsyn eller om man skulle koble regionerne ind, er det umuligt at svare på, før man ved hvilken ekspertise, der lander hvor – men det er givet, at da de samme opgaver under alle omstændigheder skal løses og da centralisering (herunder eventuelt "regionalisering") som oftest giver rationaliserings- og kompetencegevinster (spørg bare Told & Skat), vil ingen af disse løsningsmuligheder medføre øgede udgifter til sagsbehandlingen – antageligt tværtimod. At man samtidig ville sikre befolkningens tillid til systemet og modvirke at miljøet – f.eks. grund- og drikkevandet - kommer til at betale for inhabiliteten, gør det meget vanskeligt at forstå, at man har lagt snitfladen som sket i udkastet. Men er der den fornødne vilje, kan der heldigvis nå at blive rettet op på miseren, inden forslaget bliver fremsat i Folketinget.