



2013-9

Lovlig delegation af sagsforberedelse til advokatfirma

I forbindelse med behandlingen af en konkret klage blev ombudsmanden opmærksom på, at Miljøklagenævnet (pr. 1. januar 2011 en del af Natur- og Miljøklagenævnet) havde fået hjælp fra Kammeradvokaten, der er et privat advokatfirma, til at behandle en række konkrete klagesager om husdyrbrug. Der var ikke hjemmel i lovgivningen til, at Miljøklagenævnet kunne overlade opgaver i forbindelse med behandlingen af konkrete sager på området til private. Ombudsmanden rejste derfor på eget initiativ en sag for at undersøge, om ordningen havde været lovlig.

Efter at have gennemgået sagen, konkluderede ombudsmanden, at den bistand, som Kammeradvokaten havde ydet Miljøklagenævnet i forbindelse med behandlingen af de konkrete sager om husdyrbrug, var i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper om delegation af myndighedsudøvelse til private.

Ombudsmanden opregnede i udtalelsen nogle af de væsentligste forudsætninger, som skal være opfyldt, før en myndighed lovligt kan delegere opgaver i forbindelse med sagsforberedelsen i afgørelsessager til private uden udtrykkelig lovhjemmel.

(Sag nr. 12/00394)

I min afsluttende udtalelse til Natur- og Miljøklagenævnet skrev jeg følgende:

Ombudsmandens udtalelse

”1. Indledning

...

I anledning af en konkret klage over de fastsatte vilkår for en miljøgodkendelse til udvidelse af husdyrproduktion rejste Folketingets Ombudsmand i et brev af 14. oktober 2011 over for Natur- og Miljøklagenævnet af egen drift en sag

28. juni 2013

Forvaltningsret

1113.3 – 114.9 – 12.1 – 9

om Miljøklagenævnets aftale med Kammeradvokaten om dennes bistand i forbindelse med forberedelse af sager. Miljøklagenævnet var pr. 1. januar 2011 blevet en del af Natur- og Miljøklagenævnet.

Herefter modtog jeg udtalelser af 5. og 6. marts 2012 fra henholdsvis Kammeradvokaten og Natur- og Miljøklagenævnet vedrørende delegation af opgaver til Kammeradvokaten. Samtidig modtog jeg akter vedrørende nævnets og Kammeradvokatens aftale om dennes behandling af 103 husdyrbrugssager, herunder Kammeradvokatens evalueringsrapport af 1. februar 2010 om samarbejdet om afvikling af en række konkrete husdyrbrugssager.

Den 3. september 2012 modtog jeg fra Natur- og Miljøklagenævnet en supplerende udtalelse samt yderligere oplysninger om samarbejdet mellem Kammeradvokaten og nævnet om de pågældende sager.

2. Aftalen mellem Miljøklagenævnet og Kammeradvokaten om bistand i 103 sager om husdyrbrug

Det fremgår af de oplysninger, som jeg har modtaget fra Natur- og Miljøklagenævnet, at Miljøklagenævnet i april 2009 indgik aftale med Kammeradvokaten om, at denne skulle bistå nævnet med behandlingen af klager over kommunale afgørelser vedrørende husdyrbrug efter miljøbeskyttelsesloven. Aftalen kom i stand, fordi der i nævnet lå et større antal uafsluttede sager, i forbindelse med at nævnet som et led i strukturreformen i 2007 overtog klagesager om husdyrbrug fra Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, samtidig med at nævnet efter ikrafttrædelsen den 1. januar 2007 af en ny lov om miljøgodkendelse af husdyrbrug havde modtaget et stort antal nye sager om godkendelse af husdyrbrug.

I slutningen af 2008 havde nævnet 378 uafsluttede sager om godkendelse af husdyrbrug. 103 af disse sager stammede tilbage fra miljøbeskyttelseslovens tid, mens resten vedrørte den nye lov. Samtidig modtog nævnet nye klagesager. På finansloven for 2009 blev der ekstraordinært afsat 18,4 mio. kr. med henblik på at nedbringe behandlingstiderne for bl.a. klagesager om husdyrbrug. Nævnet besluttede at afvikle de gamle sager fra miljøbeskyttelsesloven med bistand fra Kammeradvokaten.

Ifølge aftalen mellem nævnet og Kammeradvokaten omfattede Kammeradvokatens bistand behandlingen af fire typer afgørelser inden for husdyrbrugsområdet. Aftalen blev efter sit indhold indgået under hensyntagen til de almindelige forvaltningsretlige principper om forvaltningsmyndighedens overladelse af opgaver til private. Af en evalueringsrapport fra 1. februar 2010 fremgår, at 77 af sagerne var afgjort den 1. februar 2010, og at Kammeradvokaten forventede, at samtlige sager var afgjort inden udgangen af samme måned.

Efter at Miljøklagenævnet pr. 1. januar 2011 blev sammenlagt med Naturklagenævnet til Natur- og Miljøklagenævnet, er der gennemført to projekter mægen til 2009-projektet og efter samme procedure. Kammeradvokatens bistand i disse sager ophørte med udgangen af 1. kvartal 2012.

Efter det oplyste omfattede Kammeradvokatens bistand i forbindelse med husdyrbrugssagerne i 2009 både den generelle tilrettelæggelse af behandlingen af de pågældende sagstyper og konkret sagsbehandling.

Kammeradvokaten udviklede således i samarbejde med Miljøklagenævnet en række arbejdsredskaber i form af afgørelsesskabeloner, tjeklister, notater m.v. Derudover udarbejdede Kammeradvokaten juridiske notater om forskellige tvivlsspørgsmål i forbindelse med behandlingen af de konkrete sager. Kammeradvokatens bistand i de konkrete sager bestod i, at de 103 klagesager blev forelagt for Kammeradvokaten til juridisk udredning, og at Kammeradvokaten i disse sager afleverede udkast til afgørelse til nævnet. Alle sagerne blev behandlet på grundlag af instrukser fastsat af nævnet, og sagsbehandlingen i de konkrete sager foregik i samarbejde med nævnet.

I nævnet blev der etableret en projektgruppe bestående af en ankechef, en tekniker og en chefkonsulent, som havde det overordnede ansvar for projektets gennemførelse. Miljøklagenævnets tekniske medarbejder stod for tilvejebringelse og vurdering af tekniske oplysninger i sagerne, mens advokater hos Kammeradvokaten tog sig af den øvrige del af sagsoplysningen, den foreløbige retlige vurdering og udformningen af udkast til afgørelser. Efter det oplyste blev alle væsentlige beslutninger i forbindelse med oplysning og ekspedition af sagerne truffet endeligt af nævnet.

Under hele forløbet blev der jævnligt holdt møder mellem projektgruppen og Kammeradvokaten. Projektgruppen gennemgik hver enkelt sag og drøftede sagens udfald, hvorefter nævnets foreløbige vurdering og udkast til eventuelle vilkårsændringer blev sendt til Kammeradvokaten sammen med et teknisk notat. Herefter udarbejdede Kammeradvokaten et udkast til afgørelse, som blev sendt til Miljøklagenævnet, der gennemgik udkastet. Udkastet med eventuelle ændringer blev derpå returneret til Kammeradvokaten, med henblik på at denne sendte det til partshøring.

Efter partshøringen indarbejdede Kammeradvokaten de eventuelle høringsvar og foretog de fornødne rettelser som følge af høringen. Efter at have modtaget det endelige udkast gennemgik Miljøklagenævnet på ny udkastet. Hvis udkastet kunne godkendes, blev det underskrevet af ankechefen, og afgørelsen blev derpå udsendt af nævnet.

Telefonhenvendelser fra klagere blev i almindelighed henvist af Kammeradvokaten til Miljøklagenævnet. I de tilfælde, hvor Kammeradvokaten modtog telefonhenvendelser, blev der lavet notat, som blev sendt til nævnet. Kammeradvokaten svarede på anmodninger om udsættelse af frister for partshøring efter aftale med nævnet. Kammeradvokaten tog ikke stilling til spørgsmål om indsigelse eller indsiget efter persondataloven.

I udtalelsen af 6. marts 2012 til mig sammenfattede Natur- og Miljøklagenævnet Kammeradvokatens bistand i de enkelte sager således:

- ' – Gennemgang af sagens akter og Miljøklagenævnets notat med instruks for sagens behandling.
- Udarbejdelse af udkast til afgørelse, herunder rådgivning om juridiske spørgsmål.
- Afsendelse af partshøringsbreve ('agterskrivelser').
- Evt. og i begrænset omfang opklarende sagsforberedelse, herunder forespørgsler til kommunerne om status for sagerne, ejerskab mv. efter nærmere aftale med nævnet.
- Indarbejdning af høringskommentarer.'

Hos Kammeradvokaten blev arbejdet udført af en projektgruppe bestående af en partner, fem advokater og advokatfuldmægtige, en sekretær og et antal studenter. De samme jurister med en enkelt undtagelse varetog arbejdet i hele perioden. Medarbejderne blev udvalgt således, at det blev sikret, at gruppen havde miljøretlig kompetence og erfaring med udarbejdelse af myndighedsafgørelser. Fordelingen af sagerne blandt medarbejderne skete med henblik på, at der opstod en vis specialisering. Miljøklagenævnet blev løbende orienteret om fordelingen af sager på medarbejdere, frister for aflevering af 1. udkast og fristudsættelser.

3. Adgangen til delegation af myndighedsudøvelse i afgørelsessager til private

3.1. Litteratur og myndigheds- og lovgivningspraksis m.v.

Der foreligger ikke lovhjemmel til den aftale, som er indgået mellem Miljøklagenævnet og Kammeradvokaten. Det retlige problem i sagen er derfor, om en sådan hjemmel kan anses for påkrævet.

Spørgsmålet er generelt behandlet adskillige steder i den juridiske litteratur m.v., jf. bl.a. Jon Andersen, *Socialforvaltningsret*, 4. udgave (2012), s. 154 f., Frederik Gammelgaard, *Kommunal erhvervsvirksomhed* (2004), s. 169 ff., Poul Andersen, *Dansk Forvaltningsret*, 5. udgave (1965), s. 300 ff., især side 303 f., betænkning nr. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati, s. 121-124, Bent Christensen, *Forvaltningsret* (1997), s. 307, og Myndighedsopgaver og

udlicitering, responsum fra 1997, Jens Garde m.fl., Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 67 f., Carsten Henriksen, Rammebetingelser for udlicitering af myndighedsopgaver, responsum fra 2004 og Forvaltningsretlige perspektiver (2006), s. 423 ff., Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 143-146, s. 487 og s. 735, Marie-Louise Holle, Hæftelsesansvar for selvstændigt virkende tredjemænd (2012), s. 141-157, Ellen Margrethe Basse (red.), Miljøretten 1 – Almindelige emner (2006), s. 340 f., Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 3. udgave (2010), s. 204 f., og Eivind Smith, Tidsskrift for Retsvitenskap 1976, s. 360 ff.

Der er almindelig enighed om, at delegation af *afgørelseskompetence* kræver klar lovhjemmel.

Der er også almindelig enighed om, at det som udgangspunkt ikke kræver udtrykkelig hjemmel at lade private stå for den *rent praktiske udførelse af opgaver*, for så vidt der ikke er tale om myndighedsudøvelse.

Der er nogen usikkerhed med hensyn til hjemmelskravet, når der er tale om delegation af *forberedelsen af afgørelsessager*. Der er bred tilslutning til, at tekniske og mindre selvstændige dele af sagsoplysningen kan overlades til private uden udtrykkelig hjemmel. Nogle forfattere peger på, at hjemmelskravets indhold ikke blot afhænger af indholdet og omfanget af de opgaver, der delegeres, men også af de nærmere vilkår, som delegationen gennemføres på, og af, hvem der delegeres til.

Ombudsmanden har i flere sager, bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 499*, og for 2008, s. 463*, givet udtryk for, at delegation af afgørelseskompetence til private kræver udtrykkelig lovhjemmel, mens sagsforberedelse i en vis udstrækning kan delegeres uden tilsvarende lovhjemmel. Den nærmere rækkevidde af denne delegationsmulighed beror efter de nævnte udtalelser på den konkrete tilrettelæggelse af den private deltagelse i sagens behandling.

Ankestyrelsen har ligeledes lagt til grund, at delegation til private af kompetencen til at træffe afgørelse kræver klar lovhjemmel, jf. bl.a. principafgørelserne 105-10 og 27-12. Adgangen for kommuner til at overlade til private aktører at deltage i sagsbehandlingen er efter Ankestyrelsens opfattelse forholdsvis snæver, jf. herved principafgørelserne 226-10 og 159-12.

Statsforvaltningen Hovedstaden har i flere sager tilsvarende lagt til grund, at afgørelseskompetence ikke kan delegeres, medmindre der foreligger klar lovhjemmel hertil. Muligheden for uden tilsvarende lovhjemmel at delegere sagsbehandlingen til private omfatter efter statsforvaltningens opfattelse mere underordnede og uselvstændige sagsbehandlingskridt, jf. bl.a. udtalelser af 15. januar og 1. februar 2010 vedrørende henholdsvis Frederikssund og Brøndby

Kommunes overladelse til private virksomheder af forberedelse af sager om støtte til handicapbiler. Statsforvaltningen Syddanmark har i flere sager givet udtryk for, at kommuners adgang til – uden klar hjemmel – at delegere sagsbehandling til selvstændige juridiske organer beror på den konkrete tilrettelæggelse af delegationen, især at det sikres, at kommunens afgørelse er udtryk for en reel stillingtagen til sagens udfald. Udtalelserne findes på hjemmesiden www.statsforvaltning.dk.

Der er i lovgivningen adskillige bestemmelser, der hjemler offentlige myndigheder adgang til at delegere både afgørelseskompetence og anden myndighedsudøvelse til private. Som eksempler kan nævnes følgende:

§ 4 b i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (lovbekendtgørelse nr. 415 af 24. april 2013), § 19 i lov om sygedagpenge (lovbekendtgørelse nr. 653 af 26. juni 2012 med senere ændringer), § 47 a i lov om aktiv socialpolitik (lovbekendtgørelse nr. 190 af 24. februar 2012 med senere ændringer), § 5 i lov om integration af udlændinge i Danmark (lovbekendtgørelse nr. 1071 af 16. november 2012), § 55 i lov om almene boliger m.v. (lovbekendtgørelse nr. 884 af 10. august 2011 med senere ændringer), lov om godkendelse og syn af køretøjer (lovbekendtgørelse nr. 959 af 24. september 2012), § 22 i lov om sikkerhed til søs (lovbekendtgørelse nr. 654 af 15. juni 2010 med senere ændringer), § 9, stk. 2, i lov om vejledning om uddannelse og erhverv samt pligt til uddannelse, beskæftigelse m.v. (lovbekendtgørelse nr. 671 af 21. juni 2010), § 152, stk. 2, i luftfartsloven (lovbekendtgørelse nr. 959 af 12. september 2011), § 17 i lov om en Cityring (lov nr. 552 af 6. juni 2007), § 31, stk. 2, i lov om fremme af energibesparelser i bygninger (lovbekendtgørelse nr. 636 af 19. juni 2012), § 8, stk. 2, i lov om administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond (lov nr. 1599 af 20. december 2006), § 58, stk. 3 og 4, i lov om fødevarer (lovbekendtgørelse nr. 250 af 8. marts 2013), § 13, stk. 1, i beredskabsloven (lovbekendtgørelse nr. 660 af 10. juni 2009), § 4, stk. 2, i lov om erhvervsfremme (lovbekendtgørelse nr. 1715 af 16. december 2010), § 186, stk. 4, i søloven (lovbekendtgørelse nr. 856 af 1. juli 2010 med senere ændringer) og § 83 a i lov om værdipapirhandel m.v. (lovbekendtgørelse nr. 219 af 20. februar 2013 med senere ændringer).

Der ses ikke i forbindelse med gennemførelsen i Folketinget af den nævnte lovgivning mere generelt at være taget stilling til adgangen til uden klar lov-hjemmel at delegere myndighedsudøvelse til private. I de almindelige bemærkninger til lovforslag i 2009 om ændring af sygedagpengeloven anførtes dog følgende (FT 2008-09, tillæg A, lovforslag nr. L 165 af 12. marts 2009):

'Brugen af andre aktører skal være så fleksibel som mulig. Jobcentrene kan allerede i dag bruge andre aktører i sygeopfølgningen, men andre aktører kan ikke som i den øvrige beskæftigelsesrettede indsats udføre myndighedsopga-

ver for personer på sygedagpenge. Selvom kommunen har gode erfaringer med at bruge en anden aktør til at følge op over for og give tilbud til sygemeldte kontanthjælpsmodtagere, kan kommunen ikke bruge den anden aktør til en sygedagpengemodtager, der står i samme situation, da der ikke i sygedagpengeloven er hjemmel til, at andre aktører kan udføre myndighedsopgaver.'

Spørgsmålet om delegation fra kommuner til kommunale fællesskaber blev omtalt i forbindelse med en ændring i 2006 af miljøbeskyttelsesloven. I de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2, til lovforslaget (FT 2006-07, tillæg A, lovforslag nr. 40 fremsat den 5. oktober 2006) stod bl.a.:

'I overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kræver det særlige holdepunkter i lovgivningen at overføre kommunalbestyrelsens kompetence til udøvelse af myndighedsopgaver til et kommunalt fællesskab. Dette svarer til, hvad der efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger gælder for kommunalbestyrelsens delegation af myndighedsbeføjelser til en anden kommune og er begrundet i det forhold, at en fravigelse af den i lovgivningen fastlagte fordeling af ansvaret for udøvelse af myndighedskompetence kræver lovhjemmel.

Ved myndighedsopgaver eller myndighedsudøvelse forstås den virksomhed, som består i at regulere borgernes virksomhed, typisk i form af meddelelse af forbud, påbud, tilladelser og henstillinger. Der er tale om en retligt bestemt virksomhed i modsætning til faktisk prægede handlinger, dvs. driftsopgaver. Dog findes visse faktiske handlinger, der utvivlsomt er myndighedsudøvelse. Dette omfatter i hvert fald brug af faktisk tvangsmagt, f.eks. faktiske tvangsindgreb og magtanvendelse. Det bemærkes, at miljøbeskyttelseslovens § 87, jordforureningslovens § 57, stk. 1, og vandforsyningslovens § 64 giver personer, der er bemyndiget hertil, adgang til bl.a. offentlige og private ejendomme i forbindelse med f.eks. undersøgelser i samme omfang, som myndighederne har.

Varetagelse af driftsopgaver i kommunale fællesskaber forudsætter ikke særlig lovhjemmel, og lovforslaget berører ikke mulighederne herfor.'

Lovgivningspraksis må anses for at underbygge den almindelige antagelse i teori og administrativ praksis om, at delegation af afgørelseskompetence kræver udtrykkelig lovhjemmel. Der er endvidere støtte for, at delegation af andre opgaver i forbindelse med offentlige myndigheders behandling af sager i en vis udstrækning kan ske uden udtrykkelig hjemmel, såfremt delegationen ikke indebærer, at myndighedsopgaver overføres til private.

3.2. Min generelle vurdering af spørgsmålet

3.2.1. På baggrund af det, der er anført ovenfor, kan det efter min opfattelse lægges til grund, at delegation til private af *afgørelseskompetence* forudsætter lovhjemmel.

Det gælder ikke kun i forhold til endelige afgørelser i de pågældende sager (i det foreliggende tilfælde afgørelserne om husdyrbrug), men også f.eks. beslutninger, der træffes undervejs i sagen, og som har karakter af afgørelser (forvaltningsakter). På dette punkt må der tages udgangspunkt i forvaltningslovens almindelige afgørelsesbegreb, jf. lovens § 2, stk. 1. Det indebærer bl.a., at afgørelser om f.eks. ret til partsaktindsigt efter forvaltningsloven og persondataloven ikke kan delegeres til private.

3.2.2. Det må derimod lægges til grund, at der ikke gælder et almindeligt krav om lovhjemmel, når det alene drejer sig om inddragelse af (delegation til) private i *forberedelsen* af afgørelsessager.

Det må her bl.a. indgå, at der – i modsætning til ved delegation af egentlig afgørelseskompetence – ikke er tale om, at den pågældende private aktør endeligt kan fastlægge borgernes retsstilling.

Det må også indgå, at inddragelse af private aktører i myndighedernes sagsforberedelse kan tjene væsentlige hensyn i forhold til borgerne, f.eks. i tilfælde, hvor der som følge af sagsbelastningen i den pågældende myndighed ellers ikke ville kunne træffes afgørelse inden for rimelig tid.

Både principielle og reale hensyn taler således efter min opfattelse for ikke at anlægge en meget restriktiv linje i spørgsmålet.

3.2.3. Det er samtidig klart, at der må stilles en række krav til sådanne ordninger, bl.a. med det sigte, at den enkelte borgers retsstilling ikke alligevel forringes som følge af inddragelsen af private – f.eks. ved at de sagsbehandlingsregler, der gælder for den offentlige forvaltning, i realiteten omgås.

Det er næppe muligt på det generelle plan at gøre udtømmende op med problemstillingen, men de væsentligste synspunkter kan efter min opfattelse sammenfattes således:

- Den private aktør må have den nødvendige fagkyndige ekspertise til at udføre opgaven, og opgaven må kunne udføres, uden at der opstår interessekonflikter i forhold til myndigheden. F.eks. vil et privat advokatfirma naturligvis ikke kunne varetage opgaver for myndigheden i en sag, hvor firmaet samtidig repræsenterer den private part i sagen.

- De sagsskridt m.v., som den private aktør foretager, må leve op til de saglige og retssikkerhedsmæssige krav m.v., der stilles til den offentlige forvaltning. Den private aktør må derfor i almindelighed iagttage helt de samme regelsæt som den ansvarlige myndighed, herunder offentligretlige regler og grundsætninger. Det indebærer bl.a., at indhentelse af oplysninger må ske indenfor de samme retlige rammer, som gælder for offentlige forvaltningsmyndigheder, at f.eks. partshøring må ske i overensstemmelse med forvaltningsloven, og at der iagttages fortrolighed i overensstemmelse med lovgivningens almindelige regler. Med hensyn til sidstnævnte spørgsmål bemærker jeg, at straffelovens grundlæggende regler om tavshedspligt også gælder for private, der udfører opgaver for offentlige myndigheder, jf. lovens § 152 a. Også persondataloven omfatter såvel offentlige myndigheder som private dataansvarlige, jf. lovens § 1 og § 42.
- Ordningen må være tilrettelagt på en sådan måde, at der er sikkerhed for, at den heller ikke i øvrigt medfører tab af rettigheder for den private part i sagen. Der må således være udstukket retningslinjer, som sikrer, at der ikke i realiteten delegeres afgørelseskompetence, samt retningslinjer for, hvilke skridt der i øvrigt skal foretages af myndigheden, og hvilke den private skal udføre.
- Den delegerende myndighed må – både formelt og reelt – stå inde for den afgørelse, der bliver truffet, og for sagsbehandlingen i den forbindelse. Det indebærer bl.a., at det oplysningsgrundlag, som den private aktør har tilvejebragt, må forelægges for myndigheden til kvalitetssikring, og at der hos myndigheden må ske en selvstændig vurdering af oplysningsgrundlaget, inden der træffes afgørelse. Myndigheden har også pligt til at påse, at selve udsendelsen af afgørelsen sker i overensstemmelse med de generelle forvaltningsretlige regler.

3.2.4. Endelig vil det efter min opfattelse have betydning, hvor omfattende delegationen er, både med hensyn til andelen af myndighedens sager og delegationens tidsmæssige udstrækning. F.eks. vil ordninger, hvorefter private aktører på mere varig basis står for sagsforberedelsen, i almindelighed ikke kunne anses for tilladelige.

Det er næppe muligt mere præcist at fastlægge grænserne på dette punkt.

3.3. Min vurdering af Miljøklagenævnets aftale med Kammeradvokaten

3.3.1. Miljøklagenævnet, som blev sammenlagt med Naturklagenævnet i 2011, havde sit retlige grundlag i kapitel 12 i miljøbeskyttelsesloven. §§ 102, 104 og 106 i loven indeholdt bl.a. følgende regler:

'§ 102. Miljøklagenævnet er klagemyndighed for administrative afgørelser i det omfang, det fastsættes i lovgivningen.

Stk. 2. Nævnet er uafhængigt af instruktioner om den enkelte sags behandling og afgørelse.'

'§ 104. Miljøklagenævnet består af en formand, én eller flere stedfortrædere for denne og et antal beskikkede sagkyndige medlemmer.

Stk. 2. Nævnets administration varetages af et sekretariat, der tillige bistår med behandlingen af de sager, der indbringes for nævnet.

Stk. 3. Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler for Miljøklagenævnets virksomhed.'

'§ 106. Afgørelsen i de enkelte sager træffes af formanden eller en stedfortræder samt to eller fire beskikkede medlemmer. De beskikkede medlemmer udpeges af formanden med lige mange fra hver af de to grupper, der er nævnt i § 105, stk. 2.

Stk. 2. Afgørelser i Miljøklagenævnet træffes ved stemmeflertal.

Stk. 3. Formanden eller dennes stedfortræder kan på nævnets vegne træffe afgørelse i sager, der ikke indeholder spørgsmål af større eller principiel betydning, samt i sager, hvis afgørelse alene beror på en juridisk vurdering.'

Miljøklagenævnet var, i lighed med det nuværende Natur- og Miljøklagenævn, en uafhængig kollegialt sammensat administrativ myndighed. Der er ikke tvivl om, at det ikke ville være foreneligt med de almindelige principper for delegation, hvis nævnet uden støtte i lovgivningen delegerede kompetencen til at træffe *afgørelser* til private (eller til andre myndigheder), jf. ovenfor.

3.3.2. Det fremgik af § 104, stk. 2, at nævnets administration blev varetaget af et sekretariat, som også bistod nævnet med behandlingen af de sager, der blev indbragt for nævnet. I forslag til lov om Natur- og Miljøklagenævnet, FT 2009-10, lovforslag nr. L 103, er der i de almindelige bemærkninger, afsnit 3.5.2, anført følgende om nævnets sekretariat:

'Nævnet betjenes af ét sekretariat, der ledes af formanden med bistand af et antal stedfortrædere.

I overensstemmelse med det ulovbestemte forvaltningsretlige officialprincip drager sekretariatet omsorg for sagens forberedelse. Sekretariatet sørger i den forbindelse for oplysning af sagen bl.a. ved høring af sagens parter samt efter omstændighederne andre med interesse i sagen. Sekretariatet kan endvidere indhente erklæringer fra særligt sagkyndige uden for nævnet eller foretage besigtigelse. Sagsoplysningen sker dog som udgangspunkt på skriftligt grundlag.'

Bemærkningerne tager sigte på Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat, som viderefører den nævnte bestemmelse i miljøbeskyttelsesloven.

Selvom bemærkningerne isoleret set kan pege i retning af, at det er *sekretariatet*, der skal forestå sagsbehandlingen, er der ikke holdepunkter for at anse dette som en fravigelse af de almindelige ulovbestemte principper om myndigheders adgang til at foretage *ekstern* delegation af forberedelsen af sager, herunder til private. Det skyldes, at bemærkningen ikke kan antages at tage sigte på de retlige grænser for *ekstern* delegation, men derimod de nærmere betingelser for *intern* delegation.

Om aftalen mellem Miljøklagenævnet og Kammeradvokaten om bistand til at behandle 103 klagesager var lovlig, må derfor vurderes på grundlag af almindelige ulovbestemte principper, jf. nærmere ovenfor.

3.3.3. Kammeradvokaten er et privat advokatfirma, Advokatfirmaet Poul Schmith, som siden 1936 har haft en aftale med staten om at varetage rets-sager og andre advokatopgaver, herunder juridisk rådgivning, for samtlige statsinstitutioner. Stillingen som kammeradvokat er et personligt hverv, som bliver tildelt en privatpraktiserende advokat ved kongelig udnævnelse. Den seneste aftale blev indgået i februar 2004, og samtidig blev advokat Karsten Hagel-Sørensen ved kongelig resolution udnævnt til kammeradvokat. Ifølge den gældende aftale kan Advokatfirmaet Poul Schmith have andre klienter end staten, men er forpligtet til ikke at påtage sig opgaver, som indebærer risiko for interessekonflikt med staten i noget omfang af betydning.

Ifølge Økonomistyrelsens vejledning af oktober 2008 om kammeradvokatordningen (www.kammeradvokaten.dk) omfatter aftalen også institutioner, som ledes af et uafhængigt nævn. Statsinstitutioner er som altovervejende hovedregel forpligtet til at benytte sig af Kammeradvokaten til at udføre advokatopgaver. Bistand til at udføre og tilrettelægge den konkrete sagsbehandling hos statslige myndigheder indgår ikke som en del af de opgaver, aftalen og vejledningen beskriver.

Indtil 1936 var Kammeradvokaten et særligt offentligt embede, som varetog statens civile advokatopgaver. På baggrund af det tætte og særegne forhold til staten anså Folketingets Ombudsmand sig i en periode delvis kompetent over for Kammeradvokaten, jf. Folketingets Ombudsmand beretning for 1957, s. 136*. Denne opfattelse er dog senere forladt (se forslag til lov om Folketingets Ombudsmand, FT 1995-96, tillæg A, s. 1711, lovforslag nr. 57 fremsat den 2. november 1995).

3.3.4. Indledningsvis kan det konstateres, at aftalen med Miljøklagenævnet indebar, at Kammeradvokaten påtog sig at udføre dele af sagsbehandlingen i en række sager om husdyrbrug. Der var således ikke tale om delegation af

Miljøklagenævnets *afgørelseskompetence* i de pågældende sager, men alene om delegation af kompetence til at stå for visse dele af *sagsforberedelsen*.

Kammeradvokaten må anses for fagligt egnet til at påtage sig de opgaver, som efter aftalen skulle udføres.

Udformningen og tilrettelæggelsen af den del af sagsbehandlingen, som blev udført af Kammeradvokaten, skete i et tæt og løbende samarbejde mellem Miljøklagenævnet og Kammeradvokaten, og fordelingen af opgaverne mellem nævnets sekretariat og Kammeradvokatens medarbejdere blev besluttet på grundlag af en aftale, som parterne i fællesskab justerede undervejs.

Ifølge aftalen skulle de enkelte sager bevæge sig i et flow mellem nævnets projektgruppe og medarbejderne hos Kammeradvokaten. Derved blev der skabt sikkerhed for, at sagerne både startede og sluttede i nævnet. Den tekniske del af sagsbehandlingen blev udført af nævnet, mens hovedparten af den juridiske del af sagsbehandlingen blev udført af Kammeradvokaten i overensstemmelse med nævnets beslutninger herom.

De endelige udkast til afgørelser blev udarbejdet af Kammeradvokaten, men efter forudgående proces mellem nævnet og Kammeradvokaten. Den endelige afgørelse i sagerne blev truffet og udsendt af nævnet i overensstemmelse med den interne lovbestemte kompetencefordeling mellem nævnet og nævnets formand.

Jeg må efter de foreliggende oplysninger også i øvrigt lægge til grund, at Kammeradvokatens sagsbehandling skete inden for de rammer, som jeg har skitseret ovenfor under pkt. 3.2.

4. Konklusion

Sammenfattende er det derfor min opfattelse, at Kammeradvokatens bistand til Miljøklagenævnet i forbindelse med behandlingen af de 103 klagesager om husdyrbrug var i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper om delegation af myndighedsudøvelse til private.

...”

NOTER: (*) FOB 1957, s. 136, FOB 2005, s. 499, og FOB 2008, s. 463.