



Statens tilsyn med kommunerne

Betænkning nr. 1395

Betænkning fra det af indenrigsministeren den 22. juli 1997 nedsatte udvalg om retlig kontrol med kommunale og amtskommunale beslutninger

- [Kolofon](#)
- [Indholdsfortegnelse](#)





Indholdsfortegnelse

- [Indledning](#)
- [Sammenfatning af udvalgets forslag](#)
- [Redegørelse for gældende ret](#)
- [Udvalgets overvejelser](#)
- [Redegørelse for norsk og svensk rets regler om tilsyn med kommuner og rekurs af kommunale afgørelser](#)
- [Udvalgets lovudkast med bemærkninger](#)
- [Litteraturliste](#)
- [Bilag](#)



Betænkning nr. 1395 Statens tilsyn med kommunerne

Betænkning fra det af indenrigsministeren den 22. juli 1997 nedsatte udvalg om retlig kontrol med kommunale og amtskommunale beslutninger

Udgiver:

Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 6
DK-1216 København K

Tryk:

Interprint A/S

Oplag:

2.500 eksemplarer

ISBN:

87-90 954-65-3
87-90 954-68-8 (elektronisk version)

Publikationen kan købes ved henvendelse til:

Statens Information
Publikationsafdelingen
Postboks 1103
1109 København K
Tlf.: 3337 9228
Fax: 3337 9280
sp@si.dk

Pris:

100 kr. inkl. moms for betænkning 1395 samt bilag

Betænkningen med bilag er tilgængelig på <http://www.inm.dk>



Indledning

Indhold:

[A. Udvalgets nedsættelse og kommissorium](#)

[B. Udvalgets sammensætning](#)

[C. Udvalgets arbejde](#)

[D. Forkortelser m.v.](#)

A. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Den 22. juli 1997 nedsatte indenrigsministeren udvalget vedrørende retlig kontrol med kommunale og amtskommunale beslutninger (Klagereformudvalget).

Udvalget fik følgende kommissorium:

"Baggrund for udvalgsarbejdet

Efter grundlovens § 82 skal kommunernes ret til selvstændigt at styre deres anliggender under statens tilsyn ordnes ved lov. De almindelige kommunale tilsynsmyndigheder, tilsynsrådene og indenrigsministeren, varetager i henhold til reglerne i lov om kommunernes styrelse et almindeligt tilsyn med kommuner og amtskommuner. Tilsynet er hovedsageligt et legalitetstilsyn.

Herudover kan en række af de afgørelser, kommunerne og amtskommunerne træffer, i henhold til gældende lovgivning påklages til enten et særligt, uafhængigt klageorgan eller et ministerium.

Folketingets Ombudsmand har fra den 1. januar 1997 tillige fuldt indseende med den kommunale og amtskommunale forvaltning.

Ud over de nævnte klage- og tilsynsmyndigheder har de enkelte ministerier på ulovbestemt grundlag et såkaldt overtilsyn med kommunerne og amtskommunerne.

Der er således mange aktører – klageinstanser, de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder, ministerierne i kraft af deres ulovbestemte overtilsyn samt Folketingets Ombudsmand – der alle (i forskelligt omfang og med forskellige reaktionsmuligheder) har kompetence til at efterprøve kommunale og amtskommunale afgørelser m.v.

Kompetencefordelingen mellem de forskellige myndigheder kan give anledning til tvivl. Der kan endvidere rejses spørgsmål om hensigtsmæssigheden af, at myndighederne har forskellige reaktionsmuligheder over for ulovlige afgørelser m.v. Forskellene kan således undertiden forekomme mindre velbegrundede og forståelige.

De mange aktører og til tider uklare kompetenceforhold indebærer, at det kan være vanskeligt for borgerne at få et overblik over, hvilke administrative myndigheder der kan efterprøve en given kommunal eller amtskommunal afgørelse.

Særligt vedrørende de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder gælder, at tilsynsmyndighedernes organisation er begrundet i historiske forhold. Som følge af, at det tilsyn, som udøves af de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder, er ændret fra at være et godkendelsestilsyn til det nuværende legalitetstilsyn, er en reform af myndighedernes organisation i stigende grad blevet aktualiseret.

Udvalgets opgaver

Udvalget skal redegøre for de gældende klage- og tilsynsordninger på det kommunale og amtskommunale område. Redegørelsen skal ikke omfatte skatteområdet, og udvalget kan beslutte at udelade andre områder, hvis udvalget finder det hensigtsmæssigt.

Udvalget skal endvidere overveje spørgsmålet om forholdet mellem på den ene side det almindelige kommunale tilsyn og på den anden side rekurs- og klageinstanser og sektortilsynet samt vurdere, hvorvidt der er behov for ændringer i de almindelige kommunale tilsynsmyndigheders opgaver og organisation.

I udvalgets overvejelser skal særligt inddrages hensynet til en klar kompetencefordeling med henblik på at skabe et for borgerne mere effektivt og overskueligt klage- og tilsynssystem."

B. Udvalgets sammensætning

Udvalget har haft følgende medlemmer:

Formand:

Fhv. landsdommer Ib Dalgas Rasmussen.

Medlemmer:

Professor, dr. jur. Bent Christensen (personligt udpeget). I januar 1998 indtrådte professor, dr. jur. Steen Rønsholdt (personligt udpeget) efter professor, dr. jur. Bent Christensens død.

Statsamtmand Bente Flindt Sørensen, udpeget af Statsamtsamtmandsforeningen.

Kontorchef Hans Otto Jørgensen, udpeget af Kommunernes Landsforening.

Juridisk konsulent Birgitte Sørensen, udpeget af Amtsrådsforeningen.

Kontorchef Inge Olsen, udpeget af Københavns- og Frederiksberg Kommuner. Afløst i juni 1998 af kontorchef Vibeke Iversen.

Fuldmægtig Niels Fenger, udpeget af Justitsministeriet.

Afdelingschef Emil le Maire, udpeget af Indenrigsministeriet. Afløst i juni 2000 af departementschef Niels Preisler, efter at Emil le Maire var udnævnt til overpræsident.

Sekretariatsbetjeningen af udvalget har været organiseret og ledet af Indenrigsministeriets 4. kommunekontor.

Udvalgets faste sekretariat har bestået af kontorchef Torben Sørensen, der pr. 1. maj 1998 blev afløst af kontorchef Pernille Christensen som sekretariatschef, specialkonsulent Egil Husum (sekretær), chefkonsulent Lise Brandi-Hansen og assistent Kathrine M. Grølsted. Endvidere har fuldmægtig Ulrich Stigaard Jensen, fuldmægtig Malene Hyldgaard Benson, fuldmægtig Sidsel Diemer Leonhardt og overassistent Susan Strøbæk medvirket ved sekretariatsbetjeningen af udvalget.

C. Udvalgets arbejde

Udvalget har i perioden fra 8. oktober 1997 holdt i alt 28 møder, hvoraf 13 har været heldagsmøder.

Udvalget indledte sit arbejde med en redegørelse for de gældende rekurs- og tilsynsordninger på det kommunale

og amtskommunale område. Redegørelsen findes i kapitel III. Dernæst har udvalget gjort sig en række overvejelser vedrørende det almindelige kommunaltilsyns opgaver og organisation samt forholdet til rekurs- og sektortilsynsmyndigheder. Overvejelserne findes i kapitel IV. Udvalget har på baggrund af overvejelserne udarbejdet et udkast til lovbestemmelser om kommunaltilsynet med bemærkninger. Lovudkastet findes i kapitel VI.

Udvalget har i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen for gældende ret været på studietur til Tilsynsrådet for Fyns Amt samt til det svenske Justitiedepartement og det norske Kommunal- og Regionaldepartement. Redegørelsen for norsk og svensk ret findes i kapitel V.

D. Forkortelser m.v.

I betænkningen er lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999) betegnet som KSL.

Ordet "kommune" omfatter i betænkningen såvel primærkommuner som amtskommuner og Københavns og Frederiksberg Kommuner. Tilsvarende betegner ordet "kommunal" også det, der er amtskommunalt.

I betænkningen er Folketingets Ombudsmands beretning betegnet som FOB og Ugeskrift for Retsvæsen som UfR.

Til betænkningen er knyttet en række bilag, der er optaget i et særligt bilagshæfte.

København, den 6. december 2000

Niels Fenger

Vibeke Iversen

Hans Otto Jørgensen

Niels Preisler

Ib Dalgas Rasmussen
formand

Steen Rønsholdt

Bente Flindt Sørensen

Birgitte Sørensen

Lise Brandi-Hansen

Pernille Christensen

Egil Husum

[Forside](#) - [Indhold](#) - [Forrige/Næste](#) - [Luk](#)

Sammenfatning af udvalgets forslag

Udvalgets forslag falder i tre dele: Forslag til omfattende ændringer af kommunaltilsynets organisation, forslag til visse ændringer vedrørende kommunaltilsynets funktion og opgaver samt enkelte forslag vedrørende forholdet mellem det almindelige kommunale tilsyn og andre rekurs- og tilsynsmyndigheder.

De af udvalgets forslag, som kræver ændring af lov om kommunernes styrelse, fremgår af et lovudkast med bemærkninger i betænkningens kapitel VI, og alle udvalgets forslag er nærmere begrundet i kapitel IV.

Ud over forslagene fremkommer udvalget med nogle anbefalinger, der navnlig vedrører valget mellem prøvelsesorganer.

Udvalget giver endvidere i kapitel III og i betænkningens bilag en omfattende redegørelse for de nuværende tilsyns- og klageordninger på det kommunale område.

Kommunaltilsynets organisation

Udvalgets flertal foreslår en helt ny struktur for tilsynet. De for hvert amt nedsatte tilsynsråd foreslås nedlagt og Indenrigsministeriet foreslås frigjort for de opgaver som kommunal tilsynsmyndighed, som ministeriet har i dag.

Det foreslås, at kommunaltilsynet i fremtiden organiseres med en første og en anden instans for alle kommuner og amtskommuner. Tilsynet i første instans med både kommuner og amtskommuner foreslås henlagt til vedkommende statsamtmand (og overpræsidenten i København). Statsamtmanden skal have bestået juridisk kandidateksamen. De sædvanlige over- og underordningsbeføjelser mellem Indenrigsministeriet og statsamterne foreslås afskåret for så vidt angår behandlingen af tilsynssager.

Tilsynet i anden instans foreslås udøvet af et nyoprettet, uafhængigt Tilsynsnævn, der skal have syv medlemmer. Alle medlemmer skal have bestået juridisk kandidateksamen, og det foreslås, at nævnets formand skal være højesteretsdommer. Af de øvrige medlemmer foreslås fem indstillet af henholdsvis Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommunalbestyrelser, Universiteternes Rektorkollegium og Advokatrådet. Indenrigsministeren skal udpege medlemmerne, herunder ét medlem uden forudgående indstilling fra anden side.

Tilsynsnævnet skal være rekursmyndighed i forhold til visse af statsamtmandenes afgørelser, navnlig om anvendelse af sanktioner. Derudover skal Tilsynsnævnet have adgang til af egen drift at tage sager op, der er af principiel eller generel betydning, eller som har alvorlig karakter. Tilsynsnævnet skal således have en styrende og koordinerende funktion. Nævnets beslutninger skal offentliggøres og indeholde oplysning om medlemmernes meninger og begrundelser for nævnets beslutninger.

Tilsynsnævnets beslutninger skal ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed. Nævnet vil være omfattet af Folketingets Ombudsmands virksomhed og nævnets beslutninger vil endvidere kunne indbringes for domstolene.

Et mindretal i udvalget (Birgitte Sørensen) foreslår, at der fortsat skal være et centralt tilsyn med amtskommunerne, eller et samlet centralt tilsyn med både kommuner og amtskommuner. Tilsynet kan som hidtil placeres i Indenrigsministeriet eller i et andet centralt organ med samme ekspertise.

Mindretallet kan tilslutte sig, at der oprettes et uafhængigt Tilsynsnævn som anden instans i det kommunale tilsyn. Mindretallet er endvidere enig i sammensætningen af nævnet, bortset fra at de kommunale parter bør have mulighed for at udpege politikere som medlemmer af nævnet, selv om de ikke er jurister.

Kommunaltilsynets funktion og opgaver

Udvalget foreslår, at der i lov om kommunernes styrelse generelt sker en kodificering af reglerne om kommunaltilsynets opgaver og virke.

Udvalget foreslår herunder, at det retsområde, som er omfattet af kommunaltilsynets legalitetstilsyn præciseres, således at tilsynet omfatter lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. I den forbindelse foreslås, at tilsynet som noget nyt skal omfatte alle lokale kommunale forskrifter, der er hjemlet i lovgivningen.

Som en styrkelse af kommunaltilsynet foreslås et nyt middel til oplysning af tilsynssagerne. Det foreslås, at der gives kommunaltilsynet – såvel statsamtmanden som Tilsynsnævnet – adgang til at foranstalte indenretslig afhøring.

Det har hidtil været en betingelse for kommunaltilsynets anvendelse af sanktioner, navnlig annullation og tvangsbøder, at en ulovlighed fremtræder med en vis klarhed (klarhedskriteriet). Udvalgets flertal foreslår, at denne betingelse skal bortfalde. Det er udvalgets flertals opfattelse, at kommunaltilsynets vurdering af, hvorvidt der foreligger en ulovlighed eller ej, bør ske efter de samme retningslinier, som gælder for domstolens vurdering heraf, således at kravet om, at der skal foreligge en særlig sikkerhed for, at en kommunal beslutning er ulovlig, bortfalder.

Et mindretal i udvalget (Hans Otto Jørgensen, Birgitte Sørensen og Vibeke Iversen) finder derimod, at de statslige tilsynsmyndigheder fortsat ikke bør have adgang til ved pålæggelse af sanktioner at "overreferere" de kommunale folkevalgte organers beslutninger i alle tilfælde af uenighed mellem amtsråd/kommunalbestyrelser og tilsynsmyndigheder om retlige spørgsmål, men må afstå herfra, når ulovligheden ikke er utvivlsom. Afklaring af sådanne retlige tvivlsspørgsmål bør som hidtil løses ved en domstolsafgørelse eller ved en lovændring. Dette gælder især for tvangsbøderne og det personlige ansvar, der har en særligt indgribende og alvorlig karakter for det enkelte medlem.

Forholdet mellem kommunaltilsynet og andre myndigheder

Kommunaltilsynet fører inden for alle sagsområder tilsyn med, at kommunerne overholder lovgivningen. Derudover findes der en række lovbestemte – normalt særligt sagkyndige – rekursmyndigheder, der på baggrund af klage fra en part i en sag, kan tage stilling til kommunernes afgørelser på det pågældende sagsområde. Endvidere er der på visse områder lovbestemte sektortilsynsordninger.

Udvalget foreslår ikke ændringer i denne kompetencefordeling, og kommunaltilsynet skal således ikke føre tilsyn med kommunernes overholdelse af lovgivning i det omfang, der er særlige rekurs- eller tilsynsmyndigheder, som kan tage stilling til en sag.

Har en rekurs- eller tilsynsmyndighed imidlertid ikke selv tilstrækkelige midler til at formå en kommune til at efterleve en afgørelse, som rekurs- eller tilsynsmyndigheden har truffet, vil kommunaltilsynet, der har hjemmel til at anvende sanktioner over for kommunerne, fortsat kunne anmodes om bistand.

Med henblik på at opnå en forenkling af tilsynet med kommunerne foreslår udvalget endvidere en præcisering af retstilstanden, således at det pligtmæssige tilsyn med kommunernes overholdelse af lovgivningen i enkeltsager ikke påhviler både kommunaltilsynet og – på ulovbestemt grundlag – de enkelte fagministerier. Pligten til at undersøge og behandle enkeltsager skal alene påhvile kommunaltilsynet.

Valg af prøvelsesorganer

Udvalget har på baggrund af gennemgangen af de gældende klage- og tilsynsordninger og overvejelserne herom, fundet anledning til at pege på, at man – for at undgå, at kontrolordningerne bliver uoverskuelige – inden indførelse af særligt hjemlede sektortilsynsordninger nøje overvejer behovet. I den forbindelse anbefaler udvalget, at sektortilsynsordninger alene etableres, når det tilsigtes at skabe et særligt sagkyndigt tilsyn, der tager sager op af egen drift, og som efter omstændighederne har pligt til at reagere i kommunale enkeltsager.

Herudover peger udvalget på, at opmærksomheden både i forbindelse med oprettelse af nye rekursordninger og eventuel revurdering af eksisterende ordninger bør være rettet mod det forhold, at rekursinstansen skal være i besiddelse af og have mulighed for at vedligeholde en høj grad af ekspertise på det pågældende fagområde.

Endelig peger udvalget på nogle faktorer, der efter udvalgets opfattelse bør have betydning for, om prøvelse af kommunale beslutninger skal ske ved administrativ rekurs, sektortilsyn eller kommunaltilsynet.

[Forside](#) - [Indhold](#) - [Førrige/Næste](#) - [Luk](#)



Redegørelse for gældende ret

Indhold:

A. Indledning og overblik

- [1. Historisk overblik](#)
 - [1.1. Kommunernes udvikling](#)
 - [1.2. Udviklingen i grundlæggende forhold vedrørende klage- og tilsynsordningerne](#)
- [2. Oversigt over klage- og tilsynsordninger på det kommunale område](#)
 - [2.1. Administrativ rekurs](#)
 - [2.2. Sektorstyring](#)
 - [2.3. Det almindelige kommunaltilsyn](#)
 - [2.4. Folketingets Ombudsmand](#)
 - [2.5. Domstolskontrol](#)

B. Rekurs

- [1. Rekursordninger på det kommunale område](#)
- [2. Beskrivelse af de enkelte rekursmyndigheder](#)

C. Sektorstyring

- [1. Indledning](#)
- [2. Lovbestemt sektorstyring](#)
 - [2.1. Lovbestemte tilsynsordninger](#)
 - [2.2. Call-in](#)
 - [2.3. Andre former for kontrol](#)
 - [2.4. Afslutning](#)
- [3. Sektorministeriernes ulovbestemte overtilsyn](#)
 - [3.1. Almindelig beskrivelse af overtilsynet](#)
 - [3.2. De af udvalget indsamlede oplysninger fra samtlige ministerier om deres praksis vedrørende udøvelsen af overtilsynet](#)

D. Kommunaltilsynet

- [1. Tilsynsrådenes og Indenrigsministeriets legalitetstilsyn med kommuner og amtskommuner m.fl.](#)
 - [1.1. Tilsynets organisation](#)
 - [1.2. Tilsynsmyndighedernes kompetence](#)
 - [1.3. Tilsynsmyndighedernes sagsrejsning](#)
 - [1.4. Tilsynsmyndighedernes sagsbehandling, herunder sagsoplysning](#)
 - [1.5. Tilsynsmyndighedernes prøvelse](#)
 - [1.6. Tilsynsmyndighedernes reaktionsmuligheder](#)
- [2. Tilsynsrådenes og Indenrigsministeriets godkendelsesbeføjelser](#)
 - [2.1. Udvikling vedrørende tilsynsmyndighedernes godkendelsesbeføjelser](#)
 - [2.2. Tilsynsmyndighedernes nuværende godkendelsesbeføjelser](#)
 - [2.3. Tilsynsmyndighedens grundlag ved udøvelse af godkendelsesbeføjelser](#)
- [3. Indenrigsministeriets beføjelser som tilsynsmyndighed og rekursinstans i forhold til tilsynsrådene](#)
 - [3.1. Indenrigsministeriets beføjelser som rekursinstans m.v.](#)
 - [3.2. Indenrigsministeriets beføjelser som tilsynsmyndighed i forhold til tilsynsrådene](#)
 - [3.3. Indenrigsministeriets sager vedrørende primærkommuner – sager, hvori tilsynsrådene ikke har været inddraget forinden henvendelsen til Indenrigsministeriet](#)
- [4. Statistiske oplysninger om kommunaltilsynet](#)

- [4.1. Indsamlingen af oplysninger](#)
- [4.2. Oversigt over tilsynsmyndighederne og deres virke](#)
- [4.3. Tilsynsmyndighedernes sagstyper](#)
- [4.4. Tilsynsmyndighedernes sagsbehandling](#)
- [4.5. Hvem gav anledning til rejsning af tilsynssager?](#)
- [4.6. Tilsynssagerne opdelt efter sagskategori, og efter hvilke retlige spørgsmål der blev taget stilling til](#)
- [4.7. Sagens udfald](#)
- [4.8. Udviklingen siden 1970](#)

E. Folketingets Ombudsmand

- [1. Folketingets Ombudsmands kompetence](#)
- [2. Procesforudsætninger](#)
- [3. Folketingets Ombudsmands sagsbehandling](#)
- [4. Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag](#)
 - [4.1. Om bedømmelsesgrundlaget i almindelighed.](#)
 - [4.2. Ombudsmandslovens § 8.](#)
- [5. Folketingets Ombudsmands reaktionsmuligheder](#)
- [6. Prøvelse af Folketingets Ombudsmands udtalelser](#)
- [7. Folketingets Ombudsmands praksis mv.](#)

F. Domstolskontrol

- [1. Civil domstolsproces](#)
- [2. Procesforudsætninger](#)
 - [2.1. Søgsmålsret](#)
 - [2.2. Søgsmålsfrister](#)
 - [2.3. Udnyttelse af administrativ rekurs](#)
- [3. Domstolens prøvelse](#)
 - [3.1. Faktum](#)
 - [3.2. Jus](#)
- [4. Domstolens reaktionsmuligheder](#)

G. Kommunaltilsynets samspil med rekursinstanser, sektortilsyn (lovbestemt og ulovbestemt), Folketingets Ombudsmand og domstolene

- [1. Kommunaltilsynets samspil med rekursinstanser](#)
 - [1.1. Sagen har ikke været behandlet i rekursinstansen](#)
 - [1.2. Sagen er afvist af rekursinstansen af formelle grunde](#)
 - [1.3. Rekursinstansen har truffet realitetsafgørelse i sagen](#)
 - [1.4. Ingen \(klageberettiget\) ønsker at klage til rekursinstans](#)
 - [1.5. Kommunaltilsynets fagedfunktion](#)
- [2. Samspil med sektortilsyn](#)
 - [2.1. Samspil med lovbestemt sektortilsyn](#)
 - [2.2. Samspil med ulovbestemt overtilsyn](#)
- [3. Samspil med Folketingets Ombudsmand](#)
- [4. Samspil med domstolene](#)

A. Indledning og overblik

I dette kapitel afgiver udvalget den redegørelse over de gældende klage- og tilsynsordninger, som er omtalt i kommissoriet. Redegørelsen omfatter ikke klage- og tilsynsmyndigheder på skatteområdet. Udvalget har ikke fundet grundlag for at undtage andre områder. Redegørelsen er inddelt således, at de forskellige klage- og tilsynsordninger behandles hver for sig.

Først skal imidlertid i dette afsnit gives en kort historisk oversigt over kommunernes udvikling samt over nogle grundlæggende forhold vedrørende klage- og tilsynsordningerne.

1. Historisk overblik

1.1. Kommunernes udvikling

Et vist kommunalt selvstyre havde allerede i middelalderen udviklet sig i købstæderne, herunder København, med borgmestre og råd, der til dels forestod byens anliggender. I begyndelsen af 1600-tallet overtog statsmagten imidlertid udnævnelsen af borgmestre og rådsmedlemmer. I en del købstæder blev de kommunale forretninger simpelthen overtaget af byfogeden. I København blev der i medfør af privilegierne af 1659 og 1661 opretholdt borgerrepræsentation, hvis medlemmer dog i praksis blev udpeget af magistraten.

Egentlige borgervalgte forsamlinger blev indført i købstæderne i slutningen af 1700-tallet i form af "eligerede borgere", som den statsudpegede magistrat eller byfogeden kunne rådføre sig med. Nærmere valgeregler for de "eligerede borgere" blev givet ved et reskript af 1797.

Fra begyndelsen af 1800-tallet indledtes en række reformer, der efterhånden førte frem til en landsdækkende opdeling i kommunale enheder. Det begyndte med regler om fattigvæsenet og skolevæsenet på landet i henholdsvis 1803 og 1814. Senere kom anordninger af 1837, 1840 og 1841 om styrelsen af de kommunale anliggender i henholdsvis købstæderne, København og på landet, hvorved også amtsråd oprettedes. Ved disse anordninger etableredes overalt en vis form for folkevalgt forsamling i kommunerne, men ledelsen af disse forsamlinger – og derved formentlig i vidt omfang af kommunerne – lå fortsat hos personer, der var udpegede af regeringen (sognepræst, borgmestre, magistrat, amtmænd, overpræsident).

I grundloven af 5. juni 1849 indsattes i § 96 en bestemmelse om kommunerne: "Kommunernes ret til, under statens tilsyn, selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov", der svarer til den i dag gældende grundlovs § 82.

Til opfyldelse af denne "løfteparagraf" gennemførtes i årene 1855 til 1868 en almindelig lovgivning om kommunerne, deres styre og tilsynet med dem. Ved reformen blev valgretten til de kommunale råd udvidet, men statens indflydelse blev i betydeligt omfang opretholdt i form af amtmændenes forsæde i amtsrådene, kongeligt udnævnte borgmestre i købstæderne og sognepræstens sæde i skolekommissionen i sognekommuner.

Senere reformer af kommunernes styrelses- og tilsynsregler blev gennemført i årene 1919 og 1933 til 1938, hvorved statsmagtens direkte indflydelse på kommunernes styre blev kraftigt indskrænket, samt i 1968 (med ikrafttræden i 1970). Ved den sidste reform bortfaldt amtmændenes formandskab i amtsrådene, således at der siden 1970 ikke har været statslige repræsentanter i nogen af de kommunale, folkevalgte bestyrelser.

1.2. Udviklingen i grundlæggende forhold vedrørende klage- og tilsynsordningerne

Der har været en nær sammenhæng mellem udviklingen af det kommunale selvstyre – som ovenfor skitseret – og den historiske udvikling af tilsyns- og klageordningerne vedrørende kommunerne.

Så længe staten øvede direkte indflydelse på kommunernes styre gennem de af regeringen udpegede personer, der ledede selve den kommunale administration eller i hvert fald havde afgørende indflydelse i de folkevalgte forsamlinger, var behovet for et formaliseret tilsyn med kommunerne kun af beskedent omfang. Samtidig var det naturligt, at adgangen til at klage over kommunale afgørelser kom til at svare til den rekursadgang, der i øvrigt var gældende for afgørelser truffet af den lokale, statslige øvrighed, det vil sige til vedkommende departement, evt. via den lokale overøvrighed (amtmanden).

Bestemmelsen om kommunerne i grundloven af 1849 anerkendte princippet om kommunernes selvstyre, men krævede samtidig et vist statsligt tilsyn, således at begge dele skulle fastlægges af lovgivningsmagten.

Ved de kommunale styrelseslove i 1850-erne og 1860-erne opretholdt statsmagten imidlertid adgangen til at

udpege personer til nøgleposter i kommunernes styre. Det formaliserede tilsyn kunne derfor, ud over approbationsbeføjelser, i det væsentligste indskrænkes til en adgang for disse personer (overpræsidenten i København, amtmanden i amtsrådene, borgmestrene i købstæderne) til midlertidigt at standse gennemførelsen af ulovlige eller "fordærlige" foranstaltninger, at kræve lovpligtige dispositioner gennemført og i øvrigt at gøre indberetning til indenrigsministeren (for så vidt angår København "vedkommende minister"), der da kunne "afgøre sagen" og træffe "de nødvendige foranstaltninger". For sognerådernes vedkommende blev adgangen til midlertidigt at stoppe udførelsen af en ulovlig beslutning henlagt til amtmanden, mens amtsrådet fik beføjelse til at "træffe de nødvendige foranstaltninger", når et sogneråd overskred sine beføjelser eller undlod at udføre noget, hvortil det var forpligtet. I øvrigt skulle også sådanne sager forelægges Indenrigsministeriet til afgørelse.

Med hensyn til den enkelte borgers klageadgang vedrørende kommunale beslutninger, der vedrørte ham eller hende, antoges der i almindelighed at være adgang til – uden særlig lovhjemmel – at påklage forvaltningsakter til i sidste ende vedkommende minister.

Der er ikke i dag en sådan almindelig adgang til at påklage kommunale forvaltningsakter. Det historiske udgangspunkt, hvorefter forvaltningsakter i almindelighed kunne påklages til i sidste ende vedkommende minister, er således forladt. Nogenlunde samtidig med overførslen af opgaver til kommunerne efter kommunalreformen i 1970 fæstnede den opfattelse sig, at administrativ rekurs af kommunalforvaltningens forvaltningsakter kræver hjemmel. Dette indebærer, at statslige myndigheder kun har de beføjelser over for kommunerne, der er hjemmel til i lovgivningen.

Efterhånden som staten – med bortfald af statsudpegede formænd for kommunale råd og med den nævnte ændring af rekursadgangen – mistede sin direkte indflydelse på de kommunale beslutningsprocesser, gennemførtes en mere formaliseret ordning af det almindelige kommunetilsyn. Ved den seneste større kommunalreform, der trådte i kraft i 1970, gennemførtes den ordning af tilsynet, som fortsat – med mindre ændringer – er gældende, hvorefter det overordnede tilsyn ligger i Indenrigsministeriet, der også fører det direkte tilsyn med amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg Kommuner, mens det direkte tilsyn for så vidt angår de øvrige primærkommuner føres af tilsynsråd med statsamtmanden som formand.

Kommunallovskommissionen, der afgav betænkning nr. 420/1966 om kommuner og kommunestyre, overvejede fire forskellige modeller for strukturen af tilsynet med primærkommunerne (bortset fra Københavns og Frederiksberg Kommuner). Dette tilsyn var hidtil for så vidt angår købstadskommunerne blevet udøvet af Indenrigsministeriet og for så vidt angår sognekommunerne af amtsrådet, hvor amtmanden var formand.

Den ene model var et tilsyn alene ved lokale folkevalgte organer (amtsrådene). Udvalget mente dog, at det, under hensyn til at amtsrådet som noget nyt selv skulle vælge formand, og det statslige islæt i amtsrådet repræsenteret ved amtmanden dermed bortfaldt, næppe ville være foreneligt med grundlovens § 82, der taler om kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender, at henlægge tilsynet med primærkommunerne til amtsrådet. En sådan ordning måtte i hvert fald forudsætte en adgang for statslige myndigheder til såvel af egen drift som efter klage at gribe ind over for amtsrådets beslutninger eller undladelser i tilsynsspørgsmål.

Den anden model var et tilsyn ved rent statslige organer. Kommissionen overvejede bl.a., om et sådant tilsyn ville kunne organiseres på den måde, at den almindelige tilsynsmyndighed over for alle kommuner principielt placeres hos indenrigsministeren og lokalt udøves af embedsmænd på ministerens vegne. Et sådant system ville indebære fuld instruktionsbeføjelse for ministeren, der endvidere selv skulle kunne gribe ind med hensyn til afgørelsen af lokale tilsynsspørgsmål og i et vist omfang skulle kunne omgøre beslutninger truffet af de lokale embedsmænd.

Kommissionen overvejede også en tredje model, hvor et rent statsligt tilsyn kunne indrettes således, at tilsynet blev placeret hos amtmanden med en mere eller mindre vid adgang til rekurs til indenrigsministeren. Hensynet til lokalkendskab ved tilsynets udøvelse ville efter kommissionens opfattelse i ret høj grad kunne tilgodeses under en sådan ordning, men der ville ikke blive tale om noget lokalt folkevalgt elements indflydelse på tilsynets udøvelse.

Den fjerde model – som blev den, kommissionen anbefalede, og som blev gennemført – var et tilsyn ved kombineret folkevalgt-statsligt organ. Kommissionen anså det for værdifuldt at bevare det folkevalgte indslag i tilsynet med de danske kommuner frem for et rent statsligt tilsyn – som i Sverige og Norge.

Kommissionen foreslog ikke etableret noget almindeligt underordningsforhold mellem indenrigsministeren og tilsynsrådene, men det blev på den anden side fundet ønskeligt at skabe mulighed for en vis ensartethed i de

grundlæggende principper for udøvelsen af rådernes tilsyn og for, at de gennem tilsynets udøvelse på særlige områder indhøstede administrative og forvaltningsretlige erfaringer fik en videre udnyttelse. Man mente derfor, at indenrigsministeren burde have adgang til at fastsætte retningslinier for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser.

Behovet for på landsplan at koordinere tilsynet – hvis tyngde havde været godkendelsesbeføjelser i forhold til kommunernes økonomiske dispositioner – således at dette kunne afpasses de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til enhver tid måtte gøre sig gældende, ville efter kommissionens opfattelse i fornødent omfang kunne ske gennem indenrigsministerens udnyttelse af adgangen til at fastsætte retningslinier for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser.

Af hensyn til tilsynsrådernes funktionsdygtighed fandt man det ikke hensigtsmæssigt at stille krav om enighed eller kvalificeret flertal som almindelig forudsætning for tilvejebringelse af beslutninger i tilsynsrådet, men foretrak en bestemmelse om, at ethvert af rådets medlemmer kunne begære en sag henskudt til afgørelse af indenrigsministeren – en adgang der efterfølgende er ændret til den nugældende standsningsret, jf. KSL § 50, stk. 2.

For at skabe sikkerhed for, at den enkelte kommune ikke blev udsat for en ubegrundet forskelsbehandling i tilsynsmæssig henseende, fandt man det rigtigst at åbne adgang for, at de vigtigste af de af tilsynsrådene truffne afgørelser kunne indbringes for indenrigsministeren af den pågældende kommunalbestyrelse.

I 1984 indsattes i KSL § 61 a en bestemmelse, hvorefter indenrigsministeren kan anvende de foranstaltninger, der er nævnt i § 61, stk. 1-4, over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser (lov nr. 210 af 16. maj 1984). Bestemmelsen indebærer, at Indenrigsministeriets tilsyn med tilsynsrådene er af samme art som det tilsyn, tilsynsrådene udøver med kommunerne.

2. Oversigt over klage- og tilsynsordninger på det kommunale område.

Efter grundlovens § 82 skal kommunernes ret til selvstændigt at styre deres anliggender under statens tilsyn ordnes ved lov. De almindelige kommunale tilsynsmyndigheder, tilsynsrådene og indenrigsministeren, varetager i henhold til reglerne i lov om kommunernes styrelse et sådant almindeligt tilsyn med kommunerne. Tilsynet er hovedsageligt et legalitetstilsyn og udøves i princippet ex officio.

Herudover kan en række af de afgørelser, kommunerne træffer, i henhold til gældende lovgivning påklages til en rekursmyndighed.

Folketingets Ombudsmand har fra den 1. januar 1997 haft fuldt indseende med den kommunale forvaltning.

Ud over de nævnte rekurs- og tilsynsmyndigheder er der på nogle fagområder ved særlig hjemmel tillagt specielle myndigheder visse tilsynsopgaver, ligesom de enkelte ministerier på ulovbestemt grundlag udøver et såkaldt overtilsyn med kommunerne.

Der er således mange aktører – rekursinstanser, de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder, særligt hjemlede kontrolmyndigheder, ministerierne i kraft af deres ulovbestemte overtilsyn samt Folketingets Ombudsmand – der alle (i forskelligt omfang og med forskellige reaktionsmuligheder) har kompetence til at efterprøve kommunale afgørelser m.v.

2.1. Administrativ rekurs

Administrativ rekurs foreligger, når en part i en sag ved klage til en anden forvaltningsmyndighed har krav på at få en afgørelse prøvet ved denne rekursmyndighed. Rekursmyndigheden kan være en myndighed i det traditionelle statslige forvaltningshierarki eller et kollegialt organ. Rekursen kan være betinget af forskellige procesforudsætninger, f.eks. at skriftlig klage skal indgives inden en bestemt tidsfrist, eller at sagen skal "være af principiel betydning". Prøvelsen omfatter normalt alle elementer i en afgørelse, herunder et udøvet skøn, men

prøvelsen kan være begrænset, f.eks. således at rekurs kun kan ske vedrørende "retlige spørgsmål". Rekursmyndigheden har normalt adgang til at annullere en afgørelse, der er behæftet med mangler, eller til at sætte en ny afgørelse i den underkendte afgørelses sted.

2.2. Sektorstyring

En række forskellige sektormyndigheder udøver i kraft af forskellige ordninger inden for deres ressort kontrol med andre forvaltningsmyndigheder. Denne sektorstyring, der også udøves over for kommunerne, hviler i et vist omfang på særlig lovhjemmel.

Uden for de områder, hvor der er særlig lovhjemmel, antages ministerierne at være forpligtet til at følge med i, om lovgivningen overholdes inden for ministeriets forretningsområde – det såkaldte overtilsyn. Bliver et ministerium bekendt med, at praksis i kommunerne er i strid med lovgivningen, kan ministeriet ved udsendelse af vejledninger normalt rette op herpå. Ved enkeltstående retsstridige afgørelser kan ministeriet ved vejledende udtalelser gøre kommunen bekendt med sin retsopfattelse og anmode om underretning om, hvad der sker i sagen.

Det har været antaget (FOB 1994, side 296), at der i medfør af det ulovbestemte overtilsyn påhviler vedkommende ministerium en væsentligt mere vidtgående pligt til at gribe ind og iværksætte en undersøgelse, når der vedrørende en sag inden for ministeriets ressort foreligger oplysninger, som kunne indicere, at en kommune har handlet i strid med loven. Spørgsmålet om, hvorvidt sektorministeriet har en sådan mere vidtgående pligt – og bør have det – drøftes nedenfor i kapitel IV, afsnit C.

2.3. Det almindelige kommunaltilsyn

Det almindelige kommunaltilsyn er i dag (bortset fra enkelte godkendelsesordninger) et rent legalitetstilsyn. Tilsynsmyndighederne – de for hvert amt nedsatte tilsynsråd og Indenrigsministeriet – har kompetence til at påse overholdelsen af lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Prøvelsen omfatter herunder de kommunalforfatningsretlige regler i den kommunale styrelseslov og de ulovbestemte regler om kommunernes opgaver (kommunalfuldmagten). Den lovgivning, der gælder både for kommuner og den private sektor, inddrages ikke i prøvelsen.

Sagerne rejses principielt ex officio af kommunaltilsynet, når der foreligger oplysninger for tilsynsmyndigheden, der giver en vis sandsynlighed for, at en ulovlighed foreligger. I praksis foreligger sådanne oplysninger oftest i form af klager.

Tilsynsmyndighederne har mulighed for at anvende sanktioner, navnlig suspension eller annullation af kommunale beslutninger, tvangsbøder og rejsning af erstatningssag eller at anmode anklagemyndigheden om anlæggelse af straffesag mod enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer. Sanktionsbeføjelserne anvendes dog yderst sjældent. Tilsynsmyndighederne afgiver således primært vejledende udtalelser til kommunerne.

Kommunaltilsynets legalitetstilsyn har undertiden en særlig funktion, der er blevet betegnet som "fogedfunktion", hvis baggrund er, at kommunaltilsynet er den eneste administrative myndighed, der har en almindelig kompetence til at træffe afgørelse om anvendelse af sanktioner over for kommuner. Hvis en kommunalbestyrelse undlader at efterleve en administrativ afgørelse, der er bindende for kommunen, kan – og efter omstændighederne skal – kommunaltilsynet yde bistand til gennemtvungelse af afgørelsen.

2.4. Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand, hvis sagsområde fra 1. januar 1997 er udvidet til at omfatte den kommunale forvaltning uden de tidligere gældende begrænsninger, behandler et meget betydeligt antal klager over både

statslige og kommunale forvaltninger, ligesom han i et vist omfang på eget initiativ tager sager op. Ombudsmandens tilsyn med forvaltningen er i alt væsentligt et legalitetstilsyn, men han udtaler sig dog også om eventuelle overtrædelser af de ikke retligt bindende normer for god forvaltningsskik.

Folketingets Ombudsmands hovedopgave er på Folketingets vegne at have indseende med forvaltningen, men han varetager i praksis den enkelte borgers interesser i forhold til offentlige myndigheder via en – i hovedsagen – efterfølgende prøvelse.

Ombudsmanden er ikke udstyret med adgang til at anvende sanktioner, men kan blot fremkomme med sin vurdering af sagen og sin eventuelle kritik og/eller henstillinger. Som altovervejende regel tages hans vurderinger dog til efterretning, og hans praksis har på flere områder – navnlig inden for forvaltningsprocessen (sagsoplysning, høringer, kontradiktion, begrundelse af afgørelser osv.) – været af afgørende betydning for retsudviklingen.

2.5. Domstolskontrol

Endelig skal her nævnes den kontrol med forvaltningen – herunder kommunerne – som domstolene udøver, jf. grundlovens § 63, hvorefter domstolene kan afgøre bl.a. tvister mellem forvaltningsmyndigheder og borgere, der forelægges domstolene.

B. Rekurs

1. Rekursordninger på det kommunale område

Som udgangspunkt kan kommunale afgørelser og anden kommunal virksomhed ikke påklages til andre myndigheder. Klageadgang kræver lovhjemmel.

Ved administrativ recurs på det kommunale område forstås ordninger, hvor en klageberettiget har krav på at få prøvet en kommunal beslutning eller anden kommunal virksomhed ved en anden forvaltningsmyndighed, der kan træffe en afgørelse, som er bindende for kommunen. De klageberettigede vil – medmindre andet er bestemt – normalt være parter. Partsbegrebet anses sædvanligvis at omfatte en fysisk eller juridisk person, der har en væsentlig individuel interesse i sagens udfald. Kravet på at få en klage behandlet kan være betinget af opfyldelsen af visse yderligere procesforudsætninger, f.eks. overholdelsen af en klagefrist eller nærmere bestemte formkrav. Som udgangspunkt antages rekursmyndighedens prøvelse at omfatte såvel retlige spørgsmål og faktum som skøn og hensigtsmæssighed, men dette udgangspunkt kan være fraveget i de enkelte ordninger. Rekursmyndigheden har adgang til at underkende første instansens afgørelse og kan i den forbindelse normalt enten sætte sin egen afgørelse i stedet eller hjemvise sagen til fornyet afgørelse i første instans.

Ifølge udvalgets undersøgelser, der omfatter høringer af rekursmyndigheder og ressortministerier, er der 28 rekursmyndigheder, der behandler klager over kommunal virksomhed, hvor kommunen virker som myndighed. Der er herved set bort fra skatteområdet, der ikke er omfattet af udvalgets kommissorium.

Beskrivelsen af rekursordningerne omfatter alene ordninger, der giver hjemmel til at påklage kommunale dispositioner, hvor kommunen virker som offentlig myndighed. Beskrivelsen omhandler således f.eks. ikke tilfælde, hvor kommunen alene handler som part i et kontraktsforhold, herunder som udlejer, lejer, køber eller sælger.

Beskrivelserne omfatter endvidere kun egentlige rekursmyndigheder; dvs. myndigheder der på grundlag af en klage kan træffe bindende afgørelser i anden instans. F.eks. er klageråd vedrørende hjemmehjælp ikke medtaget i beskrivelserne, idet klagerådene alene er rådgivende i forhold til kommunalbestyrelsen og kan afgive indstilling til kommunalbestyrelsen vedrørende klager over kommunale afgørelser om hjemmehjælp.

Det er næsten udelukkende kommunale afgørelser, der kan påklages. Inden for sundhedsområdet og på

Datatilsynets område er der mulighed for at påklage faktisk forvaltningsvirksomhed. Endvidere er der i et vist omfang mulighed for at påklage kommuners indgåelse af aftaler til Klagenevnet for Udbud, Konkurrencerådet samt Energitilsynet.

Karakteren af de afgørelser, der kan påklages, varierer meget. De fleste afgørelser er forvaltningsakter rettet til borgeren vedrørende tildeling af ydelser, tilladelser, godkendelser m.v., men rekursordningerne omfatter også en række andre kommunale beslutninger som f.eks. klager over valg og over afgørelser om fritagelse fra offentlige hverv. Antallet af disse sager er imidlertid meget begrænset.

Ifølge de oplysninger, som udvalget har indsamlet, modtog rekursmyndighederne (bortset fra skatteområdet) i alt ca. 27.700 klager vedrørende kommunale forhold i 1996. Antallet af klager på det sociale område – det vil især sige klager til de sociale nævn – vejer tungest. Klagerne til de sociale nævn udgør således ca. 75% af det samlede antal klager, og alle klagesager på det sociale område, dvs. også klagesager i Den Sociale Ankestyrelse, udgør ca. 83% af det samlede antal klager. Herudover er der et ret stort antal klagesager på miljøområdet, i alt knap 6 % af klagerne. Endvidere er der indgivet et ret stort antal klager over kommunal virksomhed på sundhedsområdet og undervisningsområdet samt vedrørende byggelovgivningen, registerlovgivningen og vejlovgivningen.

For så vidt angår de øvrige områder gælder generelt, at der er få eller ingen klagesager vedrørende kommunerne, hvorimod der kan være sager vedrørende andre forvaltningsmyndigheder. Klager over kommuner udgør for en række af rekursmyndighedernes vedkommende alene en marginal eller i hvert fald meget lille del af deres virke. Der er således ni rekursmyndigheder, der modtog under 11 klager vedrørende kommunal virksomhed i 1996, og af disse modtog syv under seks sådanne klager. To rekursmyndigheder modtog slet ingen klager vedrørende kommunal virksomhed i 1996. Dette illustreres også ved, at otte rekursmyndigheder modtog ca. 98 % af det samlede antal klager i 1996.

18 ud af 28 rekursmyndigheder er kollegiale organer. Af disse 18 er seks lokale eller regionale, mens 12 er centrale.

Af de kollegiale organer er ét oprettet i 1957. Resten er oprettet – eller tildelt kompetence for så vidt angår kommunal virksomhed – efter 1970 med en næsten jævn fordeling på de følgende tre årtier. Tendensen til at lade kollegiale organer behandle klager over kommunerne er således slået igennem i de seneste 30 år.

Størstedelen af de kollegiale organer har en dommer eller en anden jurist som formand. Herudover er medlemmerne i de fleste tilfælde udpeget af eller efter indstilling af organisationer m.v., som generelt har interesse i det sagsområde, rekursmyndigheden behandler, f.eks. de kommunale parter, arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, lejer- og grundejerforeninger m.v. Denne medlemsskare er i visse tilfælde – men ikke alle – kombineret med sagkyndige medlemmer. I få tilfælde omfatter medlemmerne alene sagkyndige.

I de fleste tilfælde gælder der ikke særlige sagsbehandlingsregler for de kollegiale organer, men i visse tilfælde gælder der regler om besigtigelse og indkaldelse af parter med henblik på afgivelse af forklaring eller fremlæggelse af sagen.

Det er for størstedelen af rekursordningerne således, at det alene er parter, dvs. fysiske eller juridiske personer, der har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald, der er klageberettigede. På enkelte områder er der dog fastsat særregler om, hvem der kan klage. Disse særlige regler indebærer ofte alene, at også partsrepræsentanter (f.eks. beboerrepræsentanter og patientrådgivere) er klageberettigede. Kredsen af klageberettigede er endvidere for så vidt angår visse afgørelser på miljøområdet udvidet til at omfatte en række navngivne organisationer m.v. Kun ganske få klageinstanser antages at have adgang til at tage sager op af egen drift.

For de fleste af rekursmyndighedernes vedkommende er der fastsat klagefrister, og i disse tilfælde er fristerne korte, typisk mellem fire og otte uger. Kun for så vidt angår klager til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn er der fastsat en længere klagefrist (to år). I et vist omfang dispenserer rekursmyndighederne i henhold til loven eller efter praksis fra de fastsatte klagefrister.

For de fleste rekursmyndigheders vedkommende gælder der ikke i øvrigt særlige procesforudsætninger eller formkrav. Det eneste formkrav, der har en vis udbredelse, er kravet om, at klagen skal indgives skriftligt. Dette er i visse tilfælde kombineret med et krav om, at klagen skal indgives gennem kommunen, der traf afgørelse i første instans. Sidstnævnte gælder navnlig på områder, hvor antallet af sager er ret stort, dvs. det sociale område,

miljøområdet og undervisningsområdet.

Rekursmyndighedernes prøvelse indebærer for langt de fleste sagers vedkommende, at rekursmyndigheden foretager en fuld prøvelse, som ud over retlige spørgsmål også omfatter hensigtsmæssighed og skøn. Kun for enkelte sagstypers vedkommende – hovedsageligt på social- og miljøområdet, der imidlertid har stor kvantitativ betydning – gælder der begrænsninger heri. I disse tilfælde er det oftest prøvelsen af skønnet, der er begrænset, i visse tilfælde således at kun retlige spørgsmål prøves. Rekursmyndighederne prøver kun i meget begrænset omfang, om god forvaltningsskik er tilsidesat.

Næsten alle rekursmyndigheder har de reaktionsmuligheder, der i almindelighed antages at eksistere i forbindelse med prøvelse af forvaltningsafgørelser, dvs. stadfæstelse, annullation, rettelse (ændring af afgørelsen/sætte egen afgørelse i stedet) eller konstatering i forbindelse med hjemvisning. I tilfælde, hvor der er tale om prøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, adskiller reaktionsmulighederne sig naturligt nok herfra, men herudover er der alene ganske få sagstyper, hvor rekursmyndighedens reaktionsmuligheder ikke er de nævnte.

I langt de fleste tilfælde kan den afgørelse, som en rekursmyndighed har truffet, ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der er dog en sådan klageadgang bl.a. for visse afgørelser på miljøområdet. Endvidere kan de sociale nævns afgørelser i klagesager indbringes for Den Sociale Ankestyrelse, der kan optage sagen til behandling, når styrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning.

I den forbindelse skal særligt bemærkes, at offentlige myndigheder, der har truffet afgørelse i en sag i første instans, men er blevet underkendt af rekursinstansen, normalt ikke uden særlig lovhjælp kan indbringe denne afgørelse for en eventuel anden rekursinstans. Særlig lovhjælp for, at kommuner kan indbringe en afgørelse fra en rekursinstans, der underkender en kommunal afgørelse, for en højere administrativ myndighed, findes på visse områder, herunder f.eks. indbringelse af de sociale nævns afgørelser for Den Sociale Ankestyrelse og indbringelse af Miljøstyrelsens afgørelser for Miljøklagenævnet.

I slutningen af 1980'erne iværksatte regeringen nogle udredningsarbejder med henblik på forenkling, effektivisering og afbureaukratisering af den offentlige sektor. Dette initiativ omfattede bl.a. nedsættelse af et udvalg om de kommunale opgavers fordeling og finansiering. Udvalget afgav betænkning 1168/1989, der bl.a. angiver visse principper for forenkling af behandlingen af klager over kommunale afgørelser og indeholder konkrete forslag om begrænsning af rekursadgangen på visse områder. I den forvaltningsretlige litteratur fra de følgende år har det været anført, at der har været en tendens til at afskære eller ikke at hjemle rekursadgang for så vidt angår kommunale afgørelser.

Klagereformudvalget har ikke lavet sin egen undersøgelse af, i hvilket omfang der er sket afskæring af rekurs på det kommunale område. De oplysninger, udvalget har modtaget fra ministerierne herom, tyder imidlertid ikke på, at tendensen hertil – i hvert fald for så vidt angår den fuldstændige afskæring af en hidtil eksisterende rekursadgang – har været særlig kraftig.

2. Beskrivelse af de enkelte rekursmyndigheder

Det følgende indeholder kortfattede beskrivelser af de enkelte rekursmyndigheder på det kommunale område.

Beskrivelsen af de enkelte rekursmyndigheder er udarbejdet på grundlag af de beskrivelser af rekursmyndighederne, der findes i betænkningens bilag nr. 2. Disse er udarbejdet af udvalgets sekretariat og har været sendt til høring hos de omhandlede myndigheder eller ressortministeriet.

Som omtalt ovenfor i afsnit 1 omfatter beskrivelsen kun egentlige rekursmyndigheder, og kun ordninger, der giver hjemmel til at påklage kommunale dispositioner, hvor kommunen virker som offentlig myndighed.

Beskrivelserne af de enkelte rekursmyndigheder er udarbejdet omkring årsskiftet 1998/99, og myndighedernes bemærkninger til besvarelsenerne er modtaget af sekretariatet i løbet af første halvår af 1999. Det har været hensigten at beskrive retstilstanden på dette tidspunkt. Efterfølgende er der derfor alene søgt at tage højde for visse væsentlige ændringer i retstilstanden – såsom oprettelse og nedlæggelse af klageinstanser – som er indtrådt, inden udvalget færdiggjorde sit arbejde.

Beskrivelsen af rekursordningerne har form af et skema suppleret med en kort tekst vedrørende hver enkelt rekursordning. Beskrivelsen dækker ikke alle oplysninger om rekursmyndighederne, men omfatter oplysninger, der bidrager væsentligt til en generel beskrivelse af ordningerne.

Beskrivelserne er derfor koncentreret om oplysninger om arten af den kommunale virksomhed, der prøves, kredsen af klageberettigede, andre procesforudsætninger, herunder formkrav, samt rekursmyndighedens prøvelse og reaktionsmuligheder. For så vidt angår kollegiale organer som nævn og råd m.v. er der endvidere medtaget oplysninger om træk, som gør, at de i større eller mindre grad kan betegnes som domstolslignende organer, og om mulighederne for klage til anden administrativ myndighed.

Oplysningerne i skemaet er i sagens natur meget summariske. De er i et vist omfang uddybet i den korte beskrivende tekst. For yderligere uddybning af oplysningerne henvises til betænkningens bilag nr. 2.

Rekursinstansen	Den kommunale virksomhed, der prøves	Klageberettigede 1)	Klagefrister 2)
1. Arbejdsmarkedets Ankenævn (lov om orlov)	Afgørelser	Parter	4 uger + dispensationsmulighed
2. Arbejdsmarkedsrådene (lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik)	Afgørelser	Parter	Ingen
3. By- og boligministeren (lov om byfornyelse og byggeloven)	Afgørelser	Parter Udvidet f.s.v.a. byggeloven	4 uger + dispensationsmulighed
4. Statsamterne (byggeloven)	Afgørelser	Udvidet	4 uger + dispensationsmulighed
5. Byfornyelsesnævnene (lov om byfornyelse)	Afgørelser	Særregel i loven	6 uger ÷ dispensationsmulighed
6. Huslejenævnene (lov om byfornyelse)	Afgørelser	Særregel i loven	6 uger + dispensationsmulighed
7. Klagenævnet for udbud (lov om Klagenævnet for udbud og lov om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af bygge- og anlægskontrakter og indkøb m.v.)	Faktisk forvaltningsvirksomhed (aftaler)	Udvidet	Ingen
8. Konkurrencerådet (konkurrenceloven)	Faktisk forvaltningsvirksomhed (aftaler)	Udvidet + ex. officio	Ingen
9. Indenrigsministeren (lov om folkeregistrering og lov om kommunale valg)	Afgørelser	Parter; dog særregel i lov om kommunale valg	Lov om folkeregistrering: ingen; lov om kommunale valg: 2 uger + dispensationsmulighed
10. Partistøtte-nævnet (lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v.)	Afgørelser	Parter	Ingen
11. Justitsministeren (lov om spillekasinoer)	Afgørelser	Parter	Ingen
Rekursinstansens prøvelse 3)	Rekursinstansens reaktionsmuligheder 4)	Modtagne klager i 1996 5)	
Fuld prøvelse + god forvaltningsskik	Standard	3	
Fuld prøvelse	Standard	2	
Retlige spørgsmål	Standard	4 vedrørende lov om byfornyelse 50 vedrørende byggeloven	

Retlige spørgsmål	Standard	342
Fuld prøvelse – dog begrænsning f.s.v.a. visse spørgsmål	Standard	61
Fuld prøvelse – dog særlig prøvelsesbegrænsning (§ 50, stk. 7)	Standard – dog § 50, stk. 7, kun pålæg om fornyet vurdering	ca. 40 (Skøn fastsat på grundlag af oplysninger om, at 15 ud af i alt 149 huslejenævn modtog 4 sager)
Fuld prøvelse	Andre	10
Fuld prøvelse	Påbud	28
Fuld prøvelse	Standard	124 vedrørende lov om folkeregistrering 0 vedrørende lov om kommunale valg (intet kommunalvalg)
Fuld prøvelse	Standard	0
Fuld prøvelse	Standard	0

Rekursinstansen	Den kommunale virksomhed, der prøves	Klageberettigede 1)	Klagefrister 2)
12. Datatilsynet (lov om behandling af personoplysninger)	Faktisk forvaltningsvirksomhed og afgørelser	Alle registrerede personer + ex officio	Ingen
13. Miljø- og energiministeren/Skov- og Naturstyrelsen (lov om sommerhuse og camping, lov om miljø og genteknologi, lov om vandløb og lov om okker samt visse afgørelser efter lov om miljøbeskyttelse)	Afgørelser	Lov om sommerhuse og camping: parter I øvrigt: udvidet	Lov om sommerhuse og camping: ingen I øvrigt: 4 uger; + dispensationsmulighed vedrørende visse afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven
14. Miljø- og energiministeren/Miljøstyrelsen (lov om beskyttelse af havmiljøet, lov om kemiske stoffer og produkter, lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning)	Afgørelser	Lov om kemiske stoffer og produkter: parter I øvrigt: udvidet	4 uger; dog enkelte afgørelser ÷, frist; + dispensationsmulighed vedrørende visse afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven
15. Energiklagenævnet (lov om varmforsyning, bekendtgørelse om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg og bekendtgørelse om tilslutning m.v. til kollektive varmforsyningsanlæg)	Afgørelser	Parter	4 uger; der er ikke regler eller praksis vedrørende dispensationsmulighed
16. Energitilsynet (lov om elforsyning)	Faktisk forvaltningsvirksomhed (aftaler)	Parter + ex officio	Ingen
17. Miljøklagenævnet (lov om beskyttelse af havmiljøet)	Afgørelser	Udvidet	4 uger ÷, dispensationsmulighed

Rekursinstansens prøvelse 3)	Rekursinstansens reaktionsmuligheder 4)	Modtagne klager i 1996 5)
Fuld prøvelse; dog forventes det ikke, at prøvelsen vil omfatte almindelige forvaltningsretlige regler	Standard; dog afgiver tilsynet i mange sager udelukkende vejledende udtalelser	204 (I 1996 behandlede sagerne af Registertilsynet, hvis kompetence ikke fuldt ud svarede til Datatilsynets)
Fuld prøvelse	Standard	ca. 5 (Skøn. Styrelsen behandlede i 1996 alene sager vedrørende lov om sommerhuse og camping. De øvrige sager behandlede af Miljøstyrelsen)
Fuld prøvelse	Standard	ca. 265

Fuld prøvelse	Standard	(Skøn. Omfatter visse sager, der nu behandles af Skov- og Naturstyrelsen. Ca. 215 sager vedrørte miljøbeskyttelsesloven)	ca. 120 (Sagerne behandlede i 1996 af Energistyrelsen)
Fuld prøvelse	Særregler i loven		Oprettet pr. 30. december 1999
Fuld prøvelse	Standard		2
Rekursinstansen	Den kommunale virksomhed, der prøves	Klageberettigede	Klagefrister
		1)	2)
18. Naturklagenævnet (naturbeskyttelsesloven, råstofloven og planloven)	Afgørelser	Udvidet	4 uger + dispensationsmulighed
19. Direktoratet for FødevarerErhverv (landbrugsloven, mark- og vejfredsloven og hegnloven)	Afgørelser	Parter	Ingen; dog bekendtgørelse om skovplantning på landbrugsejendomme 4 uger + dispensationsmulighed
20. Den Sociale Ankestyrelse (lov om social service, lov om sygehusvæsnet og lov om offentlig sygesikring)	Afgørelser	Parter + ex officio	4 uger + dispensationsmulighed
21. De sociale nævn (lov om social service, lov om delpension, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension, lov om børnefamilieydelse, lov om integration af udlændinge i Danmark, lov om boliger for ældre og personer med handicap, lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v., lov om folkeskolen, lov om inddrivelse af underholdsbidrag, lov om offentlig sygesikring og lov om individuel boligstøtte)	Afgørelser	Parter	4 uger + dispensationsmulighed; dog lov om inddrivelse af underholdsbidrag: ingen frist
22. Sundhedsvæsenets Patientklagenævn (lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse og lov om patienters retsstilling)	Faktisk forvaltningsvirksomhed/afgørelser	Parter	2 år + dispensationsmulighed
Rekursinstansens prøvelse		Rekursinstansens reaktionsmuligheder	Modtagne klager i 1996
3)		4)	5)
Fuld prøvelse; dog kan (amts)kommunale beslutninger vedrørende region-, kommune- og lokalplanforhold kun prøves f.s.v.a. retlige spørgsmål	Standard		1179 (Sagsantallet for 1996 er ikke sammenligneligt med de aktuelle tal, bl.a. fordi der generelt er konstateret en forøgelse af antallet af klager)
Fuld prøvelse	Standard		2
Fuld prøvelse; dog visse begrænsninger i prøvelsen af skønnet i afgørelser efter lov om social service. God forvaltningsskik kan indgå i prøvelsen.	Standard + andre		2.379 (Herunder sager vedrørende bistandsloven, der nu er afløst af lov om social service, lov om aktiv socialpolitik og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område)
Fuld prøvelse; dog enkelte afgørelser efter lov om aktiv socialpolitik kun spørgsmål om, hvorvidt kommunens afgørelse er i overensstemmelse med de af kommunen fastsatte retningslinier; i øvrigt visse begrænsninger i prøvelsen af skønnet. God forvaltningsskik kan indgå i prøvelsen.	Standard		20.653 (Herunder sager vedrørende bistandsloven, der nu er afløst af lov om sociale service, lov om aktiv socialpolitik og lov om

		retssikkerhed og administration på det sociale område)	
Fuld prøvelse + god forvaltningsskik i sager om aktindsigt		Særregel i forretningsorden	1.271
Rekursinstansen	Den kommunale virksomhed, der prøves	Klageberettigede 1)	Klagefrister 2)
23. Lokale patientklagenævn (lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien)	Afgørelser/faktisk forvaltningsvirksomhed	Særregel i loven	Ingen
24. Trafikministeren (lov om kystbeskyttelse, lov om havne og bekendtgørelse om bade- og bådebroer)	Afgørelser/faktisk forvaltningsvirksomhed	Parter	Lov om kystbeskyttelse og bekendtgørelse om bade- og bådebroer: 4 uger + dispensationsmulighed; lov om havne: ingen frist
25. Vejdirektoratet (lov om offentlige veje, lov om private fællesveje, lov om grundejerbidrag til offentlige veje og lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje)	Afgørelser	Parter	4 uger + dispensationsmulighed
26. Nævnet vedrørende tildeling af anløbsplads i havne (lov om havne)	Afgørelser	Parter	Ingen
27. Taksationskommissionerne (lov om byfornyelse, lov om offentlige veje og lov om private fællesveje)	Afgørelser	Parter	Lov om byfornyelse: 4/6 uger; vejlovene: 8 uger + dispensationsmulighed
Rekursinstansens prøvelse 3)	Rekursinstansens reaktionsmuligheder 4)	Modtagne klager i 1996 5)	
Fuld prøvelse	Særregel i forretningsorden	De lokale patientklagenævn afgjorde i 1996 456 sager (I 1996 omfattede nævnenes kompetence ikke afgørelser om tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse)	
Fuld prøvelse	Standard	ca. 5-10 (Skøn; i 1996 modtog Trafikministeriet 5 klager vedrørende lov om trafikhavne, der nu er afløst af lov om havne)	
Kun retlige spørgsmål prøves; dog ekspropriationsager: Fuld prøvelse	Standard	195 (Sagerne behandlede i 1996 af Trafikministeriets departement)	
Fuld prøvelse	Standard	Nævnet er oprettet i 1997	
Fuld prøvelse	Taksationskommissionen fastsætter erstatningens størrelse efter lov om byfornyelse Vejlgivningen: Standard	ca. 35	
Rekursinstansen	Den kommunale virksomhed, der prøves	Klageberettigede 1)	Klagefrister 2)
28. Undervisningsministeren (folkeskoleloven, bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseseksamen, lov om specialundervisning for voksne, bekendtgørelse om specialundervisning for voksne, lov om almen voksenuddannelse, lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. med tilhørende bekendtgørelser, bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen og bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser)	Afgørelser	Parter	4 uger/2 uger; ÷ praksis; dog lov om almen voksenuddannelse: ingen frist

Noter:

1) Kredsen af klageberettigede kan være udvidet ved, at der i lovgivningen er fastsat regler om, at visse andre end parter er klageberettigede, eller den kan være det, fordi rekursinstansen tager sager op på grundlag af henvendelser fra andre end de klageberettigede.

Det bemærkes, at der for visse rekursinstansers vedkommende er fastsat regler, der udpeger bestemte personer som klageberettigede, men som ikke henviser til, at de pågældende er parter. Hvor sådanne regler må antages at være udtryk for, at den klageberettigede kreds udelukkende eller næsten udelukkende er personer med en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, vil sådanne regler ikke blive rubriceret som en udvidelse af kredsen af klageberettigede. Hvis "ex-officio" er anført, har rekursinstansen mulighed for at tage sager op af egen drift.

Rekursinstansens prøvelse 3)	Rekursinstansens reaktionsmuligheder 4)	Modtagne klager i 1996 5)
Fuld prøvelse; dog bekendtgørelse om specialundervisning for voksne og bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet: kun retlige spørgsmål	Standard; dog lov om undervisning i dansk som andet-sprog for voksne udlændinge m.fl.: stadfæstelse eller ændring til fordel for klager og bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: afvisning, tilbud om prøve eller afgørelse om ombødømmelse	263 (Vedrører folkeskoleloven og lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.; øvrige områder: ingen sager)

2) I tilfælde, hvor der er fastsat klagefrister, kan der være tale om, at der er mulighed for at dispensere herfra, fordi loven åbner mulighed herfor, idet den for eksempel angiver, at noget sådant kan ske "når der er særlige grunde hertil". Der kan også være tale om, at myndigheden har oplyst, at der i praksis ses bort fra klagefristerne, når der foreligger undskyldelige omstændigheder. I begge disse tilfælde er der i skemaet anført "+dispensationsmulighed". Hvor der efter praksis alene ses bort fra klagefristerne, når der er givet utilstrækkelig klagevejledning, er det ikke anført, at der gøres undtagelse fra klagefristen.

3) Det angives, hvorvidt prøvelsen alene omfatter retlige spørgsmål eller, om den også omfatter skøn og hensigtsmæssighed ("fuld prøvelse"). Endelig angives, hvis prøvelsen også omfatter god forvaltningsskik.

4) Det angives, hvorvidt rekursinstansen efter realitetsbehandling af en klage har andre, herunder flere eller færre, muligheder end stadfæstelse, annullation, rettelse eller hjemvisning. "Standard" angiver, at rekursinstansen har de nævnte reaktionsmuligheder.

5) Herved forstås, hvor mange sager vedrørende kommuner rekursinstansen modtog i 1996.

(1) Arbejdsmarkedets Ankenævn behandler først og fremmest klager over arbejdsformidlingens afgørelser vedrørende arbejdsløshedsforsikring. Herudover behandler ankenævnet klager over kommuners afgørelser efter lov om orlov om udbetaling af orlovsydelse til ikke-forsikrede lønmodtagere og ikke-forsikrede selvstændige erhvervsdrivende. Formanden skal opfylde betingelserne for at kunne være landsdommer eller have bestået en statsvidenskabelig eller nationaløkonomisk eksamen og derefter have haft mindst tre års ansættelse i en tjenestemandstilling. De øvrige fem medlemmer er udpeget af DA, LO og arbejdsministeren. Formanden kan afvise sager af formelle grunde, herunder på grund af overskridelse af klagefristen. Ankenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Oprettet 1970 (Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikring).

(2) Arbejdsmarkedsrådene er regionale kollegiale organer, der varetager opgaver i forbindelse med styringen af arbejdsmarkedsindsatsen i regionen og behandler klager over visse af arbejdsformidlingens afgørelser efter lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Endvidere behandler arbejdsmarkedsrådene klager over kommunale afgørelser i henhold til lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik i bl.a. sager om konkurrenceforvridende virkning af løntilskud. Rådernes område er et amt eller en del af et amt. Arbejdsministeren udpeger rådernes 21 menige medlemmer efter indstilling fra arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, amtsrådet og kommunerne i amtet. Formanden udpeges af disse medlemmer for en to årig periode. Det er oplyst, at der som hovedregel ikke er adgang til personligt fremmøde, men at arbejdsmarkedsrådene ikke har en ensartet praksis på dette punkt. Rådernes afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Oprettet 1993.

(3) By- og boligministeren behandler klager over kommunalbestyrelsernes beslutninger om ekspropriation efter lov om byfornyelse og klager over Københavns og Frederiksberg kommuners afgørelser efter byggeloven. I sidstnævnte sager prøves kun retlige spørgsmål. Ministeriets prøvelse i henhold til lov om byfornyelse går i praksis ud på at vurdere, om ekspropriationen er lovlig set i forhold til kommunens byfornyelsesbeslutning samt bestemmelserne om ekspropriation i loven og grundloven. Ministeriet foretager kun prøvelse af skønnet i det omfang, dette indgår i en vurdering af lovligheden.

(4) Statsamterne behandler klager over kommunernes (ikke Københavns og Frederiksberg kommuner) afgørelser efter byggeloven. Kun retlige spørgsmål prøves. Statsamternes afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Statsamterne fik i 1990 kompetence som klagemyndighed på byggelovens område.

(5) Byfornyelsesnævnene er regionale kollegiale organer, der behandler klager over kommunalbestyrelsens beslutninger efter lov om byfornyelse. Nævnenes område er et amt eller en del af et amt. Hvert nævn består af en

formand, der skal være dommer, og som beskikkes af by- og boligministeren, to byggesagkyndige og en grundejer og en boliglejer, der beskikkes af amtsrådet. Formanden kan træffe afgørelser om afvisning af klager, når klagen er indkommet efter fristens udløb, når den, der indgiver klage, ikke er klageberettiget, og når det er utvivlsomt, at nævnet ikke har kompetence til at behandle sagen. Det er oplyst, at ud af 49 realitetsbehandlede sager i 1996 er to afgjort på grundlag af formandskompetence. De klageberettigede er angivet i loven; det er som hovedregel ejeren eller mindst ¼ af de berørte lejere. Nævnet kan indkalde parter til at afgive forklaring og kan foretage besigtigelse. For de fleste sagstypers vedkommende foretages fuld prøvelse. For visse sagstyper vurderes dog som udgangspunkt kun lovlighed og ikke hensigtsmæssighed; dette gælder dog ikke, hvis byfornyelsesnævnets vurdering har almindelig interesse eller vidtgående betydning for klageren. Byfornyelsesnævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, men kan – med visse begrænsninger – inden for en frist på fire uger indbringes for boligretten. Oprettet 1983.

(6) Huslejenævne er lokale kollegiale organer, der behandler klager og tvister mellem ejere og lejere vedrørende husleje, vedligeholdelse m.v. Herudover behandler nævne klager over afgørelser truffet af kommunalbestyrelsen efter lov om byfornyelse om godkendelse af størrelsen af den del af de støtteberettigede udgifter, der kan anses for værdiforøgende forbedringsudgifter (§ 50, stk. 6) og om vurderingen af, i hvilket omfang de gennemførte ombygningsarbejder kan danne grundlag for en lejeforhøjelse (§ 50, stk. 7). Formanden, der beskikkes af statsamtmanden, skal være jurist. De øvrige medlemmer vælges af kommunalbestyrelsen efter indstilling fra grundejer- og lejerforeninger. Klageberettigede er de berørte lejere eller beboerrepræsentanter. Der var i 1996 i alt 149 huslejenavn.

Huslejenævne kan indkalde parter til at afgive forklaring og kan foretage besigtigelse. I sager efter § 50, stk. 7, skal lejeren forelægge en syn- og skønsrapport udarbejdet af en af nævnet udpeget syns- og skønsmænd, der sammenligner projektmaterialet og de støtteberettigede udgifter med det opnåede resultat med hensyn til kvalitet og pris. Nævnet kan kun optage sagen til behandling, hvis det i rapporten konkluderes, at der er væsentlig forskel mellem den forventede og den faktisk opnåede kvalitet. Huslejenævnet kan i disse sager alene tage stilling til, om den opnåede kvalitet afviger fra den kvalitet, der med rimelighed kunne forventes i henhold til udbudsmaterialet og de dertil hørende støtteberettigede udgifter, som fremgår af det af kommunalbestyrelsen godkendte tilbud. Endvidere kan nævnet i disse sager alene pålægge kommunalbestyrelsen at foretage en fornyet vurdering.

I Københavns Kommune kan huslejenævnets afgørelser indbringes for et ankenævn, i andre kommuner kan afgørelserne indbringes for boligretten. I begge tilfælde er fristen for indbringelse 4 uger. Oprettet 1951; tillagt kompetence efter den dagældende lov om byfornyelse og boligforbedring i 1983.

(7) Klagenævnet for Udbud behandler i henhold til lov om Klagenævnet for Udbud klager over ordregivere vedrørende overtrædelse af EU-udbudsregler i forbindelse med offentlige kontrakter og tilbudsgivning for forsyningsvirksomhed samt klager over overtrædelser af lov om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af bygge- og anlægskontrakter og indkøb m.v. samt bekendtgørelser udstedt i medfør af denne lov. Nævnet består af en formand og to næstformænd samt 18 sagkyndige medlemmer. Formandskabet og medlemmerne udpeges af erhvervsministeren. Formanden og næstformændene skal opfylde betingelserne for at være dommer. Ved afgørelsen af den enkelte sag deltager formanden eller en næstformand og to sagkyndige medlemmer. Formandskabet kan dog bestemme, at en sag skal afgøres af to formænd og fire sagkyndige medlemmer. Formanden kan afvise klager, der ikke er omfattet af nævnets kompetence, eller som er indgivet af en, der ikke er klageberettiget. Klageberettigede er parter samt visse navngivne organisationer. Klager skal være skriftlige, og der kræves et gebyr på 4000 kr. Endvidere kræves, at klageren senest samtidig med klagen til nævnet skriftligt underretter ordregiveren om sine klagepunkter. Næsten alle nævnets sager behandles ved mundtlig forhandling, hvortil parterne indkaldes. Nævnet kan anvende tvangsbøder, hvis nogen undlader at give oplysninger af betydning for nævnets virksomhed. Nævnet kan afvise en sag eller afgøre den i realiteten helt eller delvist, herunder bl.a. konstatere, at udbyderen på en nærmere anført måde har handlet i strid med EU-udbudsregler, annullere en ulovlig beslutning, pålægge udbyder at lovliggøre et aktuelt udbud, pålægge udbyder at iværksætte et eventuelt nyt udbud på en bestemt måde, eller konstatere, at udbyderen ikke har handlet i strid med EU-udbudsreglerne. Nævnet kan endvidere i tilfælde, hvor en klager får helt eller delvist medhold, pålægge ordregiveren at godtgøre klageren sagsomkostninger i forbindelse med klagesagen. Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, men kan inden for en frist på 8 uger indbringes for domstolene. Oprettet 1991.

(8) Konkurrencerådet er et kollegialt organ, der består af en formand og 18 medlemmer, der udpeges af erhvervsministeren. Otte medlemmer er sagkyndige medlemmer, de øvrige udpeges efter indstilling fra erhvervsorganisationer, forbrugerorganisationer og de kommunale organisationer. Rådet kan efter

konkurrenceloven udstede påbud om at bringe aftaler, der begrænser konkurrencen, til ophør eller om at bringe misbrug af dominerende stilling til ophør. Dette omfatter også aftaler, som kommuner deltager i. Rådet kan tage sager op af egen drift. Formanden kan træffe beslutning i sager, der ikke kan afvente et møde i rådet. Konkurrencestyrelsen er sekretariat for rådet og træffer afgørelse i sager, medmindre der er tale om sager af principiel eller særlig stor betydning, eller hvis styrelsen i øvrigt finder, at sagerne bør forelægges rådet. Konkurrencerådet kan anvende tvangsbøder, såfremt nogen undlader at give oplysninger, som rådet kan kræve eller undlader at efterkomme et påbud fra rådet. Rådets afgørelser kan af parter indbringes for Konkurrenceankenævnet. Konkurrencerådet er oprettet i 1989, men fik først kompetence på det kommunale område fra 1. januar 1998.

(9) Indenrigsministeren behandler efter lov om kommunale valg klager over kommuners afgørelser om fritagelse for valg, om klager over valg og om fritagelse for medlemskab af amtsråd og kommunalbestyrelser. Indenrigsministeren behandler endvidere efter lov om folkeregistrering klager over det kommunale folkeregisters afgørelser om folkeregistrering. Klageberettigede i forhold til afgørelser om fritagelse for valg og fritagelse for medlemskab er den valgte eller det pågældende medlem. Klageberettigede i forhold til klager over valg er enhver vælger i kommunen. Det er en forudsætning for Indenrigsministeriets behandling af valgklager, at kommunalbestyrelsen har taget stilling til klagen.

(10) Partistøttenevnet behandler efter lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v. klager over kommuners afgørelser om tilskud til kandidatlistor samt om udsættelse og bortfald af tilskud. Nævnets formand og næstformand udpeges af indenrigsministeren. De øvrige fire medlemmer udpeges af de kommunale parter. Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Oprettet 1987.

(11) Justitsministeren behandler efter lov om spillekasinoer klager over kommunalbestyrelsens fastsættelse af løn- og administrationsudgift i forbindelse med kontrol af spillekasioner, idet loven pålægger spillekasinoet af refundere kommunen et beløb svarende til disse udgifter.

(12) Datatilsynet, der pr. 1. juli 2000 afløste Registertilsynet, behandler efter lov om behandling af personoplysninger klager over faktisk forvaltningsvirksomhed (registrering mv.) og visse afgørelser truffet af kommuner i henhold til loven. Datatilsynet består af et råd og et sekretariat. Rådet nedsættes af justitsministeren og består af en formand, der er dommer, og seks andre medlemmer. Blandt rådets medlemmer skal findes medlemmer med betydelig indsigt i den offentlige forvaltning og erhvervslivets forhold og arbejdsmarkedsforhold. Mindst ét medlem forudsættes at besidde indgående kendskab til informationsteknologi. Rådets medlemmer skal udpeges, så det sikrer Datatilsynet den fornødne uafhængighed. Personer, der er registrerede, er klageberettigede, og tilsynet kan tage sager op af egen drift. Registertilsynet har kun prøvet spørgsmål, der relaterer sig til registerlovgivningen, hvilket bl.a. indebærer, at prøvelsen ikke har omfattet almindelige forvaltningsretlige spørgsmål. Denne praksis ventes videreført af Datatilsynet. Datatilsynets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

(13) Miljø- og energiministerens/Skov- og Naturstyrelsen behandler efter lov om sommerhuse og camping klager vedrørende amtskommuners tilladelser til udleje eller fremleje af arealer til camping. Endvidere behandler styrelsen klager over kommunale afgørelser i henhold til lov om miljø og genteknologi, lov om vandløb og lov om okker samt over visse afgørelser i henhold til lov om miljøbeskyttelse. Kredsen af klageberettigede er for alle områder – med undtagelse af lov om sommerhuse og camping – udvidet, idet andre end parter efter loven er tillagt klageadgang. Med undtagelse af sager efter lov om sommerhuse og camping gælder der et krav om, at klagen skal indsendes gennem den myndighed, der har truffet afgørelsen i første instans. Skov- og Naturstyrelsens afgørelser efter lov om sommerhuse og camping kan påklages til Miljø- og Energiministeren. Styrelsens afgørelser efter lov om miljø og genteknologi kan påklages til Miljøklagenævnet. Det samme gælder visse afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven. I 1996 behandlede Skov- og Naturstyrelsen alene klagesager efter lov om sommerhuse og camping, idet de øvrige sager behandlede af Miljøstyrelsen.

(14) Miljø- og energiministerens/Miljøstyrelsen behandler klager over kommunale afgørelser i henhold til lov om beskyttelse af havmiljøet, lov om kemiske stoffer og produkter, lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning. Kredsen af klageberettigede er for alle områder – med undtagelse af lov om kemiske stoffer og produkter – udvidet, idet andre end parter efter loven er tillagt klageadgang. Miljøstyrelsen har oplyst, at der i et vist omfang dispenseres fra klagefristen på fire uger i visse sager efter miljøbeskyttelsesloven (etablering af jordvarmeanlæg). Miljøstyrelsen har endvidere oplyst, at der i sager efter miljøbeskyttelsesloven vedrørende afgørelser om forurenende virksomhed og vedrørende affald ikke dispenseres fra klagefristen. På de øvrige områder foreligger

der hverken regler eller praksis om dispensation fra klagefristen. Der gælder som altovervejende hovedregel et krav om, at klagen skal indsendes gennem den myndighed, der har truffet afgørelsen i første instans. Visse afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven og lov om vandforsyning kan påklages til Miljøklagenævnet. I 1996 behandlede Miljøstyrelsen endvidere de klagesager efter lov om miljø og genteknologi, lov om vandløb, lov om okker og lov om miljøbeskyttelse, der nu behandles af Skov- og Naturstyrelsen, jf. ovenfor.

(15) Energiklagenævnet er et kollegialt organ, der behandler klager på energiområdet, herunder visse klager efter lovgivningen om elforsyning, varmforsyning, naturgasforsyning og om energibesparelser. Efter lov om varmforsyning behandler nævnet visse klager over kommunale afgørelser vedrørende varmforsyningsanlæg m.v. Nævnet består af en formand, en eller flere stedfortrædere for denne og en række sagkyndige medlemmer. Formanden og medlemmerne beskikkes af miljø- og energiministeren. Klagenævnets sagkyndige medlemmer skal repræsentere et alsidigt kendskab til energimæssige forhold samt besidde teknisk og juridisk sagkundskab. I sager efter lov om varmforsyning består nævnet af mindst to medlemmer med særlig økonomisk og teknisk sagkundskab inden for varme- og kraftvarmeproduktion samt formanden eller en stedfortræder for formanden.

Parter er klageberettigede. Klage skal indgives til kommunalbestyrelsen, der sender klagen til Energiklagenævnet ledsaget af en udtalelse og det materiale, der har ligget til grund for afgørelsen. Klagefristen er 4 uger. Nævnet kan bestemme, at der skal indkaldes særligt sagkyndige, og at der skal foretages besigtigelse. Formanden afviser på nævnets vegne klager, der ikke er omfattet af nævnets kompetence, er indgivet for sent, eller som er indgivet af en, som ikke er klageberettiget. Endvidere kan formanden efter nærmere aftale med nævnet træffe afgørelse på nævnets vegne i andre sager efter loven.

Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, og den endelige administrative afgørelse skal foreligge, før sagerne kan indbringes for domstolene. Nævnet er pr. 1. juli 2000 tillagt kompetence vedrørende lov om varmforsyning. Sagerne behandlede indtil da af Energistyrelsen.

(16) Energitilsynet er et kollegialt organ, der efter lov om elforsyning varetager tilsyns- og klagefunktionen på energiområdet. Tilsynet kan behandle og afgøre sager vedrørende priser og betingelser på el-, gas- og varmforsyningsområdet, hvor kompetencen ikke efter elforsyningsloven eller varmforsyningsloven er henlagt til en anden myndighed. Dette omfatter bl.a. sager, hvor de pågældende priser eller betingelser er fastsat af kommuner, der driver gas- eller varmforsyningsanlæg, netvirksomhed eller produktion af elektricitet ved afbrænding af affald. Energitilsynet består af en formand og seks andre medlemmer, som udpeges af miljø- og energiministeren. Medlemmerne skal være uafhængige af energisektorens parter og skal repræsentere juridisk, økonomisk, teknisk, miljø-, erhvervs- og forbrugermæssig sagkundskab.

Parter er klageberettigede. Tilsynet kan endvidere tage sager op på eget initiativ eller på grundlag af en anmeldelse. På tilsynets møder behandles sager af principiel karakter eller væsentlig samfundsmæssig interesse eller økonomisk interesse. Ethvert af tilsynets medlemmer kan begære en sag gjort til genstand for behandling i tilsynet. Formanden kan efter nærmere aftale med tilsynet træffe afgørelse på tilsynets vegne. Energitilsynet kan uden retskendelse mod behørig legitimation til brug for tilsynet på stedet gøre sig bekendt med og tage kopi af enhver oplysning, herunder regnskaber, regnskabsmaterialer, bøger og andre forretningspapirer og elektronisk lagrede data samt få adgang til en virksomheds eller sammenslutnings lokaler.

Energitilsynet kan give pålæg om ændring af priser og betingelser, eller pålægge bevillingshaveren at indgå en aftale om forholdet på sædvanligt gældende vilkår for tilsvarende aftaler. Energitilsynet kan herunder give påbud om at ændre priser, betingelser eller aftaler, som må anses for at give en miljømæssig eller samfundsøkonomisk u hensigtsmæssig anvendelse af energi. Unnlader nogen rettidigt at efterkomme et påbud meddelt af Energitilsynet kan Energitilsynet som tvangsmiddel pålægge de pågældende daglige eller ugentlig bøder, der er undergivet udpantningsret. Endvidere træffer Energitilsynet afgørelse om indgivelse af politianmeldelse for bl.a. unndladelse af at efterkomme et påbud eller forbud efter loven eller bestemmelser fastsat i medfør heraf. Energitilsynets afgørelser kan indbringes for Energiklagenævnet. Oprettet 1999.

(17) Miljøklagenævnet er et kollegialt organ, der primært behandler klager over afgørelser truffet af Miljøstyrelsen. Herudover behandler nævnet efter lov om beskyttelse af havmiljøet klager over amtskommuners tilladelser til dumpning af optaget havbundsmateriale inden for områder, der er udpeget som fugle- eller naturbeskyttelsesområder eller områder med en vanddybde under seks meter, efter samtykke fra miljø- og energiministeren. Formanden skal opfylde betingelserne for at være landsdommer. Nævnet består i øvrigt af et antal sagkyndige medlemmer, der beskikkes efter indstilling fra erhvervsorganisationer samt Miljøstyrelsen og

Skov- og Naturstyrelsen. Den enkelte afgørelse træffes af formanden samt to eller fire af nævnets øvrige medlemmer. Klageberettigede er parter, kommunalbestyrelsen og amtsrådet samt en række navngivne interesseorganisationer. Klage til nævnet skal indgives skriftligt med angivelse af de synspunkter, som klagen støttes på. Nævnet bestemmer om en sag bør forhandles med deltagelse af sagens parter, og om der bør foretages besigtigelse. Formanden kan i særlige tilfælde træffe afgørelser på nævnets vegne, herunder afvise realitetsbehandling som følge af, at klagen er indkommet efter klagefristens udløb, hvis den, der klager, ikke er klageberettiget, hvis nævnet utvivlsomt ikke er kompetent eller i tilfælde, hvor der er tale om begæring om genoptagelse af en allerede afgjort sag. Nævnets afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed. Oprettet 1973 (Miljøankenævnet).

(18) Naturklagenævnet er et kollegialt organ, der ud over klager over afgørelser truffet af fredningsnævne, behandler klager over visse kommunale afgørelser efter naturbeskyttelsesloven, råstofloven, og lov om planlægning. Nævnets formand og viceformænd skal opfylde betingelserne for at være landsdommer og to af nævnets medlemmer udpeges af Højesteret blandt rettens medlemmer. De øvrige medlemmer udpeges af de politiske partier, der er repræsenteret i Folketingets Finansudvalg. Klageberettigede er parter samt en række interesseorganisationer. Klage skal indgives skriftligt gennem den myndighed, der har truffet afgørelsen. Nævnet kan træffe beslutning om besigtigelser og møder, hvortil parter og interesserede er indbudt. Disse er som udgangspunkt offentlige, og indbudte skal have lejlighed til at udtale sig om sagen. Nævnets drøftelser er derimod ikke offentlige. Formanden kan på nævnets vegne afgøre en klagesag, når den ikke skønnes at indeholde spørgsmål af meget væsentlig interesse i forhold til den pågældende lovs hovedformål. Indtil formandens afgørelser er udsendt, kan nævnet forlange sagen forelagt til afgørelse. Det er oplyst, at ud af 1037 realitetsbehandlede sager i 1996 er 861 afgjort på grundlag af formandskompetence. Nævnet foretager fuld prøvelse i sager efter naturbeskyttelsesloven og råstofloven. Det samme gælder klager over afgørelser efter planloven vedrørende landzoneforhold og ekspropriationsbeslutninger, mens de øvrige afgørelser efter planloven kun kan prøves for så vidt angår retlige spørgsmål. Skønnet i disse afgørelser kan således ikke prøves. Nævnets afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed. Det er oplyst, at sagsantallet for 1996 ikke er sammenligneligt med de aktuelle tal, bl.a. fordi der generelt er konstateret en forøgelse af antallet af klager. Oprettet 1992.

(19) Direktoratet for FødevarerErhverv behandler klager over visse kommunale afgørelser efter bekendtgørelser udstedt i medfør af landbrugsloven, klager over kommuners afgørelser om fritagelse fra hvervet som vurderingsmand efter mark- og vejfredsloven og klager over kommuners afgørelser efter hegnsløven om fritagelse for hvervet som skønsmand.

(20) Den Sociale Ankestyrelse er et kollegialt organ, der efter reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område behandler klager over visse kommunale afgørelser efter lov om social service, lov om sygehusvæsenet og lov om offentlig sygesikring. Herudover behandler styrelsen navnlig klager over afgørelser truffet af de sociale nævn, når afgørelsen efter styrelsens opfattelse har generel eller principiel betydning. Endvidere har ankestyrelsen pligt til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som efter de sociale love kan indbringes for de sociale nævn, træffes i overensstemmelse med lovgivningen.

Styrelseschefen, vicedirektøren og ankecheferne skal have bestået juridisk, statsvidenskabelig eller økonomisk eksamen eller dermed ligestillet eksamen. Øvrige medlemmer er udpeget af socialministeren efter indstilling fra arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, de kommunale parter og De samvirkende Invalideorganisationer. Som udgangspunkt træffes afgørelse af to medlemmer og en ankechef, der er formand. Visse sager, herunder vedrørende tvangsfjernelse og principielle sager behandles af fire medlemmer, heraf to ankechefer, hvoraf den ene er formand (udvidet votering). Styrelseschefen kan i principielle sager og sager af generel betydning endvidere beslutte, at sagen behandles af fem personer, heraf to ankechefer og styrelseschefen eller vicedirektøren, der er formand.

Kun parter er klageberettigede. Imidlertid kan ankestyrelsen i sager efter lov om social service af egen drift træffe visse afgørelser, herunder meddele kommunen visse pålæg. Klager efter lov om social service skal – med undtagelse af klage over afgørelser truffet af børn- og unge-udvalget – på ny vurderes af kommunen, forinden sagen gennem kommunen indsendes til ankestyrelsen.

Ankestyrelsen træffer som hovedregel afgørelse i møder, der ikke er offentlige. I sager om afgørelser truffet af børn- og unge-udvalget er der adgang til fremmøde for sagens parter. Ankechefen kan træffe bestemmelse om forenklet mødebehandling. I så fald behandles sagerne som udgangspunkt skriftligt. Styrelsen kan forlange, at der

optages retsligt forhør.

Formanden for et ankemøde kan beslutte, at en afgørelse ikke skal have virkning, hvis han skønner, at der er tvivl om dens lovlighed. Styrelseschefen har kompetence til at se bort fra, at fristen for indgivelse af klage ikke er overholdt, og kan efter lov om social service give kommunerne pålæg om iværksættelse af en foreløbig afgørelse om visse tvangsmæssige foranstaltninger vedrørende børn og unge. Endvidere kan styrelseschefen under ganske særlige omstændigheder bestemme, at en afgørelse indbragt for styrelsen ikke må iværksættes, før styrelsens afgørelse foreligger.

Ankestyrelsens prøvelse af skønnet i kommunale afgørelser efter lov om social service er begrænset. Ankestyrelsen prøver i disse sager, om skønnet er udøvet lovligt, herunder om de rigtige faktiske omstændigheder er lagt til grund, om der er taget hensyn til ulovlige kriterier, om der er foretaget en konkret individuel afvejning af sagens omstændigheder og om lighedsgrundsætningen er overholdt. Ankestyrelsen foretager desuden en selvstændig vurdering af sagkyndige skøn, og har også – i et vist omfang – adgang til at tilsidesætte afgørelser efter en rimelighedsvurdering. Begrænsningerne gælder ikke afgørelser truffet af børn- og unge-udvalget og afgørelser efter lov om offentlig sygesikring og lov om sygehusvæsenet. Den Sociale Ankestyrelse har oplyst, at brud med god forvaltningsskik – f.eks. for lang sagsbehandlingstid – eventuelt påtales.

Ankestyrelsens afgørelser kan gå ud på afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring af den påklagede afgørelse. Det sker endvidere, at ankestyrelsen tiltræder kommunens afgørelse, men samtidig tilbagesender sagen med henblik på, at kommunen f.eks. udregner en ydelse eller tager stilling til, om nye omstændigheder eventuelt kan begrunde en fornyet behandling af sagen. Endvidere kan ankestyrelsen af egen drift meddele kommunen visse pålæg. Ankestyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Ankestyrelsens afgørelser efter lov om social service om foranstaltninger over for børn og unge kan inden fire uger kræves forelagt landsretten. Sagsantallet for 1996 omfatter sager efter bistandsloven, der nu er afløst af lov om social service, lov om aktiv socialpolitik og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Oprettet 1973.

(21) De sociale nævn er regionale kollegiale organer, der efter reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område behandler klager over visse kommunale afgørelser efter lov om social service, lov om delpension, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension, lov om en børnefamilieydelse, lov om integration af udlændinge i Danmark, lov om boliger for ældre og personer med handicap, lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v., lov om folkeskolen. Endvidere behandler de sociale nævn klager over visse kommunale afgørelser efter lov om inddrivelse af underholdsbidrag, lov om offentlig sygesikring og lov om individuel boligstøtte.

Der findes et socialt nævn i hvert amt. Statsamtmanden er formand, de øvrige medlemmer er udpeget af socialministeren efter indstilling fra henholdsvis kommuneforeningen i amtet, amtskommunen, LO, DA og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Det er kun den person, afgørelsen vedrører, der kan klage. Klager skal – med undtagelse af klager efter lov om offentlig sygesikring og lov om inddrivelse af underholdsbidrag, hvor der ikke gælder formkrav – indsendes gennem kommunen. Klage vedrørende afgørelser om personlig hjælp, omsorg og pleje efter lov om social service, kan først indbringes for det sociale nævn, når klagen har været behandlet i klagerådet for hjemmehjælp, og kommunalbestyrelsen har taget stilling til klagerådets indstilling. Der antages at være mulighed for foretræde for nævnet.

Formanden har kompetence til at se bort fra overskridelse af klagefristen. Endvidere kan formanden træffe afgørelse i sager, der behandles efter retssikkerhedsloven, og hvor der ikke er tvivl om afgørelsen. Formanden kan endvidere i sager, der behandles efter retssikkerhedsloven og i sager efter lov om boligstøtte bestemme, at en sag kan afgøres uden forelæggelse i et møde, hvis han skønner, at der er tilvejebragt et forsvarligt grundlag, og der ikke er tvivl om afgørelsen. I sager, der behandles efter retssikkerhedsloven, kan formanden udsætte nævnets afgørelse og inden for en uge indbringe den for Den Sociale Ankestyrelse, hvis der er begrundet tvivl om, hvorvidt den er i overensstemmelse med gældende ret. Videre kan formanden i sager, der behandles efter retssikkerhedsloven, og hvor der er tale om en øjeblikkelig opstået transsituation, træffe en foreløbig afgørelse, der snarest muligt skal behandles af nævnet i et møde. I sager efter lov om boligstøtte afgør formanden straks, om nævnet er kompetent til at behandle sagen. Formanden kan overlade sine beføjelser til sekretariatet.

Det sociale nævn kan i sager vedrørende en kommunes udbetaling af godtgørelse for udgifter ved deltagelse i aktivering alene tage stilling til, hvorvidt kommunens afgørelse er i overensstemmelse med de retningslinier, som kommunen har fastsat. Det sociale nævns prøvelse af skønnet i kommunale afgørelser er begrænset. Der henvises vedrørende indholdet af prøvelsesbegrænsningen til det ovenfor anførte vedrørende Den Sociale Ankestyrelses prøvelse af kommunale afgørelser efter lov om social service.

De sociale nævns afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Den Sociale Ankestyrelse kan dog optage en sag, hvor et nævn har truffet afgørelse, til behandling, når ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning. Sagsantallet for 1996 omfatter sager efter bistandsloven, der nu er afløst af lov om social service, lov om aktiv socialpolitik og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. De sociale nævn er oprettet i 1998, men afløser dagpengeudvalget, oprettet 1973, samt de sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævne, oprettet 1975.

(22) Sundhedsvæsenets Patientklagenævn er et kollegialt organ, der efter lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse behandler klager over den faglige virksomhed, der udøves af personer inden for sundhedsvæsenet og klager over forhold omfattet af lov om patienters retsstilling. Nævnet behandler således også klager over personer, der ikke er ansat af kommuner. Nævnets formand og næstformænd, der udnævnes af sundhedsministeren, skal opfylde betingelserne for at være landsdommer. Herudover beskikker sundhedsministeren et antal medlemmer efter udtalelse fra de kommunale parter og De Samvirkende Invalideorganisationer samt et antal fagligt uddannede medlemmer. I behandlingen af den enkelte sag deltager formanden eller en næstformand, ét medlem beskikket efter udtalelse fra de kommunale parter og ét medlem beskikket efter udtalelse fra De Samvirkende Invalideorganisationer samt to fagligt uddannede medlemmer. Spørgsmål af almindelig interesse for nævnets virksomhed drøftes og besluttet efter formandens bestemmelse på fællesmødet, der har deltagelse af fire medlemmer beskikket efter udtalelse fra de kommunale parter, fire beskikket efter udtalelse fra De Samvirkende Invalideorganisationer og otte fagligt uddannede medlemmer.

Formanden kan træffe beslutning om, at særligt sagkyndige eller andre kan deltage i nævnets møder, der ikke er offentlige. Formanden kan efter bemyndigelse fra fællesmødet træffe afgørelser i sager, der efter nævnets praksis ikke giver anledning til tvivl. Formanden har endvidere kompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt en sag er omfattet af nævnets kompetence, om klageren har den fornødne retlige interesse i sagen, samt om klagefristens overskridelse og eventuel dispensation herfra. Denne kompetence har formanden delegeret til sekretariatet.

I nævnets afgørelser kan tages stilling til følgende: om vedkommende sundhedsperson har udvist omhu og samvittighedsfuldhed, om vedkommende sundhedsperson – i en eller flere nærmere angivne situationer – kunne have handlet mere hensigtsmæssigt, om der på grund af sagens alvor er grundlag for at indskærpe over for vedkommende sundhedsperson at være mere omhyggelig og samvittighedsfuld i sit fremtidige virke, om vedkommende sundhedsperson kan have gjort sig skyldig i grovere eller gentagen forsømmelse eller skødesløshed; i så fald kan nævnet anmode anklagemyndigheden om at overveje at rejse tiltale, om vedkommende sundhedsperson har overholdt sin tavshedspligt, om en afgørelse om aktindsigt i konkret angivne helbredsoplysninger kan tiltrædes, om vedkommende sundhedsperson har overholdt 10-dages fristen for reaktion i anledning af en anmodning om aktindsigt i helbredsoplysninger, eller om en sag skal afvises.

Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Oprettet 1988.

(23) Lokale Patientklagenævn (psykiatriske patientklagenævn) er kollegiale organer på regionalt niveau, der efter lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien behandler klager over sygehusmyndighedens afgørelser om tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse, tilbageførsel, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering. Nævnenes prøvelse kan også omfatte de medicinalpersoner, der har truffet afgørelsen. Der findes et nævn i hvert amt. Statsamtmanden er formand for nævnet, der i øvrigt består af to medlemmer udpeget af sundhedsministeren efter indstilling fra henholdsvis Den almindelige Danske Lægeforening og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Formanden træffer afgørelse om videresendelse af sager, der utvivlsomt falder uden for nævnets kompetence. Klageberettigede er patienten og patientrådgiveren. Nævnets møder, der afholdes på den afdeling, hvor patienten er eller har været indlagt i forbindelse med tvangsindgrebet, er ikke offentlige. Patientrådgiveren skal så vidt muligt være til stede ved nævnmødet, og denne eller patienten samt sygehusmyndigheden, vedkommende overlæge og eventuelt andre involverede medicinalpersoner har ret til mundtligt at forelægge sagen.

Nævnet kan godkende tvangsindgrebet, eller finde, at det er foretaget med urette. Ved klage over beslutning om tvangsbehandling kan nævnet godkende eller tilsidesætte beslutningen. Endvidere kan nævnet tage stilling til, om der i forbindelse med tvangsmedicinering anvendes afprøvede lægemidler i sædvanlig dosering. Nævnet har endvidere mulighed for i forbindelse med klage over medicinalpersoner, der har deltaget i tvangsudøvelsen, at udtale kritik over for de pågældende.

Nævnenes afgørelser vedrørende tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering kan indbringes for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Nævnenes afgørelser om tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse og tilbageførsel skal efter anmodning fra patienten eller patientrådgiveren af nævnet indbringes for retten. Det opgivne antal behandlede klager i 1996 omfatter ikke afgørelser om tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse, der dengang ikke kunne indbringes for nævnene. Oprettet 1989.

(24) Trafikministeren behandler klager over visse kommunale afgørelser m.v. efter lov om kystbeskyttelse, lov om havne og bekendtgørelse om bade- og bådebroer. Det drejer sig om klager over amtskommunale afgørelser om udførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, klager over kommunalbestyrelses afgørelser efter lov om havne, og klager over amtskommunale afgørelser om tilladelse til anbringelse af bade- og bådebroer. Endvidere behandler trafikministeren klager over havne- og brotakster. Afgørelser om ekspropriation til gennemførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger kan ikke indbringes for domstolene, førend klageadgangen til trafikministeren er udnyttet. Det bemærkes, at 5 af de skønsmæssigt i alt 5-10 klager, som Trafikministeriet modtog i 1996, vedrørte lov om trafikhavne, der nu er afløst af lov om havne.

(25) Vejdirektoratet behandler klager over visse kommunale afgørelser efter lov om offentlige veje, lov om private fællesveje, lov om grundejerbidrag til offentlige veje og lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje.

(26) Nævnet vedrørende tildeling af anløbsplads i havne (havneklagenævnet) er et kollegialt organ, der behandler klager over afgørelser efter lov om havne om tildeling af anløbsplads i havne, som har modtagepligt. Nævnet behandler således også klager over andre end kommuner. Nævnet har fem medlemmer, der beskikkes af trafikministeren. Formanden skal have juridisk embedseksamen og de fire øvrige medlemmer skal repræsentere henholdsvis havneteknisk, søfartsmæssig, rederimæssig og fiskerimæssig ekspertise. Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Oprettet 1997.

(27) Taksationskommissionerne er regionale kollegiale organer, der fastsætter erstatningens størrelse ved vejmyndighedens ekspropriation til offentlige vejanlæg, når aftale herom ikke kan nås. Taksationskommissionerne behandler endvidere visse klager over kommunalbestyrelses afgørelser efter lov om byfornyelse om erstatning i forbindelse med opsigelse af lejeaftaler om lejligheder og klager over kommunalbestyrelses fastsættelse af erstatningen ved ekspropriation, samt klager over kommunale afgørelser om nedlæggelse af veje efter lov om offentlige veje og lov om private fællesveje. Der findes en taksationskommission i hvert amt. En taksationskommission består af en af trafikministeren udnævnt formand, der skal være jurist, samt to andre medlemmer, der udpeges af formanden blandt de 16 personer, der er udpeget af amtsrådet til en liste over medlemmer af taksationskommissioner. De pågældende skal have indsigt i vurdering af ejendomme. Kommissionen afgør sagerne i møder, hvortil parterne indkaldes, og hvor de gives adgang til at redegøre for de synspunkter, der efter deres opfattelse bør have indflydelse på erstatningens størrelse. Taksationskommissionernes kendelser kan ikke indbringes for domstolene, før klageadgangen til overtaksationskommissionen er udnyttet. Oprettet 1957.

(28) Undervisningsministeren behandler klager over visse kommunale afgørelser efter folkeskoleloven, bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen, lov om specialundervisning for voksne, bekendtgørelse om specialundervisning for voksne, lov om almen voksenuddannelse, lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. med tilhørende bekendtgørelser, bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen og bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet. For så vidt angår lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og de tilhørende bekendtgørelser gælder regler om, at klagen skriftligt skal indgives til kommunalbestyrelsen, der videresender den til Undervisningsministeriet sammen med kommunalbestyrelses udtalelse. Før sagen videresendes, skal kommunalbestyrelsen give klageren lejlighed til inden en uge at kommentere udtalelsen. Efter bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen skal klage indgives til uddannelsesinstitutionen, der tager stilling til sagen på ny. Hvis klagen ikke efterkommes, fremsender uddannelsesinstitutionen den til ministeriet sammen med en udtalelse.

C. Sektorstyring

1. Indledning.

Under enevælden udgjorde forvaltningsapparatet ét stort hierarki. I toppen var kongen (eller i praksis centraladministrationen i København). Kongen havde ret til at give love, ændre love, dispensere fra love og til at fortolke lovene autoritativt. Han havde også den fulde styring af hele forvaltningsapparatet og kunne hertil anvende alle styringsmidler: retsfor skrifter og instrukser, konkrete pålæg til en forvaltningsmyndighed, indkaldelse af sager til afgørelse eller omgørelse osv. Inden for hierarkiet medførte over- og underordningsforholdet endvidere, at en overordnet myndighed havde fuld styringsadgang i forhold til sine underordnede myndigheder.

I dag er forvaltningens struktur en ganske anden. Det beror på mange forskellige samfundsmæssige ændringer. Her skal blot peges på den ændring, der består i, at landet er blevet opdelt i en række decentrale enheder, kommuner og amtskommuner, der bl.a. i medfør af grundlovens § 82 har en vis selvstændighed, og som er politisk ledede af bestyrelser, der er demokratisk sammensatte ved valg foretaget af de lokale enheders befolkninger. Til disse enheder er gradvis henlagt flere og flere opgaver, så deres samlede forvaltninger i dag – målt i mandskabsstyrke – er større end statsforvaltningen.

Mellem på den ene side statsadministrationen og dens ledelse, der har et politisk ansvar over for Folketinget, og på den anden side den kommunale forvaltning, der er underlagt sin egen, selvstændige, politiske ledelse, har man naturligvis ikke kunnet opretholde det traditionelle over- og underordningsforhold med dets generelle instruktionsbeføjelse. I øvrigt har man også inden for statsforvaltningen ved henlæggelse af beføjelser til uafhængige nævn m.v. brudt det traditionelle over- og underordningsforhold.

Hensigten med dette afsnit er at skildre de muligheder, regeringen har for at sikre, at den kommunale administration sker i overensstemmelse med lovgivningen, uden at der herved sker en uønsket indskrænkning af kommunernes selvstændighed.

Den styring, der skal beskrives i dette afsnit, udgår først og fremmest fra de enkelte fagministerier, og kaldes derfor sektorstyring.

Sektorstyring er i vidt omfang reguleret i lovgivningen. En minister kan således være tillagt tilsynsbeføjelser, adgang til call-in, mulighed for at meddele pålæg om at tage sager op osv. Denne lovregulerede sektorstyring beskrives nærmere i afsnit C.2.

Administrativ rekurs vil normalt være etableret til sikring af individuelle retssikkerhedshensyn. Rekurs har imidlertid også betydning som styringsinstrument, og kan derfor medregnes til de lovhjemlede styringsmidler, men er i denne redegørelse udskilt til selvstændig behandling i afsnit B.

Et væsentligt – men ikke retligt reguleret – statsligt styringsmiddel over for kommunerne og amtskommunerne er de årlige aftaler mellem regeringen og Kommunernes Landsforening/Amtsrådsforeningen og København og Frederiksberg Kommuner om kommunernes økonomi.

Også på den anden måde antages fagministerierne uden lovhjemmel at kunne udøve styring af kommunernes forvaltninger. Denne styring, der kaldes det ulovbestemte overtilsyn og beskrives nedenfor i afsnit C.3., antages således at indebære en forpligtelse til at følge med i, hvorledes lovgivningen inden for ministeriets forretningsområde administreres, om lovgivningen overholdes, og om den i øvrigt (fortsat) er hensigtsmæssig. I hvilket omfang pligten er af retlig karakter er i mange tilfælde usikkert. Men der vil under alle omstændigheder være mulighed for at reagere politisk – navnlig fra Folketingets side – såfremt pligten ikke efterleves.

2. Lovbestemt sektorstyring

I nærværende afsnit gives en oversigt over lovbestemte styringsmidler, der har karakter af tilsyn eller tilsynslignende ordninger. En mere detaljeret (men muligvis ikke udtømmende) liste over disse ordninger, der bygger på oplysninger, som udvalget har indsamlet fra fagministerierne med undtagelse af Skatteministeriet, er optaget i betænkningens bilag.

Der findes også lovbestemte styringsmidler, der ikke har karakter af tilsyn eller tilsynslignende ordninger. Det kan f.eks. være krav om udarbejdelse af planer for kommunernes fysiske udvikling eller for enkelte kommunale aktivitetsgrene. Andre styringsmidler kan være af økonomisk art, f.eks. refusionsordninger. Endelig giver en lov, der hjemler vedkommende fagminister adgang til at fastsætte nærmere regler om kommuners forvaltning af loven, et meget stærkt styringsinstrument til ministeriet. Sådanne styringsmidler, der ikke har karakter af tilsyn eller tilsynslignende ordninger, er ikke behandlet i denne betænkning.

2.1. Lovbestemte tilsynsordninger

Der er i lovgivningen en række bestemmelser, som tillægger fagministerier eller dertil knyttede myndigheder tilsynsbeføjelser over for kommuner og amtskommuner. Bestemmelserne findes inden for ni ministeriers ressort, men antallet af tilsynsordninger er ikke overvældende stort – det er i størrelsesordenen ca. 15.

En tilsynsordning kan f.eks. være formuleret således (§ 10, stk. 3, i lov om offentlige arkiver m.v. lov nr. 337 af 14. maj 1992 som ændret ved lov nr. 421 af 10. juni 1997):

"Statens Arkiver fører tilsyn med reglernes overholdelse."

Fælles for de lovbestemte tilsynsordninger er, at det fremgår af bestemmelserne, at en myndighed fører tilsyn med kommunale myndigheder. Derudover er der en række forskelle i indholdet af ordningerne:

I de fleste tilfælde er hjemlen til at føre tilsyn formuleret som en adgang for vedkommende fagministerium/særlige tilsynsmyndighed til at føre tilsyn med den kommunale myndighed, mens det i enkelte tilfælde er udtrykt som en pligt.

Tilsynsmyndigheden fører enten tilsyn med den kommunale myndigheds overholdelse af reglerne i den lov/på det område, som tilsynsordningen er knyttet til, eller med kommunens administration af enkelte bestemmelser. Tilsynet er således afgrænset sagligt til et nærmere angivet område.

Tilsynet med kommunal virksomhed kan være rettet mod de enkeltpersoner, der rent faktisk udøver virksomheden, hvilket der er flere eksempler på inden for Sundhedsministeriets lovgivning, hvor det er den enkelte sundhedsmedarbejder, tilsynet er rettet mod.

Der er til ca. halvdelen af tilsynsordningerne knyttet retlige reaktionsmuligheder. Disse kan bl.a. være: påbud, forbud, pålæg af dagbøder, annullation af beslutninger og ændring af afgørelser. Dette gælder f.eks. Lægemiddelstyrelsens tilsyn med amtskommunernes apoteksenheder (lovbekendtgørelse nr. 657 af 28. juli 1995 om apoteksvirksomhed § 65).

Der kan også være pålagt tilsynsmyndigheden en pligt til at underrette det almindelige kommunaltilsyn eller vedkommende fagministerium om en overtrædelse. Dette gælder med hensyn til loven om offentlige arkiver m.v., jf. bekendtgørelse nr. 919 af 28. november 1997 § 3, stk. 5.

2.2. Call-in

På et mindre antal områder (i størrelsesordenen ca. 10) er der i lovgivningen hjemmel til, at vedkommende fagministerium på eget initiativ kan indkalde og overtage en afgørelse fra en kommunal myndighed. Sådanne call-in ordninger findes især inden for Miljø- og Energiministeriets ressort.

En call-in bestemmelse kan f.eks. være formuleret således (miljøbeskyttelseslovens § 82):

"Miljø- og energiministeren kan beslutte at overtage amtsrådets eller kommunalbestyrelsens beføjelser efter loven i sager, der berører andre myndigheders lovbestemte opgaver eller har større betydning."

Call-in beføjelsen kan angå alle kommunale beslutninger i henhold til en lov eller være begrænset til bestemte beslutninger i henhold til loven. Adgangen til call-in er som regel hjemlet vedrørende sager af principiel eller større betydning.

Nogle ordninger giver call-in myndigheden hjemmel til på eget initiativ at optage en konkret sag, der er afgjort af første instansen, til behandling, hvorimod andre ordninger giver hjemmel til, at myndigheden generelt tillægger sig selv afgørelseskompetencen i bestemte sagstyper.

På visse områder er en bestemmelse om, at rekurs er afskåret på det pågældende område, kombineret med en hjemmel til, at call-in myndigheden kan indkalde sager fra den kommunale myndighed til behandling. Sådanne ordninger forudsætter formentlig, at den kommunale myndighed som første instans har truffet afgørelse i sagen.

2.3. Andre former for kontrol

Ud over de lovbestemte tilsyns- og call-in ordninger er der en række andre lovbestemte kontrolordninger og lignende. Beskrivelsen heraf er ikke udtømmende, men viser blot den mangfoldighed af måder, hvorpå der udøves kontrol med og styring af kommunale myndigheder. Bortset fra bestemmelser, der pålægger en kommunal myndighed oplysningspligt, er ordningerne fåtallige.

Oplysningsbestemmelser:

Der er i lovgivningen en række bestemmelser, som pålægger den kommunale myndighed en oplysningspligt vedrørende et bestemt forhold eller mere generelt om forhold inden for lovens område. Grunden til, at der pålægges en sådan oplysningspligt, angives i forarbejder ofte at være behovet for indsamling, vurdering og formidling af oplysninger med henblik på generel koordinering eller kontrol, herunder i forhold til konkrete sager.

En oplysningsbestemmelse kan f.eks. være formuleret således (miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 1):

"Miljø- og energiministeren kan pålægge amtsråd og kommunalbestyrelser at tilvejebringe oplysninger til brug for en vurdering af forhold, der reguleres efter denne lov inden for den enkelte kommunes eller amtskommunes område. Oplysningerne kan forlanges afgivet i en bestemt form."

Herudover er der i KSL § 63 en bestemmelse, der generelt pålægger kommunerne at tilvejebringe og meddele vedkommende minister oplysninger. Der er endvidere i forvaltningslovens § 31 en bestemmelse, som i nærmere angivet omfang pålægger forvaltningsmyndigheder (herunder kommuner) at videregive oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder.

Endelig må det antages, at det følger af enhver tilsynsbeføjelse, at tilsynsmyndigheden har adgang til at kræve relevante oplysninger af de myndigheder, som de fører tilsyn med.

Indsigelse:

Planlovens §§ 28-29 b giver Miljø- og Energiministeriet og andre myndigheder hjemmel til at fremsætte indsigelse mod et planforslag, som den kommunale myndighed skal udarbejde i henhold til loven, hvorved Miljø- og Energiministeriet reelt opnår vetoret mod planen.

Pålæg om at tage sager op:

Sådanne ordninger – hvoraf de fleste er inden for Miljø- og Energiministeriets ressort – giver hjemmel til at pålægge en kommunal myndighed at tage sager op til behandling. Der kan her både være tale om bestemte grupper af sager eller bestemte (generelle) spørgsmål og konkrete sager.

En sådan hjemmel kan f.eks. være formuleret således (miljøbeskyttelseslovens § 84):

"Miljø- og energiministeren kan pålægge amtsrådene eller kommunalbestyrelserne at tage spørgsmål, herunder konkrete sager, vedrørende denne lov op til behandling og beslutning."

Retningslinier og rådgivning:

Der er f.eks. på kulturområdet bestemmelser, hvorefter en myndighed (Teaterrådet) dels kan udarbejde vejledende retningslinier for kommunale myndigheders indgåelse af aftaler på et bestemt område, og dels skal have adgang til at kommentere udkast til aftaler.

En sådan ordning kan også bestå i en adgang til at yde rådgivning inden udarbejdelse af en plan med henblik på at varetage de styringsmæssige opgaver på området.

En sådan bestemmelse kan f.eks. være formuleret således (bekendtgørelse nr. 627 af 28. juni 1996 om statstilskud til små storbyteatre § 7, stk. 3-4):

"Stk. 3. Teaterrådet skal have mulighed for at kommentere udkastet til teateraftalerne.

Stk. 4. Teaterrådet kan udarbejde vejledende retningslinier for indholdet af teateraftalerne."

2.4. Afslutning

Det er et gennemgående træk ved de lovbestemte kontrol- og styringsordninger, at de retter sig imod nærmere angivne beslutninger eller forhold inden for den lov, hvori hjemlen er, eller i hvert fald inden for det område, som loven er med til at regulere.

Den nærmere fastlæggelse af indholdet af den enkelte ordning må ske ved konkret fortolkning af den lovregel, hvorved ordningen er hjemlet. Det bemærkes herved, at motiverne til lovregler om kontrol- og styringsordninger undertiden ikke er særligt oplysende.

Det kan ikke udelukkes, at en konkret fortolkning af hjemlen for en lovbestemt tilsynsordning vil føre til, at ordningen navnlig med hensyn til, hvornår tilsynsmyndigheden får pligt til at tage en sag op til undersøgelse, hvilke muligheder myndigheden har for at undersøge sagen, og hvilke reaktionsmuligheder myndigheden har, hvis man finder, at der foreligger en ulovlighed eller et andet kritisabelt forhold, ikke indebærer et mere intenst tilsyn, end hvad der ville følge allerede af det ulovbestemte overtilsyn, jf. afsnit 3. Selv i sådanne tilfælde er det dog muligt, at domstolene eller Folketingets Ombudsmand i praksis vil tillægge et lovbestemt tilsyn en vis vægt i forhold til det ulovbestemte overtilsyn. Baggrunden herfor er, at lovgiver må antages ikke at være interesseret i at lovfæste en tilsynsordning, der allerede er gældende uden lovhjemmel, medmindre lovgiver har ønsket derved at markere sin særlige interesse for netop dette tilsyn.

På den anden side må det antages, at selv hvis den konkrete fortolkning af en tilsynsregel i loven peger i retning af, at tilsynet er mindre intenst end det almindelige ulovbestemte overtilsyn, vil det ikke føre til svækkelse af tilsynet i forhold til, hvad der følger af det almindelige overtilsyn, medmindre der i motiverne til lovreglen er holdepunkt for at antage, at en sådan svækkelse har været tilsigtet.

Endelig bemærkes, at en lovregel om tilsyn – ligesom i øvrigt det ulovbestemte overtilsyn – kun giver grundlag for, at tilsynsmyndigheden gør sig bekendt med, hvad der foregår inden for retsområdet, og giver sin retsopfattelse til kende med en vejledende (eller "konstaterende") udtalelse samt om fornødent begærer det almindelige kommunaltilsyns medvirken til at gennemtvinge en lovliggørelse. Kun hvis tilsynsmyndigheden har særlig hjemmel dertil, kan den selv tage retligt bindende skridt i forbindelse med udøvelsen af tilsynsbeføjelsen.

3. Sektorministeriernes ulovbestemte overtilsyn.

3.1. Almindelig beskrivelse af overtilsynet.

Det er, som tidligere nævnt, almindeligt anerkendt, at det påhviler ethvert fagministerium at føre et vist tilsyn med forvaltningen af de sagsområder, der henhører under dets ressort. Dette gælder også i forhold til den del af forvaltningen, der udøves af kommunerne, som ikke står i underordningsforhold til ministeriet, ligesom det gælder, uanset om ministeriet i lovgivningen er udstyret med særlige styringsredskaber. I mangel af sådanne lovhjemlede redskaber – herunder adgang til rekurs – må ministeriet benytte sig af de beføjelser, der er omfattet af det ulovbestemte overtilsyn.

Overtilsynet indebærer først og fremmest, at sektorministeriet må holde sig orienteret om, hvorledes lovgivningen administreres på det pågældende område. For så vidt angår forholdet til den kommunale forvaltning kan ministeriet herved anvende bestemmelsen i KSL § 63, der generelt pålægger kommunerne at "tilvejebringe og meddele vedkommende minister de oplysninger, som denne måtte forlange ..."

Viser det sig, at den gældende lovgivning – f.eks. fordi der er sket ændringer i de faktiske forhold, der reguleres af loven – ikke (længere) er hensigtsmæssig, kan – og efter omstændighederne bør – ministeriet tage initiativ til at skaffe retlig klarhed, om fornødent ved lovændring.

Bliver ministeriet på en eller anden måde bekendt med, at lovgivningen ikke overholdes, eller at administrationen heraf udvikler sig i strid med intentionerne bag loven, kan udsendelse af generelle vejledninger med oplysning om sædvanlig praksis og ministeriets opfattelse af reglernes betydning og hensigt i mange tilfælde rette op på opståede skævheder. Er det en enkeltstående – efter ministeriets opfattelse retsstridig – afgørelse, der kommer til ministeriets kundskab, kan ministeriet ved en vejledende udtalelse gøre kommunen bekendt med sin retsopfattelse vedrørende sagen ("konstaterende overtilsyn") og anmode om underretning om, hvad der videre passerer.

I de fleste tilfælde vil afgivelse af en vejledende udtalelse eller udsendelse af en generel vejledning løse problemerne, idet kommunen vil rette sig efter ministeriets vejledning. Hvis dette ikke er tilfældet, må ministeriet gå via det almindelige kommunaltilsyn, der jo har sanktionsbeføjelser over for kommuner, der har truffet beslutninger, som "strider mod lovgivningen". Der skal i så fald træffes et valg mellem, om ministeriets eller kommunens retsopfattelse er den rette. Dette valg skal træffes af det almindelige kommunaltilsyn, jf. afsnit D.1.4.3.3. og G.2.2.2.

Ét spørgsmål kan imidlertid give anledning til vanskeligheder:

Har et ministerium pligt til at reagere, såfremt det modtager underretning, måske i form af en klage, der åbner mulighed for, at der er truffet en lovstridig afgørelse i en kommune, men hvor fastlæggelsen af, hvorvidt dette er tilfældet, kræver nærmere undersøgelse? Spørgsmålet kan også formuleres således: Hvor kraftig indikation om et lovstridigt forhold i en kommune skal der foreligge, for at sektorministeriet får pligt til at reagere – i første omgang med en undersøgelse af, hvad der faktisk er passeret?

Hertil kommer spørgsmålet om, hvorvidt ressortministeriets pligt til at reagere er begrænset til situationer, hvor der foreligger eller kan foreligge overtrædelse af love inden for dets ansvarsområde, eller om pligten også omfatter situationer, hvor der vedrørende en sag inden for ansvarsområdet opstår spørgsmål om, hvorvidt der er sket overtrædelse af love uden for ministeriets ansvarsområde, f.eks. forvaltningsloven.

Om navnlig det første af disse spørgsmål findes en del udtalelser i den juridiske litteratur.

I betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen hedder det side 45-46:

"Helt generelt må det i øvrigt antages at være gældende ret, at den centrale myndighed på et lovområde har en retlig pligt til at følge udviklingen på det pågældende område. Denne pligt må omfatte en vis kontrol med, at de umiddelbart administrerende myndigheder opfylder deres tilsynsforpligtelse, og må derfor antages at indebære en reaktionspligt i konkrete tilfælde af manglende eller mangelfuldt tilsyn."

Bent Christensen har omtalt spørgsmålet i tre forskellige udgaver af sin Forvaltningsret (opgaver, (hjemmel) og organisation). I udgaven fra 1987, side 190, skriver han:

"Konklusionen er formentlig, at der eksisterer en ikke meget præcis pligt for centraladministrationen til at reagere med konstatering over for kommunalforvaltningens ulovligheder, men at pligtens nærmere omfang og indhold er uklar. Klarhed vil kræve ikke blot undersøgelse og analyse af praksis, men inddragelse af et ganske vidt spektrum af retspolitiske vurderinger. Men klarhed ville være ønskelig. Det forekommer ikke på forhånd hensigtsmæssigt, ... at centraladministrationen starter med at konstatere, at et bestemt retligt spørgsmål ikke kan rekeres til centraladministrationen for derefter at udtale sin mening om spørgsmålets løsning."

I udgaven fra 1991, hvori Bent Christensen gik ud fra, at en ændring af den sociale styrelseslov i 1990 havde medført, at det ulovbestemte, konstaterende overtilsyn var ophævet inden for det sociale område, siges følgende på side 370:

"Det konstaterende overtilsyn eksisterer således ikke længere inden for socialforvaltningen. Spørgsmålet er, om det eksisterer på andre forvaltningsområder. Nogle ombudsmandsudtalelser synes at bygge på den opfattelse, at centraladministrationen også uden sådan hjemmel som den tidligere § 22 i den sociale styrelseslov har en pligt til at konstatere overtrædelse af gældende ret. Opfattelsen stemmer tillige vel med traditionen i centraladministrationen før kommunalforvaltningens vækst. Og så vidt en udenforstående kan skønne, svarer mange departementers og direktoraters adfærd til antagelsen af en konstateringspligt.

Alligevel er der vist grund til at tro, at den ordening der er knæsat ved ændringen af den sociale styrelseslov vil brede sig."

Endelig siges det på side 350 i udgaven fra 1997 – altså efter offentliggørelsen af ombudsmandens nedennævnte udtalelse i FOB 1994.294:

"Det er nu fastslået, at et ulovbestemt konstaterende og subsidiært overtilsyn for centraladministrationen er en del af gældende ret. Når vedkommende sektororgan i centraladministrationen på den ene eller anden måde – ved henvendelse fra en borger, fra et mindretal i kommunalbestyrelsen, ved spørgsmål i Folketinget eller fra et folketingsudvalg, fra avislæsning osv. – bliver opmærksom på, at kommunalforvaltningen har overtrådt gældende ret, har dette, i alt fald hvis ulovligheden angår mere væsentlige forhold, pligt til at reagere, minimalt ved over for kommunalbestyrelsen at konstatere ulovligheden, om nødvendigt ved at henvende sig til kommunaltilsynet for at dette kan få lejlighed til at bruge sine beføjelser som legalitetstilsyn...."

Karsten Loiborg henviser om det ulovbestemte overtilsyn på side 660 i Forvaltningsret ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 1994, ganske kort til betænkning 981/1983 og til Bent Christensen, 1991. Endvidere refereres nogle udtalelser fra ombudsmanden, herunder j.nr. 1991-2282-16, hvorom det på side 661 hedder:

"Ombudsmanden udtalte, at selv om der ikke findes udtrykkelige bestemmelser herom, måtte det antages, at Boligministeriet, Bygge- og Boligstyrelsen (BBS), er forpligtet til at føre en vis kontrol med, at de myndigheder, der umiddelbart administrerer bygge- og boliglovgivningen, opfylder deres tilsynsforpligtelser i henhold til denne lovgivning. Hvis BBS måtte få kendskab til, at tilsynet i konkrete tilfælde ikke lever op til lovgivningens krav, måtte BBS antages at være forpligtet til at skride ind."

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det ministerium, under hvis ressort sagen ligger, også har pligt til at påse overholdelsen af andre ministeriers lovgivning, er følgende anført i Loiborgs referat af ombudsmandens afgørelse:

"Ombudsmanden fandt imidlertid, at BBS næppe i almindelighed kan antages at være forpligtet til i den forbindelse – på eget initiativ – at påse, at almindelige forvaltningsprocessuelle regler overholdes. Kun i tilfælde, hvor tilsidesættelsen af forvaltningsprocessuelle regler er forholdsvis klar og må antages at have haft væsentlig betydning for kommunens varetagelse af sin tilsynsforpligtelse, måtte dette udgangspunkt fraviges."

Peter Bak Mortensen beskrev i Juristen 1986.172 problematikken således:

"Den centrale myndighed på et lovområde – vedkommende ministerium eller styrelse – antages efter gældende ret at have en ulovbestemt pligt til at føre et vist tilsyn med det pågældende lovområde. Dette tilsyn kaldes undertiden overtilsyn eller overvågende tilsyn. Baggrunden for denne tilsynspligt er formentlig ministerens parlamentariske ansvar og rolle i lovgivningsprocessen.

Hvis den centrale myndighed (i det følgende kaldet fagministerium) f.eks. ved klage bliver opmærksom på en klar ulovlighed i kommunestyret, må fagministeriet have pligt til at reagere, medmindre ulovligheden er bagatelagtig."

I Bent Bergs Almindelige Forvaltningsret, 1998, refereres ombudsmandens sag j.nr. 1991-2282-16 (se ovenfor ad Karsten Loiborg), hvorefter det anføres:

"Det synes ved ombudsmandens udtalelse lagt til grund, at et ministerium som tilsynsmyndighed har en vis ikke nærmere bestemt forpligtelse til at holde sig underrettet om forholdene og til at reagere over for ulovligheder, som konstateres inden for ministeriets fagområde. Den retlige regulering af sektortilsynet er næppe helt afklaret."

Folketingets Ombudsmand har i adskillige sager udtalt sig om ministeriernes ulovbestemte overtilsyn. Der kan bl.a. henvises til FOB 1977.625, 1992.250 og 1994.296. Disse sager viser en vis skærpelse af kravene til sektorministeriets ulovbestemte overtilsyn.

I FOB 1992, side 250, udtalte ombudsmanden, at det efter hans opfattelse ligger inden for tilsynsforpligtelsen som led i overtilsynet over for en kommune at gøre opmærksom på klare og utvivlsomme tilsidesættelser af enkeltpersoners rettigheder eller at sørge for, at sådanne spørgsmål bliver forelagt andre myndigheder, der kan påtale forholdet, f.eks. kommunaltilsynet.

FOB 1994, side 296, angik spørgsmålet om, hvorvidt der på Socialministeriets område efter ophævelsen af bestemmelsen i den sociale styrelseslovs § 22 om socialministerens tilsyn med administration af det sociale område må antages at eksistere et ulovbestemt tilsyn – hvilket spørgsmål tidligere var besvaret bekræftende af Socialministeriet – og spørgsmålet om omfanget af dette tilsyn. Om dette omfang udtales (side 302-306):

"I mangel af holdepunkter for et mere vidtgående tilsyn må et ulovbestemt ressorttilsyn anses for at have karakter af et konstaterende legalitetstilsyn. Dette indebærer at tilsynet har kompetence til ved uforbindende udtalelser at kunne konstatere, om gældende ret ved generelle beslutninger eller i konkrete sager er overholdt ...

Medens en rekursmyndighed normalt ... har pligt til at realitetsbehandle en klage, har en tilsynsmyndighed som har et legalitetstilsyn, kun pligt til at realitetsbehandle en sag, dersom der er en vis sandsynlighed for, at der i sagen er begået ulovligheder.

Efter min opfattelse omfatter det almindelige ressorttilsyn såvel overholdelsen af de særlige offentligretlige regler på området som almindelige offentligretlige regler. Socialministeriets ulovbestemte tilsyn omfatter således både overholdelse af de socialretlige regler og almindelige fovervaltningsprocessuelle regler, herunder forvaltningslovens bestemmelser.

Det er vanskeligt generelt at angive mere præcist, med hvilken klarhed der måtte foreligge en ulovlighed, førend et ministerium som almindeligt sektortilsyn har pligt til at realitetsbehandle en sag. Dette må afhænge af, hvorvidt de for ministeriet foreliggende oplysninger peger i retning af, at der kunne foreligge en ulovlighed, og hvorvidt denne ulovlighed angår mere væsentlige forhold. Disse oplysninger kan ikke blot foreligge i form af en henvendelse fra en borger, men også i form af oplysninger i pressen, folketingssspørgsmål osv. sammenholdt med den viden, ministeriet i øvrigt er i besiddelse af. Der må således i det konkrete tilfælde opstilles en prognose for, hvorvidt der af en kommune er begået ulovligheder. Hvis det ikke ud fra denne prognose er usandsynligt, at der er begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art, vil ministeriet efter min opfattelse have pligt til at undersøge sagen nærmere. ...

Sammenfattende er det således min opfattelse, ...

- at det på baggrund af Deres brev af 23. august 1992 ikke var usandsynligt, at der var begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art, og at Socialministeriet derfor burde have undersøgt sagen nærmere,
- at ministeriet som led i en sådan nærmere undersøgelse var både berettiget og forpligtet til at indhente nærmere oplysninger (og herunder relevante sagsakter) fra kommunen ..."

Det fremgår i øvrigt af udtalelsen fra Folketingets Ombudsmand, at det ulovbestemte tilsyn er subsidiært i forhold til rekursordninger.

Denne udtalelse fra Folketingets Ombudsmand er bemærkelsesværdig på to punkter:

Det første vedrører den grad af indikation for, at en ulovlighed har fundet sted i forvaltningen, der skal foreligge,

for at der opstår en pligt for sektorministeriet til at undersøge sagen nærmere. Det er efter ombudsmandens opfattelse tilstrækkeligt, at der foreligger en oplysning, som – sammenholdt med den viden, som ministeriet i øvrigt er i besiddelse af – må vurderes således, at det ikke er usandsynligt, at der er begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art.

Hvis et sådant indikationskriterium skal tages bogstaveligt, vil det formentlig kun være ganske få indkomne klager, som et sektorministerium kan undlade at underkaste realitetsbehandling.

Det andet punkt vedrører omfanget af de retsregler, som sektorministeriet skal påse overholdelsen af. Det er ikke blot de offentligretlige regler, som er omfattet af vedkommende sektormyndigheds ressort. Det er også "almindelige offentligretlige regler". Det kan give anledning til tvivl, om tilsynspligten ud over sektorministeriets lovgivning tillige antages at omfatte både almindelige offentligretlige regler, der supplerer sektorministeriets egne regler, f.eks. lighedsgrundsætningen, og generelle processuelle regler, som f.eks. forvaltningsloven. Tilsynspligten vil i sidstnævnte tilfælde let kunne komme til at omfatte også regler, som henhører under andre sektormyndighedsressort, hvorfor den undersøgelse, som ombudsmanden vil pålægge et sektorministerium at foretage, i en del tilfælde kan nødvendiggøre høringer af andre sektorministerier.

3.2. De af udvalget indsamlede oplysninger fra samtlige ministerier om deres praksis vedrørende udøvelsen af overtilsynet

For at belyse ministeriernes praksis med henblik på udøvelsen af det ulovbestemte overtilsyn er der udsendt nogle spørgsmål til samtlige ministerier (med undtagelse af Skatteministeriet, der i henhold til kommissoriet ikke er omfattet af redegørelsen for de gældende klage- og tilsynsordninger).

De stillede spørgsmål var følgende:

"I. Overtilsyn – konkrete enkeltsager

1. Hvilken praksis har ministeriet i tilfælde, hvor ministeriet på baggrund af en henvendelse fra en borger, oplysninger i pressen, folketingsspørgsmål osv. får opmærksomheden henledt på en enkeltsag, hvori en kommune eller amtskommune ud fra de foreliggende oplysninger måske har tilsidesat regler i ministeriets lovgivning?
2. Hvilken praksis har ministeriet, såfremt den sag, ministeriets opmærksomhed bliver henledt på, alene synes at rejse spørgsmål om eventuelle overtrædelser af almindelige forvaltningsprocessuelle regler, såsom f.eks. forvaltningsloven og offentlighedsloven, der ikke henhører under ministeriets lovgivningsområde?

II. Overtilsyn – generelle forhold på ministeriets eget lovgivningsområde

3. Har ministeriet inden for de seneste fem år eksempler på, at ministeriet på baggrund af den generelle forpligtelse til at følge med i udviklingen på eget lovgivningsområde har fundet anledning til at vejlede kommunerne eller amtskommunerne om forståelse af ministeriets lovgivning eller søge at afklare retstilstanden ved ændring af administrative forskrifter?"

Af de 19 forespurgte ministerier har fem (Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Forskningsministeriet og Økonomiministeriet) oplyst, at de ikke har lovgivning af relevans for besvarelsen af spørgsmål vedrørende overtilsyn med kommuner og amtskommuner. De resterende ministerier har fremsendt besvarelser, der er meget varierende i omfang. Nogle er endog særdeles omfangsrige og præget af, at praksis synes at være forskellig i forskellige dele af ministeriet. Der er formentlig en sammenhæng mellem indholdet og arten af den lovgivning, der henhører under det enkelte sektorministerium (og dets forskellige afdelinger) og ministeriets praksis i forbindelse med udøvelsen af overtilsyn.

I bilag nr. 5 til denne betænkning er optrykt besvarelserne fra syv af ministerierne, hvis svar på overskuelig måde illustrerer forskelle mellem ministeriernes praksis. Genparten af de øvrige besvarelser vil kunne erhverves ved henvendelse til Indenrigsministeriet.

Generelt om besvarelsene skal udvalget anføre følgende:

Ad spørgsmål 1:

Langt den overvejende del af ministerierne tager som udgangspunkt konkrete sager op til behandling i tilfælde, hvor ministeriet bliver opmærksomt på, at en kommune har tilsidesat regler i det pågældende ministeriums lovgivning. En mindre del af disse ministerier har i hele ministeriet en ganske fast praksis i forhold til behandlingen af konkrete sager. I langt de fleste ministerier har kontorerne forskellig praksis. Her vil fremgangsmåden bl.a. afhænge af, hvilken lovgivning der er tale om, hvor sandsynligt det er, at lovgivningen er tilsidesat, samt hvor alvorlig en eventuel tilsidesættelse af lovgivningen der synes at være tale om.

Med hensyn til tilsynspligtens indtræden fremgår det ikke af alle besvarelsene, i hvor høj grad de foreliggende oplysninger skal pege i retning af, at kommunen har administreret ulovligt, førend ministeriet iværksætter en undersøgelse af forholdene. Nogle ministerier tager først sagen op, hvis det er klart, at en kommune har tilsidesat lovgivningen. Det er imidlertid mere almindeligt, at ministeriet iværksætter en undersøgelse, hvis der er en vis sandsynlighed for, at lovgivningen er blevet tilsidesat, eller det ud fra de foreliggende oplysninger er muligt/sandsynligt, at kommunen har tilsidesat lovgivningen. Et ministerium har oplyst, at man iværksætter en undersøgelse, hvis blot oplysningerne tyder på, at en borgers rettigheder er blevet tilsidesat. Ingen af de forespurgte ministerier har givet udtryk for, at de optager henvendelser til nærmere undersøgelse, blot det ikke er usandsynligt, at der er begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art.

Når et ministerium bliver opmærksomt på, at en kommune kan have tilsidesat lovgivningen, er den mest almindelige fremgangsmåde for at oplyse sagen yderligere, at ministeriet anmoder kommunen om en redegørelse for de pågældende forhold.

For så vidt angår formen, hvori ministeriet retter henvendelse til kommunen, har nogle ministerier oplyst, at man oftest retter telefonisk henvendelse. Et ministerium har oplyst, at kontakten ofte vil være mere uformel, f.eks. en telefonisk drøftelse af sagen og en mundtlig oplysning om gældende ret på området i tilfælde, hvor oplysninger tyder på, at ministeriets lovgivning er tilsidesat, men uden at enkeltpersoners rettigheder er tilsidesat.

For så vidt angår de styringsmidler, der tages i brug som led i overtilsynet, er det ikke alle ministerier, der udnytter kompetencen til at udtale sig konstaterende om gældende ret, idet et ministerium har oplyst, at man videresender klager over kommuner til den pågældende kommune, ligeså snart man på baggrund af de foreliggende oplysninger bliver opmærksom på, at kommunen med en vis sandsynlighed har tilsidesat lovgivningen. Man oplyser således ikke sagen yderligere. Et andet ministerium udtaler sig kun vejledende om retstilstanden på området, og således ikke om den konkrete sag. Flere ministerier har på den anden side oplyst, at ministeriet giver udtryk for sin opfattelse af gældende ret, hvis man på baggrund af kommunens redegørelse mener, at lovgivningen er blevet tilsidesat.

Et ministerium oplyser, at man vil udbede sig en orientering om, hvad kommunen vil foretage sig i sagen i anledning af ministeriets henvendelse. Et andet ministerium oplyser, at man i tilfælde, hvor kommunen ikke administrerer efter de gældende regler, henstiller, at kommunen ændrer sin praksis i overensstemmelse med ministeriets opfattelse af gældende ret.

Nogle ministerier har anført, at man i tilfælde, hvor ministeriet er af den opfattelse, at kommunen har begået en alvorlig overtrædelse af loven, retter henvendelse til de kommunale tilsynsmyndigheder, hvis kommunen ikke efterkommer ministeriets henstilling.

Det bemærkes, at alene et enkelt ministerium (samt enkelte kontorer i andre ministerier) har oplyst, at ministeriet, når det modtager henvendelser fra privatpersoner vedrørende kommuners og amtskommuners afgørelser, efter fast praksis vejleder den pågældende om adgangen til at rette henvendelse til (en eventuel klageinstans eller) de kommunale tilsynsmyndigheder. Ministeriet foretager herefter i almindelighed ikke videre i sagen. I det pågældende ministerium medfører oplysninger i pressen eller spørgsmål fra Folketinget om en konkret sag hos en kommune vedrørende lovgivning under ministeriets ressort i almindelighed heller ikke, at ministeriet tager sagen op.

Ad spørgsmål 2:

Ministeriernes besvarelser af dette spørgsmål er generelt sparsomme.

Nogle ministerier oplyser blot, at man ikke har nogen praksis på området, da denne type sager er sjældne.

Andre ministerier sonderer ikke mellem, hvorvidt der er tale om en eventuel tilsidesættelse af ministeriets egen lovgivning eller af almindelige forvaltningsprocessuelle regler. Således oplyser et ministerium, at man i anledning af en henvendelse indhenter oplysninger fra kommunen, hvorefter man vil besvare henvendelsen eller efter omstændighederne videresende den til klageinstansen eller til de kommunale tilsynsmyndigheder. Et andet ministerium oplyser, at man videresender oplysningerne til den pågældende kommune med henblik på en revurdering af sagen, eller ministeriet retter telefonisk henvendelse til kommunen med henblik på vejledning af kommunen. Dette ministerium oplyser endvidere, at hvis det ad anden vej bliver opmærksom på en sådan tilsidesættelse af almindelige forvaltningsretlige regler, vil ministeriets reaktion bero på en konkret vurdering af sagen, og ministeriet vil eventuelt til brug herfor indhente yderligere oplysninger om sagen.

De fleste af de ministerier, som har en praksis på området, behandler dog sjældent selv spørgsmål, som indebærer anvendelse af forvaltningsprocessuelle regler.

En del ministerier oplyser, at de i sådanne sager vejleder borgeren om adgangen til at indbringe sagen for de kommunale tilsynsmyndigheder.

Et ministerium oplyser, at man oversender sagen direkte til rette myndighed i tilfælde, hvor sagen findes at være veloplyst. I de øvrige tilfælde henvises borgeren til selv at rette henvendelse direkte til myndigheden, eventuelt således at rette myndighed samtidig underrettes om henvendelsen til borgeren.

To andre ministerier oplyser, at hvis deres opmærksomhed bliver henledt på en sag, der alene synes at rejse spørgsmål om eventuelle overtrædelser af almindelige forvaltningsprocessuelle regler, vil man typisk vejlede borgeren om regelsættet generelt samt orientere om en eventuel klageadgang.

To ministerier anser sig ikke for kompetente i forhold til denne type sager, og vurderer således ikke spørgsmålet om overholdelse af almindelige forvaltningsprocessuelle regler.

Ad spørgsmål 3:

Langt den overvejende del af ministerierne har oplyst, at man har udstedt vejledninger eller cirkulærer og/eller udsendt "hyrdebrev" inden for de seneste fem år. Nogle ministerier anfører, at man har gjort det på baggrund af den generelle forpligtelse til at følge med i udviklingen på eget lovgivningsområde. De fleste ministerier oplyser, at formålene med disse vejledninger er at klarlægge og/eller indskærpe retstilstanden.

Ministerierne bliver typisk opmærksomme på behovet for vejledning i forbindelse med henvendelser fra kommuner, kritik fra borgere eller spørgsmål fra Folketinget.

Herudover oplyser et ministerium, at man løbende informerer om præciseringer/ændringer i retstilstanden, der har væsentlig betydning for kommunernes administration af reglerne. Der kan f.eks. være tale om, at man informerer om en principiel afgørelse eller dom.

I betænkningens bilag nr. 5 er optrykt svarene fra Finansministeriet, Indenrigsministeriet, Justitsministeriet, Kirkeministeriet, Kulturministeriet, Miljø- og Energiministeriet og Socialministeriet.

D. Kommunaltilsynet

1. Tilsynsrådenes og Indenrigsministeriets legalitetstilsyn med kommuner og amtskommuner m.fl.

1.1. Tilsynets organisation

Indenrigsministeren fører tilsyn med amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg Kommuner, jf. KSL § 47, stk. 1. Tilsynet med de fire bydelsråd, der i medfør af KSL § 65 e er iværksat forsøg med i Københavns Kommune, varetages ligeledes af indenrigsministeren, jf. § 65 e, stk. 8. Endvidere varetager indenrigsministeren tilsynet med kommunale fællesskaber, jf. KSL § 60, hvori der deltager en amtskommune, Københavns eller Frederiksberg Kommune, jf. § 47, stk. 3. I medfør af § 16 i lov om Hovedstadens Sygehusfællesskab fører indenrigsministeren tillige tilsyn med HS. Desuden fører indenrigsministeren i henhold til § 12 i lov om Hovedstadens Udviklingsråd tilsyn med udviklingsrådet.

De for hvert amt nedsatte tilsynsråd – der er statslige myndigheder – fører tilsyn med de øvrige primærkommuner, jf. KSL § 47, stk. 2. Tilsynsrådene fører endvidere tilsyn med øvrige kommunale fællesskaber, jf. § 47, stk. 3.

Et tilsynsråd består af statsamtmanden, der er rådets formand, samt fire andre medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer. Der er ikke noget til hinder for, at de pågældende amtsrådsmedlemmer tillige er medlemmer af en primærkommunes kommunalbestyrelse; dog kan amtsrådet ikke vælge mere end ét medlem fra en enkelt primærkommunes kommunalbestyrelse til tilsynsrådet, jf. § 48, stk. 2. Amtsrådet vælger endvidere en stedfortræder for hvert medlem. Valgene har gyldighed for amtsrådets funktionsperiode. Tilsynsrådene sekretariatbetjenes af vedkommende statsamt.

Indenrigsministeren kan i medfør af KSL § 47, stk. 2, fastsætte generelle forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser. Der er ikke i dag fastsat forskrifter i henhold til bestemmelsen. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. FT 1967-68, 2. samling, tillæg A, sp. 146 f., at bestemmelsen f.eks. tilgodeser muligheden for på landsplan at koordinere tilsynet af hensyn til finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige målsætninger. Bestemmelsen har tidligere været anvendt til at normere tilsynsrådenes approbationsbeføjelser navnlig vedrørende kommunal låntagning, men disse approbationsbeføjelser i forhold til enkeltbeslutninger er nu i vidt omfang erstattet af generelle rammer i lånebekendtgørelsen. Der er ikke i øvrigt etableret noget almindeligt over- og underordningsforhold mellem indenrigsministeren og tilsynsrådene.

I henhold til KSL § 47, stk. 3, og § 61, stk. 7, er indenrigsministeren dog rekursinstans i forhold til visse af tilsynsrådernes afgørelser, ligesom indenrigsministeren i medfør af § 61 a har mulighed for at anvende sanktioner over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser og kan pålægge et tilsynsråd at tage en sag op til behandling, jf. herom afsnit 3.

Ethvert medlem af tilsynsrådet kan endvidere i medfør af KSL § 50, stk. 2, kræve udførelsen af en af tilsynsrådet truffet afgørelse standset og indbragt til afgørelse af indenrigsministeren. Af forarbejderne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1988-89, tillæg A, sp. 4329, fremgår bl.a., at bestemmelsen kun omfatter tilfælde, hvor tilsynsrådet har truffet en egentlig afgørelse, der er bindende for kommunen, det vil sige en afgørelse om anvendelse af sanktioner – bortset fra begæring om rejsning af tiltale, jf. § 61 c, stk. 2 – eller en afgørelse om godkendelse af en kommunal disposition, der kræver tilsynsrådets godkendelse. Standsningsretten kan dog formentlig også anvendes i de tilfælde, hvor tilsynsrådet træffer afgørelse om ikke at anlægge erstatningssag i medfør af KSL § 61, stk. 3. Baggrunden herfor er, at en sådan beslutning, der er begunstigende over for kommunalbestyrelsesmedlemmet, næppe efterfølgende vil kunne omgøres.

Udgifterne ved tilsynsrådernes virksomhed afholdes af statskassen, jf. KSL § 53.

1.2. Tilsynsmyndighedernes kompetence

1.2.1. Afgrænsning af tilsynsmyndighedernes kompetence

1.2.1.1. Den almindelige afgrænsning

Tilsynsrådene og Indenrigsministeriet har kompetence til at påse, om kommuner og amtskommuner m.fl. tilsidesætter lovgivningen, jf. KSL § 61.

Tilsynsmyndighedernes kompetence omfatter den virksomhed, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne. Dette omfatter også borgmesterens virksomhed på kommunalbestyrelsens vegne, jf. KSL § 31, stk. 1, og økonomiudvalgets og de stående udvalg samt formandens virksomhed på udvalgenes vegne.

Endvidere er borgmesterens funktion som mødeleder, jf. KSL § 30, omfattet. Tilsynets virke omfatter endvidere i ikke ringe omfang afgørelser truffet af eller faktiske handlinger udøvet af kommunens forvaltningspersonale på vegne af kommunalbestyrelsen.

Virksomhed, der udøves af myndigheder med tilknytning til en kommune, men med selvstændig kompetence – nævn, kommissioner mv., som f.eks. folkeoplysningsudvalg, skolebestyrelser, huslejenævn, skatteankenævn og bevillingsnævn – falder uden for tilsynsmyndighedernes kompetence. Den sagsbehandling som kommunen udøver som sekretariat for de pågældende selvstændige myndigheder, kan de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder heller ikke tage stilling til.

De kommunale tilsynsmyndigheders kompetence omfatter alene kommunale myndigheder. Selvejende eller private institutioner, der udfører kommunale opgaver efter aftale med kommunerne, er således ikke omfattet af de kommunale tilsynsmyndigheders kompetence. Alene i det omfang kommunerne – på lovbestemt grundlag og i yderst begrænset omfang på ulovbestemt grundlag – fører tilsyn med disse institutioners dispositioner, kan de kommunale tilsynsmyndigheder, indirekte, have anledning til at vurdere dispositionerne.

Udtrykket "lovgivningen" i KSL § 61 skal forstås som gældende ret i almindelighed, det vil sige både skreven og uskreven ret, herunder f.eks. offentligretlige retsgrundsætninger. Dette er fastslået i Højesterets dom i UfR 1981, side 637.

At tilsynsmyndighederne alene kan tage stilling til overholdelse af lovgivningen (gældende ret) indebærer, at myndighederne ikke kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af kommunernes dispositioner. Sagsbehandlingens tilrettelæggelse eller sagsbehandlingstiden vil normalt alene rejse spørgsmål om hensigtsmæssigheden af kommunernes dispositioner. Spørgsmål om tilsidesættelse af god forvaltningsskik samt om personalets optræden i øvrigt falder ligeledes uden for tilsynsmyndighedernes kompetence, jf. afsnit 1.5.5. nedenfor.

Kommunaltilsynet har som udgangspunkt kompetence til at påse kommunernes overholdelse af al lovgivning, der alene – eller særligt – gælder for offentlige myndigheder, jf. herom nedenfor afsnit 1.2.2.

De kommunale tilsynsmyndigheders kompetence viger dog normalt, hvis der er en rekursinstans eller et lovbestemt sektortilsyn, der har taget eller kan tage stilling til i en sag, jf. herom afsnit G.

Kommunaltilsynets legalitetstilsyn har undertiden en særlig funktion, der er blevet betegnet som "fogedfunktion", hvis baggrund er, at kommunaltilsynet er den eneste myndighed, der har kompetence til at træffe afgørelse om anvendelse af sanktioner i medfør af KSL § 61. Hvis en kommune undlader at efterleve en administrativ afgørelse, der er bindende for kommunen, kan – og efter omstændighederne skal – kommunaltilsynet yde bistand til gennemtvungelse af afgørelsen, jf. nærmere nedenfor afsnit 1.4.3.3. og 1.6.3.3.

1.2.1.2. Særligt om lokale forskrifter

Kommunerne fastsætter selv en række forskrifter, herunder ordensregler og lign., der f.eks. regulerer anvendelsen af kommunens bygninger og anlæg. Udstedelsen af nogle af disse forskrifter er hjemlet eller ligefrem foreskrevet i lovgivningen, mens andre af forskrifterne ikke har andet retsgrundlag end den kommunale ejendomsret eller rådighedsret eller ledelse af institutioner.

Forskrifterne kan opdeles i tre kategorier.

a. Forskrifter, hvis udstedelse ikke er hjemlet eller foreskrevet i lovgivningen:

Hertil hører f.eks. regler for spørgetid ved kommunalbestyrelsesmøder, retningslinier for lån af skolernes lokaler og boldbaner, fastsatte åbningstider m.v. for rådhus, biblioteker, tandpleje osv. Svømmehals- og parkreglementer, kompetencefordelingsplaner, personalepolitik, retningslinier for fleksibel arbejdstid mv. hører endvidere til i denne kategori.

De omhandlede forskrifter er alle forskrifter, som det er frivilligt for kommunen at udstede, hvilket imidlertid ikke udelukker, at nogle af reglerne kan have betydning for borgerne.

En række af de nævnte eksempler er anstaltsanordninger, der fastsætter regler for en "institutions" forhold. Sådanne anstaltsanordninger kan bl.a. indeholde regler, der vedrører borgeres forhold til de pågældende

institutioner, herunder privates adgang til at gøre brug af institutionen, takster for brug af institutionen og almindelige ordensbestemmelser, dvs. regler, der faktisk regulerer borgernes forhold. Sådanne forskrifter kan siges at være en implicit følge af den skrevne eller uskrevne ret, der regulerer kommunens opgavevaretagelse på det pågældende område, uden at forskrifterne dog kan anses for hjemlet i lovgivningen.

Kommunerne er ved fastlæggelsen af indholdet af sådanne forskrifter – som i alle andre dispositioner – begrænset af almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, såsom princippet om saglighed i forvaltningen, lighedsgrundsætningen m.v. Den kommunale tilsynsmyndighed kan påse, om forskriften efter dens indhold strider mod lovgivningen.

Tilsynsmyndigheden kan endvidere tage stilling til, om kommunens administration på et område, der er reguleret af en sådan forskrift, sker i overensstemmelse med almindelige offentligretlige retsgrundsætninger.

Tilsynsmyndigheden tager derimod ikke stilling til klager over, at en kommunes dispositioner i konkrete tilfælde er i strid med sådanne uhjemlede forskrifter, som kommunen normalt vil have adgang til selv at dispensere fra.

b. Forskrifter, hvis udstedelse er hjemlet eller foreskrevet i lovgivningen, og som har direkte betydning for borgerne:

Hertil hører f.eks. lokalplaner, jf. lov om planlægning (lovbekendtgørelse nr. 518 af 11. juni 2000) kap. 5. Indhold af lokalplaner, procedure for vedtagelse m.v. samt retsvirkning af vedtagne lokalplaner er reguleret i planloven.

Regulativ for hønsehold, jf. bekendtgørelse om ikke-erhvervsmæssigt dyrehold, uhygiejniske forhold m.m. (bekendtgørelse nr. 366 af 10. maj 1992). Kommunen kan i et lokalt regulativ fastsætte regler for dyrehold (høns, hunde m.v.) i byzone og sommerhusområder.

Regulativ for husholdningsaffald, jf. bekendtgørelse om affald (bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000) kap. 5. Kommunen har pligt til i et regulativ at fastsætte regler om indsamlingsordningers omfang og tilrettelæggelse m.v. Der kan endvidere fastsættes regler om gebyrer for affaldshåndtering.

Spildevandsplaner, jf. bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 (bekendtgørelse nr. 501 af 21. juni 1999) – der skal indeholde oplysninger om kloakeringsområder, renseforanstaltninger, omfang af tilslutningspligt, hvilke ejendomme der vil blive umiddelbart berørt osv.

Vandforsyningsregulativer for kommunale vandværker, jf. lov om vandforsyning (lovbekendtgørelse nr. 130 af 26. februar 1999 som ændret senest ved lov nr. 374 af 2. juni 1999) § 55.

De kommunale tilsynsmyndigheder kan tage stilling til, om sådanne lokalt fastsatte forskrifter efter deres indhold strider mod lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger.

Tilsynsmyndighederne kan endvidere tage stilling til, om en kommunes konkrete dispositioner er forenelige med sådanne lokale regler, i det omfang reglerne må anses som bindende for kommunen. Hvorvidt dette er tilfældet, må afgøres ved konkret fortolkning af reglerne.

Sådanne lokale forskrifter kan hvile på særlige lokale forudsætninger, hvorfor det kan være vanskeligt for tilsynsmyndigheden at anfægte en kommunalbestyrelses fortolkning af en sådan forskrift. En vis tilbageholdenhed i prøvelsen må derfor forventes.

c. Forskrifter, hvis udstedelse er hjemlet eller foreskrevet i lovgivningen, som er rettet indad i den kommunale forvaltning:

Hertil hører kommunernes styrelsesvedtægt, jf. KSL § 2, stk. 2. Forretningsordenen, jf. KSL § 2, stk. 4, samt kommunens kasseregulativ, jf. KSL § 42, stk. 6.

Tilsynsmyndigheden kan tage stilling til, om sådanne lokalt fastsatte regler efter deres indhold strider mod lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger. Derimod antages det i praksis, at tilsynsmyndigheden ikke kan tage stilling til spørgsmål om foreneligheden af en kommunes konkrete dispositioner med sådanne lokalt fastsatte regler, medmindre reglerne er udtryk for almindelige retsgrundsætninger, således at det er et spørgsmål om, hvorvidt lovgivningen er overholdt.

Der er således forskel på kommunaltilsynets kompetence i forhold til denne type forskrifter, der er rettet indadtil og de under b nævnte forskrifter, hvis udstedelse ligeledes er fastsat eller forudsat i lovgivningen, men som er rettet til borgerne.

1.2.2. Begrænsninger i kompetencen

Ordet lovgivningen forstås i to henseender indskrænkende. Dels er det med støtte i forarbejderne til den kommunale styrelseslov fast antaget, at de kommunale tilsynsmyndigheder ikke kan tage stilling til privatretlige spørgsmål. Dels er det på grundlag af forarbejderne til lov nr. 210 af 16. maj 1984 om ændring af KSL (betænkning 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 73 og 155, og Folketingstidende 1983/84, tillæg A, spalte 1424) antaget, at uoverensstemmelser mellem en kommune og dens ansatte er unddraget de almindelige tilsynsmyndigheders kompetence. Dette resultat understøttes af, at ansættelsesforholdet – i hvert fald for ikke-tjenestemandsansat personale – er reguleret af aftaler. Spørgsmålet om tilsynsmyndighedernes kompetence vedrørende forholdet mellem en kommune og dens ansatte har været berørt i Højesterets dom UfR 1992, side 699, der angik Indenrigsministeriets annullation af en beslutning om forflyttelse af en ansat i HT. Højesteret fandt, at KSL § 61, stk. 1, "også kan anvendes på ansættelsesretlige beslutninger, i hvert fald når der er spørgsmål om beslutningens overensstemmelse med offentligretlige retsgrundsætninger."

Baggrunden for de to nævnte begrænsninger i tilsynets kompetence er, at det almindelige kommunale tilsyn alene har til opgave at gennemtvunge kommunernes overholdelse af forpligtelser, der påhviler kommunerne i deres egenskab af offentlige myndigheder. Tilsynets begrænsning på denne måde kan spores helt tilbage til 1868, hvor de daværende kommunale tilsynsmyndigheders beføjelser i relation til kontraktretlige tvister blev drøftet i forbindelse med Folketingets forhandlinger forud for vedtagelsen af Lov om Købstadkommunernes Styrelse m.v. (lov af 26. maj 1868).

Den nærmere fastlæggelse af grænsen mellem den del af lovgivningen, som kommunaltilsynet kan påse overholdelsen af, og den del af lovgivningen, som kommunaltilsynet ikke har kompetence til at påse overholdelsen af, har givet anledning til tvivl og været genstand for drøftelser i den juridiske litteratur.

Der kan bl.a. henvises til Ernst Andersen, Administrativt tilsyn med Forvaltningen, 1940, side 300, Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 1946, side 652, Bent Christensen, Forvaltningsret, Prøvelse, 1994, side 271, Garde og Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 81 ff., Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og statsligt tilsyn, 1994, side 91 ff., og Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 38 ff.

I Indenrigsministeriets nyere praksis er det afgørende ved vurderingen af, om et konkret retsspørgsmål falder inden for tilsynsmyndighedernes kompetence, om der er tale om en stillingtagen til lovgivning, der alene gælder for offentlige myndigheder.

Funktionærloven, ferieloven og arbejdsmiljøloven falder således uden for kommunaltilsynets kompetence. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. er et nyere eksempel på lovgivning, hvis overholdelse Indenrigsministeriet har afvist at tage stilling til under henvisning til, at loven gælder for både offentlige og private arbejdsgivere.

Ligestillingslovene (lov om lige løn til mænd og kvinder samt lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v.) falder det endvidere uden for tilsynsmyndighedernes kompetence at tage stilling til.

Såfremt en lov indeholder såvel regler, der er rettet mod både private og offentlige myndigheder, som regler, der alene er rettet mod offentlige myndigheder, kan de kommunale tilsynsmyndigheder tage stilling til de dele af loven, der alene er rettet mod offentlige myndigheder.

Om en kommune som bygherre eller driftsherre (i forbindelse med sygehusdrift, daginstitutioner, skoler m.v.) overholder brand- og byggelovgivningens krav, kan tilsynet – uanset, at der er tale om lovgivning, der vedrører en kommunal opgaveudførelse – ikke tage stilling til, i det omfang lovgivningen gælder for både offentlige og private bygherrer og driftsherrer. Derimod omfatter kommunaltilsynet som udgangspunkt kommuners tilsyn med overholdelse af denne lovgivning i deres egenskab af f.eks. byggemyndighed – også med kommunens egne ejendomme – da de dele af lovgivningen, der regulerer en kommunes funktion som byggemyndighed, alene er gældende for offentlige myndigheder.

Licitationsloven, lov om omsætning af fast ejendom samt spørgsmål om kommuners erstatningsansvar i henhold til dansk rets almindelige erstatningsretlige regler, er andre eksempler på regler, der retter sig både til private og til offentlige myndigheder, og som kommunaltilsynet derfor ikke kan påse overholdelsen af.

Tilsynsmyndighederne tager altid, også for så vidt angår privatretlige eller personalemæssige dispositioner, stilling til, om beslutningen er tilvejebragt i strid med reglerne i den kommunale styrelseslovgivning. Det vil endvidere altid blive påset, om en kommune varetager opgaver, som kommunen i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne ikke lovligt kan varetage, eller om kommunen har tilsidesat almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, idet kommunen altid, også når den handler privatretligt, herunder i relation til personalet, er undergivet disse begrænsninger i sin råden. I sager, der omhandler f.eks. ansættelsesretlige forhold, påses således overholdelsen af forvaltningsloven og offentlighedsloven samt almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, herunder retsgrundsætningen om saglighed i forvaltningen. Baggrunden for det anførte er, at tilsynet altid – også i privat- eller personaleretlige sager – påser overholdelsen af den lovgivning, der alene – eller særligt – gælder for offentlige myndigheder.

Den lovgivning, som er omfattet af tilsynsmyndighedernes kompetence, er altså lovgivning, der alene gælder for offentlige myndigheder. Offentlighedsloven og forvaltningsloven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning. Offentlighedsloven gælder, jf. § 1, stk. 2, imidlertid endvidere for visse selskaber på forsyningsområdet, ligesom det følger af § 43 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, at private, som en offentlig myndighed har overladt opgaver i henhold til lov om aktiv socialpolitik og lov om social service, er omfattet af offentlighedsloven og forvaltningsloven i forhold til den opgave, der udføres. Tilsynsmyndigheden antages trods de nævnte undtagelser ikke at være afskåret fra at tage stilling til spørgsmål om kommunernes overholdelse af disse love.

Afgrænsningen af tilsynets kompetence har imidlertid også i nogle tilfælde betydning for rækkevidden af tilsynet i forhold til f.eks. forvaltningsloven. Som et eksempel herpå kan nævnes at uanset, at tilsynet påser, om forvaltningslovens regler er overholdt i f.eks. afskedigelsessager, vil tilsynsmyndigheden efter Indenrigsministeriets praksis ikke kunne tage stilling til, om en kommune – som forvaltningslovens § 24 stiller krav om – har henvist til de materielt korrekte retsregler. Baggrunden herfor er, at en stillingtagen hertil vil forudsætte en stillingtagen til, hvilke af f.eks. funktionærlovens regler der finder anvendelse i en konkret sag – en vurdering som tilsynsmyndigheden ikke har kompetence til at foretage. Tilsynsmyndigheden vil således alene kunne fastslå, at der burde være henvist til de relevante retsregler, men ikke efterprøve, om de retsregler, der måtte være henvist til, er de korrekte. Tilsynsmyndigheden kan heller ikke i andre tilfælde tage stilling til offentligretlige spørgsmål, der ikke kan adskilles fra ansættelsesretlige spørgsmål.

Tilsynsmyndigheden kan dog i sager, hvor der utvivlsomt er sket en tilsidesættelse af lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, i forbindelse med en afgørelse om sanktionsanvendelse kunne blive nødsaget til i begrænset omfang at inddrage ansættelsesretlige spørgsmål. Det vil således ofte være nærliggende, at tilsynsmyndigheden ved vurderingen af, om annullation skal finde sted, inddrager synspunkter, der svarer til de synspunkter, domstolene anvender ved afgørelsen af, om retlige mangler ved en afgørelse skal medføre ugyldighed. Det vil navnlig komme på tale at vurdere, om ulovligheden har været af væsentlig betydning for den trufne beslutning. Det vil eksempelvis ved vurderingen af, om en kommunes afgørelse om afskedigelse af en medarbejder skal annulleres som følge af en retlig mangel, være nødvendigt i begrænset omfang at inddrage ansættelsesretlige spørgsmål som led i vurderingen af, om en sagsbehandlingsfejl har været af væsentlig betydning for den trufne afgørelse.

Særligt vedrørende tilsynets kompetence til at påse overholdelse af almindelige offentligretlige retsgrundsætninger skal bemærkes, at hvis en almindelig retsgrundsætning, som f.eks. retsgrundsætningen om forbud mod inddragelse af usaglige kriterier i beslutningsgrundlaget på et givet område kodificeres og dermed erstattes af lovgivning, der gælder for både offentlige myndigheder og private, vil det sædvanligvis indebære, at de kommunale tilsynsmyndigheder ikke har kompetence til at føre tilsyn med, om kommunerne overholder lovgivningen. Spørgsmålet om, hvorvidt der ved en sådan kodificering sker et fuldstændigt bortfald af den underliggende retsgrundsætning, er imidlertid kompliceret og kan give anledning til tvivl.

For de sagstyper, der falder uden for tilsynets kompetence, gælder, at undladelse af at tage sagen op til realitetsbehandling sker i alle tilfælde og ikke alene i situationer, hvor sanktionsanvendelse i henhold til styrelseslovens § 61 kunne overvejes.

1.3. Tilsynsmyndighedernes sagsrejsning

Den almindelige kommunale tilsynsmyndighed er – som det fremgår af navnet – ikke rekursinstans, men tilsynsmyndighed. Dette indebærer bl.a., at kommunaltilsynets sager principielt rejses af egen drift.

1.3.1. Initiativret

De almindelige kommunale tilsynsmyndigheders initiativret er alene begrænset af principperne om saglig forvaltning og behørig hensyntagen til, at der skal være tale om sager, der ikke er så gamle, at de er uden betydning for den aktuelle retstilstand.

En klage eller en anden henvendelse fra en borger er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning for, at den kommunale tilsynsmyndighed kan rejse en sag.

1.3.2. Initiativpligt

Tilsynsmyndighedens initiativpligt/undersøgelsespligt antages at indtræde, når der er en vis sandsynlighed for, at der foreligger en ulovlighed. Bagatelagtige forhold medfører dog ikke, at initiativpligten/undersøgelsespligten indtræder. Dette hænger sammen med, at kommunaltilsynet skal varetage samfundets overordnede interesse i, at kommunerne overholder lovgivningen.

Det forhold, at sanktionsanvendelse på forhånd kan udelukkes, medfører ikke, at tilsynsmyndigheden ikke har en initiativpligt. En sådan initiativpligt kan f.eks. tænkes i en sag, hvor en kommunalbestyrelse har bragt en formodet ulovlig beslutning til udførelse, og de særlige betingelser for annullation af beslutninger, der er bragt til udførelse, jf. § 61, stk. 1, 3. pkt., ikke er opfyldt. I et sådant tilfælde vil tilsynsmyndigheden ikke kunne standse sin undersøgelse af sagen med henvisning til, at der ikke kan anvendes sanktioner. Tilsynsmyndigheden må derimod undersøge sagen og afgive en vejledende udtalelse om, hvorvidt kommunen har handlet i strid med lovgivningen.

Tilsynsmyndighederne sender ikke rutinemæssigt enhver klage, der modtages, til vedkommende kommune med anmodning om en udtalelse. Der foretages indledningsvis en vurdering af, om henvendelsen giver en sådan grad af sandsynlighed for, at der foreligger en ulovlighed, at der er grundlag for at rejse sag derom.

Det kan undertiden være vanskeligt at afgøre, hvorvidt klager over "gamle" forhold skal realitetsbehandles. Indenrigsministeriet har f.eks. i en fem år gammel afskedigelsessag ikke ment at kunne undlade at anmode en amtskommune om en udtalelse.

1.4. Tilsynsmyndighedernes sagsbehandling, herunder sagsoplysning

1.4.1. Tilsynsrådenes behandling af sager

Det følger af KSL § 49, stk. 1, at tilsynsrådet holder møde, så ofte formanden eller tre medlemmer finder det fornødent. Der er således ikke regler om antallet af møder eller om, at møder skal holdes med bestemte tidsmæssige mellemrum. Det skyldes, at der er betydelige forskelle i såvel antallet som karakteren af de sager, det enkelte tilsynsråd behandler. Antallet af rejste legalitetstilsynssager i 1996 varierede således fra 15 (Bornholm) til 91 (Frederiksborg).

Formanden indkalder medlemmerne. Rådet er beslutningsdygtigt, når formanden og mindst 2 af de øvrige medlemmer er til stede.

Tilsynsrådenes møder er ikke offentlige, og der er ikke særlige sagsbehandlingsregler, herunder regler om adgang til at få foretræde el.lign. for rådet. Det er således almindelige forvaltningsretlige regler, der finder anvendelse.

Beslutninger træffes ved stemmeflertal. Står stemmerne lige, er formandens stemme afgørende.

Tilsynsrådsmedlemmernes standsningsret er omtalt ovenfor i afsnit 1.1.

Det fremgår af KSL § 49, stk. 4, at ethvert af tilsynsrådets medlemmer kan forlange at få en – kort – afvigende mening indført i beslutningsprotokollen. Det er i praksis yderst sjældent, at tilsynsrådsmedlemmer afgiver dissenser. Af oplysninger indhentet fra samtlige tilsynsråd vedrørende de sager, tilsynsrådene behandlede i 1997, fremgår således, at der alene er afgivet dissens i 15 tilfælde. Ingen af de afgivne dissenser blev afgivet af tilsynsrådets formand.

Styrelseslovens udgangspunkt er, at tilsynsrådets beslutninger træffes i møder. Reglerne i styrelsesloven er imidlertid ikke til hinder for, at enkelte sager behandles ved cirkulation, det vil sige på grundlag af en skriftlig høringsrunde blandt tilsynsrådets medlemmer. Det er dog en forudsætning, at der ikke er tale om sager, hvori der skal træffes afgørelse om anvendelse af sanktioner. Behandling af sager ved cirkulation forudsætter endvidere, at samtlige tilsynsrådsmedlemmer er indforstået hermed.

Der tilkommer efter § 51 tilsynsrådets formand en kompetence til på tilsynsrådets vegne at afgøre sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Betingelsen om, at en sag ikke må give anledning til tvivl, er kun opfyldt, hvis tilsynsrådets formand anser sagen for utvivlsom og tillige skønner, at alle de øvrige medlemmer af tilsynsrådet også vil anse sagen for utvivlsom.

Tilsynsrådets sekretariat har til opgave at forberede de sager, som tilsynsrådet behandler, og at foretage den sekretariatsmæssige behandling og ekspedition af rådets afgørelser. Der er ikke i den kommunale styrelseslov regler om delegation af afgørelseskompetence til tilsynsrådets sekretariat. Det er imidlertid i henhold til almindelige forvaltningsretlige principper antaget, at et forvaltningsorgan udtrykkeligt eller stiltiende kan overlade rutinemæssige afgørelser til organets sekretariat, såfremt vægtige arbejdsmæssige begrundelser taler herfor. På denne baggrund antages det, at de enkelte tilsynsrådssekretariater kan træffe afgørelse i sager af rutinemæssig karakter.

Af oplysninger indhentet fra samtlige tilsynsråd vedrørende sager rejst i 1996 fremgår, at 41% af tilsynsrådernes sager blev behandlet på tilsynsrådernes møder. 23% af sagerne blev afgjort af formanden og 36% af sagerne blev behandlet alene af sekretariatet. Disse procenttal er dog beregnet ikke alene på grundlag af tilsynsrådernes legalitetstilsynssager og godkendelsessager, men også på grundlag af et betydeligt antal revisionsager og responsumsager, der sjældent giver anledning til behandling i selve tilsynsrådet.

1.4.2. Indenrigsministeriets behandling af sager

Indenrigsministeriets tilsynssager behandles på samme måde som sager almindeligvis behandles af hierarkisk opbyggede forvaltningsmyndigheder.

1.4.3. Tilsynsmyndighedernes sagsoplysning

1.4.3.1. Officialmaksimen

De almindelige kommunale tilsynsmyndigheder er forvaltningsmyndigheder. Officialmaksimen, der er et almindeligt gældende princip for forvaltningsmyndigheders sagsoplysning, er derfor gældende for tilsynsmyndighederne.

Efter officialmaksimen påhviler det den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de fornødne oplysninger i en sag eller at foranledige, at private, herunder eventuelle parter, medvirker til sagens oplysning. Officialmaksimen retter sig både mod det faktiske og det retlige grundlag i en sag.

Det antages at følge af officialmaksimen, at tilsynsmyndigheden i en sag, den har til behandling, har pligt til at tage stilling til de retlige spørgsmål, som er omfattet af myndighedens kompetence, i det omfang de foreliggende oplysninger i sagen giver anledning dertil. Dette gælder, uanset om sagens parter eller andre implicerede er opmærksomme på samtlige retlige spørgsmål.

Omfanget af den "sag", som er til behandling hos tilsynsmyndigheden, vil imidlertid afhænge af det tema (den eventuelle ulovlighed), som har givet anledning til iværksættelsen af tilsynsmyndighedens undersøgelse. Derfor kan "sagen" hos tilsynsmyndigheden godt være væsentligt snævrere end den kommunale sag, som danner

grundlag for tilsynsmyndighedens undersøgelse. Og tilsynsmyndighedens pligter i medfør af officialmaksimen vedrører kun de spørgsmål, som tilsynsmyndighedens sag giver anledning til.

Hvis der f.eks. i en kommune verserer en større sag, og der i forbindelse hermed fremkommer oplysninger for tilsynet – typisk i form af en klage – som giver mistanke om, at styrelsesretlige procedureregler er tilsidesat i forbindelse med kommunalbestyrelsens behandling af sagen, og tilsynet derfor rejser en sag, så er denne tilsynssag ikke af samme omfang som hele den kommunale sag. Kommunaltilsynets pligt til at tage stilling til alle retlige spørgsmål omfatter som udgangspunkt kun de retlige spørgsmål, som har relation til den eventuelle ulovlighed, som tilsynets sag angår – ikke alle retlige spørgsmål i hele sagen.

Hvis tilsynet i forbindelse med sine undersøgelser bliver opmærksomt på andre ulovligheder end den, som gav anledning til rejsningen af tilsynssagen, følger det af tilsynets almindelige initiativpligt, at det også skal tage disse andre ulovligheder op til behandling. Men nogen pligt for tilsynet til i øvrigt at gennemgå alle sagens akter for at se, om der også foreligger andre ulovligheder, kan der ikke antages at foreligge. For så vidt angår akter, der faktisk har været i tilsynets besiddelse, vil det dog være naturligt, at tilsynet – i det omfang materialet giver mulighed herfor – er opmærksomt på, at eksempelvis grundlæggende forvaltningsprocessuelle regler er iagttaget i relation til disse akter.

At tilsynsmyndighederne ex officio oplyser sagens faktiske og retlige omstændigheder indebærer, at juridisk indsigt m.v. hos den, der foranlediger en sag rejst af tilsynsmyndigheden, ikke er afgørende for sagens videre forløb. Langt den overvejende del af tilsynsmyndighedernes sager bliver således også behandlet uden at nogen af de implicerede i sagen er repræsenteret af advokat eller andre professionelle. I 8 % af de sager, som tilsynsrådene rejste i 1996, var en part eller anden impliceret repræsenteret af en advokat eller anden professionel. I Indenrigsministeriets sager rejst i 1996 – herunder de sager, hvor ministeriet fører tilsyn med tilsynsrådene – var der en professionel repræsentant i 9 % af sagerne.

1.4.3.2. Kommuners pligt til at afgive oplysninger til tilsynsmyndighederne

I de tilfælde, hvor tilsynsmyndighederne beslutter at undersøge en mulig ulovlighed nærmere, vil myndighederne – af hensyn til sagens oplysning – praktisk taget altid anmode den pågældende kommunalbestyrelse om oplysninger og en udtalelse i sagen.

KSL § 63 pålægger kommunalbestyrelsen en pligt til at tilvejebringe og meddele vedkommende minister de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold i kommunen.

Bestemmelsen indebærer, at kommunalbestyrelsen efter anmodning – ud over at videregive alle oplysninger, den i forvejen er i besiddelse af – er forpligtet til at tilvejebringe, indsamle og bearbejde oplysninger. Ordet "oplysninger" antages endvidere at omfatte en udtalelse fra kommunen om dens vurdering af sagen. Forpligtelsen til at afgive oplysninger er ubetinget – kun begrænset af, at anmodningen selvsagt skal være saglig.

Pligten til at meddele oplysninger består efter bestemmelsens ordlyd i forhold til en minister, men det er antaget i Indenrigsministeriets praksis, at KSL § 63 giver hjemmel til, at ikke kun ministre (og dermed ministerier), men generelt statslige myndigheder, herunder tilsynsråd, kan pålægge kommuner at tilvejebringe og meddele de af bestemmelsen omhandlede oplysninger. § 63 er bl.a. omtalt af Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 215 ff.

En – mere begrænset – pligt til at afgive oplysninger følger af forvaltningslovens § 31.

Når tilsynsmyndighederne til brug for udøvelsen af tilsynet fra kommuner modtager dokumenter, der i henhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven er interne, mister dokumenterne ikke som følge af videregivelsen deres interne karakter, jf. KSL § 47, stk. 5. At tilsynsmyndighederne som led i udøvelsen af tilsynet modtager interne arbejdsdokumenter, har således ikke konsekvenser i forhold til adgangen til aktindsigt i dokumenterne.

Det antages i øvrigt, at en repræsentant fra kommunaltilsynet har ret til at overvære også forhandlinger for lukkede døre, da muligheden for at overvære kommunalbestyrelsens forhandlinger kan være et nødvendigt led i udøvelsen af tilsynet.

1.4.3.3. Det videre sagsforløb, herunder inddragelse af sektormyndighed

Tilsynsmyndighederne følger forvaltningsrettens almindelige kontradiktoriske principper. Efter at have modtaget oplysninger fra den pågældende kommunalbestyrelse må tilsynsmyndighederne således overveje om oplysningerne bør forelægges for eventuelle parter i sagen eller andre.

Det kan, særlig hvis en sag vedrører et kompliceret retsområde eller et retsområde, hvor stillingtagen til det konkrete retsspørgsmål forudsætter en særlig fagkundskab, som tilsynsmyndigheden ikke er i besiddelse af, også være hensigtsmæssigt – og i visse tilfælde nødvendigt – at tilsynsmyndighederne anmoder vedkommende sektormyndighed om en udtalelse i sagen.

Tilsynsmyndighederne indhenter til brug for vurderingen af, om en kommunal beslutning er i strid med speciallovgivningen i ikke uvæsentligt omfang en udtalelse fra vedkommende fagministerium. Det vil endvidere normalt være en forudsætning for tilsynsmyndighedens anvendelse af sanktioner, at ressortmyndigheden har udtalt, at der foreligger en klar ulovlighed, som er så alvorlig, at anvendelse af sanktioner skønnes påkrævet.

Tilsynsmyndigheden tillægger sædvanligvis en udtalelse fra vedkommende fagministerium – der har sagkundskaben på området – om forståelsen af ministeriets lovgivning afgørende betydning.

Folketingets Ombudsmand har i en sag, omtalt i FOB 1984, side 61, udtalt, at tilsynsmyndighederne i almindelighed hverken har mulighed for, endsige pligt til at foretage en nærmere efterprøvelse af rigtigheden af ressortmyndighedens udtalelser. Under forudsætning af, at der ikke kan rejses rimelig tvivl om forståelsen af ressortmyndighedens udtalelse i forhold til spørgsmålet om den kommunale beslutnings lovlighed, vil tilsynsmyndigheden således normalt uden videre kunne lægge udtalelsen til grund.

Principielt er fagministeriets udtalelse imidlertid kun vejledende for kommunaltilsynet, der skal træffe beslutning i sagen, og eventuelt skal træffe afgørelse om at anvende sanktioner, såfremt ulovligheden har den fornødne klarhed. Tilsynet har således en pligt til at foretage en selvstændig vurdering i sager, hvor der er forskel på fagministeriets og kommunens (begrundede) retsopfattelse. Dette vil formentlig særlig kunne være tilfældet, hvor lovgivningen, f.eks. ved vage og elastiske lovbestemmelse, giver kommunen mulighed for at tage hensyn til særlige lokale forhold.

Spørgsmålet om, hvilken vægt de kommunale tilsynsmyndigheder skal tillægge udtalelser m.v. fra andre myndigheder, herunder vedkommende fagministerium, har været behandlet i den juridiske litteratur, i betænkninger og ombudsmandsudtalelser. Der kan bl.a. henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 505, Bak Mortensen, Juristen, 1986, side 168 ff., Espersen, Juristen 1988, side 137 ff., Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre & Statsligt tilsyn, 1994, side 116 ff., Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 199 f. og 218 ff., Betænkning 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, side 46, Betænkning 996/1983 om ansvar og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 88, FOB 1984, side 61, og FOB 1991, side 178.

Anvendelse af tvangsbøder kan undertiden komme på tale for at tvinge en kommunalbestyrelse til at efterleve en afgørelse truffet af en rekursinstans eller en anden instans, der kan træffe bindende afgørelse i sagen, jf. herom nedenfor afsnit 1.6.3.3. og afsnit G.1.5. og 2.1. I sådanne tilfælde er det ikke en forudsætning for sanktionsanvendelse, at der er indhentet en udtalelse fra vedkommende sektormyndighed.

I tilsynsrådernes sager rejst i 1996 hørte tilsynsrådene andre offentlige myndigheder end den berørte kommune, herunder vedkommende sektormyndighed, i 9 % af sagerne. Det tilsvarende tal for Indenrigsministeriet – inkl. de sager, hvor Indenrigsministeriet fører tilsyn med tilsynsrådene – var 6 %.

1.5. Tilsynsmyndighedernes prøvelse

1.5.1. Prøvelse af jus

Der er ikke begrænsninger i tilsynsmyndighedernes prøvelse af retlige spørgsmål, som det falder inden for tilsynsmyndighedernes kompetence at tage stilling til, jf. herved afsnit 1.2.

Tilsynsmyndighederne kan således tage stilling til alle typer retlige spørgsmål – almene juridiske spørgsmål,

materielle spørgsmål, forvaltningsprocessuelle spørgsmål, abstrakt fortolkning, konkret subsumtion m.v.

1.5.2. Prøvelse af faktum

Tilsynsmyndighederne tager stilling til den konkrete subsumtion i enkeltsager, det vil sige til kommunernes anvendelse af retsregler i konkrete sager. Dette forudsætter en stillingtagen til, hvilket faktum der skal lægges til grund i sagen. I de fleste tilfælde er faktum ubestridt, og der er alene tvist om indholdet af gældende ret. I sådanne sager giver spørgsmålet om, hvilket faktum der skal lægges til grund, ikke anledning til særskilte overvejelser for tilsynsmyndighederne.

Tilsynsmyndighederne behandler deres legalitetstilsynssager på skriftligt grundlag, og myndighederne har ikke mulighed for at foranstalte vidneførelse. Der er således grænser for tilsynets mulighed for at skabe klarhed over en sags faktiske omstændigheder, såfremt der foreligger indbyrdes modstridende oplysninger i sagen, og det skriftlige grundlag – kommunens sagsakter og eventuelt supplerende sagsakter – ikke giver grundlag for en entydig fastlæggelse af faktum.

Folketingets Ombudsmand har tilkendegivet, at der tilkommer tilsynsmyndigheden ret vidtgående undersøgelsesbeføjelser, f.eks. ved at tilsynsmyndigheden udbeder sig skriftlige udtalelser fra enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller enkelte ansatte i kommunen eller ved samtale med enkelte af en kommunalbestyrelses medlemmer eller enkelte ansatte i kommunen. Mundtlige oplysninger under samtaler med enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller ansatte vil således efter ombudsmandens opfattelse kunne give anledning til yderligere uddybende spørgsmål til kommunalbestyrelsen, ligesom oplysninger under sådanne samtaler kan supplere andre oplysninger på en sådan måde, at de fortrænger de oprindelige oplysninger fra kommunalbestyrelsens flertal (FOB 1978, side 504 ff.).

De pågældende enkeltpersoner har – i modsætning til kommunalbestyrelsen – ikke pligt til at afgive oplysninger. Sådanne undersøgelsesskridt benyttes da også meget sjældent i tilsynsmyndighedernes praksis.

1.5.3. Prøvelse af skøn

Tilsynsmyndighederne udøver alene et legalitetstilsyn og kan derfor ikke tage stilling til rimeligheden og hensigtsmæssigheden af den indbyrdes afvejning af lovlige kriterier, der indgår i et skøn.

At lovgivningen overlader kommunalbestyrelsen et skøn, er imidlertid ikke ensbetydende med, at kommunen er retligt ubunden i sin administration. Kommunen er således som enhver forvaltningsmyndighed forpligtet til at overholde forvaltningsretlige grundsætninger, f.eks. alene inddrage saglige/lovlige kriterier i sin skønsudøvelse. Visse kriterier er obligatoriske at inddrage i skønsudøvelsen, og proportionalitetsprincippet skal respekteres. Der er endvidere visse grænser for adgangen til at sætte skøn under regel, lighedsgrundsætninger skal iagttages osv. Kommunernes overholdelse af de retlige grænser, som disse retsgrundsætninger og principper sætter, kan tilsynsmyndighederne således tage stilling til. Domstolens praksis har her – som på andre områder, jf. herved bl.a. det nedenfor anførte om tilsynsmyndighedernes brug af annullationsbeføjelsen, afsnit 1.6.3.1. – betydning for omfanget af tilsynsmyndighedernes prøvelse.

1.5.4. Prøvelse af faglige vurderinger

Visse af de sager, kommunaltilsynet behandler, forudsætter – som led i afgørelsen af, om en kommune har tilsidesat lovgivningen – foretagelse af faglige vurderinger, f.eks. miljøvurderinger, som tilsynsmyndighederne ikke selv har den fornødne fagkundskab til at foretage. Tilsynsmyndigheder skal have et grundlag for at fastslå, at lovgivningen er tilsidesat af en kommune. I tilfælde, hvor en stillingtagen til lovligheden af en kommunes dispositioner forudsætter en særlig faglig vurdering, er tilsynsmyndighederne derfor afhængige af den bistand, den pågældende sektormyndighed yder.

En betydelig forsigtighed i prøvelsen af faglige vurderinger må antages at blive resultatet, såfremt sektormyndigheden ikke bidrager til at tilvejebringe det fornødne grundlag for tilsynsmyndighedens stillingtagen.

1.5.5. Prøvelse af god forvaltningsskik

Ud over egentlige retsregler for sagsbehandling gælder der en række principper for god forvaltningsskik. Principperne for god forvaltningsskik har særligt udviklet sig på baggrund af udtalelser fra Folketingets

Ombudsmand.

God forvaltningsskik er ikke retligt bindende normer, men god forvaltningsskik har alligevel indflydelse på forvaltningens sagsbehandling og afgørelser i konkrete sager. Ombudsmandens fastlæggelse af god forvaltningsskik har i øvrigt ofte været begyndelsen til en egentlig retsdannelse.

God forvaltningsskik retter sig primært mod forvaltningens sagsbehandling. Der indgår krav af retssikkerhedsmæssig og humanitær art til fordel for borgerne, som f.eks. krav om hensynsfuldhed, krav om information, åbenhed og medindflydelse samt krav om, at eventuel magtudøvelse foretages så lempeligt som muligt. Endvidere indgår krav om, at forvaltningen optræder på en måde, som styrker tillidsforholdet til borgerne.

Kommunaltilsynet er som nævnt et legalitetstilsyn, og tilsynsmyndighederne påser ikke kommunernes overholdelse af god forvaltningsskik.

1.5.6. Prøvelsesintensitet

Tilsynsmyndighedernes prøvelsesintensitet, det vil sige spørgsmålet om, hvor dybt tilsynet går i sin prøvelse, er til dels beskrevet ovenfor, afsnit 1.5.1.-1.5.5.

I dette afsnit beskrives prøvelsesintensiteten på baggrund af en opdeling af de retlige spørgsmål, som tilsynsmyndighederne oftest tager stilling til.

1.5.6.1. Egentlige kommunalretlige spørgsmål

De egentlige kommunalretlige spørgsmål – kommuneforfatningsretlige/styrelsesretlige spørgsmål som f.eks. spørgsmål om kommunalbestyrelsesmedlemmers rettigheder og pligter, kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet og vederlagsspørgsmål samt kommunalfuldmagtsspørgsmål – er spørgsmål, som tilsynsmyndighederne har et særligt indgående kendskab til, og dermed særlige forudsætninger for at tage stilling til. Dette skyldes dels, at der er tale om lovgivning, der henhører under Indenrigsministeriets ressort, dels at der er tale om retsgrundsætninger, der primært er udviklet gennem kommunernes og tilsynsmyndighedernes praksis.

At tilsynsmyndighederne har særlige forudsætninger for at tage stilling til disse spørgsmål, vil ofte indebære en relativt intensiv prøvelse af kommunernes overholdelse af disse dele af lovgivningen.

1.5.6.2. Almindelige forvaltningsretlige spørgsmål

Tilsynsmyndighederne har efterhånden oparbejdet en betydelig ekspertise i forhold til almindelige forvaltningsretlige spørgsmål, herunder forvaltningsprocessuelle spørgsmål.

Dette vil ofte indebære en relativt intensiv prøvelse af kommunernes overholdelse af disse dele af lovgivningen.

1.5.6.3. Speciallovgivning

Denne kategori omfatter et meget bredt spektrum af lovgivning. Tilsynsmyndighederne vil – på grund af sagsmængden – kunne oparbejde en vis ekspertise på udvalgte sagsområder, men prøvelsens intensitet vil oftest afhænge af, hvor klar og præcis lovgivningen på et givet område er.

I tilfælde af, at der er tale om et retsområde, hvor den konkrete subsumtion forudsætter en særlig fagkundskab, som kommunaltilsynet ikke er i besiddelse af, vil tilsynsmyndighederne – medmindre en udtalelse fra sektormyndigheden tilvejebringer det fornødne præcise grundlag for tilsynsmyndighedernes stillingtagen – udvise forsigtighed i deres prøvelse. Tilsvarende vil vag og elastisk lovgivning samt lovgivning med et stort skønsmæssigt element som udgangspunkt føre til forsigtighed fra tilsynsmyndighedernes side.

1.6. Tilsynsmyndighedernes reaktionsmuligheder

1.6.1. Oversigt

KSL § 61 og § 61 c hjemler en række sanktioner, som tilsynsmyndighederne kan anvende over for ulovligheder i kommunestyret. Disse sanktioner omfatter: suspension, annullation, tvangsbøder, anlæggelse af erstatningssag, erstatningsretlig bod og begæring om strafferetlig påtale. Opregningen af sanktionerne er udtømmende. Tilsynsmyndighederne kan ikke anvende andre sanktioner end dem, som er hjemlede i loven – f.eks. kan tilsynsmyndighederne ikke omgøre eller rette en afgørelse, det vil sige sætte sin egen afgørelse i stedet for en kommunal afgørelse, ligesom tilsynsmyndighederne ikke har hjemmel til at udtale kritik af en kommunal afgørelse eller adfærd.

Derimod har tilsynsmyndigheden andre reaktionsmuligheder end anvendelse af sanktioner. Den kan således fremkomme med en vejledende udtalelse indeholdende tilsynsmyndighedens egen retsopfattelse i relation til den omhandlede sag. I forbindelse hermed kan tilsynsmyndigheden opfordre kommunen til at genoptage sagens behandling eller ligefrem foreholde kommunen, hvad den efter tilsynets opfattelse på grundlag af gældende ret har pligt til at gøre ("konstaterende pålæg"). Disse reaktionsmuligheder har ikke udtrykkelig lovhjemmel, men anvendes efter fast praksis i betydeligt omfang og normalt med den effekt, at kommunen retter sig efter den vejledende udtalelse.

En yderligere reaktionsmulighed der anvendes sjældent, men *som* kan være hensigtsmæssig i sager, hvor det er tvivlsomt, om der er det fornødne grundlag for at anvende sanktioner, er tilsynsmyndighedens anlæggelse af et anerkendelsessøgsmål mod kommunen. Der henvises til afsnit F.2.1.3., hvor tilsynsmyndighedens anlæggelse af anerkendelsessøgsmål er omtalt.

Herudover afgives i en del tilfælde en vejledende udtalelse efter kommunens anmodning, inden kommunen træffer en beslutning. Udtalelsen indgår som en slags responsum i kommunens beslutningsgrundlag, og der er således ikke tale om en efterfølgende reaktion fra tilsynsmyndigheden på en kommunal disposition, men derimod om forudgående vejledning efter anmodning fra kommunen.

Af de i §§ 61 og 61c nævnte sanktioner er suspension og annullation vendt mod kommunalbestyrelsen, mens de øvrige er vendt mod de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer.

I praksis er det sjældent, at de kommunale tilsynsmyndigheder anvender de i § 61 og § 61 c opregnede sanktioner.

Af de statistiske oplysninger i afsnit 4 fremgår, at omkring 30 % af tilsynsmyndighedernes legalitetstilsynssager afvises, fordi de vedrører spørgsmål, der ligger uden for tilsynsmyndighedernes kompetence, eller henhører under særlige rekursmyndigheder (hvortil de i så fald oversendes) eller af andre formelle grunde. I ca. 40 % af sagerne finder tilsynsmyndigheden, at kommunen ikke har handlet ulovligt. I godt 10 % af sagerne har tilsynsmyndigheden afgivet en responderende udtalelse, inden kommunen har truffet sin beslutning. I de sidste ca. 15 % af sagerne har tilsynsmyndigheden givet udtryk for en retsopfattelse, der afviger fra kommunens – i en del tilfælde suppleret med en anmodning til kommunen om at genoptage sagens behandling. Kun i 0,2 % af sagerne tog tilsynsmyndighederne egentlige sanktioner i brug. I de indsamlede statistiske oplysninger er der ikke tilfælde af anerkendelsessøgsmål mod en kommune. Sådanne søgsmål er i tidens løb kun anvendt i ganske få tilfælde.

1.6.2. Klarhedskriteriet

Udover det i afsnit 1.2. om tilsynsmyndighedernes kompetence og det i afsnit 1.5. om tilsynsmyndighedernes prøvelse anførte gælder der en særlig betingelse for tilsynets anvendelse af sanktioner.

Kommunaltilsynets opgave er at reagere på ulovligheder i kommunerne. Der antages almindeligvis at bestå et særligt krav om, at en ulovlighed skal fremtræde med en vis klarhed for at tilsynet kan reagere med de lovhjemlede sanktioner.

Dette klarhedskrav, kaldet "klarhedskriteriet", har rod ganske langt tilbage i praksis, men er i øvrigt blevet drøftet i betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplaceringen og reaktionsmuligheder i kommunestyret, ligesom det er omhandlet i en sag hos Folketingets Ombudsmand (FOB 1977, s. 242). I nyere tid har klarhedskriteriet været fremme i nogle domme, navnlig Højesterets domme i UfR 1990.601 og 1992.699.

Klarhedskriteriet har endvidere været genstand for drøftelser i den juridiske litteratur. Der kan bl.a. henvises til Rønsholdt, Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet, 1987, side 673 f., Garde og Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 85 ff., Harder, Dansk kommunalforvaltning III, 1994, side 113 ff., Espersen, Juristen 1988, side 137, Revsbech, Juristen 1990, side 53 ff.

Kravet om klarhed retter sig imod både det retlige og det faktiske grundlag for at antage tilstedeværelsen af en ulovlighed.

For så vidt angår det faktiske grundlag skal tilsynsmyndigheden, som kun har små muligheder for at oplyse faktum, hvis der er uenighed herom, anse det for tilstrækkeligt sikkert, at et givent faktum kan lægges til grund. Det bemærkes i øvrigt, at der er to væsentlige forskelle mellem kommunetilsynets og domstolenes fastlæggelse af faktum. En forskel er, at der ikke kan ske bevisførelse i form af vidneførelse i kommunaltilsynet. En anden forskel er, at forhandlingsmaksimen gælder ved domstolene, således at parterne har ansvaret for at oplyse sagen, i modsætning til officialmaksimen, der gælder for kommunaltilsynet, jf. afsnit 1.4.3.1.

Med hensyn til retsgrundlaget medfører klarhedskriteriet en principiel forskel mellem domstolenes og tilsynsmyndighedens prøvelse. Når domstolene skal fortolke loven (i vid forstand) og derefter afgøre, om den – sammenholdt med det faktum, der er oplyst – fører til, at der foreligger en ulovlighed, er der kun to svarmuligheder: "ja" eller "nej". Tilsynsmyndigheden skal derimod også tage en tredje svarmulighed i betragtning, som man kunne kalde "ja – efter tilsynsmyndighedens opfattelse, men ikke med den fornødne klarhed". Der stilles altså et større krav til sikkerheden af tilsynsmyndighedens lovforklaring for at denne kan danne grundlag for en afgørelse om ulovlighed, end der stilles ved en domstolsprøvelse. Hvori dette større krav består, er der imidlertid uklaret om.

Betænkning 996/1983 anbefalede, at klarhedskriteriet blev opretholdt for alle § 61-sanktionernes vedkommende. I bemærkningerne til den lov om ændring af kommunestyrelsesloven, som bygger på betænkningen (lov nr. 210 af 16. maj 1984) blev der givet udtryk for det samme.

I dag er det imidlertid usikkert, hvilket indhold klarhedskriteriet har i relation til de enkelte sanktioner.

Suspensionsadgangen, jf. KSL § 61, stk. 1, 2. pkt., blev først indført ved lov nr. 389 af 13. juni 1990. Dens formål er at forhindre, at muligheden for at gennemføre en annullation forsvinder, mens tilsynsmyndigheden undersøger en sag og overvejer, om der er grundlag for at annullere. Ved en hurtig suspension afskæres kommunen fra at bringe beslutningen til udførelse, mens undersøgelserne og overvejelserne står på. Det siger derfor sig selv, at suspension kan finde sted på et tidspunkt, da der ikke er fuld klarhed over sagen og dermed over, hvorvidt der foreligger en ulovlighed, jf. afsnit 1.6.3.2.

Vedrørende tilsynsmyndighedernes adgang til at anlægge erstatningssag mod kommunalbestyrelsesmedlemmer, jf. § 61, stk. 3, og til at fremsætte tilbud om erstatningsretlig bod, jf. § 61, stk. 4, har det i den juridiske litteratur været anført, at klarhedskriteriet er mindre velegnet til at udtrykke en begrænsning i tilsynsmyndighedernes anvendelse af denne sanktion. For så vidt angår anlæggelse af erstatningssag kan man i hvert fald sige, at der ved dommen i erstatningssagen vil blive skabt klarhed over, hvorvidt der er et erstatningsgrundlag eller ej. For så vidt angår tilbud om erstatningsretlig bod indebærer fremsættelsen af tilbud herom, at erstatningssag skal anlægges, hvis tilbuddet ikke modtages.

Sammenfattende kan man om klarhedskriteriets anvendelse efter gældende ret sige, at det finder anvendelse ved annullation og tvangsbøder. Dets anvendelse ved anlæggelse af erstatningssag og tilbud om erstatningsretlig bod er behæftet med nogen tvivl. Det finder ikke anvendelse ved suspension og ved kommunaltilsynets øvrige reaktionsformer, herunder vejledende udtalelser, henstillinger, konstaterende pålæg og anlæggelse af anerkendelsessøgsmål.

1.6.3. Gennemgang af de enkelte sanktioner

1.6.3.1. Annullation

Tilsynsmyndighederne kan i medfør af KSL § 61, stk. 1, annullere en ulovlig beslutning.

En afgørelse om annullation af en ulovlig kommunal beslutning retter sig mod selve den ulovlige beslutning og ikke mod den forvaltningsakt, aftale el.lign., hvorved beslutningen bringes til udførelse. Annullation er derfor som hovedregel betinget af, at beslutningen ikke er bragt til udførelse.

En beslutning er bragt til udførelse, når den har fået retsvirkninger udadtil, og kommunalbestyrelsen derfor ikke længere har rådighed over sagen. Det vil f.eks. være tilfældet, når en forvaltningsakt af kommunen er meddelt

adressaten, eller når en aftale er indgået mellem kommunen og en medkontrahent.

En beslutning, der alene har retsvirkninger indadtil, f.eks. en beslutning vedrørende driften af kommunale institutioner, kommunalbestyrelsens vedtagelse af et administrationsgrundlag, tjenestebefalinger til kommunens ansatte og kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til udvalg, bringes således ikke til udførelse i styrelseslovens forstand.

En beslutning, der ikke er bragt til udførelse, kan i henhold til § 61, stk. 1, 1. pkt., annulleres af tilsynsmyndigheden, hvis beslutningen strider mod lovgivningen.

Ved lov nr. 389 af 13. juni 1990 indførtes i § 61, stk. 1, 3. pkt., en adgang til under nærmere angivne betingelser at (suspendere eller) annullere en beslutning, uagtet den er bragt til udførelse. Af bemærkningerne til forslaget til ændringsloven (FT 1989-90, tillæg A, sp. 5221-22) fremgår, at det forekom ubegrundet, at annullation var udelukket i tilfælde, hvor der er meddelt en borger en ulovlig, bebyrdende forvaltningsafgørelse, som den pågældende borger ønsker annulleret, og hvor der ikke er et væsentligt modhensyn til andre borgere.

Det fremgår videre af lovbemærkningerne, at hensynet til kommunen som udgangspunkt ikke kan begrunde udelukkelse af annullation i henhold til § 61, stk. 1, nr. 3, idet annullation er lige indgribende over for kommunen, uanset om den er foretaget før eller efter, at beslutningen er bragt til udførelse.

Annullation, efter en beslutning er bragt til udførelse, forudsætter, at tilsynsmyndigheden har modtaget en skriftlig begæring fra en borger, der er part i sagen, at væsentlige hensyn, særligt til private interesser, ikke taler herimod, og at der ikke er en klageinstans. I tilfælde, hvor den borger, der er adressat for en bebyrdende forvaltningsafgørelse, har udvist passivitet med hensyn til at begære beslutningen annulleret, kan væsentlige modhensyn, herunder efter omstændighederne også hensyn til kommunen, således være til hinder for, at tilsynsmyndigheden kan anvende annullationsbeføjelsen.

Tilsynsmyndighedernes annullation både efter 1. og 3. pkt. i § 61, stk. 1, har som udgangspunkt samme faktiske virkning som i tilfælde, hvor domstolene erklærer en forvaltningsakt for ugyldig. På den baggrund er det nærliggende, at tilsynsmyndigheden ved vurderingen af, om annullation skal finde sted, inddrager synspunkter, der svarer til de synspunkter, domstolene anvender ved afgørelsen af, om retlige mangler ved en afgørelse skal medføre afgørelsens ugyldighed.

Tilsynsmyndigheden foretager derfor i sager, hvor der tages stilling til annullation som følge af sagsbehandlingsfejl, ikke blot en vurdering af, om sagsbehandlingsfejlen efter en generel vurdering kan antages at være egnet til at påvirke beslutningens indhold, men vurderer også, hvorvidt fejlen i det konkrete tilfælde må antages at have påvirket beslutningens indhold.

En sådan vurdering kan i nogle tilfælde – f.eks. i en sag om manglende partshøring i forbindelse med afskedigelse af en medarbejder – i et begrænset omfang forudsætte en inddragelse af spørgsmål, der ellers falder uden for tilsynsmyndighedens kompetence. Der henvises herved til afsnit 1.2.2.

I sager, hvor en beslutning er behæftet med hjemmelsmangler, vil tilsynsmyndigheden som altovervejende hovedregel annullere beslutningen.

I nogle situationer vil tilsynsmyndigheden dog – ligesom domstolene – efter en konkret vurdering undlade annullation. Dette kan således være tilfældet, hvis der er tvivl om, hvorvidt hjemmelsmanglen må antages at have påvirket beslutningens indhold.

En annullation har normalt virkning fra det tidspunkt, hvor kommunen traf den ulovlige beslutning (ex tunc). Efter omstændighederne, særligt hvis en annullation ex tunc på grund af sagsbehandlingsfejl må antages samlet set at føre til et urimeligt resultat, kan en annullation tillægges virkning fra tidspunktet for afgørelsen om annullation (ex nunc).

1.6.3.2. Suspension

Suspensionsadgangen er som tidligere anført indført ved lov nr. 389 af 13. juni 1990 med den begrundelse at sikre, at tilsynsmyndigheden kan tilvejebringe det nødvendige beslutningsgrundlag for en stillingtagen til spørgsmålet om lovligheden af en kommunal beslutning uden at blive afskåret fra annullation som følge af, at

beslutningen i mellemtiden er bragt til udførelse.

Det er en betingelse for anvendelse af suspensionsbeføjelsen, at der foreligger en rimelig grad af sandsynlighed for, at den undersøgelse, der finder sted i suspensionsperioden, vil føre til konstatering af en ulovlighed, der har den klarhed, som kræves for, at der kan ske annullation. Det er således forudsat, at suspensionsbeføjelsen kun anvendes, hvis der er en bestyret mistanke om en ulovlighed af en vis grovhed.

Der er ikke i loven fastsat nogen frist for varigheden af en suspension, men det er forudsat, at sådanne sager behandles med den fornødne hurtighed.

1.6.3.3. Tvangsbøder

Tilsynsmyndigheden kan i medfør af KSL § 61, stk. 2, pålægge de medlemmer af en kommunalbestyrelse, der er ansvarlige for, at kommunalbestyrelsen undlader at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, tvangsbøder.

Det er en betingelse for anvendelse af tvangsbøder, at det er muligt i tilsynsmyndighedens afgørelse at angive den beslutning eller de foranstaltninger, kommunalbestyrelsen efter lovgivningen er forpligtet til at træffe. Hvis forholdet kan lovliggøres på flere måder, vil kommunalbestyrelsens forpligtelse kunne angives alternativt. I afgørelsen angives tvangsbøden med et beløb pr. dag fra et bestemt tidspunkt.

Tvangsbøder kan ifølge § 17 i ikrafttrædelsesloven til straffeloven inddrives ved udpantning (nu udlæg), og der kan efter tilsynsmyndighedens begæring ske afsoning af tvangsbøder.

Tvangsbøder løber indtil forpligtelsen er opfyldt. Det er den, når kommunen har opfyldt sin forpligtelse, eller – for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem – når dette har fremsat forslag om, at kommunalbestyrelsen træffer den beslutning, den er forpligtet til, eller har stemt for beslutningen.

Når dette er sket, bortfalder tvangsbødepålægget samt de tvangsbøder, der er påløbet, men endnu ikke inddrevet. Inddrevne tvangsbøder tilbagebetales ikke.

Hvis de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er pålagt tvangsbøder – i stedet for at bringe det ulovlige forhold til ophør – anlægger retssag mod tilsynsmyndigheden, kan der opstå spørgsmål om, hvorvidt påløb af yderligere tvangsbøderne skal sættes i bero. En sådan berostillelse kræver en særskilt beslutning af tilsynsmyndigheden, da selve sagsanlægget ikke suspenderer tvangsbøderne. Inddrivelse af allerede pålagte tvangsbøder stoppes heller ikke automatisk af et sådant sagsanlæg.

Hvis tilsynsmyndigheden beslutter at suspendere påløb af tvangsbøderne under en retssag, vil også inddrivelse af allerede pålagte tvangsbøder formentlig blive sat i bero. Hvis tilsynsmyndigheden derimod beslutter ikke at suspendere påløb af tvangsbøderne, må det antages, at inddrivelse af pålagte tvangsbøder ikke kan udelukkes, men at spørgsmålet herom vil give anledning til selvstændige overvejelser.

At der er tillagt tvangsbøder udpantningsret indebærer, at der i medfør af retsplejelovens § 478, stk. 2, kan foretages udlæg for påløbne tvangsbøder. Det vil således – eventuelt med mulighed for kære til landsretten, jf. retsplejelovens § 584 – kunne blive fogedretten, der skal træffe beslutning om suspension af inddrivelsen i et tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden uanset sagsanlæg ønsker at inddrive tvangsbøderne.

Anvendelse af tvangsbøder kan undertiden komme på tale for at tvinge en kommunalbestyrelse til at efterleve en bindende afgørelse truffet af en rekursinstans eller sektortilsynsmyndighed. Hvis kommunaltilsynet anmodes om bistand til at få afgørelsen efterlevet, påhviler det kommunaltilsynet at reagere om fornødent med fastsættelse af tvangsbøder, medmindre myndigheden har egne tilstrækkelige midler til at gennemtvinge afgørelsen. Der henvises til afsnit G.1.5. og 2.1. Kommunaltilsynet vil være forpligtet til at lægge afgørelsen til grund. Dette gælder dog ikke, hvis den er behæftet med en åbenbar og væsentlig mangel. En sag af den nævnte art har været behandlet i Højesteret i UfR 1990, side 892, og i kommentaren til dommen i UfR 1991B, side 147.

Det er i tilsynsmyndighedernes praksis antaget, at der ikke i alle tilfælde, hvor en kommune nægter at efterleve en rekursinstans' afgørelse, er pligt til at anvende tvangsbøder. Tilsynsmyndighederne har haft spørgsmålet forelagt i relation til sager, hvor det alene er kommuner der strider – typisk om refusion af udgifter til sociale ydelser. I sådanne sager vil en kommune kunne undgå tvangsbøder ved, som alternativ til at efterkomme rekursinstansens

afgørelse, at anlægge retssag mod den anden kommune.

1.6.3.4. Erstatningsretligt søgsmål

De kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke tage stilling til, om en kommune er erstatningsansvarlig over for en borger, virksomhed m.fl. Derimod kan de kommunale tilsynsmyndigheder i medfør af KSL

§ 61, stk. 3 – i realiteten på kommunens vegne – anlægge erstatningssag mod et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab. Sagen afgøres efter dansk rets almindelige erstatningsregler.

Det er klart, at krav om erstatning ikke kan gennemføres vedrørende den del af det samlede tab, der er afgjort ved betaling af erstatningsretlig bod (se herom nedenfor afsnit 1.6.3.5) fra andre kommunalbestyrelsesmedlemmer. Mere tvivlsomt er det, hvad der herudover skal ske med den resterende del af tabet, jf. herved bl.a. utrykt dom afsagt af Vestre Landsret den 17. juni 1996, hvor en kommunalbestyrelses 19 medlemmer enstemmigt havde besluttet at yde en garanti til et privat selskab i forbindelse med selskabets opførelse af et industrihus. 16 medlemmer havde accepteret at betale en bod på 2.500 kr. hver til delvis dækning af kommunens tab på ca. 140.000 kr. Mod de øvrige tre medlemmer udtog tilsynsrådet stævning med påstand om erstatning.

Landsretten lagde til grund, at det måtte anses for bevist, at beslutningen var klart ulovlig, og at de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer var erstatningsansvarlige ved at have stemt for bevillingen. Retten fandt imidlertid, at der på baggrund af deres tilbagetrukne rolle under sagen ikke var tilstrækkeligt grundlag for at pålægge dem solidarisk ansvar alene som følge af, at de havde ønsket spørgsmålet om erstatningsansvar prøvet ved domstolene og fastsatte med samme begrundelse erstatningsbeløbet for hver af de sagsøgte til 2.500 kr.

Erstatningsansvaret kan alene gøres gældende af tilsynsmyndigheden (og af kommunalbestyrelsen); borgerne har ingen søgsmålskompetence for så vidt angår tab påført kommunen.

Hvis et tilsynsråd efter en konkret vurdering af ansvarsspørgsmålet har besluttet ikke at rejse et erstatningskrav i henhold til KSL § 61, stk. 3, og har meddelt denne beslutning til de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer, er det antaget, at tilsynsrådet som udgangspunkt vil være afskåret fra senere at ændre denne beslutning, der er begunstigende i forhold til de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer. Kun i særlige tilfælde, navnlig hvor det efterfølgende viser sig, at beslutningen er truffet på baggrund af urigtige oplysninger om de faktiske forhold, vil en tilbagekaldelse kunne komme på tale.

1.6.3.5. Erstatningsretlig bod

Med bestemmelsen i § 61, stk. 4, er der lovfæstet et erstatningsretligt bodsinstitut. Tilsynsmyndigheden kan frafalde anlæggelse af erstatningssag mod, at det eller de ansvarlige medlemmer af kommunalbestyrelsen inden en vis frist betaler et nærmere angivet beløb. Samtidig indeholder bestemmelsen en adgang for tilsynsmyndigheden til at lempe kravet, så der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt. Der fastsættes et beløb for hvert enkelt medlem, og der er ikke tale om et solidarisk ansvar for de medlemmer, der skal betale bodsbeløbet. Lempelsesadgangen vedrørende bodsbeløbet skal ses i sammenhæng med § 61 b, der indeholder en almindelig adgang til at lempe kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar over for kommunen.

Boden træder i stedet for et sagsanlæg, og betingelserne for at gennemføre erstatningssøgsmål skal derfor være opfyldt; dvs. at kommunen skal have lidt et tab, og medlemmet skal være erstatningsansvarligt herfor efter dansk rets almindelige erstatningsregler. Ved at vedtage og betale boden frigøres det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem for yderligere erstatningskrav, formentlig også for eventuelle regreskrav fra andre kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Det er ikke en betingelse for frigørelsen fra yderligere erstatningskrav, at de berørte kommunalbestyrelsesmedlemmer alle accepterer at betale de foreslåede bodsbeløb. Retten til at acceptere eller afvise boden tilkommer det enkelte medlem.

Kommunalbestyrelsesmedlemmerne er ikke forpligtet til at betale boden, men kan vælge at afvise bodstilbudet med den konsekvens, at tilsynsmyndigheden i stedet anlægger erstatningssag.

1.6.3.6. Begæring om påtale efter § 61 c

Ved lov nr. 210 af 16. maj 1984 indsattes i KSL § 61 c, stk. 1, en straffebestemmelse, hvorefter et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Simpel uagtsomhed straffes dog ikke. Efter bestemmelsens stk. 2 kan påtale kun ske efter tilsynsmyndighedens begæring.

Bestemmelsen bygger på et forslag i betænkning 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret. Baggrunden for indførelsen af straffebestemmelsen var en konstatering af, at der kunne forekomme grove retskrænkelser, hvor det måtte opleves som stridende mod den almindelige retsbevidsthed, at der ikke kunne gribes ind med sanktioner.

Af folketingsudvalgets betænkning over lovforslaget, jf. Folketingstidende 1983/1984, 2. saml., till. B, sp. 368, fremgår, at indenrigsministeren over for Folketingets Kommunaludvalg understregede, at formålet med reglen på ingen måde var at "udsætte landets kommunalbestyrelsesmedlemmer for en øget strafisiko, men alene at skabe mulighed for at gribe ind i sådanne tilfælde, hvor der ikke kan herske fornuftig tvivl om, at en bøde efter almindelig opfattelse vil blive opfattet som rimelig".

Ved straffebestemmelsens placering i styrelsesloven har den fået en vis sammenhæng med de øvrige sanktionsbestemmelser.

Det følger af straffelovens § 96, stk. 1, at tilsynsmyndighedens begæring om påtalerejsning skal være fremsat inden 6 måneder efter, at tilsynsmyndigheden har fået sådant kundskab om sagen, at tilsynsmyndigheden har tilstrækkeligt grundlag for at fremsætte begæringen.

Bestemmelsen om, at påtale kun kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring, er indsat for at undgå grundløse, tvivlsomme eller bagatelagtige anmeldelser, herunder anmeldelser indgivet for at genere politiske modstandere. I forbindelse med et privat lovforslag om ophævelse af bestemmelsen, der blev forkastet, blev der i udvalgsbetænkningen henvist til de tungtvejende hensyn til varetagelsen af det kommunalpolitiske arbejde, der havde ført til kravet om påtalebegæring fra tilsynsmyndigheden, som har det fornødne kendskab til de kommunalpolitiske arbejdsvilkår. (Folketingstidende 1986/1987, till. B, sp. 1039).

Anledningen til tilsynsmyndighedens påtalebegæring kan være en henvendelse fra en borger, et kommunalbestyrelsesmedlem eller en myndighed, men sagen kan også tages op af tilsynsmyndigheden af egen drift.

Et tilsynsråds beslutning om at begære tiltale rejst kan ikke indbringes for Indenrigsministeriet, jf. KSL § 61 c, stk. 2, 2. pkt. Et tilsynsråds beslutning om at undlade at begære tiltale rejst kan heller ikke indbringes for Indenrigsministeriet. I forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget, der indeholdt bestemmelsen, tilkendegav indenrigsministeren, at et kommunalbestyrelsesmedlem ikke bør kunne udsættes for, at afgørelsen om påtalebegæring udskydes ved en klage, der kan være udtryk for politisk chikane.

1.6.4. Pligt til sanktionsanvendelse?

Klarhedskriteriet og de øvrige betingelser, der implicit og eksplicit følger af styrelseslovens § 61, sætter grænser for, i hvilke tilfælde tilsynsmyndighederne kan anvende sanktioner over for en kommunalbestyrelse/kommunalbestyrelsesmedlemmer.

I de tilfælde, hvor der er mulighed for at anvende sanktioner, kan det give anledning til overvejelse, om tilsynsmyndigheden har pligt til at anvende sanktioner.

Det kommunale tilsyn er pligtmæssigt i den forstand, at tilsynsmyndigheden har pligt til at træffe de nødvendige forholdsregler for at få en kommunalbestyrelse til at efterleve de gældende regler. Tilsynsmyndigheden vurderer, hvilken reaktion der vil være nødvendig i den konkrete situation. Tilsynsmyndigheden er ikke forpligtet til at anvende sanktioner, hvis en ulovlighed kan afhjælpes ved mindre indgribende reaktioner, jf. at der i § 61, stk. 1-4, overalt er benyttet ordet "kan".

Det er således en forudsætning for tilsynsmyndighedens anvendelse af sanktioner, at sanktioner i det konkrete tilfælde må anses for påkrævet. Normalt vil tilsynsmyndighedens øvrige påvirkningsmuligheder være tilstrækkelige. Er der i øvrigt tale om en ulovlighed af en helt bagatelagtig karakter, hverken kan eller skal der –

selv om ulovligheden måtte være klar – skrives ind med sanktioner.

De almindelige kommunale tilsynsmyndigheder vil således kun sjældent have pligt til sanktionsanvendelse, men en sådan pligt kan på den anden side bestå i tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse har truffet en beslutning, der klart er ulovlig, hvor sanktionsanvendelse er formålstjenlig, og hvor mindre indgribende midler ikke er virksomme. Ulovlighedens grovhed kan endvidere have betydning for pligten til sanktionsanvendelse.

Med hensyn til pligt til sanktionsanvendelse i tilfælde, hvor en afgørelse fra en rekursinstans tilsidesættes, henvises til afsnit 1.6.3.3.

1.6.5. Sanktionernes adressat

KSL §§ 61 og 61 c vedrører – formelt – kun den virksomhed, der udøves af kommunalbestyrelsen og de kommunalpolitiske organer, dvs. økonomiudvalg, stående udvalg og magistrat samt kommunale fællesskabers organer, men derimod ikke § 17, stk. 4-udvalg.

I praksis er også afgørelser truffet af eller faktiske handlinger udøvet af kommunens (og et kommunalt fællesskabs) forvaltningspersonale og af et § 17, stk. 4-udvalg omfattet af tilsynets sanktionsanvendelse, idet der altid som led i en tilsynssag, hvor sanktioner overvejes anvendt, vil blive indhentet en udtalelse fra kommunalbestyrelsen (eller fællesskabets ledende organ). Kommunalbestyrelsen får herved kendskab til sagen og overtager ansvaret, hvis ikke den omgør den administrative afgørelse eller i øvrigt tager afstand fra det passede.

Tilsynets sanktioner kan være rettet mod kommunalbestyrelsen som sådan eller direkte mod de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen og de nævnte organer, herunder også medlemmer af kommunale fællesskabers organer, der ikke er medlem af en kommunalbestyrelse, jf. § 61.

At sanktioner kan rettes mod udvalg og deres medlemmer, er først og fremmest begrundet i, at de stående udvalg på visse områder kan træffe afgørelse om spørgsmål, der ikke kan indbringes for kommunalbestyrelsen. Det følger f.eks. af § 17 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, at sager om enkeltpersoner efter den sociale lovgivning ikke kan behandles af kommunalbestyrelsen, men skal behandles af et udvalg. Endvidere har Økonomiudvalget efter KSL § 37 pligt til at udarbejde kommunens budgetforslag.

I de tilfælde, hvor tilsynsmyndighedens undersøgelse vedrører en udvalgsbeslutning, der beror på en sådan kompetence, skal tilsynsmyndigheden rette henvendelse til udvalget, og eventuelle sanktioner skal rettes imod det pågældende udvalg eller dets medlemmer.

2. Tilsynsrådenes og Indenrigsministeriets godkendelsesbeføjelser

2.1. Udvikling vedrørende tilsynsmyndighedernes godkendelsesbeføjelser

Kommunaltilsynets vigtigste virkemiddel var oprindeligt ikke adgangen til at sætte ulovlige beslutninger ud af kraft eller til at pålægge kommunalbestyrelsesmedlemmer tvangsbøder for at få kommunalbestyrelsen til at udføre en lovpligtig foranstaltning. Tyngdepunktet af kommunaltilsynets indflydelse lå i, at en række af de vigtigste kommunale beslutninger skulle godkendes ("approberes") af tilsynet for at opnå gyldighed. Navnlig amtsrådenes approbationsmyndighed over for de, dengang ofte meget små, landkommuner har haft stor betydning både som en sikring af lovlig forvaltning og – måske navnlig – til forebyggelse af, at kommunalbestyrelsen (sognerådet) foretog risikable økonomiske dispositioner. I sidstnævnte henseende har det været af betydning, at approbationsmyndigheden har haft kompetence til at vurdere ikke kun dispositionens lovlighed, men også dens hensigtsmæssighed – og herunder at tage ikke kun kommunens egen økonomiske sikkerhed, men også bredere samfundsmæssige hensyn, i betragtning.

Det er klart, at der i et approbationssystem af denne type har ligget et element af formynderi, som har virket snærende, efterhånden som tankerne om kommunernes selvstændighed voksede sig stærkere. Den forøgelse af (land)kommunernes størrelse og dermed administrative kapacitet, som fandt sted i forbindelse med

kommunalreformen i 1970, har yderligere bidraget hertil. Resultatet er blevet, at størstedelen af approbationssystemet i dag er forsvundet, så kun enkelte approbationsbeføjelser fortsat består. Også i perioden fra vedtagelsen af KSL i 1968 (lov nr. 223 af 31. maj 1968) til nu er der sket en begrænsning af tilsynsmyndighedernes funktion som approbationsmyndighed.

Senest ved lov nr. 629 af 23. december 1980 ændredes KSL § 55, stk. 1, hvorefter beslutning om optagelse af lån krævede tilsynsmyndighedens samtykke, til en bestemmelse om, at indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunernes låntagning. Endvidere ændredes § 57, stk. 1, hvorefter tilsynsmyndighedens samtykke var nødvendigt ved forpligtelse af kommunen gennem kaution o.l., til en bestemmelse om, at indenrigsministeren kan fastsætte regler herom. Derudover blev § 59 ophævet, således at anskaffelse og afhændelse af fast ejendom kunne ske uden tilsynsmyndighedens samtykke.

Indenrigsministeren har anvendt de nævnte hjemmelsbestemmelser til at udstede lånebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 989 af 17. december 1998 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. som ændret senest ved bekendtgørelse nr. 493 af 31. maj 2000). I bekendtgørelsen er der dels givet nogle – nærmere specificerede – lånebegrænsninger, dels er der i §§ 10 og 11 fastsat regler om, at tilsynsmyndigheden skal give samtykke til en kommunes tilsagn om regelmæssige ydelser o.l. samt pådragelse af solidarisk hæftelse.

Ændringerne indebærer, at tilsynsmyndighederne kun i de nævnte særlige tilfælde skal godkende kommunernes økonomiske dispositioner.

Herudover hjemler lånebekendtgørelsens §§ 13 og 14 indenrigsministeren adgang til at meddele dispensation fra lånebegrænsningerne. Det bemærkes, at denne adgang ikke tilkommer indenrigsministeren som tilsynsmyndighed, men som ressortmyndighed.

Tilsynsmyndighedernes forudgående konkrete vurdering af den enkelte kommunes økonomiske dispositioner er således stort set erstattet af indenrigsministerens generelle regelstyring med henblik på regulering af kommunernes økonomiske dispositioner under ét samt den kommunale revisions og tilsynsmyndighedernes efterfølgende kontrol af lovligheden af kommunernes dispositioner.

2.2. Tilsynsmyndighedernes nuværende godkendelsesbeføjelser

Ud over tilsynsmyndighedens godkendelsesbeføjelser i lånebekendtgørelsen kræves tilsynsmyndighedens godkendelse i henhold til KSL § 60 fortsat til indgåelse af aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter den kommunale styrelseslov, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen. Vilkårene for en sådan aftales ophævelse skal endvidere godkendes af tilsynsmyndigheden, jf. § 60, stk. 3.

Det følger af KSL § 42, stk. 1, at enhver kommune skal have en sagkyndig revision. Revisionen skal i henhold til samme bestemmelse godkendes af tilsynsmyndigheden, og kommunalbestyrelsens afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Det eneste eksempel på en godkendelsesbeføjelse for tilsynsmyndighederne, der er kommet til efter Kommunallovskommissionens betænkning (nr. 420/1966), er tilsynsmyndighedens adgang til at meddele samtykke til undladelse af offentligt udbud ved salg af kommunal ejendom, jf. § 2, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991, der er udstedt med hjemmel i KSL § 68 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme. Som hovedregel kræver salg af kommunernes faste ejendomme således forudgående offentligt udbud, men tilsynsmyndighederne kan i særlige tilfælde give samtykke til undladelse af offentligt udbud, f.eks. ved mageskifte m.v.

Til illustration af omfanget af tilsynsmyndighedernes nuværende godkendelsesbeføjelser kan nævnes, at det af de indsamlede statistiske oplysninger fra tilsynsrådene fremgår, at alene 7,9 % af tilsynsrådernes sager, der er oprettet i 1996, er godkendessager. For Indenrigsministeriet er tallet noget højere, 27,7 %, men dette skyldes først og fremmest, at ministeriet, jf. lånebekendtgørelsens §§ 13 og 14, har mange sager, hvori der anmodes om dispensation fra lånereglerne. Når der ses bort fra disse sager, hvor Indenrigsministeriet handler som ressortmyndighed og ikke som led i udøvelsen af kommunaltilsynet, udgør Indenrigsministeriets

godkendelsessager alene 8,1 % af samtlige sager (tilsyns- og revisionsager).

2.3. Tilsynsmyndighedens grundlag ved udøvelse af godkendelsesbeføjelser

Tilsynsmyndigheden udøver ved sin stillingtagen til, om en given disposition skal godkendes, såvel et legalitetstilsyn som et hensigtsmæssighedstilsyn. Det påses således, såvel at dispositionen er lovlig, som at dispositionen, bl.a. ud fra overordnede samfundsmæssige interesser, er hensigtsmæssig.

I det omfang afgørelser om godkendelse er truffet af et tilsynsråd, kan de af kommunalbestyrelsen ankes til indenrigsministeren, jf. KSL § 47, stk. 4. Om indenrigsministerens prøvelsesgrundlag i sådanne sager henvises til afsnit 3.1. nedenfor.

3. Indenrigsministeriets beføjelser som tilsynsmyndighed og rekursinstans i forhold til tilsynsrådene

3.1. Indenrigsministeriets beføjelser som rekursinstans m.v.

Et tilsynsråds afgørelser efter KSL § 61, stk. 1, om at suspendere eller annullere en kommunalbestyrelses beslutning kan påklages til Indenrigsministeriet af kommunalbestyrelsen, jf. § 61, stk. 7, 1. pkt.

Et tilsynsråds afgørelse efter KSL § 61, stk. 2-4, om at pålægge et kommunalbestyrelsesmedlem tvangsbøder, at anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem eller at frafalde sagsanlæg, mod at medlemmet indbetaler en bod, kan af vedkommende kommunalbestyrelsesmedlem påklages til Indenrigsministeriet, jf. KSL § 61, stk. 7, 2. pkt.

Et tilsynsråds afgørelse i en godkendelsessag kan endvidere, jf. § 47, stk. 4, påklages til Indenrigsministeriet af vedkommende kommunalbestyrelse.

Derimod kan et tilsynsråds afgørelse af, hvorvidt der i medfør af KSL § 61 c, stk. 2, skal fremsættes begæring om tiltalerejsning mod et kommunalbestyrelsesmedlem for overtrædelse af samme paragrafs stk. 1, ikke indbringes for Indenrigsministeriet.

Styrelsesloven giver ikke en kommunalbestyrelse adgang til ved rekurs at indbringe et tilsynsråds vejledende udtalelse i en sag (eventuelt i form af et "konstaterende pålæg") for Indenrigsministeriet. Men i kraft af, at Indenrigsministeriet fører tilsyn med tilsynsrådene, behandler ministeriet dog et antal henvendelser herom, jf. nedenfor afsnit 3.2. Hvis ministeriet er uenigt i tilsynsrådets retsopfattelse, gives der udtryk herfor i ministeriets svar på klagen.

3.1.1. Prøvelsesgrundlag

Når Indenrigsministeriet som rekursmyndighed behandler sager om påklage af en af et tilsynsråd iværksat sanktion eller af et tilsynsråds afgørelse i en godkendelsessag, gælder de almindelige regler om rekursbehandling med hensyn til pligten til at realitetsbehandle klagen, ministeriets prøvelsesgrundlag og reaktionsmuligheder.

Ministeriet vil således kunne foretage fuld efterprøvelse af afgørelsen, herunder også af rimeligheden af et af tilsynsrådet udøvet skøn i en godkendelsessag eller skøn med hensyn til nødvendigheden af anvendelse af en sanktion.

3.1.2. Reaktionsmuligheder

Når Indenrigsministeriet fungerer som rekursinstans i forhold til tilsynsrådene har ministeriet de

reaktionsmuligheder, der normalt antages at eksistere i forbindelse med administrativ rekurs. Ministeriet vil således ud over at stadfæste, annullere eller hjemvise en afgørelse kunne sætte sin egen afgørelse i stedet for tilsynsrådets afgørelse.

Indenrigsministeriet har i den forbindelse adgang til at foretage ændringer i såvel lempende som skærpene retning. Der gælder ikke et forbud mod reformatio in pejus.

I tilfælde, hvor ministeriets rekursbehandling af en klage fra et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer over tilsynsrådets sanktionsanvendelse i forhold til dem resulterer i en ændring af sanktionerne i forhold til de pågældende, vil tilsynsrådet efter omstændighederne have pligt til at revurdere sanktionsafgørelsen også i forhold til kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke har indbragt afgørelsen for ministeriet. Ved beslutninger om erstatningsretlig bod vil bestemmelsen i KSL § 61, stk. 4, in fine, dog være til hinder for, at tilsynsrådet – selv om Indenrigsministeriet måtte have skærpet boden eller have fremsat erstatningskrav over for kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har indbragt afgørelsen for ministeriet – skærper boden eller fremsætter erstatningskrav over for kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har accepteret boden og betaler bodsbeløbet inden for den af tilsynsrådet fastsatte frist.

3.1.3. Har klage opsættende virkning?

Styrelsesloven indeholder ikke regler om spørgsmålet om opsættende virkning af en foretaget rekurs. Det er imidlertid – i overensstemmelse med, hvad der antages at være gældende i almindelighed i forvaltningsretten – fast antaget, at såvel tilsynsrådet som Indenrigsministeriet på ulovbestemt grundlag kan tillægge klagen opsættende virkning.

I praksis vil klage formentlig kun i ret få sager – typisk vedrørende pålæggelse af tvangsbøder eller anlæggelse af erstatningssag – blive tillagt opsættende virkning.

3.2. Indenrigsministeriets beføjelser som tilsynsmyndighed i forhold til tilsynsrådene

Tilsynsrådene er selvstændige forvaltningsorganer, som ikke står i et almindeligt underordningsforhold til Indenrigsministeriet. Den hjemmel, som indenrigsministeren har i KSL § 47, stk. 2, 2. pkt., til at fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser, antages alene at give ministeren adgang til at udstede generelle retsfor skrifter for tilsynsrådernes virksomhed. Der er derimod ikke hjemmel til, at ministeren kan meddele et tilsynsråd tjenestebefalinger med hensyn til afgørelsen af en konkret sag.

For i et vist omfang at give indenrigsministeren – som øverste tilsynsmyndighed – adgang til at gribe ind over for tilsynsrådernes anvendelse af sanktioner eller undladelse heraf er der – udover indenrigsministerens beføjelser som rekursinstans – ved KSL § 61 a givet ministeren myndighed som tilsynsinstans i forhold til tilsynsrådene.

I medfør af KSL § 61 a kan indenrigsministeren anvende de foranstaltninger, der er nævnt i § 61, stk. 1-4, over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser. Endvidere finder § 61, stk. 5, tilsvarende anvendelse på tilsynsrådets medlemmer. Indenrigsministeren kan tillige pålægge et tilsynsråd at tage en sag op til behandling for at tage stilling til, om foranstaltningerne i § 61 skal finde anvendelse.

Det forhold, at tilsynsrådernes afgørelser i sager om påtalebegæring, jf. § 61 c, ikke kan indbringes for Indenrigsministeriet ved anke eller ved udøvelse af standsningsret, indebærer næppe, at tilsynsrådene ikke også i denne relation må anses for at være underlagt ministeriets legalitetstilsyn, jf. § 61 a, stk. 1. Spørgsmålet har ikke foreligget i praksis.

Indenrigsministeriet udøver således et tilsyn af samme art med tilsynsrådene, som tilsynsmyndighederne udøver med kommunerne. Der gælder samme regler med hensyn til initiativret og -pligt, prøvelsen, herunder sagsoplysningen, prøvelsesgrundlag og prøvelsesintensitet. Der henvises herom til afsnit 1.

3.2.1. Reaktionsmuligheder

Indenrigsministeriet kan ikke som led i sit tilsyn med tilsynsrådene ændre rådernes afgørelser om sanktionsanvendelse. Det er således i givet fald tilsynsrådet selv, der skal ændre sin afgørelse, og der opstår i så fald spørgsmål om, hvorvidt tilsynsrådet kan tilbagekalde en allerede meddelt afgørelse.

Det antages, at Indenrigsministeriet som tilsynsmyndighed kan gribe ind over for et tilsynsråds afgørelse om ikke at annullere en af kommunalbestyrelsen truffet beslutning, hvis ministeriet finder, at tilsynsrådets afgørelse er ulovlig.

I praksis har Indenrigsministeriet endvidere antaget, at ministeriet, i det omfang ministeriet finder tilsynsrådets beslutning om ikke at anvende tvangsbøder klart ulovlig, kan anmode tilsynsrådet om at genoptage sagens behandling med henblik på at træffe beslutning om pålæggelse af tvangsbøder til de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer – og om fornødent kan ministeriet i den forbindelse anvende tvangsbøder over for tilsynsrådets medlemmer.

Med hensyn til spørgsmålet om anlæggelse af erstatningssag har Indenrigsministeriet i praksis antaget, at et tilsynsråds afgørelse om ikke at rejse erstatningskrav over for et kommunalbestyrelsesmedlem, jf. KSL § 61, stk. 3, som udgangspunkt vil afskære tilsynsrådet fra senere at ændre denne – i forhold til de pågældende – begunstigende beslutning. Beslutningen vil kun i ganske særlige tilfælde, navnlig hvor det efterfølgende viser sig, at beslutningen er truffet på grundlag af urigtige oplysninger om faktiske forhold, kunne ændres. Indenrigsministeriets muligheder for at reagere som tilsynsmyndighed over for tilsynsrådet var derfor tilsvarende begrænsede. Baggrunden for det anførte er almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser.

3.2.2. Tilsynssagernes omfang m.v.

De statistiske oplysninger i afsnit 4 viser, at antallet af sager, der indbringes for Indenrigsministeriet som tilsynsorgan med tilsynsrådene, er mindre end 10% af de sager tilsynsrådene behandler som legalitetstilsynssager. Oplysningerne viser endvidere, at de egentlige kommunalretlige sagskategorier er fremtrædende i de sager, der bliver indbragt for Indenrigsministeriet. Langt størstedelen af sagerne er behandlet af Indenrigsministeriet på baggrund af henvendelser fra borgere m.fl. på egne vegne. Dette kan tages som udtryk for, at Indenrigsministeriet af nogle opfattes som en slags almindelig rekursinstans i forhold til tilsynsrådene. Da vedkommende kommune selv eller enkelte medlemmer af/mindretal i kommunalbestyrelsen har forårsaget sagens rejsning i Indenrigsministeriet i ca. 15 % af sagerne, kan dette endvidere tages som udtryk for, at Indenrigsministeriet – uden for de tilfælde, hvor der er en egentlig rekursadgang, jf. ovenfor afsnit 3.1. – anvendes som en slags rekursinstans i forhold til tilsynsrådet. Indenrigsministeriet har ikke i 1996 taget sager op af egen drift i forhold til tilsynsråd.

3.3. Indenrigsministeriets sager vedrørende primærkommuner – sager, hvori tilsynsrådene ikke har været inddraget forinden henvendelsen til Indenrigsministeriet

En relativt stor del af ministeriets legalitetstilsynssager (i 1996 35%) omhandler primærkommuner, der er underlagt tilsynsrådernes tilsyn, men hvor sagen ikke har været forelagt tilsynsrådet.

Langt størstedelen af sagerne udspringer af henvendelser fra borgere til indenrigsministeren eller Indenrigsministeriet. Det kan f.eks. være henvendelser om de pågældendes sociale forhold. Det mest almindelige svar på en sådan henvendelse er, at sagen bliver videresendt til den kompetente myndighed (rekursinstans eller tilsynsråd), eller at borgerne får vejledning om muligheden for at rette henvendelse dertil. Hvis der ikke er en rekursinstans, og der ud fra de foreliggende oplysninger ikke er grundlag for at antage, at tilsynsrådet vil kunne behandle sagen – f.eks. fordi henvendelsen ikke omhandler retlige spørgsmål eller det er åbenbart, at der ikke er handlet ulovligt – vil henvendelsen dog ikke blive videresendt, men afvist.

Også henvendelser fra kommuner udgør en væsentlig del af sagsantallet. Indenrigsministeriet afgiver således i en række tilfælde vejledende udtalelser om ministeriets lovgivning (styrelsesretlige spørgsmål, vederlagsspørgsmål og kommunalfuldmagtsspørgsmål) efter anmodning fra en kommune forud for en kommunal beslutning.

4. Statistiske oplysninger om kommunaltilsynet

4.1. Indsamlingen af oplysninger

Udvalget har indsamlet en række statistiske oplysninger om det almindelige kommunaltilsyn. Det har været formålet hermed at belyse tilsynets virke og de sager, som tilsynet beskæftiger sig med. For at få et passende udsnit har udvalget samlet oplysninger om et helt kalenderårs sager. Oplysningerne blev indsamlet fra april 1998, og udvalget valgte derfor året 1996 som undersøgelsens genstand. Udvalget har senere tilvejebragt enkelte supplerende oplysninger for at belyse mulige ændringer i de senere år.

De af udvalget anvendte spørgeskemaer og skemaer over de modtagne besvarelser er optaget i betænkningens bilag nr. 6-8. I nærværende afsnit gives en oversigt over resultaterne af undersøgelserne.

4.2. Oversigt over tilsynsmyndighederne og deres virke

De 14 tilsynsråd har oplyst, at der i 1996 ved formands- og sekretariatsarbejde var beskæftiget et antal medarbejdere, der svarede til i alt ca. 15,4 årsværk AC-medarbejdere (jurister) og ca. 3,7 årsværk HK-medarbejdere. Der blev samme år journaliseret i alt 1.688 sager. Af disse henstod pr. 1. juli 1998 endnu 45 sager, heraf 28 revisionssager og 1 godkendelsessag, som uafsluttede dels på grund af tidsnød, dels fordi man afventede udtalelser fra andre myndigheder.

Indenrigsministeriet fører det direkte tilsyn med amtskommunerne og med Københavns og Frederiksberg Kommuner samt med enkelte særlige kommunale enheder, jf. afsnit 1.1. Derudover har Indenrigsministeriet visse overordnede funktioner, herunder tilsyn med tilsynsrådene.

Indenrigsministeriet har oplyst, at der i 1996 var beskæftiget AC-medarbejdere (jurister) svarende til ca. 8 årsværk og HK-medarbejdere svarende til ca. 3,5 årsværk ved tilsyns- og godkendelsesfunktionerne. Der blev samme år journaliseret i alt 370 sager vedrørende kommunaltilsynsfunktionen. Hertil kom 100 sager om dispensation i medfør af lånebekendtgørelsens §§ 13 og 14, jf. ovenfor afsnit 2.1. Sidstnævnte sager er ikke kommunaltilsynssager. Af de 370 kommunaltilsynssager henstod pr. 1. juli 1998 endnu 16 sager som uafsluttede navnlig på grund af et stort sagsantal og presserende sager, men i enkelte tilfælde på grund af generelle overvejelser.

4.3. Tilsynsmyndighedernes sagstyper

Tilsynsrådene samlede sagsantal i 1996, 1.688 sager, fordelte sig med 918 legalitetstilsynssager (inkl. "responsumsager", jf. nedenfor), 133 godkendelsessager og 637 revisionssager.

Med hensyn til nærmere beskrivelse af godkendelsessager henvises til afsnit D.2.

Revisionssagerne består i indsendte rapporter fra kommunernes revision, herunder navnlig rapporter vedrørende årsregnskabet, jf. KSL § 54, stk. 2. Revisionssagerne skal gennemgås af tilsynsrådene sekretariater, men kun en ringe del af dem – formentlig under 10 % – giver anledning til yderligere ekspeditioner. Der er meget betydelige variationer mellem det oplyste antal journaliserede revisionssager ved de forskellige tilsynsråd, spændende fra henholdsvis tre og fire i Vestsjællands og Storstrøms amter til 120 og 114 i Sønderjyllands og Ribe amter. Forskellene beror formentlig i alt væsentligt på forskellig journaliseringspraksis.

Af de 918 legalitetstilsynssager havde 108 karakter af "responsumsager", dvs. vejledende udtalelser til en kommune afgivet efter anmodning fra kommunen forud for en kommunal beslutning.

Indenrigsministeriet oprettede i 1996 470 sager, fordelt med 268 legalitetstilsynssager (og responsumsager), 130 godkendelsessager og 72 revisionssager. Af de 130 godkendelsessager vedrørte 100 dispensationer i medfør af lånebekendtgørelsens §§ 13 og 14. Disse sager er ikke egentlige kommunaltilsynssager, jf. ovenfor under pkt. 4.2.

Af de 268 legalitetstilsynssager vedrørte 114 amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg Kommuner samt de kommunale fællesskaber og bydelsråd m.v., som Indenrigsministeriet fører tilsyn med. Af disse 114 sager – hvoraf anslået ca. 60 sager vedrørte amtskommuner – havde 17 karakter af responsumsager. 60 af legalitetstilsynssagerne vedrørte tilsynet med tilsynsrådene. Heraf var ni responsumsager, rejst af vedkommende tilsynsråd. (I 1997 vedrørte 100 af Indenrigsministeriets sager ministeriets tilsyns med tilsynsrådene.) Endelig vedrørte 94 af legalitetstilsynssagerne primærkommuner, som ifølge gældende regler tilsynsmæssigt hører under tilsynsrådene, men hvor tilsynsrådene ikke har været inddraget forinden henvendelsen til Indenrigsministeriet. Af de 94 sager var 15 responsumsager, som var rejst af vedkommende kommune selv.



¹ Ved "responsumsager" forstås sager om vejledende udtalelser til en kommune/amtskommune/tilsynsråd afgivet efter anmodning fra denne myndighed forud for en beslutning.



4.4. Tilsynsmyndighedernes sagsbehandling

Om tilsynsmyndighedernes personaleforbrug henvises til afsnit 4.2. ovenfor.

Om sagsbehandlingen i tilsynsrådene henvises til afsnit D.1.4.1. Sagerne afgøres som hovedregel på møder efter forberedelse i tilsynsrådets sekretariat. Af de indsamlede oplysninger fremgår det dog, at 23 % af tilsynsrådernes sager blev afgjort af statsamtmanden alene, jf. KSL § 51, stk. 1, og 36 % af sekretariatet. De fleste revisionsager og responsumsager bliver formentlig afgjort af sekretariatet.

Af de i tilsynsrådene afgjorte sager i 1997 blev der afgivet dissens i 15 sager. Dissens blev i intet tilfælde afgivet af statsamtmanden.

Indenrigsministeriets behandling af tilsynssager foregår i ministeriets departement på samme måde som andre sager, der behandles i et ministerielt hierarki.

Når sager realitetsbehandles hos tilsynsmyndighederne, bliver der praktisk taget altid indhentet en udtalelse fra vedkommende kommune/amtskommune. Af de indsamlede oplysninger fremgår, at der yderligere i 9 % af legalitetstilsynssagerne og responsumsagerne i tilsynsrådene – og 6 % i Indenrigsministeriet – blev indhentet udtalelser fra andre myndigheder.

Tilsynsmyndighederne udøver en betydelig vejledende virksomhed over for dem, som de fører tilsyn med. I et vist omfang oprettes der sager herom, jf. de i afsnit 4.3. nævnte responsumsager. Derudover gives der imidlertid i vidt omfang uformel, f.eks. telefonisk, rådgivning. Det fremgår af de indsamlede oplysninger, at det enkelte tilsynsråds sekretariat brugte mellem 15 minutter og to timer dagligt på telefonisk rådgivende virksomhed. Indenrigsministeriet har anslået, at der til sådan rådgivende virksomhed i alt blev brugt ca. et årsværk.

4.5. Hvem gav anledning til rejsning af tilsynssager?

Revisionsager rejses ved modtagelsen af revisionsrapporter. Godkendelsessager rejses normalt ved en henvendelse fra vedkommende kommune.

For så vidt angår de øvrige sager viser fig. 4-7, hvem der gav anledning til, at sagerne blev rejst. Det bemærkes, at der kan være anført flere sagsrejsere i forhold til samme sag.





I 50 % eller mere af alle sager – både tilsynsrådenes og Indenrigsministeriets – lå initiativet hos en eller flere

borgere, der klagede på egne vegne. Derudover gav borgere, der ikke selv var involverede, anledning til rejsning af ca. 15 % af tilsynsrådernes sager og ca. 10 % af Indenrigsministeriets sager. Også enkelte medlemmer af en kommunalbestyrelse gav i betydeligt omfang anledning til sagsrejsning hos tilsynsmyndighederne (ca. 10 % af tilsynsrådernes sager og ca. 15 % af Indenrigsministeriets sager vedrørende amtskommuner og Københavns og Frederiksberg Kommuner m.v.).

Derimod var det kun i få tilfælde – mellem 0-3,5 % af sagerne – at en tilsynsmyndighed selv tog initiativ til at rejse en sag. Også antallet af sager, der blev rejst på foranledning af en henvendelse fra vedkommende fagministerium eller fra en anden offentlig myndighed var beskedent (2-3 %). Dog lå en sådan henvendelse bag 16,7 % af de sager, som Indenrigsministeriet rejste som led i tilsynet med tilsynsrådene.

Enkelte andre tal vedrørende Indenrigsministeriets tilsyn med tilsynsrådene (fig. 6) påkalder sig i øvrigt opmærksomhed. Af disse i alt 60 sager blev 53,3 % rejst af borgere m.fl. på egne vegne og 11,7 % af enkelte medlemmer af/mindretal i kommunalbestyrelser. Disse tal tyder på, at Indenrigsministeriet i disse 60 sager typisk anvendes som en slags "rekursinstans" i forhold til tilsynsrådene, således at den part, der ikke har fået medhold ved tilsynsrådet, går videre til Indenrigsministeriet.

Endelig bemærkes, at de, som rejser sagerne for tilsynsmyndighederne, eller som i øvrigt er parter i en tilsynssag, som regel selv har direkte kontakt med tilsynet. De indsamlede oplysninger viser dog, at parter i 8 % af tilsynsrådernes sager og i 9 % af Indenrigsministeriets sager var repræsenteret af advokat eller anden professionel.

4.6. Tilsynssagerne opdelt efter sagskategori, og efter hvilke retlige spørgsmål der blev taget stilling til

Fig. 8-11 viser tilsynsmyndighedernes legalitets- og responsumsager opdelt efter de sagskategorier (dvs. kommunale emner og forvaltningsområder), de vedrørte.





Den største sagsgruppe har relation til kommunernes interne forhold, herunder kommunalbestyrelsens egne forhold, personaleforhold og erhvervsmæssige aktiviteter. Denne gruppes andel af sagerne varierer mellem 28 og 45 % og omfatter flere forskellige sagskategorier:

Sagskategorien kommunalbestyrelsens egne forhold omfatter bl.a. sager om kommunalbestyrelsens og udvalgenes forhold, om det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems retsstilling samt sager vedrørende det indbyrdes forhold mellem de politiske organer og forvaltningen, f.eks. delegationsspørgsmål. Der er tale om en traditionel kommunalretlig sagskategori, der rejser spørgsmål, de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder typisk som eneste administrative prøvelsesinstans tager stilling til.

Sagskategorien kommunal udøvelse af erhvervsmæssige aktiviteter omfatter sager om kommunal støtte til erhvervsaktiviteter samt sager vedrørende kommuners indkøb af varer og tjenesteydelser (f.eks. aktindsigt i udbudsmateriale). Denne kategori sager rejser spørgsmål, som de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder som eneste administrative prøvelsesinstans tager stilling til.

Sager, der omhandler personalet, omfatter bl.a. ansættelses-, forfremmelses- og afskedigelsessager (se afsnit 1.2.2. vedrørende tilsynsmyndighedernes kompetence i sådanne sager). Sager om aktindsigt i personalesager (en kategori, der dog ikke gav anledning til rejsning af mange sager i 1996, men først gav anledning til rejsning af et større antal sager i 1997 og 1998) er endvidere omfattet. Der er tale om en sagskategori, der typisk rejser almindelige forvaltningsretlige spørgsmål, som de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder som eneste administrative prøvelsesinstans tager stilling til.

Sagskategorierne sociale sager og miljø- og energisager vejer også tungt med henholdsvis 12-32 % af sagerne og

10-20 %. Sociale sager er bl.a. sager om hjemmehjælp (hvor der før den 1. juli 1998 ikke var rekursadgang) og sager om børnepasning.

Emner som sundhedsmæssige forhold, byggeforhold og skatteforhold var kun beskedent repræsenteret.

Restgruppen af ikke specificerede sager er ret stor: 23 % for tilsynsrådernes vedkommende og 17,5 % for så vidt angår Indenrigsministeriets sager om tilsyn med amtskommuner, Københavns og Frederiksberg Kommuner m.v. Udvalget har sendt en forespørgsel til de tilsynsråd, der har haft en særlig stor andel af ikke specificerede sager. Af svarene fremgår, at restgruppen bl.a. omfatter: Klager over kommuners behandling af vejsager, tilbud i den kommunale ungdomsskole, opkrævning af vandafledningsbidrag, hyrevognsbevilling og afslag på fornyelse af alkoholbevilling. En række af sagerne omhandler endvidere aktindsigtsspørgsmål samt klager over kommuners sagsbehandling, herunder sagsbehandlingstid.

Sagskategorien er imidlertid ikke altid afgørende for, hvilke retlige spørgsmål sagen indeholder. F.eks. kan en sag, der vedrører sociale forhold, tillige rejse spørgsmål om almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, eller en sag omhandlende personalet kan udelukkende rejse et aktindsigtsspørgsmål.

Ser man således på, hvilke retlige spørgsmål tilsynsmyndighederne har taget stilling til i legalitets- og responsumsagerne, viser fig. 12-15, at det største område, når der ses bort fra Indenrigsministeriets tilsyn med tilsynsrådene, er fortolkning af speciallovgivningen, der dækker mellem 31 og 38 % af sagerne.

Reglerne om kommunernes egne forhold vejer også tungt. Regler om kommunernes forfatning og styrelse og om kommunalfuldmagten dækker således tilsammen mellem 25 og 41 % af sagerne.

Almindelig forvaltningsret, herunder aktindsigtsspørgsmål og forvaltningsretlige retsgrundsætninger, tegner sig – undtagen ved Indenrigsministeriets tilsyn med tilsynsrådene – for de resterende ca. 30 %.

Det bemærkes, at figurene 12-15 bygger på et materiale, hvor den enkelte sag godt kan være anført under flere forskellige retsområder.







4.7. Sagernes udfald

Fig. 16-19 belyser det udfald, som tilsynsmyndighedernes sager – bortset fra revisionssager og godkendelsessager – fik. Figureerne omfatter i alt 1.125 sager, idet de uafsluttede sager er fratrukket. Da 134 sager var responsumsager, jf. afsnit 4.3., viser tallene, at der ud af ca. 1000 egentlige legalitetstilsynssager, herunder Indenrigsministeriets tilsyn med tilsynsrådene, kun i to tilfælde har været anledning til og grundlag for en sanktion i medfør af KSL § 61. I de pågældende sager skete der annullation af en kommunal beslutning. For at sikre, at 1996 ikke i denne henseende var et usædvanligt år, har udvalget foretaget en undersøgelse af sanktionsanvendelsen i en fem års periode fra 1993 til 1997. Der blev i denne periode anvendt sanktioner i 10 sager i alt. Ingen af disse sager vedrørte amtskommuner.

Sanktionsanvendelse er altså et overordentligt sjældent anvendt retsmiddel. I det omfang korrektion af kommunernes adfærd er nødvendig, sker det ved vejledende udtalelser, som er et mindre drastisk middel, selv i tilfælde hvor udtalelsen får karakter af "konstaterende pålæg" eller kombineres med en anmodning til kommunen om at genoptage behandlingen af sager.

Det mest almindelige udfald af en tilsynssag er, at tilsynsmyndigheden finder, at vedkommende kommune har handlet lovligt. Dette blev tilfældet i 37,5 % af tilsynsrådernes sager om primærkommuner og i 42,6 % af Indenrigsministeriets sager om amtskommuner, Københavns og Frederiksberg Kommuner m.v.

Ser man alene på de sager, der blev undergivet realitetsbehandling, dvs. bortset fra responsumsager og sager, som blev afvist eller henvist til en anden myndighed, fandtes vedkommende kommune at have handlet lovligt i ca. 70 % af sagerne vedrørende begge kommunetyper, mens kommunen i ca. 30 % af disse sager fandtes at have handlet i strid med lovgivningen eller at burde genoptage sagsbehandlingen. For så vidt angår Indenrigsministeriets tilsyn med tilsynsrådene og Indenrigsministeriets sager om primærkommuner, der er underlagt tilsynsrådernes tilsyn, er de tilsvarende tal for sager, hvor der ikke var handlet ulovligt, ca. 65 og 85% og for sager, hvor der var handlet i

strid med lovgivningen eller myndigheden blev opfordret til at genoptage sagsbehandlingen, ca. 35 og 15 %.



4.8. Udviklingen siden 1970

I tiden omkring kommunalreformen i 1970 og i årene derefter er der sket voldsomme ændringer i kommunerne. Både omfanget af kommunale opgaver og antallet af personer ansat i kommunerne er vokset meget kraftigt. Adgangen til at klage over kommunale afgørelser til egentlige rekursorganger er samtidig ændret, således at rekurs nu kræver lovhjemmel, jf. afsnit A.1.2.

I de senere år er der – muligvis – sket en vis indskrænkning i adgangen til at foretage rekurs i kommunale sager, jf. afsnit B.1. in fine. En sådan indskrænkning kan dog meget vel være mere end opvejet af væksten i antallet af kommunale sager og muligvis af en forhøjet rekursfrekvens.

Endelig blev Folketingets Ombudsmands adgang til at udøve kontrol med den kommunale forvaltning udvidet pr. 1. januar 1997, så den nu svarer til kontrollen med statsforvaltningen.

Der findes – udvalget bekendt – ikke noget samlet statistisk materiale til belysning af virkningerne af de nævnte ændringer af kommunernes forhold og af tilsyns- og klageordninger vedrørende kommunerne. Kun for så vidt angår tilsynsrådenes og ombudsmandens virke findes tal, der viser udviklingen over en længere årrække. Disse tal viser ikke dramatiske forandringer.

Af statsamternes årlige indberetninger til Indenrigsministeriet fremgår, at det årlige antal "klagesager i statsamterne" siden 1988 har været følgende:

1988	1331
1989	1503
1990	1462
1991	1512

1992	1617
1993	1407
1994	1279
1995	1069
1996	1016
1997	1233
1998	1068

Det bemærkes, at tallene i ovenstående tabel ikke er opgjort på samme måde, som de af udvalget tilvejebragte oplysninger om antallet af tilsynsrådssager for 1996, jf. afsnit D.4., og derfor ikke direkte kan sammenlignes hermed.

Af ombudsmandens årlige beretninger fremgår i øvrigt, at ombudsmandsinstitutionen siden 1970 har realitetsbehandlet følgende antal sager om kommunale myndigheder (i parentes anført sager, der ikke er realitetsbehandlet, fordi klagen angik kommunale forhold, der ikke hørte under ombudsmandens kompetence):

1970	7	(49)
1971	11	(54)
1972	32	(48)
1973	28	(60)
1974	35	(57)
1975	40	(58)
1976	40	(61)
1977	36	(49)
1978	29	(59)
1979	14	(45)
1980	17	(32)
1981	16	(34)
1982	12	(29)
1983	23	(40)
1984	13	(43)
1985	11	(33)
1986	6	(34)
1987	14	(53)
1988	14	(58)
1989	8	(66)
1990	3	(66)
1991	11	(81)
1992	17	(129)
1993	13	(114)
1994	16	(84)
1995	10	(91)
1996	5	(126)
1997 ²	27	(78)
1998	72	(13)

²Tallene er ikke sammenlignelige med tallene for de øvrige år.

E. Folketingets Ombudsmand

Ifølge grundlovens § 55 kan ved lov bestemmes, at Folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af Folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning.

Bestemmelsen udmøntedes i lov i 1954, og i marts 1955 udpegedes den første ombudsmand, der begyndte sit virke den 1. april 1955. Det nuværende lovgrundlag for ombudsmandens virke er lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand.

1. Folketingets Ombudsmands kompetence

Ombudsmandens kompetence omfatter alle dele af den offentlige forvaltning, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1. Ombudsmandens kompetence omfatter ikke domstolene, jf. § 7, stk. 2, og heller ikke Folketinget.

For så vidt angår nævn, der tager stilling til retsforhold mellem forvaltningen og borgerne forudsættes lovgivningsmagten i hvert enkelt tilfælde at tage stilling til spørgsmålet om Folketingets Ombudsmands kompetence, således at ombudsmanden er kompetent, medmindre hans virke er afskåret ved lov.

Folketingets Ombudsmands kompetence omfatter ikke nævn, "der i betryggende former træffer afgørelse om tvister mellem private, selv om vedkommende nævn i anden sammenhæng betragtes som tilhørende den offentlige forvaltning", jf. § 7, stk. 3.

Ombudsmanden afgør i hvert enkelt tilfælde, om et nævn er omfattet af § 7, stk. 3. Indtil ombudsmanden måtte have truffet anden afgørelse, er det forudsat i forarbejderne til ombudsmandsloven, at ombudsmanden fastholder sin hidtidige praksis over for nævn, hvis status han allerede har taget stilling til. Over for nævn, hvis status ombudsmanden ikke tidligere har bedømt, må ombudsmanden træffe afgørelse på grundlag af en konkret vurdering af nævnets sammensætning, opgaver og procesformer.

Det er hensigten med afgrænsningen af ombudsmandens kompetence, at denne i øvrigt skal være identisk med forvaltningslovens og offentlighedslovens område. For så vidt angår selskaber, institutioner, foreninger m.v., der administrativt inddrages under forvaltnings- og offentlighedslovens område kan ombudsmanden bestemme, at de pågældende skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed, jf. § 7, stk. 4.

Indtil den gældende ombudsmandslovs ikrafttræden den 1. januar 1997 var ombudsmandens adgang til at behandle sager vedrørende kommunale myndigheder undergivet en række begrænsninger. Disse begrænsninger er imidlertid ikke videreført i den gældende lov, således at ombudsmanden i dag har samme kompetence over for den kommunale forvaltning som over for den øvrige offentlige forvaltning. Dog er bestemmelsen i den tidligere gældende ombudsmandslov om hensyntagen til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker, videreført i § 8 i den nugældende lov, se nedenfor afsnit 4.2.

2. Procesforudsætninger

Klager kan indgives til ombudsmanden af enhver, jf. § 13, stk. 1. Klagen skal være navngivet, jf. § 13, stk. 2. Frihedsberøvede har adgang til at rette henvendelse til ombudsmanden i lukket skrivelse. Lovens hovedregel er, jf. § 13, stk. 3, at klage skal være indgivet inden et år efter, at det forhold, der klages over, blev begået.

Klage over forhold, der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, kan ikke indgives til ombudsmanden, førend den anden forvaltningsmyndighed har truffet afgørelse, jf. § 14.

I sager, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold (for eksempel sociale sager, arbejdsskadesager, skattesager, fængselsager og udlændingesager), vil ombudsmanden i praksis normalt stille krav om samtykke (typisk i form af fuldmagt) fra parten, såfremt klage indgives af en udenforstående.

Folketingets Ombudsmand har også kompetence til at tage en sag op af egen drift, jf. § 17, stk. 1, og kan ligeledes gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager (egen drifts projekter), jf. § 17, stk. 2. Ombudsmandens adgang til at tage sager op af egen drift – eventuelt foranlediget af en klage – er ikke begrænset tidsmæssigt.

Efter ophævelsen af begrænsningen af ombudsmandens adgang til at behandle sager vedrørende kommunal virksomhed gælder der nu som udgangspunkt ens regler for inspektion af kommunale og statslige institutioner. Bestemmelsen i § 8 betyder dog, at ombudsmanden skal tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale selvstyre virker, jf. nedenfor afsnit 4.2.

Ombudsmanden kan undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed (inspektionsvirksomhed), jf. § 18. Ombudsmanden har således foretaget systematiske inspektioner af steder, hvor personer er anbragt mere eller mindre tvangsmæssigt som for eksempel psykiatriske ho-spitaller, fængsler, arresthuse, forsorgsinstitutioner, kaserner, døgninstitutioner for børn og unge, detentioner og lignende institutioner.

Ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse, jf. lovens § 16, stk. 1. Om bestemmelsens anvendelse i forbindelse med oversendelse af klager til de kommunale tilsynsmyndigheder henvises til afsnit G.3.

3. Folketingets Ombudsmands sagsbehandling

Sagsbehandlingen ved ombudsmandsinstitutionen sker på skriftligt grundlag.

Ombudsmanden må ikke udtale kritik, afgive henstilling m.v., før vedkommende myndighed eller person har haft lejlighed til at udtale sig, jf. § 20, stk. 1. Ombudsmanden kan unklade at anmode om en udtalelse, hvis en klage ikke giver anledning til kritik, henstilling m.v., jf. § 16, stk. 2.

Myndigheder, som er omfattet af ombudsmandens kompetence, er forpligtede til at meddele ombudsmanden de oplysninger og udlevere de dokumenter, som han forlanger, jf. § 19, stk. 1. Myndighederne kan også afkræves en udtalelse, jf. § 19, stk. 2, og på ombudsmandens foranledning kan personer indkaldes til at afgive indenretlig forklaring, om forhold af betydning for ombudsmandens virksomhed, jf. § 19, stk. 3. Adgangen til at foranledige indenretlig afhøring er ikke hidtil anvendt i praksis. Endelig kan ombudsmanden besigtige ethvert tjenestested og har i denne forbindelse adgang til ethvert lokale, jf. § 19, stk. 4.

4. Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag

4.1. Om bedømmelsesgrundlaget i almindelighed.

Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag er i første række gældende ret, det vil sige det samme grundlag, som domstolene bygger på i prøvelsessager i henhold til grundlovens § 63, stk. 1, jf. § 21 i lov om Folketingets Ombudsmand. Det vil sige, at ombudsmanden prøver, om det er det rette forvaltningsorgan, der har handlet, om den rette forvaltningsproces er blevet fulgt, om faktum er korrekt opfattet, om forvaltningen har haft bemyndigelse i lovgivningen, hvorvidt almindelige retsgrundsætninger er respekteret, om lovgivningsmagts intentioner er efterlevet, og om forvaltningsakten har fået den rette udformning.

Herudover påses om forvaltningen har handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik, jf. § 21 in fine.

Faktum prøves som udgangspunkt fuldt ud, idet ombudsmanden påser, om det faktuelle grundlag for afgørelserne er korrekt og tilstrækkeligt. Ombudsmanden er imidlertid tilbageholdende, hvis en sag rejser bevistvivl, der for eksempel vil kræve vidneafhøring, ligesom forhold, der forudsætter fagkyndig viden, normalt heller ikke

underkastes prøvelse.

Ombudsmanden vurderer kun myndighedernes skønsafvejning af lovlige kriterier, såfremt der foreligger særlige omstændigheder, men ombudsmanden prøver, om skønnet er lovligt udøvet, om faktum er korrekt opfattet, om der er inddraget ulovlige kriterier, om krav om individuel afvejning er respekteret, om retsfølgen er proportional m.v. Særlige omstændigheder kan for eksempel være, at der ikke er foretaget en i loven påkrævet konkret afvejning, idet nødvendige kriterier er blevet afskåret, eller hvis afvejningen er udtryk for usaglig forskelsbehandling m.v.

Ombudsmanden udviser som udgangspunkt tilbageholdenhed med at prøve faglige vurderinger, som ombudsmanden ikke har forudsætninger for at tage stilling til.

4.2. Ombudsmandslovens § 8.

Ved bedømmelse af den del af den offentlige forvaltning, der er kommunal, skal ombudsmanden tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker, jf. § 8.

Bestemmelsen svarer med nogle sproglige ændringer til § 4, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 642 af 17. september 1986.

Af forarbejderne til den gældende bestemmelse fremgår blandt andet følgende (Folketingstidende 1995-1996, tillæg A, sp. 1707):

"[Bestemmelsen] er udtryk for den høje vurdering af lokalt og lokalpolitisk selvstyre, der var et af elementerne i den ordning, der blev gennemført i 1961. Denne vurdering har ikke ændret sig i mellemtiden. Enhver ændring af ombudsmandens forhold til kommuner må respektere lokalt og lokalpolitisk selvstyre inden for de rammer, som lovgivningen og anden gældende ret lægger.

Spørgsmålet er, hvilke konkrete udslag denne respekt bør give.

Der kan i hvert fald blive tale om to. Ombudsmanden skal respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt og skal lægge til grund, at det er kommunalbestyrelsen, der inden for gældende rets rammer fordeler kommunens ressourcer.

Hvor der er tale om skønsmæssige forvaltningsakter eller lignende afgørelser, må ombudsmanden respektere den lokalpolitiske afvejning inden for gældende rets rammer og den deraf følgende mulige forskellighed mellem kommunerne. ..."

Bestemmelsen i § 8 indebærer ikke, at ombudsmanden skal anvende et særligt (lempeligt) bedømmelsesgrundlag over for de kommunale myndigheder, og ombudsmandslovens § 21 om ombudsmandens bedømmelsesgrundlag gælder således fuldt ud i forhold til kommunale myndigheder.

Forarbejderne til den gældende ombudsmandslov indeholder endvidere følgende om ombudsmandens bedømmelsesgrundlag i sager vedrørende den kommunale forvaltning (Folketingstidende 1995-1996, tillæg A, sp. 1706 f):

"3°. En udvidelse af ombudsmandens indseende til også at omfatte kommunalforvaltningens forvaltningsakter betyder, at disse forvaltningsakter vil blive bedømt på grundlag af gældende ret samt god forvaltningsskik, se nærmere betænkningen side 81-83, jf. side 41-64 samt bemærkningerne til lovforslagets § 21.

Konsekvensen heraf er imidlertid ikke uden videre, at ombudsmandens bedømmelse vil få samme udfald, hvad enten forvaltningsakten er udstedt af den sædvanlige hierakiske statsforvaltning eller af et kommunalt organ.

Ombudsmandens senere beretninger viser, at regler og retsgrundsætninger om sagsbehandlingen, altså forvaltningsprocessuelle regler, spiller en meget stor rolle som grundlag for ombudsmandens bedømmelse af forvaltningsakter. Der er grund til at tro, at dette også vil gælde, hvis ombudsmandens indseende udvides til også at omfatte kommunerne. Heri er imidlertid intet overraskende. Forvaltningsloven gælder jo også for kommunerne.

Derimod bør man kunne vente, at bedømmelsen af de hjemmelsspørgsmål, der har forbindelse med det administrative skøn, vil blive præget af, at beslutningen om udstedelse af en skønsmæssig forvaltningsakt er truffet af et kollegium, der er politisk sammensat og derfor repræsenterer forskellige synspunkter og interesser, der naturligvis kan influere på udfaldet.

Det er særlig åbenbart, når bedømmelsen angår afvejningen mellem de lovlige hensyn eller kriterier. Den afvejning i de kommunalpolitiske organer mellem lovlige byplanmæssige, trafikmæssige og økonomiske forhold samt nabohensyn og lignende, der har været bestemmende for en lokalplans indhold, for en byggeretlig dispensation eller for tilladelse til i en eller anden forstand miljøbelastende virksomhed, bør ombudsmanden ikke prøve. Ombudsmanden må naturligvis acceptere, at afvejningen kan falde forskelligt ud i forskellige kommuner bestemt af lokale og lokalpolitiske forhold. Heri er intet nyt. Hvor ombudsmanden allerede efter gældende ret – via rekursmyndigheden eller tilsynsmyndigheden – bedømmer beslutninger truffet af kommunalpolitiske organer, prøves den afvejning, som politikerne har foretaget mellem lovlige hensyn, ikke, jf. side 82 i ombudsmandslovudvalgets betænkning.

Den politiske sammensætning kan tillige præge bedømmelsen af, om et hensyn eller et kriterium overhovedet er lovligt. Hvis en eller anden vurderingspræmis er væsentlig for brudfladerne i den politisk valgte forsamling, er der grund til at tro, at præmissen også vil være et lovligt hensyn, der lovligt kan inddrages i den skønsmæssige afvejning. Heller ikke dette er noget nyt...."

Ved inspektioner suppleres gældende ret og god forvaltningsskik af alment humanitære og medmenneskelige synspunkter. Det er i forarbejderne til ombudsmandsloven forudsat, at ombudsmandens inspektioner – og i undtagelsestilfælde ombudsmandens stillingtagen til sagsbehandlingstiden i en sag – kan føre til, at ombudsmanden henstiller, at der tilføres en bestemt kommunalforvaltningsgren øgede ressourcer. Sådanne henstillinger anses efter forarbejderne for forenelige med forudsætningen om, at ombudsmanden skal respektere den kommunale budgetmagt (Folketingstidende 1995-1996, Tillæg A, sp. 1707f, punkt 5).

Ombudsmandens prøvelse af spørgsmål vedrørende det kommunale serviceniveau har hidtil været tilbageholdende og forsigtig, i hvert fald når retsgrundlaget er skønspregt.

5. Folketingets Ombudsmands reaktionsmuligheder

Ombudsmanden kan udtale kritik, afgive henstillinger eller i øvrigt udtrykke sin opfattelse af sagen, jf. § 22. Ombudsmanden har også adgang til at henstille, at der meddeles fri proces i anledning af forhold, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, jf. § 23. Endelig skal ombudsmanden meddele Folketingets Retsudvalg, vedkommende minister eller kommunalbestyrelse, såfremt ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at der i den offentlige forvaltning er begået fejl eller forsømmelser af større betydning, jf. § 24.

Bestemmelserne i ombudsmandslovens §§ 22-24 om ombudsmandens reaktionsmuligheder gælder på samme måde for kommuner som for andre myndigheder. Ombudsmanden kan således ikke undlade at udtale kritik af en kommunes fejl i en sag, hvis samme fejl i en sag hos en statslig myndighed efter ombudsmandens praksis ville medføre kritik. Også graden af ombudsmandens kritik må i almindelighed antages at blive den samme. Der kan i den forbindelse henvises til Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborg, Ombudsmandsloven med kommentarer (1999), s. 37 f.

I henhold til § 11 i ombudsmandsloven afgiver ombudsmanden en årlig beretning til Folketinget. Samtidig med afgivelsen af beretningen til Folketinget offentliggøres den. Beretningen udsendes til en række forvaltningsmyndigheder m.v.

I beretningen omtales sager som ombudsmanden skønner er af almindelig interesse, herunder sager hvor ombudsmanden har ment der foreligger mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser eller sager, som har givet anledning til væsentlig kritik eller henstilling.

6. Prøvelse af Folketingets Ombudsmands udtalelser

Ombudsmandens udtalelser, henstillinger m.v. kan ikke påklages.

Domstolsprøvelse af spørgsmål, som ombudsmanden har afgivet udtalelse om, er forudsat i loven, idet en af ombudsmandens reaktionsmuligheder er at henstille, at en klager meddeles fri proces, jf. § 23.

Sager, der anlægges i den borgerlige retsplejes former mod ombudsmanden i anledning af dennes afgørelser, udtalelser m.v., kan efter påstand fra ombudsmanden afvises, jf. § 25. Bestemmelsen forudsætter, at der kan anlægges sag mod ombudsmanden, men det må efter bestemmelsens ordlyd og forarbejder antages, at en sådan sag, hvis ombudsmanden nedlægger påstand derom, som hovedregel vil blive afvist. Domstolene er dog ikke forpligtede af en påstand om afvisning. Sagsanlæg vil efter omstændighederne kunne forventes fremmet i tilfælde, hvor en udtalelse fra ombudsmanden indeholder kritik af en bestemt person og ikke blot en myndighed. I sådanne tilfælde kan personen have en berettiget interesse i en domstolsprøvelse.

For så vidt angår forholdet mellem Folketingets Ombudsmands behandling af sager vedrørende kommunal virksomhed og de kommunale tilsynsmyndigheder henvises til afsnit G.3.

7. Folketingets Ombudsmands praksis m.v.

I 1999 afsluttede ombudsmandsinstitutionen i alt 3.374 sager, heraf 683 kommunale sager. Hertil kommer 5 sager angående kommunale nævn omfattet af § 7, stk. 3, i ombudsmandsloven.

39 af de i 1999 afsluttede sager var rejst af egen drift, heriblandt var fire kommunale sager. Af de kommunale sager rejst af egen drift realitetsbehandlede én sag.

Ombudsmanden afviste i 1999 2.425 sager (dvs. 71,9 % af de i alt afsluttede sager), heraf 614 kommunale sager (dvs. 89,9 % af de i alt afsluttede kommunale sager). Hertil kommer de fem ovenfor nævnte sager om kommunale nævn.

282 af de afviste kommunale sager blev oversendt til en administrativ myndighed (det være sig den pågældende kommunale myndighed, en administrativ klageinstans, en sektortilsynsmyndighed eller kommunaltilsynet). 31 sager blev således oversendt til kommunaltilsynet, heraf 24 til tilsynsråd og syv til Indenrigsministeriet som kommunal tilsynsmyndighed.

I yderligere fire af de afviste kommunale sager henviste ombudsmanden klageren til selv at rette henvendelse til kommunaltilsynet.

Ombudsmandsinstitutionen realitetsbehandlede 949 sager (dvs. 28,1 % af de i alt afsluttede sager). Heraf realitetsbehandlede 69 sager angående kommunale myndigheder (dvs. 10,1 % af de i alt afsluttede kommunale sager).

Af de i 1999 realitetsbehandlede 949 sager resulterede 831 (dvs. 87,6 %), hverken i kritik eller henstilling m.v. Det samme gjaldt 58 af de i alt 69 realitetsbehandlede kommunale sager (dvs. 84,1 %). 118 (dvs. 12,4 %) af de realitetsbehandlede sager resulterede i kritik eller henstilling m.v. Det samme gjaldt 11 (dvs. 16 %) af de realitetsbehandlede kommunale sager.

Pr. 31. maj 1999 havde ombudsmandsinstitutionen disponeret over personaleressourcer (eksklusive ombudsmanden selv) svarende til i alt 53,7 fuldtidsårsværk (antallet af stillinger, som var bevilget på Folketingets Ombudsmands budget fraregnet ubesatte stillinger). Disse fordelte sig som følger:

tjenestemandsansatte chefer:	10,0 årsværk
overenskomstansatte jurister:	21,0 årsværk
kontormedarbejdere:	15,5 årsværk
studentermedhjælpere:	5,2 årsværk

vagtmestre: 2,0 årsværk

F. Domstolskontrol

Ifølge grundlovens § 63 er domstolene berettigede til at prøve ethvert spørgsmål om overøvrighedens grænser. § 63 er en retssikkerhedsgaranti, og den kontrol med forvaltningens virksomhed, som bestemmelsen hjemler, omfatter også kommunal virksomhed.

På en række områder findes der særlige bestemmelser om domstolskontrol med forvaltningens, herunder kommunernes, virksomhed. Blandt disse findes bestemmelser, der – som en særlig retssikkerhedsgaranti – pålægger forvaltningen at anlægge sag ved domstolene i tilfælde, hvor en borger tilkendegiver, at han ønsker den øverste administrative afgørelse prøvet af domstolene. Som eksempel herpå kan nævnes, at Den Sociale Ankestyrelses afgørelser vedrørende visse foranstaltninger over for børn og unge i henhold til § 124 i lov om social service inden for en frist på 4 uger kan kræves forelagt landsretten.

Domstolsprøvelsen indgår ligesom rekursordninger og forskellige former for tilsyn samt Folketingets Ombudsmands virksomhed i kontrollen med forvaltningen.

Det er ikke kun konkrete forvaltningsakter, der kan indbringes for domstolene, men også f.eks. aftaler, vejledende udtalelser og faktiske handlinger.

Det følger af grundlovens § 63, stk. 1, at anlæggelse af retssag til prøvelse af en forvaltningsmyndigheds beslutning m.v. ikke har opsættende virkning. Bestemmelsen udelukker imidlertid ikke, at der ved lov kan fastsættes regler herom, eller at domstolene i andre tilfælde efter begæring kan træffe beslutning om, at sagen skal tillægges opsættende virkning, jf. herved UfR 1994, side 823 H.

Grundlovens § 63, stk. 2, åbner mulighed for at oprette særlige forvaltningsdomstole, hvis afgørelser dog skal kunne prøves ved Højesteret, men denne hjemmel er ikke udnyttet.

Der findes dog ud over de almindelige domstole på visse områder særlige domstole, der behandler bestemte sager. På det kommunale område drejer dette sig bl.a. om landvæsensretterne og den kommunale tjenestemandret.

1. Civil domstolsproces

Domstolenes prøvelse af forvaltningsvirksomhed sker – medmindre der tillige er tale om pålæggelse af strafansvar – under civile søgsmål.

Sager om prøvelse af afgørelser truffet af et ministerium eller en central statslig klageinstans, der har den øverste administrative kompetence til at træffe afgørelser i sager mellem det offentlige og private, behandles – med mindre andet særlig er bestemt – ved landsret, jf. retsplejelovens § 225. Andre sager, herunder sager, som borgere anlægger til prøvelse af kommunale beslutninger m.v., behandles derimod som udgangspunkt ved byret, jf. retsplejelovens § 224. Sager om krav, der har en økonomisk værdi over 1 mio. kr., henvises dog til behandling ved landsret, såfremt en af parterne begærer det, jf. retsplejelovens § 227.

For domstolsprocessen gælder forhandlingsmaksimen. Det er således parterne i retssagen, der er ansvarlige for sagsoplysningen og fremlæggelse af bevis mv., ligesom de – ved at begrænse deres påstande og anbringender – kan begrænse sagens omfang. På enkelte særlige områder, hvor forvaltningens afgørelser har særligt indgribende karakter, er disse principper dog fraveget. Det gælder visse familieretlige sager samt sager vedrørende værgemål og prøvelse af administrativ frihedsberøvelse.

Der gælder ikke nogen almindelig vejledningspligt for domstolene. Der findes dog i retsplejeloven regler om, at retten kan søge uklare eller ufuldstændige påstande og anbringender afhjulpnet gennem spørgsmål til parten (udspørgning), og om at retten kan opfordre parten til at tage stilling til både faktiske og retlige spørgsmål og til at

føre bevis. Herudover vejleder byretten en part, der møder uden advokat, om, hvad vedkommende skal foretage til oplysning af sagen og til varetagelse af sine interesser. Retten har også mulighed for i tilfælde, hvor den ellers ikke finder det muligt at behandle sagen på forsvarlig måde, at pålægge parten at lade sagen udføre af en advokat.

Udgangspunktet ved domstolsprocessen er, at sagen behandles mundtligt, jf. grundlovens § 65, stk. 1.

2. Procesforudsætninger

2.1. Søgsmålsret

Med mindre andet helt undtagelsesvis måtte være fastsat i loven, forudsætter anlæggelse af retssag, at sagsøgeren har retlig interesse i sagen.

2.1.1. Borgernes søgsmålsret

Hvorvidt en borger, der eksempelvis ønsker at anlægge retssag imod en kommune, har retlig interesse i sagen afhænger navnlig af to momenter: Om det spørgsmål, der ønskes rettens stillingtagen til, er aktuelt og konkret nok, og om den pågældende har tilstrækkelig tilknytning til eller interesse i sagen.

Det første moment indebærer, at domstolene normalt ikke tager stilling til abstrakte retsspørgsmål. Domstolene udfører således ikke responderende virksomhed. Domstolene kan imidlertid godt tage stilling i sager, der alene indebærer en konstatering af retstilstanden, såfremt vedkommendes interesse heri er tilstrækkelig.

De to momenter til vurdering af, om der foreligger retlig interesse, er sammenhængende, men det sidste – tilknytningen til sagen – har størst praktisk betydning. Vurderingen af, om der foreligger tilstrækkelig tilknytning til sagen, må foretages konkret i hver enkelt sag, men kravene til tilknytningens karakter og intensitet er forskellige på forskellige forvaltningsområder.

Det antages generelt, at adressater for forvaltningens afgørelser altid har søgsmålsret, og det samme gælder formentlig forbigåede ansøgere. I et vist omfang er naboer også anset for søgsmålsberettigede. Det samme gælder i stigende grad foreninger, der varetager almene interesser, hvilket formentlig er sammenhængende med, at de i visse tilfælde efter loven er tillagt administrativ klageadgang.

2.1.2. Kommunalbestyrelsens/kommunalbestyrelsesmedlemmers søgsmålsret

Ud over spørgsmålet om borgernes søgsmålsret over for kommunerne rejser domstolsprøvelse af kommunal virksomhed også spørgsmålet om kommuners søgsmålsret over for andre forvaltningsmyndigheder, der i kraft af en rekurs- eller tilsynsbeføjelse har omgjort en kommunal beslutning, anvendt sanktioner over for en sådan, eller har udtalt, at den var ulovlig.

Domstolene har i flere tilfælde påkendt kommunalbestyrelsers søgsmål imod de kommunale tilsynsmyndigheder i tilfælde, hvor tilsynsmyndighederne har annulleret kommunale beslutninger. Der kan henvises til afgørelser refereret i UfR 1981, side 637 H, 1990, side 601 H, 1992, side 699 H, og UfR 1996, side 583 Ø. Der foreligger ikke domme, hvor en kommunalbestyrelses søgsmålsret mod tilsynsmyndigheden i sager, hvor der er sket suspension eller annullation af en beslutning, er afvist på grund af manglende retlig interesse.

Domstolene må antages at ville realitetsbehandle søgsmål fra vedkommende kommunalbestyrelsesmedlem om ophævelse af tilsynsmyndighedens beslutning om tvangsbøder. Der kan henvises til UfR 1982, side 34 H, hvor tilsynsmyndigheden satte inddrivelsen af tvangsbøder i bero under behandlingen af det af kommunen anlagte anerkendelsessøgsmål vedrørende det underliggende retsforhold.

Domstolene må endvidere – i det omfang sagsøgeren har retlig interesse i sagen – antages at ville realitetsbehandle sager anlagt af kommunalbestyrelsen/kommunalbestyrelsesmedlemmer mod tilsynsmyndigheden i anledning af tilsynets vejledende udtalelse. Der kan herved henvises til UfR 1989, side 753 H, der vedrører et kommunalbestyrelsesmedlems sagsanlæg mod tilsynsmyndighederne i anledning af deres vejledende udtalelser om

den pågældendes inhabilitet i forbindelse med kommunalbestyrelsens behandling af en bestemt sag.

Vedrørende kommuners søgsmålsret i forbindelse med rekursmyndigheders omgørelser af kommunale afgørelser bemærkes, at Østre Landsret i to tilfælde har afvist kommuners søgsmål mod Naturklagenævnet med den begrundelse, at kommunerne ikke var søgsmålsberettigede.

Sagen gengivet i UfR 1997, side 1304 Ø, vedrørte et tilfælde, hvor Naturklagenævnet havde bestemt, at nogle af kommunen meddelte byggetilladelser var ugyldige på grund af væsentlige retlige mangler. Østre Landsret henviste som begrundelse for afvisningen til, at Naturklagenævnets afgørelse var gældende, og at kommunen ikke havde nogen umiddelbart økonomisk interesse eller anden rimelig interesse i en påkendelse af sagen ved domstolene.

Tilsvarende anførte landsretten i sagen gengivet i UfR 1998, side 672 Ø, at kommunen var bundet af Naturklagenævnets afgørelser og ikke kan indbringe nævnets afgørelser for domstolene, medmindre der foreligger en umiddelbar økonomisk eller anden rimelig interesse i at få påkendt sagen af domstolene. Naturklagenævnet havde i sagen ophævet kommunens afgørelse om, at en lejer, der drev vognmandsvirksomhed, skulle fraflytte en ejendom, fordi virksomheden efter kommunens opfattelse var i strid med lokalplanen.

2.1.3. Kommunaltilsynets søgsmålsret

Efter KSL § 61, stk. 3, kan tilsynsmyndigheden anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab.

Herudover antages tilsynsmyndigheden at kunne anlægge sag ved domstolene typisk i form af et anerkendelsessøgsmål med henblik på at tvinge en kommune til at handle i overensstemmelse med lovgivningen. Dette er tilsynsmyndighedens eneste reaktionsmiddel i tilfælde, hvor der ikke foreligger den klarhed vedrørende tilsidesættelsen af en sådan pligt, som tilsynsmyndighedens anvendelse af sanktioner over for kommunalbestyrelsen kræver.

Det fremgår af præmisserne i en dom afsagt for nylig (Vestre Landsrets dom af 18. april 2000, 10. afd., B-1849-98), at tilsynsrådet under sagen havde oplyst, at der efter dets opfattelse ved afgivelsen af en vejledende udtalelse, som kommunen ikke ville bøje sig for, ikke var tvivl om, at den sagsøgte kommune havde truffet en ulovlig afgørelse. Tilsynsmyndigheden havde imidlertid ikke ønsket at gøre brug af adgangen til at anvende sanktioner, men i stedet ønsket spørgsmålet prøvet ved domstolene. Retten fandt ("i hvert fald under disse omstændigheder"), at tilsynsmyndigheden ikke havde den fornødne retlige interesse i at få sagen prøvet ved et anerkendelsessøgsmål.

2.2. Søgsmålsfrister

I tilfælde, hvor loven fastsætter en frist for indbringelse af en forvaltningsafgørelse for domstolene, og denne frist overskrides, vil domstolene normalt afvise sagen. Domstolene har dog undtagelsesvis set bort fra fristoverskridelser.

Spørgsmålet om fristoverskridelse kan også blive aktuelt i tilfælde, hvor loven kræver administrativ rekurs udnyttet, før sagen kan prøves ved domstolene, og hvor fristen for en sådan rekurs er overskrevet.

I tilfælde, hvor der ikke gælder søgsmålsfrist, må det antages, at almindelige passivitetsbetragtninger efter omstændighederne kan føre til frifindelse af forvaltningen, hvis der er gået urimelig lang tid, før sagen anlægges.

2.3. Udnyttelse af administrativ rekurs

Der gælder ikke i almindelighed et krav om, at administrativ rekurs skal være udnyttet for, at domstolene kan prøve en forvaltningsmyndigheds beslutning m.v.

Hvor der imidlertid i lovgivningen er fastsat et sådant krav, vil domstolene afvise sagen, hvis rekursen ikke er

udnyttet.

3. Domstolenes prøvelse

Domstolene prøver alle spørgsmål om forvaltningens lovlighed, hvorimod spørgsmål om hensigtsmæssigheden af forvaltningens dispositioner falder uden for domstolenes prøvelsesadgang.

3.1. Faktum

Domstolene prøver faktum i det omfang, der efter parternes påstande og anbringender er anledning hertil.

Ud over det, der følger af forhandlingsmaksimen, gælder der ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum, idet domstolsprocessens bevismidler netop giver mulighed for fuld prøvelse.

Såfremt man ikke ved bevisførelsen for retten kan fastlægge, hvorledes faktum er, og der er tvist mellem parterne herom, falder man ved domstolsbehandling tilbage på nogle i praksis udformede bevisbyrderegler, hvis hovedindhold er, at den part, som har haft anledning eller opfordring til at sikre sig bevis for et bestemt faktisk forhold, eller som gør gældende, at faktum forholder sig på en bestemt måde, der er usædvanlig, har bevisbyrden herfor og må bære risikoen for, at denne bevisbyrde ikke løftes.

3.2. Jus

Domstolene påser, om forvaltningens virksomhed er i overensstemmelse med gældende ret, og der gælder således ingen begrænsninger med hensyn til, hvilke retsregler domstolene prøver overholdelsen af.

Domstolene prøver endvidere både forvaltningsafgørelsens materielle indhold, og om de formelle krav i forbindelse med sagsbehandlingen er opfyldt.

I forbindelse med vurderingen af den konkrete sag tager domstolene stilling til såvel forvaltningens abstrakte fortolkning af retsreglerne, som den konkrete subsumtion af faktum. Domstolene tager således som udgangspunkt også stilling til forvaltningens anvendelse af vage, elastiske lovbestemmelser.

I tilfælde, hvor afgørelsen indebærer et skøn, er det i den juridiske litteratur antaget, at domstolenes prøvelse – afhængig af hvilket retsområde der er tale om – er begrænset. Domstolene prøver også i disse tilfælde, hvorvidt de kriterier, som forvaltningen har inddraget i skønnet, er lovlige, om alle pligtmæssige kriterier er inddraget, og om almindelige retsgrundsætninger i øvrigt er overholdt, men afstår fra eller er tilbageholdende med at tage stilling til forvaltningens skønsmæssige afvejning af lovlige kriterier over for hinanden.

4. Domstolenes reaktionsmuligheder

Udfaldet af en retssag vedrørende forvaltningens virksomhed er afhængig af parternes påstande.

Domstolenes traditionelle reaktion over for en ugyldig forvaltningsakt er annullation, der indebærer, at forvaltningsaktens retsvirkninger sættes ud af kraft uden, at der sættes noget andet i stedet.

Endvidere kan domstolene foretage rettelse af en forvaltningsakt, når der foreligger det tilstrækkelige grundlag herfor. Om dette er tilfældet, beror ud over parternes påstande på, hvilken afgørelse og hvilken mangel der er tale om, herunder om der er tale om en skønsmæssig afgørelse.

Domstolene kan også konstatere, at forvaltningsakten lider af en mangel, og på det grundlag hjemvise sagen til fornyet behandling i forvaltningen.

Endelig kan domstolene i forbindelse med stillingtagen til forvaltningens virksomhed tilkende erstatning. Dette kan både være relevant i forbindelse med mangler ved forvaltningsakter og i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed.

G. Kommunaltilsynets samspil med rekursinstanser, sektortilsyn (lovbestemt og ulovbestemt), Folketingets Ombudsmand og domstolene

Som det fremgår af udvalgets redegørelse i dette kapitel er der mange organer, der som tilsynsmyndigheder, rekursinstanser eller på anden måde fører kontrol med kommunernes afgørelser og øvrige virksomhed. Der er naturligvis behov for en koordinering af disse kontrolorganers virke, så man i videst muligt omfang undgår ressourcospild ved at den samme kommunale sag samtidig undergives kontrol af flere forskellige organer. Om denne koordinering bruges betegnelsen "samspillet" mellem organerne.

Da udvalget i sit kommissorium særligt har fået pålagt at vurdere det almindelige kommunaltilsyns forhold, herunder dets samspil med de øvrige organer, vil der i dette afsnit blive redegjort for dette samspil efter gældende regler og praksis.

Samspilsspørgsmål er tidligere behandlet i betænkning 996/1983, kap V, 6.5 og 6.6, og af Peter Bak Mortensen i Juristen 1986, navnlig side 173-181.

1. Kommunaltilsynets samspil med rekursinstanser

Som anført i afsnit A er en rekursinstans sædvanligvis karakteriseret ved at have kompetence til at behandle en eller flere kategorier af sager. Parter og andre klageberettigede har, når nærmere angivne procesforudsætninger (klagefrister m.v.) er opfyldt, krav på at rekursinstansen behandler sagen. Rekursinstansen foretager normalt en fuldständig og ny prøvelse af sagen, og rekursinstansen har normalt mulighed for med sin afgørelse at stadfæste den kommunale afgørelse, at rette i afgørelsen – eventuelt helt at omgøre den – eller at ophæve afgørelsen og hjemvise sagen til fornyet behandling i kommunen, idet rekursinstansen samtidig påpeger de fejl, som kommunens afgørelse eller sagsbehandling var behæftet med.

1.1. Sagen har ikke været behandlet i rekursinstansen

En klagesagsbehandling i form af en egentlig rekursbehandling må antages at være en mere fordelagtig behandling for en klager end en behandling i kommunaltilsynet, dels fordi rekursorganet typisk vil have større sagkundskab på sagsområdet, dels fordi rekursinstansens prøvelse er mere dybtgående end kommunaltilsynets legalitetsprøvelse, og endelig fordi rekursorganet ved sin afgørelse har andre reaktionsmuligheder end kommunaltilsynet. Særligt adgangen til at rette i eller helt omgøre afgørelsen er forbeholdt rekursinstanser.

Det er derfor antaget – og fast praksis – at en klage, der indgives til kommunaltilsynet, men som kan behandles af en rekursinstans, oversendes til denne.

I nogle tilfælde vil det være usikkert, hvorvidt en af kommunaltilsynet modtaget klage vil kunne behandles af et rekursorgan, f.eks. fordi der er tvivl om klageberettigelsen eller om overholdelse af en klagefrist. Kommunaltilsynet vil i sådanne tilfælde søge at skaffe klarhed herover, eventuelt ved henvendelse til rekursinstansen eller vedkommende fagministerium, og hvis der ikke umiddelbart kan skaffes klarhed, oversende sagen til rekursinstansen, således at rekursinstansen kan tage stilling til, om klagen kan behandles.

Hvis kommunaltilsynet modtager særskilte klager over tilsidesættelse af sagsbehandlingsregler, kan det ligeledes give anledning til tvivl, om klagen vil kunne behandles af et rekursorgan. En rekursinstans vil normalt samtidig med en stillingtagen til en kommunal afgørelses indhold kunne tage stilling til klager over tilsidesættelse af sagsbehandlingsregler. For så vidt angår klager over aktindsigt følger det direkte af forvaltningslovens § 16, stk. 4, og offentlighedslovens § 15, stk. 2, at klager over aktindsigt også særskilt kan påklages til vedkommende rekursinstans. Sådanne klager vil derfor altid blive oversendt til rekursinstansen.

I forhold til andre særskilte sagsbehandlingsklager kan der, bl.a. på grund af forskelle i rekursinstansernes praksis, ikke gives et generelt svar på, om særskilte sagsbehandlingsklager vil blive behandlet af vedkommende rekursinstans, eller om afgørelse af en sagsbehandlingsklage må afvente, at kommunen har truffet afgørelse i sagen. Kommunaltilsynet vil også i sådanne tilfælde søge at skaffe klarhed herover, eventuelt ved henvendelse til rekursinstansen eller vedkommende fagministerium, og derefter foretage det fornødne enten i form af oversendelse af klagen til rekursinstansen eller vejledning af klageren. Kommunaltilsynet vil kun i meget begrænset omfang tage stilling til særskilte sagsbehandlingsklager, der vil kunne behandles af rekursinstansen, når kommunens afgørelse i sagen foreligger.

1.2. Sagen er afvist af rekursinstansen af formelle grunde

I den situation, hvor der for et retsområde er etableret et egentligt rekursorgan, har lovgivningsmagten herved tilkendegivet, at det er ønskeligt, at de borgere, som en kommunal afgørelse vedrører, har adgang til at indbringe afgørelsen for en rekursmyndighed til fornyet behandling. Hvis muligheden for at udnytte rekursadgangen imidlertid er udelukket af formelle grunde og sagen afvist fra rekursorganet, f.eks. fordi den, der henvender sig, ikke er klageberettiget, eller en klagefrist er udløbet, og rekursorganet ikke vil eller kan dispensere herfra, udelukker det forhold, at der er en rekursinstans, ikke, at kommunaltilsynet tager sagen op. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt tilsynsmyndigheden har pligt til at tage sagen op, henvises til afsnit D.1.3.2.

1.3. Rekursinstansen har truffet realitetsafgørelse i sagen

Hvis der til kommunaltilsynet fremkommer en henvendelse vedrørende en kommunal sag, der har været forelagt for og er afgjort af en kompetent rekursmyndighed, vil kommunaltilsynet ikke realitetsbehandle sagen. Dette gælder, uanset om rekursinstansen efter tilsynsmyndighedens opfattelse har undladt at inddrage alle relevante retlige spørgsmål ved sin stillingtagen. Det almindelige kommunaltilsyns virke er kun rettet mod afgørelser truffet af kommuner – ikke mod afgørelser truffet af rekursinstanser.

En henvendelse, der indeholder nye oplysninger i forhold til, hvad der tidligere har været forelagt rekursinstansen, vil blive oversendt til rekursinstansen. Såfremt der er en ankeinstans i forhold til rekursinstansen, vil kommunaltilsynet endvidere normalt vejlede herom og eventuelt oversende henvendelsen dertil. Efter omstændighederne kan en henvendelse også give kommunaltilsynet anledning til at vejlede om Folketingets Ombudsmand.

1.4. Ingen (klageberettiget) ønsker at klage til rekursinstans

Der kan forekomme ulovligheder, som ikke direkte kommer enkelte borgere til skade, og hvor der derfor ikke er nogen (klageberettiget), der ønsker at klage til en rekursinstans. Som eksempel herpå kan nævnes tilfælde, hvor en kommune tildeler borgerne større ydelser, end sociallovgivningen giver adgang til.

Kommunaltilsynet kan – i overensstemmelse med, at tilsynet bl.a. skal varetage samfundets almindelige interesse i, at lovgivningen overholdes – i sådanne tilfælde gribe ind, eventuelt efter kontakt med fagministeriet.

1.5. Kommunaltilsynets fagedfunktion

Kommunaltilsynet har efter KSL § 61, stk. 2, mulighed for at anvende tvangsbøder over for en kommunalbestyrelse, der undlader at udføre en foranstaltning, den efter lovgivningen har pligt til at udføre.

Såfremt der angående en kommunal sag er adgang til administrativ rekurs, og rekursinstansen med sin afgørelse i sagen har pålagt kommunen en forpligtelse – f.eks. en pligt til at udbetale en social ydelse til en borger – og kommunalbestyrelsen nægter at følge rekursinstansens afgørelse, undlader kommunen at udføre en foranstaltning, den efter lovgivningen har pligt til. Kommunaltilsynet kan – og efter omstændighederne skal - yde bistand til – via pålæggelse af tvangsbøder til de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer – at formå kommunalbestyrelsen til at følge rekursinstansens afgørelse. Der henvises til afsnit D.1.4.3.3. og 1.6.3.3., hvor spørgsmålet er nærmere omtalt.

Hvis der i retsgrundlaget for en rekursordning er givet rekursmyndigheden tilstrækkelige midler til over for kommunen at gennemtvunge afgørelsen, kan tilsynsmyndigheden afvise at yde bistand.

2. Samspil med sektortilsyn

2.1. Samspil med lovbestemt sektortilsyn

Som der er redegjort for i afsnit C.2. i dette kapitel er der i lovgivningen en række bestemmelser, som tillægger fagministerier eller dertil knyttede myndigheder tilsynsbeføjelser over for kommuner. Antallet af tilsynsordninger er ikke overvældende stort – det er i størrelsesordenen ca. 15.

Tilsynsmyndigheden fører enten tilsyn med kommunernes overholdelse af reglerne i den lov/på det område, som tilsynsordningen er knyttet til, eller med kommunernes administration af enkelte bestemmelser. Tilsynet er således afgrænset sagligt til et nærmere angivet område.

Der er til ca. halvdelen af tilsynsordningerne knyttet beføjelse til at træffe bindende afgørelser i forhold til den kommunale myndighed. Disse afgørelser kan bl.a. være: påbud, forbud, pålæg af dagbøder, annullation af beslutninger og ændring af afgørelser.

Henlæggelse af tilsynsbeføjelser til en sektormyndighed, herunder etablering af særlige tilsynsmyndigheder på bestemte sektor- eller sagsområder, antages – medmindre der er holdepunkter for det modsatte – at være udtryk for, at tilsynsopgaven på området skal varetages af sektortilsynsmyndigheden og ikke af de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder. Hvis der er en sådan særlig lovbestemt sektormyndighed, anses dette normalt at udelukke det almindelige kommunaltilsyns kompetence i det omfang, den særlige tilsynsmyndighed er kompetent.

Kommunaltilsynet har efter KSL § 61, stk. 2, mulighed for at anvende tvangsbøder over for en kommunalbestyrelse, der undlader at udføre en foranstaltning, den efter lovgivningen har pligt til at udføre.

Såfremt en myndighed, der fører lovbestemt tilsyn, har kompetence til at træffe bindende afgørelser, og kommunalbestyrelsen nægter at følge myndighedens afgørelse, undlader kommunen at udføre en foranstaltning, den efter lovgivningen har pligt til. Kommunaltilsynet kan i sådanne tilfælde yde bistand til – via pålæggelse af tvangsbøder til de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer – at formå kommunalbestyrelsen til at følge myndighedens afgørelse. Der henvises til afsnit D.1.4.3.3. og 1.6.3.3., hvor spørgsmålet er nærmere omtalt. Med hensyn til sektortilsynsmyndigheder med egne tilstrækkelige midler til at gennemtvunge afgørelsen henvises til bemærkningen ovenfor i afsnit 1.5. in fine.

2.2. Samspil med ulovbestemt overtilsyn

Det enkelte fagministerium udøver et vist almindeligt tilsyn med sit ressort, herunder med kommunernes overholdelse af ministeriets lovgivning. Der henvises til afsnit C.3., hvor indhold og omfang af ministeriernes overtilsyn er beskrevet.

At det enkelte fagministerium generelt har kompetence til at udøve et overtilsyn indebærer ikke, at de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder er inkompetente. En sådan antagelse ville i givet fald føre til, at kommunaltilsynet skulle sende alle modtagne henvendelser vedrørende påståede ulovligheder i kommunestyret videre til vedkommende fagministerium, og at tilsynet således alene ville kunne behandle spørgsmål om tilsidesættelse af regler på de egentlige kommunalretlige sagsområder, der henhører under Indenrigsministeriets ressort.

Samspil mellem kommunaltilsynet og fagministeriernes overtilsyn er aktuelt i tre forskellige situationer.

2.2.1. Et fagministerium har som led i udøvelsen af sit overtilsyn besluttet at realitetsbehandle en konkret sag, og kommunaltilsynet er opmærksomt herpå.

Der er ikke udviklet en særlig praksis på dette område, men såfremt et fagministerium som led i udøvelsen af sit overtilsyn har besluttet at realitetsbehandle en konkret sag, og kommunaltilsynet er opmærksomt herpå, må ressourcehensyn – hensynet til at undgå dobbeltbehandling – antages normalt at føre til, at kommunaltilsynet vil afholde sig fra at rejse den samme sag.

Såfremt fagministeriets undersøgelse og behandling af sagen fører til, at ministeriet afgiver en vejledende udtalelse, hvor ministeriet giver udtryk for sin retsopfattelse vedrørende de spørgsmål, som sagen rejser, må det endvidere antages, at kommunaltilsynet normalt vil afvente, hvad der videre sker i sagen, herunder om fagministeriet – hvis kommunen ikke vil følge fagministeriets retsopfattelse – finder anledning til at anmode kommunaltilsynet om at gå ind i sagen, f.eks. med henblik på anvendelse af sanktioner, jf. KSL § 61 og straks nedenfor afsnit 2.2.2.

2.2.2. Et fagministerium anmoder kommunaltilsynet om at behandle en sag – eventuelt suppleret med en anmodning om, at kommunaltilsynet anvender sanktioner.

Kommunaltilsynets initiativret og initiativpligt er beskrevet i afsnit D.1.3. i nærværende kapitel. Som det fremgår heraf rejser kommunaltilsynet sager af egen drift, og enhver kan rette henvendelse til kommunaltilsynet og gøre tilsynsmyndigheden opmærksom på, at der efter den pågældendes opfattelse er tale om ulovligheder i kommunestyret.

En henvendelse fra et fagministerium, hvori fagministeriet gør rede for, at en kommune efter fagministeriets opfattelse tilsidesætter lovgivning, hvis overholdelse påses af kommunaltilsynet, vil medføre, at kommunaltilsynet tager initiativ til at undersøge sagen nærmere.

Såfremt fagministeriet selv har oplyst sagen og konkret vurderet kommunens dispositioner i relation til fagministeriets lovgivning, vil en henvendelse til kommunaltilsynet normalt først ske, efter at fagministeriet har rettet henvendelse til kommunen, og kommunen har nægtet at følge fagministeriets henstilling om at følge ministeriets retsopfattelse. I sådanne tilfælde vil henvendelsen fra fagministeriet til kommunaltilsynet typisk indeholde en anmodning om, at kommunaltilsynet anvender sanktioner i medfør af den kommunale styrelseslov for at formå kommunen til at følge ministeriets retsopfattelse.

I modsætning til et tilfælde, hvor en rekursinstans eller en lovbestemt sektortilsynsmyndighed har truffet en bindende administrativ afgørelse i en sag, er et fagministerium imidlertid ikke tillagt en kompetence til at træffe bindende afgørelser i forhold til kommunerne. En udtalelse fra et fagministerium afgivet som led i udøvelsen af overtilsynet er derfor alene en vejledende udtalelse til kommunaltilsynet. Dette indebærer, at kommunaltilsynet i sådanne situationer – da kommunaltilsynet som den myndighed, der skal træffe afgørelsen om sanktionsanvendelse, ifølge officialmaksimen har ansvaret for, at såvel sagens faktiske som retlige omstændigheder er tilstrækkeligt oplyst, og at det fornødne grundlag for den påtænkte afgørelse er tilstede – selvstændigt skal tage stilling til sagen. Men fagministeriets udtalelse indgår naturligvis som et moment af betydelig vægt i kommunaltilsynets afgørelse, jf. foran afsnit D.1.4.3.3.

2.2.3. Kommunaltilsynet behandler en konkret sag

Udgangspunktet er her det modsatte af de under 2.2.1. og 2.2.2., beskrevne tilfælde, idet det i de her omhandlede

tilfælde er kommunaltilsynet, der – uden forudgående anmodning fra et fagministerium – behandler en konkret sag. Kommunaltilsynet kan, jf. herom afsnit D.1.4.3.3., have behov for at anmode vedkommende fagministerium om en vejledende udtalelse om forståelse af ministeriets lovgivning og/eller om ministeriets bistand til brug for kommunaltilsynets vurdering af særlige faglige spørgsmål, som kommunaltilsynet ikke selv har forudsætninger for at kunne tage stilling til.

Det kan ikke antages, at et fagministerium har pligt til at udtale sig til tilsynsmyndigheden om lovligheden af konkrete dispositioner, men fagministeriet vil – hvis det ønsker det – kunne gøre det.

Efter udvalgets opfattelse kan der derimod fremføres stærke argumenter for, at fagministeriet i et vist omfang er forpligtet til at udtale sig om konkrete tvivlsspørgsmål om forståelsen af lovgivningen. Der må herved lægges vægt på, at kommunaltilsynets organisation forudsætter et sådant statsligt samarbejde, hvis der skal være tale om et effektivt tilsyn på alle sektorområder. I praksis yder fagministerierne normalt sådan bistand til kommunaltilsynet.

Udvalget har på den baggrund baseret sine overvejelser om tilsynets fremtidige struktur på, at der på ulovbestemt grundlag vil gælde en sådan vejledningspligt.

Udstrækningen af en sådan pligt giver anledning til tvivl. Der er næppe pligt til at yde vejledning for så vidt angår tvivlsspørgsmål, der kan løses på anden måde, f.eks. gennem henvisninger til generelle vejledninger. Endelig gør særlige forhold sig gældende med hensyn til tværgående lovgivning, der har et meget bredt anvendelsesområde, og hvor tilsynsmyndigheden i almindelighed vil have de fornødne forudsætninger for selv at vurdere det pågældende spørgsmål.

Der kan ikke antages generelt at gælde en pligt for forvaltningsmyndigheder til at yde bistand til vurdering af særlige faglige spørgsmål, der ikke vedrører forståelsen af lovgivningen. En sådan pligt kan dog være foreskrevet i lovgivningen om den pågældende myndighed. F.eks. har andre myndigheder efter lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse adgang til rådgivning og anden bistand hos Sundhedsstyrelsen om sundhedsfaglige spørgsmål.

3. Samspil med Folketingets Ombudsmand

Der er visse forskelle i Folketingets Ombudsmands og kommunaltilsynets kompetence. Ombudsmandens kompetence i forhold til kommunerne rækker således i visse relationer videre end kommunaltilsynets.

Ombudsmandens kompetence omfatter alle dele af den offentlige forvaltning, herunder den kommunale, og omfatter derfor i modsætning til kommunaltilsynets kompetence også kommunale nævn, kommissioner mv., der ikke afleder deres kompetence fra kommunalbestyrelsen, men som er tillagt en selvstændig kompetence. Endvidere gælder der for ombudsmandens virke ikke en begrænsning svarende til den, som gælder for kommunaltilsynet, der kun kan tage stilling til lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Dog afviser ombudsmanden også i et vist omfang sager, der vedrører privatretlige regler, som falder uden for det, som ombudsmanden normalt beskæftiger sig med, jf. betænkning 1272/1994 om ombudsmandsloven, side 227. Endelig er ombudsmandens prøvelse på enkelte punkter mere vidtgående end den rene legalitetsprøvelse. Der henvises i øvrigt til afsnit E.1. og E.4.

Selv om de to prøvelsesinstansers kompetence således ikke er ens, er der alligevel en høj grad af sammenfald, og dette rejser spørgsmål om samspil i forbindelse med deres prøvelse af de enkelte sager.

Spørgsmålet om samspil kan opstå i tilfælde, hvor den kommunale tilsynsmyndighed modtager en henvendelse i eller på anden måde bliver opmærksom på en sag, som Folketingets Ombudsmand allerede behandler.

Som beskrevet i afsnit D.1.3.2. har kommunaltilsynet pligt til at reagere, såfremt de oplysninger, der foreligger for kommunaltilsynet, giver grund til at antage, at der er en vis sandsynlighed for, at der foreligger en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig. I sager, der allerede behandles af Folketingets Ombudsmand kan dette udgangspunkt fraviges, hvis det må formodes, at udfaldet af tilsynets sagsrejsning alene bliver en vejledende udtalelse. Hvor anvendelse af kommunaltilsynets sanktioner, f.eks. suspension eller tvangsbøder – navnlig i tilfælde, hvor en borger nægtes en (økonomisk) ydelse, den pågældende har krav på – må formodes at blive påkrævet, vil

kommunaltilsynet derimod have initiativpligt.

I alle tilfælde vil kommunaltilsynets sagsrejsning ske efter forudgående koordinering med Folketingets Ombudsmand for om muligt at undgå dobbelt – samtidig – sagsbehandling.

Endvidere kan spørgsmålet om samspil opstå i tilfælde, hvor Folketingets Ombudsmand modtager en klage i en sag, som kan behandles af den kommunale tilsynsmyndighed, eller som er under behandling hos tilsynsmyndigheden.

Ifølge ombudsmandslovens § 14 kan klager over forhold, der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, ikke indgives til Folketingets Ombudsmand, førend den anden forvaltningsmyndighed har truffet afgørelse.

For så vidt angår afgørelser truffet af kommunale myndigheder indebærer reglen, at hvor en afgørelse er undergivet administrativ rekurs til en statslig klageinstans, kan der først klages til ombudsmanden, når rekursen er udnyttet.

De kommunale tilsynsmyndigheder er ikke rekursinstanser, men udøver deres tilsynsvirksomhed på eget initiativ. På denne baggrund er borgernes mulighed for at gå til kommunaltilsynet ikke en klageadgang, der ifølge ombudsmandslovens § 14 skal være udnyttet, inden borgeren klager til ombudsmanden.

De procesøkonomiske hensyn, der ligger bag § 14 – og ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter Folketingets Ombudsmand selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse – sammenholdt med, at det i forarbejderne til bestemmelsen forudsættes, at kommunaltilsynet inddrages i den retlige kontrol, medfører imidlertid, at ombudsmanden ikke behandler sager sideløbende med det kommunale tilsyn. Følgende fremgår af forarbejderne til ombudsmandsloven (Folketingstidende 1995-1996, tillæg A, sp. 1706):

"På den anden side bør den ekspertise på specielt kommunalretlige områder og det kendskab til den kommunale virkelighed, som er opsamlet i kommunaltilsynet, medinddrages i den retlige kontrol. Det er imidlertid ikke teknisk muligt at trække en tilstrækkelig klar grænse for, i hvilket omfang ombudsmanden i forbindelse med behandlingen af klager over kommunale afgørelser m.v. bør inddrage kommunaltilsynet. Ombudsmandens mulighed for selv at vælge at bruge embedets ressourcer, hvor de gør mest nytte, jf. lovforslagets § 16, tillader dog ombudsmanden på en smidig måde at anlægge en praksis, der udnytter kommunaltilsynets særlige kommunalretlige ekspertise og kendskab til kommunernes forhold, selv hvor sagen ikke allerede er eller har været behandlet af kommunaltilsynet, førend den kommer til ombudsmanden."

Klager over kommunale forhold, som tilsynet allerede er i færd med at undersøge, oversender ombudsmanden til kommunaltilsynet.

Ombudsmanden oversender i en række tilfælde også sager til det kommunale tilsyn, selvom tilsynet endnu ikke har været inddraget i sagen. Spørgsmålet om den praktiske tilrettelæggelse af de to kontrolinstansers funktioner har givet anledning til drøftelse i bl.a. Betænkning 1272/1994 om ombudsmandsloven, s. 72. Betænkningen anviser tre muligheder for fastlæggelse af opgavefordelingen mellem kommunaltilsynet og ombudsmanden i de kommunale sager. Den første model går ud på at lade kommunaltilsynet og ombudsmanden dele området imellem sig, således at tilsynet beskæftiger sig med de spørgsmål, der vedrører kommunalforfatningen og kommunalfuldmagten, mens ombudsmanden beskæftiger sig med den egentlige kommunalforvaltning. Den anden model består i et lovmæssigt fastsat samvirke mellem tilsynet og ombudsmanden. I denne sammenhæng skulle tilsynet betragtes som en klagemyndighed, der under alle omstændigheder skulle have taget stilling til sagen, før ombudsmanden kunne behandle den, jf. herved reglen i ombudsmandslovens § 14. Den tredje model går ud på, at man helt undlader at fastsætte nærmere regler for forholdet mellem ombudsmanden og kommunaltilsynet, men overlader forholdet mellem de to kontrolinstanser til praksis.

Hans Gammeltoft-Hansen anfører i sin artikel "Kommunerne og ombudsmanden", der er optrykt i "Kommunestyre i retlige rammer – en antologi i anledning af KommuneKredits 100 års jubilæum", 1999, på side 41 ff følgende om ombudsmandens oversendelsespraksis:

"Den praksis, ombudsmanden har anlagt, kan kort og lidt forenklet beskrives således, at ombudsmanden i det væsentlige følger det, der ovenfor er beskrevet som udvalgets anden model, dvs. generelt sørger for, at tilsynet har haft mulighed for at udtale sig om sagen forud for ombudsmandens egen behandling.

Der er dog visse modifikationer i forhold til denne generelle linie. Er man inden for det område, hvor kommunaltilsynet er afskåret fra at anvende retlige sanktioner (dvs. hvor afvigelsen fra gældende ret ikke fremtræder som klar), følges det generelle princip om forudgående forelæggelse for tilsynet ikke. Når en borger henvender sig til ombudsmanden, er det i håbet om at opnå et resultat i henseende til den indbragte sag. Hvis det på forhånd står klart, at en behandling ved tilsynsmyndigheden på grund af sagens karakter ikke vil kunne munde ud i konkrete pålæg til kommunen, vil det ofte være mere rimeligt over for klageren, at ombudsmanden selv giver sig i kast med sagen. Må det på grund af sagens karakter antages, at kommunaltilsynet trods de manglende muligheder for at anvende bindende retlige reaktioner alligevel ville iværksætte en undersøgelse med henblik på at afgive en vejledende udtalelse, vil ombudsmanden dog normalt være tilbøjelig til at inddrage tilsynet forud for sin egen behandling af klagen. Dette gælder ikke mindst, hvis sagen rummer særlige kommunalretlige problemer eller spørgsmål vedrørende den kommunale virkelighed, som tilsynet vil kunne vurdere og oplyse på en måde, der sagligt vil styrke ombudsmanden i hans behandling af sagen. Alt andet lige vil ombudsmanden i disse tilfælde også være mere tilbøjelig til at sikre sig tilsynsmyndighedens vurdering, hvis hans egen behandling tegner til at kunne munde ud i kritik og en eventuel henstilling over for kommunen. Drejer sagen sig om spørgsmål, der falder helt uden for tilsynets sædvanlige område (f.eks. en personalesag om afskedigelse), følger det af det anførte, at ombudsmanden naturligvis ikke forsinker sagsbehandlingen med en forudgående oversendelse eller henvisning til tilsynsmyndigheden.

En anden modifikation i det anførte princip består i de tilfælde, hvor sagens spørgsmål forekommer ret klare og enkle, hvilket – set fra ombudsmandens side – oftest vil være tilfældet, hvis de falder inden for den almindelige forvaltningsret og forvaltningsproces. Hvis der f.eks. i en sag klages over, at kommunen har begået en parthøringsfejl, og det står forholdsvis klart, hvorvidt der foreligger en sådan fejl, vil ombudsmanden ikke have grund til at ulejligge tilsynsmyndigheden med spørgsmålet.

I de tilfælde, hvor ombudsmanden behandler en kommunal sag uden at inddrage tilsynsmyndigheden, har det været overvejet, hvorvidt det pågældende tilsynsråd burde have underretning herom. På den ene side ville en sådan underretning måske i visse tilfælde kunne misforstås af tilsynsrådet som en slags opfordring til, at rådet på eget initiativ skulle foretage sig noget i sagen. På den anden side kan det vel altid være af interesse for et tilsynsråd at vide, såfremt ombudsmanden behandler en sag inden for rådets geografiske område, hvilket måtte medføre en almindelig praksis om underretning; til fordel for en sådan praksis taler også almindelig høflighed fra ombudsmandens side over for tilsynsrådene.

I afvejningen af de forskellige hensyn har ombudsmanden besluttet at følge en praksis, hvorefter det pågældende tilsynsråd altid bør underrettes, såfremt ombudsmanden behandler en kommunal sag uden forinden at have inddraget tilsynsmyndigheden. Dette giver så også rådet mulighed for efter omstændighederne at underrette ombudsmanden, dersom han efter rådets mening – forhåbentlig undtagelsesvis – skulle have taget fejl i sin vurdering af, at der ikke i den pågældende sag var anledning til at inddrage tilsynsmyndigheden.

Den generelle praksis, hvorefter ombudsmanden – med de anførte modifikationer – vil sørge for at inddrage tilsynsmyndigheden forud for sin egen behandling af sagen, omfatter kun tilsynsrådene og Indenrigsministeriet som direkte tilsynsmyndighed for amterne og Københavns og Frederiksberg Kommuner. Skulle man følge den ovennævnte analogi af reglen om udtømmelse af de særlige klagemuligheder som en forudsætning for ombudsmandens behandling af sagen, måtte det – i sager, som har været behandlet i et tilsynsråd – også omfatte Indenrigsministeriet som den overordnede kommunale tilsynsmyndighed. Men således har ombudsmanden ikke på nuværende tidspunkt lagt sin praksis an. Indenrigsministeriet vil normalt kun blive inddraget (på ombudsmandens eget initiativ) i særlige tilfælde, først og fremmest ved tvivlsomme retsspørgsmål af mere principiell eller praktisk vidtrækkende karakter. Også i konkrete sager, hvor ombudsmanden tenderer mod at fremsætte henstillinger, der måske kunne formodes at blive opfattet som kontroversielle, vil der normalt være grund til forinden at sikre sig fuldt kendskab til Indenrigsministeriets bemærkninger hertil. Ved på denne måde at spille alle sine kort ud giver ombudsmanden ministeriet et udførligt og klart tema at forholde sig til.

...

I det foregående har der steds været talt om, at ombudsmanden "inddrager" den kommunale tilsynsmyndighed – altså først og fremmest tilsynsrådene – forud for sin egen behandling af sagen. Denne inddragelse kan imidlertid ske på forskellig måde. Ombudsmanden kan opfordre klageren til selv at henvende sig til tilsynsrådet og derefter, i lyset af rådets reaktion, tage stilling til, om klagen til ombudsmanden skal opretholdes. Ombudsmanden kan selv sende klagen til tilsynsrådet med henblik på, at rådet får mulighed for at behandle sagen direkte i forhold til

klageren. Afhængig af sagens karakter kan ombudsmanden kombinere sin oversendelse med anmodning om til sin tid at blive underrettet om udfaldet af tilsynsrådets behandling af sagen. Endelig kan ombudsmanden anmode tilsynsmyndigheden om en udtalelse til brug for hans egen behandling af sagen. Denne fremgangsmåde vil normalt blive brugt, når ombudsmanden ønsker at få Indenrigsministeriets vurdering, enten således at ombudsmanden direkte hører Indenrigsministeriet, eller ved at ombudsmanden beder det pågældende tilsynsråd om en udtalelse og samtidig anmoder om, at udtalelsen indsendes gennem ministeriet."

4. Samspil med domstolene

Domstolene kan, jf. grundlovens § 63, "påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser." Kommunale afgørelser kan således påkendes af domstolene.

Tilsynsmyndigheden kan ikke tage stilling til en sag, som domstolene har afsagt dom i. Henvendelser om sådanne sager – som der er nogle få af i praksis – vil således blive afvist af tilsynsmyndighederne.

Der er ikke et entydigt svar på, hvorledes de kommunale tilsynsmyndigheder bør forholde sig, hvis en sag bliver indbragt for domstolene, mens de kommunale tilsynsmyndigheder behandler samme sag, eller hvis de kommunale tilsynsmyndigheder får en henvendelse vedrørende en sag, som er indbragt for domstolene. Afhængig af sagens karakter kan det overvejes, om kommunaltilsynet bør sætte sin behandling af sagen i bero og afvente dommen. I tilfælde, hvor der er væsentlige hensyn, der taler for, at kommunaltilsynet afgiver en udtalelse om tilsynets retsopfattelse, særlig når der er tale om, at en kommune – efter tilsynets opfattelse – tilsidesætter enten lovgivningen om ydelse af økonomisk eller anden bistand til enkeltpersoner eller overordnede samfundsmæssige hensyn, og en hurtig behandling af sagen derfor i sig selv er afgørende, bør tilsynsmyndigheden ikke sætte sin behandling af sagen i bero. Det samme gælder, hvis retssagen i medfør af retsplejelovens § 345 bliver udsat for at afvente tilsynsmyndighedens afgørelse.

Domstolene kan også påkende afgørelser truffet af kommunaltilsynet. At søgsmål ikke har opsættende virkning indebærer, at en afgørelse truffet af kommunaltilsynet har retsvirkning, selv om kommunalbestyrelsen/vedkommende kommunalbestyrelsesmedlem anlægger sag ved domstolene. For så vidt angår inddrivelse og bortfald af tvangsbøder henvises til afsnit D.1.6.3.3.

[Forside](#) - [Indhold](#) - [Forrige/Næste](#) - [Luk](#)

Udvalgets overvejelser

Indhold:

[A. Overordnede rammer for og afgrænsning af udvalgets overvejelser](#)

[B. Rekurs](#)

[C. Ulovbestemt sektortilsyn \(overtilsynet\)](#)

[D. Kommunaltilsynet](#)

[1. Kommunaltilsynets formål](#)

[2. Legalitetstilsynet](#)

[2.1. Kommunaltilsynets opgaver og kompetence](#)

[2.2. Tilsynsmyndighedens sagsrejsning og sagsoplysning](#)

[2.3. Tilsynsmyndighedens prøvelse](#)

[2.4. Tilsynsmyndighedens reaktionsmuligheder](#)

[3. Tilsynets godkendelsesbeføjelser](#)

[3.1. Oversigt](#)

[3.2. Udvalgets overvejelser](#)

[4. Tilsynets organisation](#)

[4.1. Politikeres deltagelse i tilsynet](#)

[4.2. Lokalt eller centralt tilsyn](#)

[4.3. Statsamtmandenes tilsyn](#)

[4.4. Forholdet mellem statsamtmandene og Indenrigsministeriet](#)

[5. Tilsynsnævnet](#)

[5.1. Tilsynsnævnets forhold til Indenrigsministeriet](#)

[5.2. Tilsynsnævnets sammensætning](#)

[5.3. Tilsynsnævnets kompetence](#)

[5.4. Tilsynsnævnets reaktionsmuligheder og prøvelse](#)

[5.5. Tilsynsnævnets sagsbehandling](#)

[5.6. Folketingets Ombudsmands kompetence i forhold til Tilsynsnævnet](#)

[E. Kommunaltilsynets samspil med øvrige prøvelsesmyndigheder](#)

[1. Samspillet med administrativ rekurs og ulovbestemt sektortilsyn](#)

[2. Samspil med Folketingets Ombudsmand](#)

[3. Samspil med domstolene](#)

[F. Valget mellem prøvelsesorganer](#)

A. Overordnede rammer for og afgrænsning af udvalgets overvejelser

Som anført i kommissoriet – og redegjort for i kapitel III – er der mange aktører, der har kompetence til at efterprøve kommunale beslutninger:

- rekursmyndigheder – 28 i alt, når bortses fra skatteområdet, der ikke er omfattet af udvalgets kommissorium
- et ret stort antal sektormyndigheder i kraft af særligt hjemlede tilsynsbeføjelser eller ulovbestemt overtilsyn
- de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder – 14 tilsynsråd og indenrigsministeren
- Folketingets Ombudsmand

domstolene.

Dette prøvelsessystem er ikke etableret på baggrund af en overordnet, samlet analyse af, hvilke behov for prøvelse, herunder prøvelsens omfang, reaktionsmuligheder mv., der er på alle de områder, hvor kommunerne i dag løser opgaver.

Der har da også fra forskellige sider været rejst kritik af, at prøvelsessystemet er urimeligt uoverskueligt, og at der er en overflod af prøvelsesmuligheder.

Denne kritik er en væsentlig del af baggrunden for nedsættelsen af udvalget.

Hertil kommer særligt vedrørende det almindelige kommunaltilsyn, at dets organisation er begrundet i historiske forhold. Bl.a. som følge af, at kommunaltilsynets funktion er ændret fra at være et godkendelsestilsyn til det nuværende legalitetstilsyn, er en reform af myndighedernes organisation i stigende grad blevet aktualiseret.

Udvalget har på denne baggrund fået til opgave at redegøre for de gældende klage- og tilsynsordninger på det kommunale område, bortset fra skatteområdet, og denne redegørelse findes i betænkningens kapitel III og i betænkningens bilag.

Udvalget har endvidere fået til opgave at overveje spørgsmålet om forholdet mellem på den ene side det almindelige kommunale tilsyn og på den anden side andre tilsynsmyndigheder og rekursinstanser samt vurdere, hvorvidt der er behov for ændringer i de almindelige kommunale tilsynsmyndigheders opgaver og organisation. Udvalget er anmodet om særligt at inddrage hensynet til en klar kompetencefordeling med henblik på at skabe et for borgerne mere effektivt og overskueligt klage- og tilsynssystem.

Rekurs

Udvalgets redegørelse omfatter en redegørelse for de gældende rekursordninger på det kommunale område, jf. kapitel III, afsnit B, og bilag nr. 2.

I overensstemmelse med kommissoriet er udvalget imidlertid ikke fremkommet med forslag til samordning eller harmonisering af de eksisterende rekursordninger, og udvalget har derfor begrænset sine overvejelser vedrørende rekurs på det kommunale område, jf. nedenfor afsnit B.

Sektortilsyn

Som der er redegjort for i kapitel III, afsnit C, udøves der på såvel lovbestemt som ulovbestemt grundlag – det såkaldte overtilsyn – et sektortilsyn med kommunerne.

Nogle af de lovbestemte tilsynsordninger hjemler særlige beføjelser, f.eks. call in-ordninger eller ordninger, der – som led i et tilsyn – giver sektormyndigheden adgang til i konkrete sager at træffe afgørelser, der er bindende for kommunen. I visse tilfælde er der også i loven givet typisk fagministeriet adgang til at rejse indsigelse mod et kommunalt planforslag eller til at give en kommune pålæg om at tage en sag op.

Andre ordninger synes derimod efter deres ordlyd ikke at hjemle andre beføjelser, end hvad der følger af det ulovbestemte overtilsyn eller kommunernes oplysningspligt efter KSL § 63.

Udvalget har ikke fået til opgave at gennemgå de lovbestemte sektortilsynsordninger i enkeltheder. Udvalget skal derfor blot generelt anbefale, at man – for at undgå, at kontrolordningerne bliver uoverskuelige – inden indførelse heraf nøje overvejer behovet. Sektortilsynsordninger bør efter udvalgets opfattelse alene etableres, når det tilsigtes at skabe et særligt sagkyndigt tilsyn, der tager sager op af egen drift, og som efter omstændighederne har pligt til at reagere i kommunale enkeltsager. Der henvises herved til bemærkningerne nedenfor i afsnit F.

Udvalget har ikke herudover forslag vedrørende lovbestemte sektortilsynsordninger.

Den enkelte ministers pligt til på ulovbestemt grundlag at følge med i retsudviklingen inden for sit ressort og

eventuelt at udtale sig om konkrete enkeltsager i kommunerne – det såkaldte overtilsyn – har så mange berøringsflader og sammenhænge med det almindelige kommunaltilsyn, at udvalget har fundet det nødvendigt at gøre det til genstand for nærmere overvejelser. Med henblik på at opnå en forenkling af tilsynet med kommunerne foreslår udvalget, at retstilstanden præciseres, således at tilsyn med kommunernes overholdelse af lovgivningen i enkeltsager ikke udøves både af det almindelige kommunaltilsyn og – på ulovbestemt grundlag – af de enkelte fagministerier inden for deres ressort. Der henvises til afsnit C.

I den forbindelse bemærkes, at udvalget har ment på forhånd at måtte afvise en udformning af kommunaltilsynet, der indebærer, at de enkelte fagministerier – hvert inden for ministeriets ressort – udøver de funktioner, som det almindelige kommunaltilsyn nu udøver. Udvalget kan herved henvide til Kommunallovskommissionens betænkning (420/1966), side 156, som udvalget kan tilslutte sig:

"Ved at henlægge tilsynet til vedkommende ressortministerium kan opnås en større specialkundskab ved tilsynets gennemførelse inden for det pågældende lovgivningsområde, men en spredning af tilsynsbeføjelserne vil også kunne have uheldige konsekvenser. Den enkelte tilsynsmyndigheds afgørelser vil måske i for høj grad blive præget af specielle målsætninger, således at hensynet til kommunernes helhedssituation ikke i tilstrækkelig grad tilgodeses, hvortil kommer risikoen for, at en for vidtdreven opdeling med tiden medfører, at intet statsorgan kan opnå de fornødne erfaringer og danne sig et tilstrækkeligt overblik over de vilkår, hvorunder en kommunes virksomhed som helhed skal foregå. Endelig vil gennemførelsen af den fornødne koordination mellem et større antal tilsynsmyndigheder rejse en række problemer."

Kommunaltilsynet

Udvalgets overvejelser har – i overensstemmelse med kommissoriet – i særlig grad været centreret om behovet for ændringer af de almindelige kommunale tilsynsmyndigheders organisation og opgaver.

Som det vil fremgå af afsnit D, har udvalget især fundet, at der er behov for ændringer af kommunaltilsynets organisation.

Endvidere er der efter udvalgets opfattelse behov for visse ændringer og præciseringer vedrørende kommunaltilsynets opgaver.

Endelig finder udvalget – navnlig med henblik på at sikre et for borgerne mere klart og overskueligt system – at der i forbindelse med de foreslåede ændringer generelt bør ske en kodificering af regler vedrørende kommunaltilsynet, herunder vedrørende dets kompetence, som i dag ikke fremgår af lovens ordlyd.

Folketingets Ombudsmand

Udvalget har – i overensstemmelse med kommissoriet – i kapitel III, afsnit E og G, beskrevet rammerne for Folketingets Ombudsmands virksomhed i forhold til kommunale beslutninger samt de berøringsflader, der er mellem Folketingets Ombudsmand og de kommunale tilsynsmyndigheder. Udvalget har ikke haft til opgave at overveje ombudsmandens prøvelse af kommunale beslutninger. Udvalget har alene overvejet samspillet mellem kommunaltilsynets virksomhed og ombudsmandens prøvelse, jf. afsnit E.2.

Domstolene

Overvejelser om domstolskontrol, herunder forvaltningsdomstole, er ikke omfattet af udvalgets kommissorium. For fuldstændighedens skyld er domstolskontrol af kommunerne dog kort omtalt i udvalgets redegørelse, jf. kapitel III, afsnit F.

At kommunerne skal være undergivet domstolskontrol, følger af grundlovens § 63, stk. 1. Et prøvelsessystem, hvor domstolsprøvelse er den eneste eller primære prøvelsesmulighed i forhold til kommunale beslutninger, er imidlertid efter udvalgets opfattelse ligeså utænkeligt som en afskaffelse af domstolskontrollen. Domstolsprøvelse

er en omkostningstung og langsom afgørelsesform, og kontrollen med det store flertal af kommunale beslutninger må efter udvalgets opfattelse udøves ved enklere og hurtigere kontrolmetoder.

Der er i grundlovens § 63, stk. 2, en uudnyttet adgang til at indføre forvaltningsdomstole. Danmark er sammen med Norge, Irland og Storbritannien de eneste vesteuropæiske lande, der ikke har forvaltningsdomstole.

Overvejelser vedrørende muligheden for indførelse af forvaltningsdomstole kunne derfor foretages i forbindelse med overvejelser om en reform af kontrollen med kommunale beslutninger. Indførelse af forvaltningsdomstole ville imidlertid rejse mange principielle spørgsmål og forudsætte omfattende overvejelser om hele domstolssystemet.

Udvalget har på den baggrund helt afstået fra at overveje spørgsmålet om indførelse af forvaltningsdomstole.

Valg af prøvelsesorgan

På baggrund af udvalgets gennemgang af de gældende klage- og tilsynsordninger samt udvalgets overvejelser herom, har udvalget fundet anledning til at pege på, hvilke faktorer der efter udvalgets opfattelse kan have betydning for, om prøvelse af kommunale beslutninger bør ske ved administrativ rekurs, sektortilsyn eller kommunaltilsyn. Der henvises til afsnit F.

B. Rekurs

Udvalgets redegørelse for rekursordninger på det kommunale område – bortset fra skatteområdet, der ikke er omfattet af udvalgets kommissorium – findes i kapitel III, afsnit B, og bilag nr. 2.

Redegørelsen for de eksisterende rekursordninger kan efter udvalgets opfattelse i sig selv bidrage til at give et overblik og dermed til at gøre klagesystemet mindre uoverskueligt.

Endvidere kan redegørelsen muligvis – selv om detaljer i den hurtigt vil være forældede – tjene som udgangspunkt for eventuelle fremtidige overvejelser om ændringer i rekursmyndighedernes opgaver, sagsbehandling m.v.

Udvalgets gennemgang af de eksisterende rekursordninger viser både en række fælles træk mellem disse og en række større eller mindre forskelligheder. På den ene side er det i næsten alle tilfælde egentlige afgørelser truffet af kommunale myndigheder, der er genstand for rekurs. Det er også oftest kun parter eller partsrepræsentanter, der er klageberettigede, ligesom prøvelsen i langt de fleste tilfælde ikke alene omfatter lovligheden, men også skønsudøvelsen. Endelig har rekursmyndigheden næsten altid alle de reaktionsmuligheder, der i almindelighed antages at eksistere i forbindelse med prøvelse af forvaltningsafgørelser.

På den anden side er der også indbyrdes forskelle: Nogle sager prøves af regionale eller lokale myndigheder, andre af centrale, nogle sager prøves af kollegiale organer, andre af myndigheder i det almindelige statslige hierarki. For nogle sager gælder klagefrister og – i begrænset omfang – andre procesforudsætninger, for andre gælder sådanne begrænsninger ikke. Hertil kommer, at nogle (få) rekursinstanser modtager og behandler mange klagesager, mens et relativt stort antal af rekursinstanserne kun behandler meget få klager vedrørende kommunale forhold.

Hensynet til et mere overskueligt og ensartet klagesystem kunne for en umiddelbar betragtning tale for, at man forsøger at samordne de eksisterende rekursordninger, således at reglerne for deres virke i højere grad ensortes. Imidlertid har i hvert fald en del af de forskelle, som findes mellem rekursordningerne, baggrund i de forskellige typer af klagesagers karakteristika og er således velbegrundede.

Et initiativ til en eventuel yderligere samordning af rekursordningerne ville kræve omfattende undersøgelser og en indsigt ikke blot i de enkelte rekursordninger, men også i substansen i de klagesager, som behandles, som Klagereformudvalget med den sammensætning, det er givet, ikke er i besiddelse af. På den baggrund – og i overensstemmelse med kommissoriet – har udvalget begrænset sine overvejelser vedrørende rekurs på det kommunale område. Udvalget har i afsnit E behandlet spørgsmål om samspil mellem kommunaltilsynet og

rekursordninger, og udvalget har i afsnit F bl.a. peget på nogle forhold, der efter udvalgets opfattelse kan begrunde, at rekurs vælges som prøvelsesordning.

For så vidt angår spørgsmålet om rekursordningernes overskuelighed skal udvalget tillige pege på, at forvaltningslovens almindelige regler om klagevejledning i vidt omfang varetager hensynet til den borger, som har behov for oplysning om klageadgangen i en bestemt sag. Efter forvaltningslovens § 25 skal klagevejledningen ikke blot omfatte oplysning om, hvilken klageinstans der er kompetent, men også om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om en eventuel klagefrist.

Det er udvalgets opfattelse, at rekursordningers berettigelse bl.a. har sammenhæng med det forhold, at rekursmyndigheden besidder ekspertise og erfaring med behandling af sager på sit område. Den omstændighed, at nogle klageinstanser kun behandler meget få kommunale sager, behøver ikke at være i modstrid hermed, idet myndigheden ofte tillige er rekursinstans for afgørelser truffet af andre myndigheder m.v. inden for samme sagsområde eller er ressortmyndighed på området. I så tilfælde kan en ordning, der tillige gør myndigheden til klageinstans for et endog meget lille antal kommunale afgørelser, være særdeles velbegrundet. Udvalget er endvidere opmærksomt på, at helt særlige forhold for enkelte rekursinstansers vedkommende begrunder, at der i 1996 ikke var nogen klagesager.

På den baggrund finder udvalget alene grundlag for at pege på, at opmærksomheden både i forbindelse med oprettelse af nye rekursordninger og eventuel revurdering af eksisterende ordninger bør være rettet mod det forhold, at rekursinstansen skal være i besiddelse af og have mulighed for at vedligeholde en høj grad af ekspertise og erfaring på det pågældende fagområde.

C. Ulovbestemt sektortilsyn (overtilsynet)

Ministerierne antages som led i overtilsynet at have en forpligtelse til at følge med i, hvorledes lovgivningen inden for ministeriets område administreres, om lovgivningen generelt overholdes, og om den fortsat er hensigtsmæssig. En sådan generel forpligtelse gælder også, når det er kommunerne, der administrerer lovgivningen. Herved sikres, at den kommunale administration sker efter ensartede retsprincipper, uden at det kommunale selvstyre trædes for nær. Det er endvidere af Folketingets Ombudsmand antaget, at der gælder et krav om, at fagministerierne i nogle tilfælde foretager nærmere undersøgelse af og tager stilling til en kommunes dispositioner i enkeltsager. For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til kapitel III, afsnit C.3.

Udvalget har på baggrund af ombudsmandens udtalelser overvejet, i hvilket omfang fagministerierne bør have pligt til at reagere på henvendelser i enkeltsager, der indeholder oplysninger, som tyder på, at en kommune har begået en ulovlighed.

I FOB 1992, side 250, udtalte ombudsmanden, at det efter hans opfattelse ligger inden for tilsynsforpligtelsen som led i overtilsynet over for en kommune at gøre opmærksom på klare og utvivlsomme tilsidesættelser af enkeltpersoners rettigheder eller at sørge for, at sådanne spørgsmål bliver forelagt andre myndigheder, der kan påtale forholdet, f.eks. kommunaltilsynet.

I FOB 1994, side 296, udtalte ombudsmanden, at fagministeriet efter hans opfattelse har en pligt til at iværksætte en undersøgelse af sagen, når der for ministeriet foreligger en oplysning, som – sammenholdt med den viden, som ministeriet i øvrigt er i besiddelse af – må vurderes således, at det "ikke ... er usandsynligt, at der er begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art". Ombudsmanden udtalte endvidere, at tilsynet omfatter såvel fagministeriets egen lovgivning som almindelige forvaltningsprocesuelle regler, herunder forvaltningslovens bestemmelser.

Taget efter ordlyden indebærer sidstnævnte udtalelse, at når et fagministerium modtager en klage eller på anden måde bliver opmærksomt på en påstået ulovlighed, begået af en kommune i en sag inden for ministeriets ressort, har ministeriet som udgangspunkt pligt til at undersøge sagen, medmindre det enten – ud fra en eventuel klages indhold, sammenholdt med den viden ministeriet i øvrigt måtte være i besiddelse af med relation til sagen – må anses som usandsynligt, at der er begået en lovovertrædelse, eller lovovertrædelsen må anses som værende af uvæsentlig art.

Udtalelsen er efter udvalgets opfattelse ganske vidtrækkende. Udtalelsen har endvidere ikke støtte i retspraksis og

synes ifølge de af udvalget indsamlede oplysninger, jf. kapitel III, afsnit C.3.2., kun i ringe grad at blive efterlevet i ministeriernes praksis. Udtalelsen vil, hvis den efterledes, efter udvalgets opfattelse føre til, at der åbnes for en helt ny klageadgang over legalitetsmangler i kommunerne. Personer, der ønsker at klage over en legalitetsmangel i en kommunal sag, ville i så fald have mulighed for at opnå en realitetsbehandling både hos det almindelige kommunaltilsyn og i vedkommende fagministerium. Hvilken myndighed, der i givet fald skal behandle sagen først, fremgår ikke af ombudsmandens udtalelse.

En sådan undersøgelsespligt for fagministerier i enkeltsager vil efter udvalgets opfattelse dels ikke medvirke til at skabe et for borgerne mere overskueligt tilsyns- og klagesystem, dels føre til, at fagministerier får pålagt en pligt, der ikke følger af skreven ret, til at føre tilsyn med enkeltsager i kommunerne. Udvalget kan derfor ikke anbefale, at den af Folketingets Ombudsmand i FOB 1994, side 296, anvendte afgrænsning af fagministeriernes initiativ- og undersøgelsespligt i relation til overtilsynet lægges til grund som gældende ret.

Ombudsmandens udtalelse fra 1992 om, at fagministerierne, hvis de ikke selv med en vejledende udtalelse gør opmærksom på klare og utvivlsomme tilsidesættelser af enkeltpersoners rettigheder, skal sørge for, at sådanne spørgsmål bliver forelagt andre myndigheder, der kan påtale forholdet, f.eks. kommunaltilsynet, ligger derimod efter udvalgets opfattelse i umiddelbar forlængelse af pligten i henhold til forvaltningslovens § 7, stk. 2, til at videresende henvendelser, der ikke vedrører myndighedens sagsområde, til rette myndighed.

Udvalget finder det rigtigt, at det enkelte fagministerium ikke er forpligtet til at realitetsbehandle – herunder foretage nærmere undersøgelser i – enkeltsager i kommunerne.

En oversendelse af en sag til kommunaltilsynet giver fagministeriet mulighed for eventuelt at angive, hvilke af de i sagen foreliggende oplysninger der efter fagministeriets umiddelbare opfattelse særligt giver anledning til at undersøge, om den kommunale disposition er i strid med ministeriets lovgivning.

Udvalget finder således, at ministerierne fortsat bør holde sig orienteret om, hvad der foregår inden for deres ressort, og sikre, at lovgivningen generelt overholdes, men det er udvalgets opfattelse, at pligten til at undersøge og behandle enkeltsager alene bør påhvile kommunaltilsynet.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om adgangen til at afgive vejledende udtalelser til kommunerne i enkeltsager helt bør forbeholdes det almindelige kommunaltilsyn, således at fagministerierne altid skal henvende sig til kommunaltilsynet, hvis fagministeriet ønsker at udtale sig om enkeltsager i kommunerne. Herved ville det antal myndigheder, der kommer i direkte kontakt med kommunerne i en relation, der har karakter af tilsyn, blive reduceret.

Den kontakt mellem det enkelte fagministerium og den enkelte kommune, der kan opnås ved, at fagministeriet har mulighed for at udtale sig vejledende om enkeltsager direkte til den enkelte kommune, er imidlertid efter udvalgets opfattelse værdifuld.

Der ville næppe kunne opnås en forenkling for kommunerne ved altid at lade kommunaltilsynet være bindeled mellem kommunerne og fagministerierne, når der er tale om enkeltsager.

En ordning, hvorefter adgangen til at udtale sig vejledende om enkeltsager i kommunerne altid forbeholdes kommunaltilsynet, vil tværtimod kunne betyde en forsinkelse af sager, som involverer kommuner og fagministerier, og en komplicering af sagsgangen såvel i fagministerier som i kommunaltilsynet i de nævnte sager.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at vedkommende fagministerium fortsat bør have mulighed for at udtale sig vejledende om enkeltsager i kommunerne direkte til kommunerne. Fagministeriet vil herudover også kunne udtale sig om forvaltningsprocessuelle spørgsmål.

Sammenfattende foreslår udvalget en forenkling af de eksisterende tilsynsordninger, således at det pligtmæssige tilsyn med kommunernes overholdelse af lovgivningen i enkeltsager ikke udøves både af det almindelige kommunaltilsyn og – på ulovbestemt grundlag – af de enkelte fagministerier. Den almindelige pligt til at undersøge og behandle enkeltsager skal efter udvalgets opfattelse alene påhvile kommunaltilsynet.

Udvalget foreslår, at den fornødne præcisering af retstilstanden sker ved at omtale spørgsmålet i de almindelige bemærkninger til det forslag til ændring af KSL, som nærværende betænkning måtte give anledning til.

D. Kommunaltilsynet

De følgende afsnit indeholder udvalgets overvejelser om det almindelige kommunaltilsyn. Afsnit 1 omhandler tilsynets formål, afsnit 2 legalitetstilsynet, afsnit 3 tilsynsmyndighedernes godkendelsesbeføjelser og afsnit 4 og 5 tilsynets organisation.

1. Kommunaltilsynets formål

I Kommunallovskommissionens betænkning nr. 420/1966 om kommuner og kommunestyre, side 161 omtales de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder og formålet med deres virke. Om formålet hedder det:

"Formålet med det tilsyn, der er hjemlet i de kommunale styrelseslove, er at sikre statsmagten en sådan indflydelse på den kommunale virksomhed, at den er i stand til at forhindre gennemførelsen af dispositioner, der er egnet til at skade samfundet som helhed eller kommunen selv.

...

Den almindelige legalitetskontrol med kommunalforvaltningen er bl.a. også indført for at beskytte borgernes interesser mod overgreb, og der er givet tilsynsmyndigheden sådanne midler i hænde, at den er i stand til at forhindre og afbøde virkningerne af en ulovlig forvaltning."

Disse udsagn er efter Klagereformudvalgets opfattelse stadig dækkende og beskriver kommunaltilsynets dobbelte formål, dels at varetage almene samfundsinteresser, dels at beskytte de enkelte borgere mod overgreb.

Hensynet til at undgå skadelige kommunale økonomiske dispositioner, der er egnede til at skade samfundet som helhed og kommunen selv, sikres nu primært ved, at lovgivningen fastlægger, hvilke dispositioner kommunerne har mulighed for at foretage. Henlæggelse af godkendelsesbeføjelser til den kommunale tilsynsmyndighed i forhold til kommunernes økonomiske dispositioner er således ikke længere den primære måde, hvorpå dette hensyn realiseres.

Den almindelige legalitetskontrol med kommunalforvaltningen har til formål at overvåge, at kommunerne varetager deres opgaver på en lovlige måde. Dette formål vil i vidt omfang være sammenfaldende med den enkelte borgers interesse i, at netop han eller hun får de rettigheder, ydelser m.v., som den pågældende efter lovgivningen har krav på. Det kommunale tilsyn skal således også varetage den enkelte borgers retssikkerhed i det omfang, lovgivningen er udtryk for en varetagelse af en sådan interesse. Dette formål er kommet klart til udtryk ved lovændringen i 1990 af KSL § 61, stk. 1, hvorved muligheden for at annullere beslutninger, der er bragt til udførelse, blev indført.

En yderligere præcisering af kommunaltilsynets formål – der har betydning for afgrænsningen af tilsynsmyndighedens kompetence, jf. afsnit 2.1. – er efter udvalgets opfattelse væsentlig. Kommunaltilsynets formål kan således mere præcist beskrives som et tilsyn med kommunernes overholdelse af de forpligtelser, der påhviler dem netop i deres egenskab af offentlige myndigheder. Statens tilsyn skal sikre en lovlige kommunal administration på områder, hvor kommunerne er blevet tillagt kompetence til at udøve offentlige funktioner. Tilsynet skal derimod ikke tage stilling til spørgsmål, der er reguleret af lovgivning, der generelt gælder for såvel offentlige myndigheder som for private.

Sammenfattende kan det således siges at være tilsynets formål at overvåge, at kommunerne handler i overensstemmelse med lovgivningen, når kommunerne udøver den magt, der følger af, at de er offentlige forvaltningsmyndigheder.

2. Legalitetstilsynet

2.1. Kommunaltilsynets opgaver og kompetence

Ordlyden af bestemmelserne i KSL kapitel VI og VII om tilsynsmyndighederne og tilsynet giver kun delvis vejledning om tilsynets opgaver og kompetence.

2.1.1. Legalitetskontrol

At kommunaltilsynet udøver legalitetskontrol, følger bl.a. af KSL § 61, stk. 1, hvorefter tilsynsmyndigheden kan sætte en beslutning, "der strider mod lovgivningen", ud af kraft.

At der er tale om legalitetskontrol, indebærer – som der er redegjort for i kap. III.D.1.2. – at tilsynsmyndigheden alene kan tage stilling til overholdelse af gældende lovgivning, og at tilsynsmyndigheden ikke kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af kommunernes dispositioner, herunder sagsbehandlings tilrettelæggelse eller sagsbehandlingstiden, i det omfang sådanne spørgsmål ikke er reguleret i lovgivningen.

Det er udvalgets opfattelse, at det ville være et unødigt indgreb i det kommunale selvstyre, såfremt kommunaltilsynet – når der ses bort fra tilsynets få godkendelsesbeføjelser, jf. herved afsnit 3 – fik adgang til at tage stilling til hensigtsmæssigheden af kommunernes dispositioner og sagsbehandling. Udvalget kan i den forbindelse henvide til, at det er et væsentligt princip i den europæiske konvention af 15. oktober 1985 om kommunalt selvstyre (Lovtidende C 1988, side 251), at lokale myndigheder inden for lovgivningens rammer frit skal kunne handle på eget initiativ i ethvert anliggende, der falder inden for deres kompetence.

Som det fremgår af kapitel III, afsnit D.1.5.3. indebærer tilsynets karakter også, at tilsynsmyndighederne ikke kan tage stilling til rimeligheden og hensigtsmæssigheden af den indbyrdes afvejning af lovlige kriterier, der er indgået i et skøn.

At lovgivningen overlader kommunalbestyrelsen et skøn, er imidlertid ikke ensbetydende med, at kommunen er retligt ubunden i sin administration. Kommunen er som enhver forvaltningsmyndighed forpligtet til at overholde almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Kommunen må således f.eks. alene inddrage saglige/lovlige kriterier i sin skønsudøvelse. Endvidere kan det være obligatorisk at inddrage visse kriterier i skønsudøvelsen, og proportionalitetsprincippet skal respekteres. Der er endvidere visse grænser for adgangen til at sætte skøn under regel, og lighedsgrundsætninger skal iagttages. Kommunernes overholdelse af de retlige grænser, som disse retsgrundsætninger og principper sætter, skal tilsynsmyndigheden efter udvalgets opfattelse som hidtil kunne tage stilling til.

I det omfang lovgivningsmagten finder, at der bør kunne skrives ind over for et skøn, der af en kommune er udøvet inden for de ovennævnte retlige grænser, er det udvalgets opfattelse, jf. også afsnit F, at rekursadgang eller eventuelt lovbestemt (sektor)tilsyn er en bedre egnet form for kontrol.

2.1.2. Afgrænsning af kommunaltilsynets kompetence

Udtrykket "lovgivningen" i KSL § 61 forstås som gældende ret i almindelighed, dvs. både skreven og uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger. Det er udvalgets opfattelse, at tilsynsmyndighedens kompetence fortsat skal omfatte såvel skreven som uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger.

Det har i den juridiske litteratur været genstand for diskussion, hvorvidt kommunaltilsynets kompetence bør være begrænset til at påse kommunernes overholdelse af særlige kommunalretlige regler, f.eks. den kommunale styrelseslov. En sådan meget snæver afgrænsning af kompetencen kan efter udvalgets opfattelse ikke anses for at være gældende ret, og ville efter udvalgets opfattelse heller ikke være en hensigtsmæssig afgrænsning.

Tilsynsmyndigheden kan imidlertid efter gældende ret ikke tage stilling til kommunernes overholdelse af al lovgivning. Det er med støtte i forarbejderne til den kommunale styrelseslov fast antaget, at de kommunale tilsynsmyndigheder ikke kan tage stilling til privatretlige spørgsmål, og at uoverensstemmelser mellem en kommune og dens ansatte – i det omfang spørgsmål ikke er reguleret af lovgivning, der alene gælder for offentlige myndigheder – er unddraget de almindelige kommunale tilsynsmyndigheders kompetence.

For en nærmere beskrivelse af den gældende afgrænsning af kompetencen henvises til kapitel III, afsnit D.1.2.2.

Tilsynets formål er at overvåge, at kommunerne handler i overensstemmelse med lovgivningen, når kommunerne udøver den magt, der følger af, at de er offentlige forvaltningsmyndigheder, jf. herved afsnit 1.

Det er udvalgets opfattelse, at kommunaltilsynets formål fortsat bør være afgørende for afgrænsningen af kommunaltilsynets kompetence. Det er derfor udvalgets opfattelse, at det fortsat ikke bør være al lovgivning, som tilsynet påser overholdelsen af.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at afgrænsningen af tilsynsmyndighedernes kompetence bør finde udtryk i KSL. Dette vil efter udvalgets opfattelse bidrage til en større klarhed om den lovgivning, som tilsynets prøvelse omfatter.

Den præcise fastlæggelse af grænsen mellem den del af lovgivningen, som kommunaltilsynet kan påse overholdelsen af, og den del af lovgivningen, som kommunaltilsynet ikke har kompetence til at påse overholdelsen af, har efter den hidtidige retstilstand i nogle tilfælde givet anledning til tvivl. Der henvises herom til redegørelsen i kapitel III, afsnit D.1.2.2. I Indenrigsministeriets nyere praksis har det afgørende ved vurderingen af, om et konkret retsspørgsmål falder inden for tilsynsmyndighedernes kompetence, været, om der er tale om en stillingtagen til lovgivning, der alene gælder for offentlige myndigheder.

Der er dog enkelte eksempler på, at også anden lovgivning, der først og fremmest retter sig til offentlige myndigheder, men som også i begrænset omfang gælder for andre end offentlige myndigheder, er anset for omfattet af tilsynsmyndighedernes kompetence. Forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning. Offentlighedsloven gælder, jf. § 1, stk. 2, endvidere for visse selskaber på forsyningsområdet, og det følger af § 43 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, at private, som en offentlig myndighed har overladt opgaver i henhold til lov om aktiv socialpolitik og lov om social service, er omfattet af offentlighedsloven og forvaltningsloven i forhold til den opgave, der udføres.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at "lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder", er en mere præcis beskrivelse af den i praksis gældende afgrænsning, som udvalget foreslår videreført, end "lovgivning, der alene gælder for offentlige myndigheder". Udvalget foreslår derfor, at formuleringen "lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder", anvendes ved afgrænsningen af tilsynets kompetence, jf. lovudkastets § 48, stk. 1.

Afgrænsningen indebærer som hidtil, at også i sager, hvor en kommune handler på privatretligt grundlag eller foretager dispositioner i forhold til de ansatte, vil tilsynsmyndigheden kunne tage stilling til overholdelsen af lovgivning, der "særligt gælder for offentlige myndigheder". Den kommunale styrelseslovgivning og kommunalfuldmagtsreglerne – dvs. reglerne om, hvilke opgaver kommunerne på ulovbestemt grundlag kan påtage sig – samt offentlighedsloven, forvaltningsloven og almindelige offentligretlige retsgrundsætninger er eksempler på lovgivning, som tilsynsmyndighederne efter udvalgets opfattelse fortsat bør føre tilsyn med i forhold til alle kommunale dispositioner.

Et spørgsmål, der særligt har givet anledning til tvivl, har været, i hvilket omfang en kodificering af en almindelig offentligretlig retsgrundsætning i skreven ret – der herefter generelt gælder for både offentlige myndigheder og private – indebærer, at tilsynsmyndigheden ikke kan tage stilling til forhold, der er omfattet af pågældende lovgivning. Et eksempel herpå kunne foreligge, hvis den offentligretlige retsgrundsætning om forbud mod diskrimination ud fra usaglige kriterier blev kodificeret i en lov herom, som skulle gælde både for offentlige myndigheder og private. Ligebehandlingslovene og loven om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. må således efter udvalgets opfattelse antages at være eksempler på, at offentligretlige retsgrundsætninger er kodificeret og erstattet af lovgivning, der gælder for både offentlige myndigheder og private. Der er tale om lovgivning, som tilsynsmyndighederne med den gældende afgrænsning af kompetencen ikke påser overholdelsen af.

Det er udvalgets opfattelse, at kommunaltilsynet ikke bør påse overholdelsen af lovgivning, der ikke "særligt" gælder for offentlige myndigheder. I det omfang offentligretlige retsgrundsætninger erstattes af sådan lovgivning, vil kommunaltilsynet derfor ikke kunne påse overholdelsen heraf.

Udvalget har drøftet, om retsudviklingen – hvorefter visse traditionelt offentligretlige retsgrundsætninger vinder indpas og lovfæstes til også at gælde for andre end den offentlige forvaltning – i nogle tilfælde bør føre til, at kommunaltilsynets kompetence på konkrete områder afgrænses på en anderledes – bredere – måde. Udvalget har

imidlertid ikke kunne pege på konkrete områder, hvor der er behov herfor, men omvendt kan det efter udvalgets opfattelse ikke fuldstændig udelukkes, at der i fremtiden på helt særlige områder kan opstå behov for, at der for så vidt angår det kommunale område føres tilsyn med overholdelsen af lovgivningen.

Udvalget har overvejet tre modeller, der kan sikre en fleksibilitet, så særlige områder vil kunne inddrages under tilsynets kompetence:

- a) Det undlades at lade det fremgå af ordlyden af KSL, hvilken lovgivning kommunaltilsynets kompetence omfatter. Der lægges i forarbejderne op til, at der er mulighed for en fortsat retsudvikling.
- b) Der gives i KSL indenrigsministeren bemyndigelse til – ud fra visse nærmere angivne hensyn – at udvide tilsynets kompetence på enkeltområder.
- c) Der medtages en bestemmelse i KSL, hvoraf det fremgår, at kommunaltilsynets kompetence er afgrænset til lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Der peges i bemærkningerne til bestemmelsen på, at de enkelte fagministerier i forbindelse med vedtagelsen af lovgivning, der vedrører både offentlige myndigheder, herunder kommunerne, og private, bør tage stilling til, i hvilket omfang kommunaltilsynet på grund af et særligt behov for kontrol for så vidt angår kommunerne, som ikke tilsvarende gør sig gældende for den private – eller statslige – sektor, skal være kompetent.

Ad a)

Udvalget finder, at det er et mål i sig selv, at afgrænsningen af kommunaltilsynets kompetence finder udtryk i selve ordlyden af KSL. Udvalget kan derfor allerede af denne grund ikke anbefale denne model.

Ad b)

Det er udvalgets opfattelse, at vurderingen af behovet for en udvidelse af kommunaltilsynets kompetence på særlige områder bør bero på fagministeriernes vurderinger af behovet for kontrol med kommunernes overholdelse af pågældende lovgivning. Det er derfor efter udvalgets opfattelse mest hensigtsmæssigt, at overvejelser om og initiativ til en udvidelse i givet fald udspringer fra vedkommende fagministerium snarere end fra Indenrigsministeriet, jf. herved også bemærkningerne ad c). Hertil kommer, at indenrigsministeren heller ikke ad denne vej bør inddrages i konkrete tilsynssager, jf. herved udvalgets overvejelser vedrørende kommunaltilsynets struktur i afsnit 4.

Ad c)

Det er udvalgets opfattelse, at denne model sikrer en klar og enkel afgrænsning af kommunaltilsynets kompetence. Modellen tager endvidere højde for, at det ikke kan udelukkes, at der i helt særlige tilfælde – hvis fundamentale offentligretlige grundsætninger kodificeres i en lov, hvis anvendelsesområde også omfatter den private sektor, og der er et særligt behov for kontrol for så vidt angår kommunerne, som ikke tilsvarende gør sig gældende for den private sektor – kan være behov for i særlovgivningen at udvide kommunaltilsynets kompetence.

Denne løsning harmonerer med KSL § 1, stk. 2, hvorefter lovens bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.

2.1.3. Særligt vedrørende uoverensstemmelser mellem en kommune og dens ansatte

Kommunaltilsynet antages efter gældende ret at være afskåret fra at tage stilling til uoverensstemmelser mellem en kommune og dens ansatte, medmindre der er tale om spørgsmål om overholdelse af lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Denne retstilstand, der er i overensstemmelse med den almindelige afgrænsning af kommunaltilsynets kompetence, har udvalget ikke ønske om at ændre. Dette skyldes bl.a., at uoverensstemmelser om ansættelsesretlige forhold i videst muligt omfang bør løses i henhold til de almindelige arbejdsretlige regler.

I sager omhandlende kommunalt ansatte skal tilsynsmyndigheden – som hidtil – kunne tage stilling til kommunernes overholdelse af f.eks. KSL, herunder § 67 om Kommunernes Lønningsnævns godkendelse af løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunal tjeneste, offentlighedsloven, forvaltningsloven og

almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, der alle er lovgivning, der "særligt gælder for offentlige myndigheder".

Tilsynsmyndigheden bør derimod efter udvalgets opfattelse – som hidtil – ikke tage stilling til overholdelse af f.eks. funktionærloven, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., ligebehandlingslovene m.fl., der er lovgivning, som også gælder for andre end offentlige myndigheder.

Et særligt afgrænsningsspørgsmål gør sig gældende på personaleområdet, idet en stillingtagen til offentligretlige spørgsmål i nogle tilfælde ikke kan adskilles fra en stillingtagen til ansættelsesretlige spørgsmål.

Tilsynsmyndigheden kan f.eks. ikke tage stilling til, hvad der efter ansættelsesretlige regler kræves for at afskedige en kommunalt ansat på grund af samarbejdsvanskeligheder. Dette kan efter gældende ret få betydning for omfanget af tilsynsmyndighedens kompetence til at påse overholdelsen af f.eks. officialmaksimen, da en stillingtagen til, om sagen er tilstrækkeligt oplyst, fordrer, at tilsynsmyndigheden forudsætningsvist tager stilling til, hvad der kræves for at afskedige den ansatte.

Det er udvalgets opfattelse, at tilsynsmyndigheden fortsat bør afstå fra at tage stilling til offentligretlige spørgsmål, der ikke kan adskilles fra ansættelsesretlige spørgsmål.

Tilsynsmyndigheden vil dog i sager, hvor der utvivlsomt er sket en tilsidesættelse af lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, i forbindelse med en afgørelse om sanktionsanvendelse kunne blive nødsaget til i begrænset omfang at inddrage ansættelsesretlige spørgsmål. Det vil således ofte være nærliggende, at tilsynsmyndigheden ved vurderingen af, om annullation skal finde sted, inddrager synspunkter, der svarer til de synspunkter, domstolene anvender ved afgørelsen af, om retlige mangler ved en afgørelse skal medføre ugyldighed. Det vil navnlig komme på tale at vurdere, om ulovligheden har været af væsentlig betydning for den trufne beslutning. Det vil eksempelvis ved vurderingen af, om en kommunes afgørelse om afskedigelse af en medarbejder skal annulleres som følge af en retlig mangel, være nødvendigt i begrænset omfang at inddrage ansættelsesretlige spørgsmål som led i vurderingen af, om en sagsbehandlingsfejl har været af væsentlig betydning for den trufne afgørelse.

De kommunale tjenstemandsregulativer – der kan anses for at have hjemmel i KSL § 17, stk. 6 – bør som hidtil ikke være omfattet af tilsynsmyndighedens kompetence. Da disse regler kan siges særligt at gælde for offentlige myndigheder, foreslås det derfor kodificeret, at den kommunale tilsynsmyndighed ikke fører tilsyn med, at kommunerne overholder de regler, der udelukkende regulerer forholdet mellem kommunerne og deres ansatte. Der henvises herved til udvalgets lovudkast § 48, stk. 2, og bemærkningerne hertil.

2.1.4. God forvaltningsskik

Som anført i kapitel III, afsnit D.1.2.1. og 1.5.5., påser kommunaltilsynet i dag ikke, om principperne for god forvaltningsskik er overholdt. Disse principper, der navnlig er udviklet i Folketingets Ombudsmands praksis, har ikke karakter af retsregler.

Udvalget har overvejet, om god forvaltningsskik bør inddrages i tilsynets kompetence. Dette kunne i nogle tilfælde opfattes som brugervenligt, navnlig i sager, der omhandler såvel retlige spørgsmål som god forvaltningsskik. Her ville klageren ikke skulle afvente ombudsmandens vurdering/kritik på et senere tidspunkt.

På den anden side ville tilsynsmyndigheden herved komme til at tage stilling til et normsæt, hvis overtrædelse ikke udgør en mangel i forvaltningsretlig forstand, og tilsynsmyndighedens vurdering ville være en vurdering, der ikke i dag foretages af domstolene, men kun af Folketingets Ombudsmand.

Herudover ville tilsynsmyndighedens prøvelse af principperne for god forvaltningsskik ikke kunne munde ud i sanktioner mod en kommunalbestyrelse, men kun i en vejledende udtalelse samt evt. kritik af manglende overholdelse af principperne.

Udvalget finder på denne baggrund ikke, at god forvaltningsskik bør inddrages som en del af tilsynsmyndighedernes prøvelsesgrundlag. Men udvalget kan anbefale, at tilsynsmyndigheden, når en sag rejser spørgsmål om god forvaltningsskik, vejleder en klager om, at ombudsmanden kan tage stilling til sådanne spørgsmål.

2.1.5. Kommunale forskrifter

Kommunerne fastsætter selv en række forskrifter, herunder ordensforskrifter og lign., der f.eks. regulerer anvendelsen af kommunens bygninger og anlæg eller brug af kommunale institutioner. Udstedelsen af nogle af forskrifterne er hjemlet eller foreskrevet i lovgivningen, mens andre af forskrifterne ikke har andet retsgrundlag end den kommunale ejendomsret, rådighedsret eller ledelse af institutioner.

Der henvises til kapitel III, afsnit D.1.2.1., hvor afgrænsningen af kommunaltilsynets kompetence og prøvelsens omfang efter gældende ret i forhold til sådanne lokalt udstedte forskrifter er omtalt.

Udvalget har overvejet, i hvilket omfang det bør være en del af kommunaltilsynets opgaver at påse overholdelsen af sådanne forskrifter.

Kommunerne er ved fastlæggelsen af indholdet af sådanne forskrifter – som i alle andre dispositioner – begrænset af almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, såsom princippet om saglighed i forvaltningen, lighedsgrundsætningen m.v. Den kommunale tilsynsmyndighed bør efter udvalgets opfattelse – som hidtil – kunne påse, om forskriften efter dens indhold strider mod lovgivningen.

I det omfang, der er tale om forskrifter, der er hjemlet eller ligefrem foreskrevet i lovgivningen, bør kommunernes overholdelse af dem efter udvalgets opfattelse være omfattet af kommunaltilsynets prøvelse. Dette gælder efter udvalgets opfattelse – i modsætning til gældende praksis – også regler, der er rettet indad i den kommunale forvaltning, herunder styrelsesvedtægt og forretningsorden. Sådanne regler vil f.eks. kunne give anledning til henvendelser til tilsynsmyndigheden fra enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Undertiden kan sådanne lokale forskrifter hvile på særlige lokale forudsætninger, hvorfor det kan være vanskeligt for tilsynsmyndigheden at anfægte en kommunalbestyrelses fortolkning af en sådan forskrift. En vis tilbageholdenhed i prøvelsen må derfor forudsættes.

Forskrifter, hvis udstedelse ikke er hjemlet eller foreskrevet i lovgivningen, er hidtil ikke påset af tilsynsmyndigheden. Sådanne forskrifter, som kommunen normalt frit vil kunne ændre eller dispensere fra, og som kan vedrøre vidt forskellige emner, har en sådan karakter, at der efter udvalgets opfattelse ikke er behov for – og det heller ikke vil være hensigtsmæssigt – at kommunaltilsynet påser deres overholdelse.

2.1.6. Fogedfunktionen

Tilsynsmyndigheden har efter gældende ret en opgave, der ofte betegnes som fogedfunktionen. For en beskrivelse henvises til kapitel III, afsnit D.1.4.3.3. og 1.6.3.3., samt afsnit G.1.5. og 2.1. i.f.

Udvalget foreslår, at opgaven bevares.

2.2. Tilsynsmyndighedens sagsrejsning og sagsoplysning

2.2.1. Sagsrejsning

Kommunaltilsynets sager rejses efter gældende ret principielt af egen drift. Den kommunale tilsynsmyndigheds mulighed for at rejse sager er alene begrænset af principperne om saglig forvaltning og af behørig hensyntagen til, at der skal være tale om sager, der ikke er så gamle, at de ikke har betydning for den aktuelle retstilstand.

Pligten for den kommunale tilsynsmyndighed til at undersøge sager indtræder, når der for tilsynsmyndigheden foreligger oplysninger, der giver en vis sandsynlighed for, at der foreligger en ulovlighed, der ikke er af bagatelagtig karakter.

Selvom tilsynsmyndigheden principielt i alle sager handler på eget initiativ, er det dog ofte henvendelser fra borgere eller andre – eventuelt i form af en klage – der får tilsynsmyndigheden til at overveje, hvorvidt der er tilstrækkeligt grundlag til at rejse en sag – og dermed indlede en undersøgelse – eller ej.

For en nærmere beskrivelse af gældende ret og statistiske oplysninger henvises til kapitel III, afsnit D.1.3. og 4.5.

Det er udvalgets opfattelse, at det følger af kommunaltilsynets formål og karakter af "tilsyn", at sager rejses af egen drift. En henvendelse til tilsynsmyndigheden fra en part i en kommunal sag bør efter udvalgets opfattelse fortsat ikke i sig selv indebære, at tilsynsmyndigheden skal realitetsbehandle sagen. Det bør efter udvalgets opfattelse være karakteren af de oplysninger, der foreligger for tilsynsmyndigheden, der skal være afgørende for, om tilsynsmyndigheden kan eller skal undersøge en sag nærmere.

På den baggrund foreslår udvalget, at der i KSL medtages en bestemmelse, der kodificerer, at det er den almindelige kommunale tilsynsmyndighed, der beslutter, om en sag giver anledning til nærmere undersøgelser, jf. lovudkastets § 49.

Det bør i bemærkningerne til bestemmelsen efter udvalgets opfattelse præciseres, at det afgørende for, om tilsynsmyndigheden har pligt til at undersøge sagen nærmere, er, om der foreligger oplysninger, som giver grund til at antage, at der er en ikke ringe sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig.

Undersøgelsespligten bør endvidere ikke gælde i forhold til spørgsmål, der ikke har aktuel retlig betydning.

Bestemmelsen vil ikke føre til, at pligten til at undersøge en sag udvides i forhold til i dag.

Udvalget har overvejet, om der for kommunaltilsynet bør gælde en regel svarende til reglen i ombudsmandslovens § 13, stk. 3, hvorefter klage skal indgives inden ét år efter, at forholdet er begået.

Udvalget finder imidlertid, at en regel med en fast klagefrist ikke er velegnet i forhold til den kommunale tilsynsmyndighed, der skal sikre samfundets almene ideelle interesse i, at lovgivningen overholdes.

Det er dog klart, at en sags alder meget vel kan have betydning for vurderingen af, om en eventuel ulovlighed har aktuel retlig betydning.

2.2.2. Sagsoplysning

2.2.2.1. Officialmaksimen

Kommunaltilsynet er som andre forvaltningsmyndigheder underlagt officialmaksimen. Efter officialmaksimen har den enkelte forvaltningsmyndighed ansvaret for, at de nødvendige oplysninger foreligger, og at de nødvendige undersøgelser foretages. Officialmaksimen omfatter både sagens faktiske og retlige grundlag. For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til kapitel III, afsnit D.1.4.3.1.

Det er udvalgets opfattelse, at officialmaksimen fortsat bør være gældende for kommunaltilsynet. Alternativet er forhandlingsmaksimen, der er knyttet til en procesform med to eller flere parter, som har rådighed over sagen bl.a. med deres påstande og anbringender, og hvor det er parternes bevisførelse, der sikrer, at sagen bliver oplyst. Forhandlingsmaksimen er derfor uegnet som sagsoplysningsprincip for en tilsynsmyndighed, som handler på grundlag af en initiativpligt. Det ville også indebære et afgørende brud med dansk forvaltningsretlig tradition, hvis et organ, der virker ex officio, blev underlagt forhandlingsmaksimen.

Officialmaksimen vil endvidere normalt være en fordel for de borgere, der retter henvendelse til tilsynet, og som ikke har særlige forudsætninger for at gennemskue, hvilke oplysninger der er væsentlige for sagens behandling, og som heller ikke har mulighed for at antage advokatbistand.

Også af denne grund finder udvalget, at officialmaksimen bør bibeholdes som princip for tilsynsmyndighedens sagsoplysning.

Med hensyn til den problematik, der vedrører, i hvilket omfang tilsynsmyndighederne, når deres opmærksomhed er blevet rettet mod en mulig retlig mangel i en kommunal sag, har pligt til at gennemgå hele sagen for at udelukke eventuelle andre retlige mangler, henvises der til kapitel III, afsnit D.1.4.3.1. Udvalget finder ikke grund til at foreslå ændringer i denne retstilstand.

2.2.2.2. Kommuners pligt til at afgive oplysninger til tilsynsmyndigheden

I de tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden beslutter at undersøge en mulig ulovlighed nærmere, vil tilsynsmyndigheden – af hensyn til sagens oplysning – praktisk taget altid anmode den pågældende

kommunalbestyrelse om oplysninger og en udtalelse i sagen.

KSL § 63 pålægger kommunalbestyrelsen en pligt til at tilvejebringe og meddele vedkommende minister de oplysninger, som denne måtte forlange om forhold i kommunen. I praksis antages denne pligt også at omfatte oplysninger til f.eks. tilsynsrådene. Forpligtelsen efter KSL § 63 går videre end pligten til at afgive oplysninger i henhold til forvaltningslovens § 31, der alene omhandler oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, og som ikke forpligter myndigheden til at afgive meningstilkendegivelser.

For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til kapitel III, afsnit D.1.4.3.2.

Udvalget har overvejet, om der vedrørende kommuners og kommunale fællesskabers pligt til at afgive oplysninger til den kommunale tilsynsmyndighed bør ske en tydeliggørelse af KSL.

Det er udvalgets opfattelse, at pligten for en kommunalbestyrelse og et kommunalt fællesskabs ledende organ til at meddele oplysninger m.v. til tilsynsmyndigheden klart bør fremgå af loven. Udvalget foreslår derfor, at der optages en bestemmelse i KSL, der fastslår pligten for en kommunalbestyrelse og et kommunalt fællesskabs ledende organ til som i dag at tilvejebringe oplysninger, herunder indsamle og bearbejde oplysninger samt til at afgive udtalelser om de pågældende spørgsmål til den kommunale tilsynsmyndighed, jf. lovudkastets § 50, stk. 1. Det ledende organ i et kommunalt fællesskab er det organ, som ledelsen påhviler.

Kommunalbestyrelsen skal efter udvalgets opfattelse som hidtil – hvis tilsynsmyndigheden er indforstået hermed – kunne overlade det til et udvalg eller forvaltningen at besvare henvendelser fra kommunaltilsynet i hastende tilfælde eller i sager, der vedrører juridiske eller tekniske spørgsmål.

2.2.2.3. Oplysning af sagens faktum.

Vedrørende sagens faktum gælder, at tilsynsmyndigheden i forbindelse med sagens forberedelse – som det er almindeligt for tilsyns- og rekursmyndigheder – foretager en administrativ skriftlig sagsbehandling, der skal sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Det er således normalt, at tilsynsmyndigheden forinden prøvelsen alene har oplyst sagen på skriftligt grundlag.

Denne måde at oplyse en sag på er i de fleste tilfælde egnet til at sikre en tilstrækkelig oplysning af sagen. Man kan imidlertid spørge, om den er tilstrækkelig til at afklare sagens faktum i tilfælde, hvor der foreligger modstridende oplysninger herom.

Som det fremgår af kapitel III, afsnit D.1.5.2., har Folketingets Ombudsmand anført, at personlige samtaler med kommunalbestyrelsesmedlemmer og andre kan medvirke til at fastslå det virkelige handlingsforløb i en sag.

Udvalget er alene bekendt med, at tilsynsmyndigheden helt undtagelsesvist har benyttet sig af muligheden for at føre de af ombudsmanden nævnte samtaler eller på anden tilsvarende måde oplyse sagen.

Udvalget har bl.a. på den baggrund overvejet, hvorvidt der er behov for at give kommunaltilsynet mulighed for med en indenretslig afhøring under vidneansvar af relevante personer at få afklaret eventuelle tvivlsspørgsmål om sagens faktum, jf. herved f.eks. bestemmelserne i udlændingelovens § 40, stk. 6, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 12, stk. 2, arbejdsskadeforsikringslovens § 21, stk. 2, samt ombudsmandslovens § 19, stk. 3, og voldgiftslovens § 5. Ombudsmanden har hidtil ikke anvendt sin hjemmel.

Det er udvalgets opfattelse, at hensynet til at sikre den bedst mulige oplysning af faktum i tilsynsager taler for at tillægge tilsynet mulighed for at foranstalte indenretslig afhøring, såfremt det i enkelte sager skønnes påkrævet. Udvalget lægger herved vægt på, at den omstændighed, at et faktisk begivenhedsforløb ikke kan klarlægges, vil medføre en begrænsning af legalitetstilsynet, samt at en hjemmel til at foranstalte indenretslig afhøring formentlig i nogle tilfælde kan motivere en kommune til at give mere fyldestgørende skriftlige oplysninger om en sags faktum, end den ellers ville have gjort.

Udvalget foreslår således, at der gives tilsynsmyndigheden hjemmel til i tilsynssager at foranstalte indenretslige afhøringer, jf. lovudkastets § 50, stk. 3.

Udvalget forudsætter herved, at tilsynsmyndigheden i hvert enkelt tilfælde foretager en nøje vurdering af, om der bør foranstalles indenretslig afhøring, og at adgangen hertil kun anvendes, hvis det viser sig, at sagen ikke kan

oplyses tilstrækkeligt på skriftligt grundlag. Det må således formodes, at adgangen til indenretslig afhøring kun sjældent vil blive anvendt.

Adgangen til at foranstalte indenretslig afhøring er et skridt til oplysning af sagens faktum og kan derfor – i overensstemmelse med, hvad der gælder på andre områder, hvor der findes en sådan hjemmel – efter udvalgets opfattelse omfatte alle personer, der måtte have været involveret i sagen, herunder kommunalpolitikere, kommunalt ansatte og borgere.

Også efter en eventuel indførelse af adgangen til at foranstalte indenretslig afhøring vil der være væsentlig forskel på tilsynsmyndighedens og domstolenes fastlæggelse af faktum. Dette skyldes, at tilsynsmyndighedens sagsoplysning er baseret på officialmaksimen, hvorefter myndigheden skal sørge for, at sagens faktum er tilstrækkeligt oplyst.

2.2.2.4. Inddragelse af sektormyndigheder i forbindelse med sagens oplysning

Tilsynsmyndigheden følger forvaltningsrettens almindelige kontradiktoriske principper. Efter at have modtaget oplysninger fra den pågældende kommunalbestyrelse må tilsynsmyndigheden således overveje, om oplysningerne bør forelægges for eventuelle parter i sagen eller andre.

Tilsynsmyndigheden indhenter til brug for vurderingen af, om en kommunal beslutning er i strid med speciallovgivningen, i ikke uvæsentligt omfang udtalelser fra vedkommende fagministerium. Tilsynsmyndigheden tillægger sædvanligvis en sådan udtalelse fra vedkommende fagministerium om forståelsen af ministeriets lovgivning afgørende betydning.

For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til kapitel III, afsnit D.1.4.3.3.

Der har i litteraturen været rejst kritik af, at tilsynsmyndigheden – navnlig på miljøområdet – lægger udtalelser fra ressortministeriet til grund også i tilfælde, hvor udtalelsernes indhold ikke er utvivlsomt.

Udvalget har bl.a. på denne baggrund overvejet, om der er behov for ændringer af gældende ret.

Som omtalt i kapitel III, afsnit D.1.4.3.3. har Folketingets Ombudsmand i FOB 1984, side 61, udtalt, at tilsynsmyndighederne i almindelighed hverken har mulighed for, endsige pligt til, at foretage en nærmere efterprøvelse af rigtigheden af ressortministeriets udtalelser. Under forudsætning af, at der ikke kan rejses rimelig tvivl om en udtalelser forståelse med henblik på det rejste lovstridighedsspørgsmål, anførte ombudsmanden, at tilsynsmyndigheden normalt uden videre vil kunne lægge udtalelsen til grund.

Efter udvalgets opfattelse er det centralt, at det er den kommunale tilsynsmyndighed, der har ansvaret for at foretage en vurdering af sagen, inden tilsynsmyndigheden afgiver udtalelse i sagen. Udvalget anser det i den forbindelse for naturligt, at en præcis og entydig udtalelse fra vedkommende fagministerium normalt indgår i tilsynsmyndighedens beslutningsgrundlag med stor vægt.

I visse tilfælde er det imidlertid ikke umiddelbart muligt for tilsynsmyndigheden på baggrund af fagministeriets udtalelse at fastslå, om den konkrete kommunale disposition er i strid med lovgivningen. Det kan – afhængigt af udtalelsen fra fagministeriet – både være spørgsmålet om den generelle forståelse af ministeriets lovgivning og den konkrete vurdering af ministeriets lovgivning i forhold til sagens faktum, der fortsat giver anledning til tvivl.

Tilsynsmyndigheden har i den forbindelse mulighed for ved fornyet henvendelse til fagministeriet at præcisere, hvilke spørgsmål vedrørende ministeriets lovgivning der særligt ønskes belyst. En forudsætning for fagministeriets kvalificerede bistand vil således ofte være en forståelse af, hvad der konkret kræves ved tilsynsmyndighedens vurdering af sagen, hvilket kan opnås ved en sådan dialog.

Det er således efter udvalgets opfattelse ikke i overensstemmelse med gældende ret, og bør heller ikke i fremtiden være det, såfremt tilsynsmyndigheden lægger udtalelser fra fagministeriet, der fremtræder som tvivlsomme, uprøvet til grund.

Et herfra forskelligt spørgsmål er, i hvilket omfang tilsynsmyndigheden har mulighed for at selv at foretage vanskelige tekniske eller faglige vurderinger, i det omfang sådanne vurderinger er nødvendige for at kunne tage stilling til lovligheden af en kommunal disposition.

Det almindelige kommunaltilsyn har en betydelig indsigt i almindelige kommunale og forvaltningsretlige forhold. Kommunaltilsynet har endvidere generel erfaring i at fortolke (mange) regler i speciallovgivningen, som retter sig til kommunerne. Kommunaltilsynet kan derimod næppe siges altid at være velegnet til på komplicerede fagområder at kontrollere overholdelse af regler, der forudsætter tekniske og faglige vurderinger.

Intensiteten og sikkerheden af denne kontrol vil derfor være afhængig af indholdet af den retlige og faglige bistand, som tilsynet får fra vedkommende ressortministerium. Der kan herved henvises til afsnit F., hvor udvalgets overvejelser om, hvilke kontrolorganer der bør have til opgave at kontrollere kommunernes overholdelse af sådan speciallovgivning, fremgår.

2.3. Tilsynsmyndighedens prøvelse

Kommunaltilsynets prøvelse omfatter efter gældende ret sagens jus og eventuelle faglige vurderinger i det omfang, dette er nødvendigt for at kunne tage stilling til lovligheden af en kommunal disposition. Prøvelsen omfatter endvidere en stillingtagen til, hvilket faktum der skal lægges til grund i sagen. For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til kapitel III, afsnit D.1.5.

Der er principielt ikke begrænsninger i tilsynsmyndighedens prøvelse af jus, men i tilfælde, hvor den konkrete subsumption forudsætter en særlig fagkundskab, som tilsynsmyndigheden ikke er i besiddelse af, vil tilsynsmyndigheden udvise tilbageholdenhed i prøvelsen, medmindre en udtalelse fra sektormyndigheden kan tilvejebringe det fornødne præcise beslutningsgrundlag.

Udvalget finder, at denne tilbageholdenhed er naturlig og har sammenhæng med tilsynets karakter af et almindeligt tilsyn med kommunerne, i modsætning til et særligt sagkyndigt lovbestemt tilsyn eller en rekursmyndighed med en mere afgrænset kompetence, jf. herved det ovenfor i afsnit 2.2.2.4. anførte.

Tilsynsmyndigheden vil endvidere ofte udvise tilbageholdenhed i prøvelsen af bl.a. vag og elastisk lovgivning samt lokalt fastsatte regler, såfremt fortolkningen heraf kræver kendskab til bestemte (lokale) forudsætninger, der alene er kommunalbestyrelsen bekendt.

Udvalget finder, at tilsynsmyndigheden fortsat bør udvise en vis tilbageholdenhed ved denne prøvelse.

Den kommunale tilsynsmyndigheds prøvelse omfatter normalt ikke den indbyrdes afvejning af kriterier, der indgår i et skøn. Derimod omfatter prøvelsen spørgsmålet om inddragelse af saglige kriterier i skønsudøvelsen, inddragelsen af obligatoriske kriterier osv., jf. ovenfor afsnit 2.1.1.

Det nuværende prøvelsesniveau vedrørende sagens juridiske spørgsmål svarer i vidt omfang til domstolenes i disse spørgsmål, og udvalget finder det rigtigt, at kommunaltilsynets prøvelsesniveau svarer til domstolenes.

2.4. Tilsynsmyndighedens reaktionsmuligheder

2.4.1. Generelt

Den gældende bestemmelse om tilsynsmyndighedens udøvelse af legalitetstilsyn er indeholdt i § 61 i KSL. § 61 omhandler alene tilsynsmyndighedens anvendelse af sanktioner.

Som det fremgår af afsnit 3 og kapitel III, afsnit D.2., er størstedelen af approbationssystemet forsvundet, og de nuværende godkendelsesbeføjelser spiller kun en beskedent rolle i tilsynets virksomhed. Det almindelige kommunaltilsyn udøver i dag hovedsageligt et legalitetstilsyn.

Som det fremgår af kapitel III, afsnit D.4.7., afsluttes stort set alle det almindelige kommunaltilsyns sager uden anvendelse af sanktioner. Dette gælder også de sager, hvori tilsynet finder, at vedkommende kommune har handlet ulovligt.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at det i overensstemmelse med gældende ret og den virksomhed, der faktisk udøves af tilsynet, bør fremgå af KSL, at tilsynsmyndigheden i forbindelse med legalitetstilsynet både kan udtale sig vejledende om og anvende sanktioner over for kommunalbestyrelsens ulovlige beslutninger. Der

henvises til § 51 i lovudkastet.

Udvalget har ikke set det som sin opgave at foretage en detaljeret gennemgang af de retlige reaktionsmuligheder – hvilket sidst skete med betænkning nr. 996/1983 afgivet af udvalget om ansvarsplacering i kommunestyret – men har, foranlediget af overvejelserne om det almindelige kommunale tilsyns opgaver og organisation, overvejet enkelte mere generelle spørgsmål vedrørende tilsynsmyndighedens reaktionsmuligheder.

2.4.2. Tilsynsmyndighedens inddragelse af sektormyndigheden ved vurderingen af, om der er grundlag for anvendelse af sanktioner

Det er i tilsynsmyndighedernes praksis normalt en forudsætning for tilsynsmyndighedens anvendelse af sanktioner, at sektormyndigheden har udtalt, at der foreligger en (på grund af klarhedskriteriet) klar ulovlighed, som er så alvorlig, at anvendelse af sanktioner skønnes påkrævet.

For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til kapitel III, afsnit D.1.4.3.3.

Selv om en udtalelse fra sektormyndigheden, herunder med sektormyndighedens vurdering af behovet for at anvende sanktioner, i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis normalt er afgørende for kommunaltilsynets afgørelse om, hvorvidt der skal anvendes sanktioner, er sektormyndighedens udtalelse – som det fremgår af redegørelsen for gældende ret – imidlertid principielt kun vejledende for kommunaltilsynet.

Det er således den kommunale tilsynsmyndighed, der skal træffe afgørelse om anvendelse af sanktioner, og tilsynsmyndigheden har derfor ansvaret for, at den afgørelse, der træffes, er den materielt rigtige afgørelse.

Det er udvalgets opfattelse, at en underbygget, præcis og entydig udtalelse fra sektormyndigheden fortsat bør indgå i tilsynsmyndighedens beslutningsgrundlag med stor vægt, ligesom sektormyndighedens vurdering af behovet for at anvende sanktioner i en sag normalt kan være væsentlig for tilsynsmyndigheden. Udvalget finder således ikke grundlag for at ændre retstilstanden, men alene grundlag for at betone, at det er kommunaltilsynet, der i alle tilfælde har ansvaret for afgørelsen.

2.4.3. Tilsynets genstand og sanktionernes adressat

Formelt har tilsynsmyndighedens legalitetskontrol hidtil alene rettet sig mod den virksomhed, der udøves af kommunalbestyrelsen og de kommunalpolitiske organer, men i praksis har også beslutninger truffet af eller faktiske handlinger udført af kommunens forvaltningspersonale, dvs. lovligheden af kommunale dispositioner i bred forstand, været omfattet. For en nærmere beskrivelse henvises til kapitel III, afsnit D.1.6.5.

Udvalget foreslår, at kommunaltilsynets kompetenceområde også på dette punkt fastlægges i selve lovteksten. Ifølge lovudkastets § 51, stk. 1, vil tilsynet også formelt være rettet mod de kommunale afgørelser og dispositioner, der er udført af kommunens forvaltningspersonale. Tilsynsmyndighedens kompetence vil endvidere – som hidtil – omfatte den virksomhed, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne af borgmesteren, jf. KSL § 31, stk. 1, af økonomiudvalget, af de stående udvalg eller deres formænd eller eventuelle § 17, stk. 4-udvalg. Endelig omfatter kompetencen borgmesterens virksomhed som mødeleder.

Sanktioner vil dog fortsat kun kunne rettes mod kommunalbestyrelsen og de i KSL § 61 (lovudkastets § 51) nævnte organer og personer.

Bestemmelserne om anvendelse af sanktioner retter sig i dag mod kommunalbestyrelsen og dens medlemmer. Bestemmelserne finder i henhold til KSL § 61, stk. 6, tilsvarende anvendelse for økonomiudvalget og dets medlemmer, et stående udvalg og dets medlemmer, en magistrat og dens medlemmer samt et kommunalt fællesskab og medlemmerne af fællesskabets organer.

Bortset fra tilfælde, hvor udvalg har en selvstændig kompetence, jf. herom kapitel III, afsnit D.1.6.5., bør kommunalbestyrelsen normalt som ansvarlig for kommunens anliggender være adressat for tilsynsmyndighedens henvendelser, således at kommunalbestyrelsen får lejlighed til at gribe ind og selv rette en ulovlighed. Eventuelle sanktioner vil da også – bortset fra de nævnte tilfælde, hvor udvalg udøver en selvstændig kompetence – skulle rettes imod kommunalbestyrelsen eller dens medlemmer. Dette foreslås ikke ændret.

Udvalget har overvejet, om der er behov for en hjemmel til at anvende sanktionerne annullation og suspension

direkte over for beslutninger truffet af den kommunale forvaltning. I praksis har der ikke vist sig behov herfor. Det vil i øvrigt være vanskeligt at fastlægge, hvornår en forvaltningsmæssig beslutning er truffet. Oftest vil det være sammenfaldende med, at beslutningen bringes til udførelse ved underskrivelsen og afsendelsen af en forvaltningsakt. Udvalget afstår derfor fra at foreslå en sådan udvidelse af sanktionsreglerne.

Udvalget har også overvejet, hvorvidt der er behov for at give kommunaltilsynet hjemmel til at anvende sanktioner over for udvalg nedsat i medfør af KSL § 17, stk. 4. Sådanne udvalg kan blandt deres medlemmer have personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen, herunder kommunalt ansatte. Udvalg i medfør af KSL § 17, stk. 4, vil som udgangspunkt skulle nedsættes under et stående udvalg eller økonomiudvalget og det er en forudsætning, at der ikke ved nedsættelsen af sådanne særlige udvalg gøres indskrænkning i den kompetence, der er tillagt det pågældende stående udvalg eller økonomiudvalget. De særlige udvalg vil typisk alene have forberedende eller rådgivende funktioner, men kommunalbestyrelsen vil tillige kunne tillægge et særligt udvalg en beslutningsret inden for et bestemt, nærmere afgrænset område.

Da § 17, stk. 4-udvalg imidlertid aldrig har en i forhold til kommunalbestyrelsen selvstændig kompetence, finder udvalget ikke grund til at foreslå, at sanktioner skal kunne rettes direkte mod § 17, stk. 4-udvalg eller deres medlemmer. I tilfælde, hvor kommunaltilsynet overvejer lovligheden af et § 17, stk. 4-udvalgs dispositioner, vil der – på samme måde, som når der er spørgsmål om lovligheden af forvaltningens dispositioner – altid blive indhentet en udtalelse fra kommunalbestyrelsen, der herved får lejlighed til at omgøre eller tage afstand fra dispositionen og ellers overtage ansvaret for dispositionen.

Udvalget skal imidlertid pege på, at en udvikling, hvor særlige udvalg i stigende omfang tillægges andre end forberedende eller rådgivende funktioner, harmonerer mindre godt med den kompetence- og arbejdsdeling mellem kommunalbestyrelsen, stående udvalg og forvaltning, som er fundamentet for reglerne herom i KSL. En sådan udvikling forekommer derfor ikke udvalget at være hensigtsmæssig.

2.4.4. Klarhedskriteriet

Det har hidtil været en betingelse for den almindelige kommunale tilsynsmyndigheds anvendelse af sanktioner – navnlig annullation og tvangsbøder – i henhold til KSL § 61, at en ulovlighed fremtræder med en vis klarhed (klarhedskriteriet). Kravet har været rettet mod både det retlige og det faktiske grundlag for at anvende disse sanktioner.

For en nærmere beskrivelse henvises til kapitel III, afsnit D.1.6.2. og D.4.5.

Der har i den juridiske litteratur været diskussion af klarhedskriteriets berettigelse og indhold.

Udvalget har overvejet, om der fortsat bør gælde et sådant klarhedskriterium.

Klarhedskriteriet, der har rod langt tilbage i tilsynsmyndighedernes praksis, må antages at skulle sikre, at tilsynsmyndigheden ved prøvelsen respekterer, at kommunalbestyrelsen har handlefrihed inden for de grænser, lovgivningen sætter.

Kriteriet er ikke udformet på baggrund af en analyse af, hvilket indhold en sådan regel skal have, og kriteriets indhold og rækkevidde har stedse været diskuteret.

I betænkning 996/1983, efter hvilken klarhedskriteriet fik støtte i motiverne til KSL, anførtes, at tilsynsmyndigheden på grund af klarhedskriteriet bør afstå fra indgreb, når ulovligheden ikke er utvivlsom.

Efter udvalgets opfattelse er et krav om, at tilsynsmyndigheden ikke bør anvende sanktioner, hvis tilsynsmyndigheden anser ulovligheden for tvivlsom, en selvfølgelighed. Et sådant krav er blot et andet udtryk for kravet om hjemmel som betingelse for tilsynsmyndighedens anvendelse af sanktioner.

Klarhedskriteriet, som gælder ved sanktionsanvendelse, og som er fastlagt i domspraksis, er imidlertid, jf. UfR 1992, side 699 H, et selvstændigt prøvelseskriterium, som føjer en yderligere betingelse til de krav, der stilles for, at tilsynsmyndigheden kan anvende sanktioner: ulovligheden skal være "klar". Klarhedskriteriet rækker således videre end et almindeligt hjemmelskrav.

Flertallet i udvalget finder, at det af de nedenfor anførte grunde er uheldigt, at der i forhold til

tilsynsmyndighedens anvendelse af sanktioner gælder et særligt klarhedskriterium.

Klarhedskriteriet medfører, at tilsynsmyndighederne skal anlægge en anden vurdering ved afgørelsen af, om betingelserne for anvendelse af sanktioner er opfyldt, end den, som tilsynsmyndighederne selv anlægger, når de afgiver udtalelser om, hvorvidt en kommunal disposition er ulovlig. Vurderingen er også en anden end den, som domstolene anlægger ved prøvelse af forvaltningsakter. Et særskilt klarhedskriterium kendes heller ikke ved andre tilsynsmyndigheder eller ved rekursmyndigheder.

Klarhedskriteriet indebærer endvidere, at kommunaltilsynet også i sager, hvor lovgivningen har til formål at sikre borgernes retssikkerhed, er afskåret fra at anvende sanktioner til at gennemtvinge en lovlige kommunal administration, selv om kommunen overtræder lovgivningen, hvis ulovligheden ikke er klar.

Hertil kommer, at det er uklart, hvilken art og grad af klarhed om, at en kommunal beslutning er ulovlig, der ifølge klarhedskriteriet kræves for, at tilsynet kan anvende sanktioner. Dette kan føre til en usikkerhed om tilsynsmyndighedens sanktionsanvendelse, som er uheldig.

Flertallet finder endvidere, at klarhedskriteriet er egnet til at fjerne fokus fra det væsentlige – hvorvidt kommunens adfærd er ulovlig eller ej – til spørgsmålet om, hvorvidt der er den fornødne klarhed.

Uanset, at klarhedskriteriet formelt kun gælder ved tilsynets anvendelse af sanktioner, har det i praksis haft en vis afsmittende virkning på hele tilsynets virke med sager, hvori sanktionsanvendelse kan blive en mulighed.

Det er af disse grunde efter flertallets opfattelse ønskeligt, at tilsynsmyndighedens vurdering af, hvorvidt der foreligger en ulovlighed eller ej, sker efter samme retningslinier, som gælder for domstolenes vurdering heraf, således at kravet om, at der ved kommunaltilsynets legalitetskontrol skal foreligge en særlig sikkerhed for, at en kommunal beslutning er ulovlig, bortfalder.

På den baggrund foreslår flertallet, at der ses bort fra det hidtil gældende klarhedskriterium. Da kriteriet ikke har støtte i lovens ordlyd, er en lovændring ikke nødvendig. Ændringen kan ske ved at omtale spørgsmålet i bemærkningerne til bestemmelsen om sanktionsanvendelse i KSL, jf. herved bemærkningerne til lovudkastets § 51.

Udvalgets flertal finder grund til at fastslå, at sanktionsanvendelse uden et særligt krav om klarhed ikke vil medføre, at kommunerne bliver udsat for vilkårlig behandling fra kommunaltilsynets side.

Det vil fortsat være tilsynsmyndigheden, som har ansvaret for, at der tilvejebringes tilstrækkelige oplysninger om såvel faktum som jus til at kunne lægge til grund, at der foreligger en ulovlighed. Endvidere indebærer hjemmelskravet, at der ikke må være berettiget tvivl om ulovligheden. Tilsynsmyndigheden vil også uden klarhedskriteriet ved vurderingen af kommunale beslutninger – ligesom domstolene – skulle tage hensyn til, om beslutningerne er truffet på grundlag af skønmæssige eller vage og elastiske lovbestemmelser samt lokalt fastsatte regler.

Som det fremgår af afsnit 4 og 5, foreslår udvalget, at der nedsættes et uafhængigt nævn på syv medlemmer, for hvilket tilsynsmyndighedens afgørelser om anvendelse af sanktioner skal kunne indbringes. Tilsynsmyndighedens afgørelser vil derfor kunne indbringes for dette Tilsynsnævn, Folketingets Ombudsmand og domstolene.

Et mindretal i udvalget (Hans Otto Jørgensen, Birgitte Sørensen og Vibeke Iversen) finder ikke, at der er dokumenteret et behov for afskaffelse af klarhedskriteriet.

Klarhedskriteriet er efter mindretallets opfattelse en væsentlig forudsætning for det statslige tilsyns beføjelser over for de folkevalgte amtsråd/kommunalbestyrelser og indeholder et igennem mange års tilsynspraksis indarbejdet krav om tilbageholdenhed ved anvendelsen af sanktionerne i KSL § 61, specielt i de tilfælde, hvor tilsynsmyndighedens retsanvendelse indebærer anvendelse af vage og elastiske eller egentlige skønmæssige regler. Dette gælder både med hensyn til overtrædelser af speciallovgivningen, hvor tilsynsmyndigheden ikke har særlig fagkundskab til at foretage en selvstændig fortolkning af lovgivningen, og i forhold til kommunalretlige regler, herunder i særdeleshed de uskrevne regler om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldsmagsreglerne), hvor amtsrådene/kommunalbestyrelserne selv skal bidrage til retsudviklingen. Tilsvarende krav om tilbageholdenhed ved anvendelse af sanktionerne i KSL § 61 bør efter mindretallets opfattelse gøre sig gældende i de tilfælde, hvor der ikke kan ske en entydig fastlæggelse af de faktiske

oplysninger.

Især for tvangsbødernes og det personlige ansvars vedkommende er der efter mindretallets opfattelse tale om indgreb, der har en så alvorlig karakter for det enkelte medlem, at klarhedskriteriet bør opretholdes. Der må herved også lægges vægt på, at tilsynsmyndighedernes beslutning om en sådan indgribende sanktionsanvendelse i givet fald sker som resultat af en sagsbehandling, der ikke kan siges at indeholde helt så stærke retssikkerhedsmæssige garantier som en domstolsbehandling. Dette vil efter mindretallets opfattelse fortsat gælde, uanset om der bliver mulighed for, at tilsynsmyndighederne kan foranledige afholdt retslige forhør, og uanset om der, som foreslået, etableres et særligt uafhængigt nævn med betydelig juridisk ekspertise, som kan efterprøve statsamtmandenes afgørelser om sanktioner. Det vil derfor være velbegundet, at der ved opretholdelse af klarhedskriteriet fortsat er en mindre forskel mellem tilsynsmyndighedernes og domstolens bedømmelsesgrundlag, specielt i de tilfælde hvor der er tale om skønsmæssige afgørelser og lignende beslutninger.

Rekurs- og tilsynsmyndigheder inden for speciallovgivningen har som alt overvejende hovedregel et betydeligt snævrere kompetenceområde end de kommunale tilsynsmyndigheder og dermed – i modsætning til kommunaltilsynet – grundlag for at opbygge en særlig fagkundskab inden for det pågældende område. Endvidere har de pågældende rekurs- og tilsynsmyndigheder ikke, mindretallet bekendt, kompetence til at anvende sanktioner, der som de kommunale tilsynsmyndigheders pålæggelse af tvangsbøder og anlæggelse af erstatningssager retter sig mod de enkelte medlemmer af de kommunale råd. Det er derfor tillige velbegundet, at de kommunale tilsynsmyndigheder ved anvendelse af sanktioner er underlagt et klarhedskriterium, som ikke gælder for andre rekurs- og tilsynsmyndigheder.

Mindretallet skal tillige henviser til den præcisering af ombudsmandens bedømmelsesgrundlag i kommunale sager, der følger af ombudsmandslovens § 8, hvorefter ombudsmanden ved bedømmelse af den del af den offentlige forvaltning, der er kommunal, skal tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale selvstyre virker. Efter mindretallets opfattelse er indholdet i denne bestemmelse udtryk for lovgivningsmagts respekt for og anerkendelse af værdien af det lokale og lokalpolitiske selvstyre, og de hensyn, som varetages af klarhedskriteriet ved de kommunale tilsynsmyndigheders sanktionsanvendelse, er efter mindretallets opfattelse af lignende art som de hensyn, der søges tilgodeset ved bestemmelsen i ombudsmandslovens § 8. Ombudsmanden kan ikke pålægge sanktioner hverken over for de kommunale myndigheder eller over for medlemmerne af de kommunale råd. Når lovgivningsmagten alligevel har ønsket at præcisere ombudsmandens pligt til at iagttage de hensyn, som fremgår af ombudsmandslovens § 8, må de hensyn, der varetages af klarhedskriteriet ved de kommunale tilsynsmyndigheders pålæggelse af sanktioner så meget mere anses for berettigede og påkrævede.

Det er således mindretallets samlede opfattelse, at de statslige tilsynsmyndigheder fortsat ikke bør have adgang til ved pålæggelse af sanktioner at "overreferere" de kommunale folkevalgte organers beslutninger i alle tilfælde af uenighed mellem amtsråd/kommunalbestyrelser og tilsynsmyndigheder om retlige spørgsmål, men må afstå herfra, når ulovligheden ikke er utvivlsom. Afklaring af sådanne retlige tvivlsspørgsmål bør som hidtil løses ved en domstolsafgørelse eller ved en lovændring.

2.4.5. Anlæggelse af anerkendelsessøgsmål

I sager, hvor tilsynsmyndigheden har vurderet, at kommunalbestyrelsen har truffet en ulovlig beslutning, der ikke har været klart ulovlig, har det som anført hidtil ikke været muligt for tilsynsmyndigheden at anvende sanktioner. Såfremt tilsynsmyndighedens vejledende udtalelse om spørgsmålet ikke har fået kommunalbestyrelsen til i disse sager at administrere i overensstemmelse med lovgivningen, har tilsynsmyndighedens eneste mulighed for at gennemtvinge sin retsopfattelse over for kommunalbestyrelsen været anlæggelse af anerkendelsessøgsmål, hvorved kommunalbestyrelsen tilpligtes at anerkende, at den har truffet en ulovlig beslutning.

Som omtalt i kapitel III, afsnit F.2.1.3., fandt Vestre Landsret i en dom af 18. april 2000, at tilsynsrådet ikke havde den fornødne retlige interesse i at få en konkret sag prøvet ved et anerkendelsessøgsmål. Tilsynsrådet havde under sagen oplyst, at der efter dets opfattelse ikke var tvivl om, at den sagsøgte kommune havde truffet en ulovlig afgørelse.

Udvalget kan tilslutte sig, at der i sager, hvor der er det fornødne grundlag for at anvende sanktioner, ikke er behov for og derfor fortsat heller ikke bør være mulighed for at anlægge anerkendelsessøgsmål.

Hvis det ikke længere skal være en betingelse for anvendelse af sanktioner, at den ulovlige beslutning fremtræder

med en vis klarhed, vil der derfor ikke for fremtiden være behov for at anlægge anerkendelsessøgsmål på grund af tvivl om, hvorvidt ulovligheden er af en sådan klarhed, at et særskilt klarhedskriterium er opfyldt.

Derimod bør der efter udvalgets opfattelse fortsat være mulighed for at anlægge anerkendelsessøgsmål i sager, hvor der af anden årsag ikke er det fornødne grundlag for anvendelse af sanktioner – f.eks. på grund af tvivl om de faktiske omstændigheder.

2.4.6. Pligt til sanktionsanvendelse

Kommunaltilsynet har pligt til at træffe de nødvendige forholdsregler for at sikre en kommunalbestyrelses overholdelse af gældende regler, men tilsynsmyndigheden er ikke forpligtet til at anvende sanktioner, hvis ulovligheder kan afhjælpes med mindre indgribende reaktioner. For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til kapitel III, afsnit D.1.6.4.

Udvalget finder, at sanktioner som hidtil først bør anvendes, hvis en ulovlighed ikke kan afhjælpes med mindre indgribende midler, og anvendelsen af sanktioner i øvrigt konkret må anses for påkrævet.

Der er efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for at opstille generelle betingelser for, i hvilke tilfælde der er pligt til sanktionsanvendelse, da der i det enkelte tilfælde skal foretages en konkret afvejning af, om det er påkrævet.

Vedrørende kommunaltilsynets pligt til at yde bistand til at få en kommune til at efterleve en afgørelse fra en rekursmyndighed eller lovbestemt sektortilsynsmyndighed er pligten begrænset til tilfælde, hvor den pågældende rekurs- eller tilsynsmyndighed ikke har egne tilstrækkelige midler til at få kommunen til at efterleve afgørelsen. Der henvises herved til kapitel III, afsnit G.1.5. og G.2.1.

Udvalget foreslår ikke ændringer heraf.

3. Tilsynets godkendelsesbeføjelser

3.1. Oversigt

Som nærmere beskrevet i kapitel III, afsnit D.2., har kommunaltilsynet udviklet sig fra et tilsyn, hvor godkendelsesbeføjelserne var det væsentligste virkemiddel, til et tilsyn, hvor muligheden for efterfølgende sanktionsanvendelse eller anden efterfølgende reaktion er det centrale.

Denne udvikling indebærer ud over et skift fra en forudgående godkendelse til et efterfølgende tilsyn også den ændring, at tilsynsmyndighederne nu i næsten alle tilfælde alene kan vurdere lovligheden af kommunernes dispositioner, hvorimod godkendelsesbeføjelserne også omfattede en vurdering af dispositionernes hensigtsmæssighed.

I dag har de kommunale tilsynsmyndigheder således kun ganske få godkendelsesbeføjelser:

- samtykke til tilsagn om regelmæssige ydelser o.l. samt pådragelse af solidarisk hæftelse, jf. §§ 10 og 11 i bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier (bekendtgørelse nr. 989 af 17. december 1998 som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 493 af 31. maj 2000), jf. KSL §§ 55 og 57
- godkendelse af aftaler mellem kommuner, som vil medføre indskrænkninger i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter lov om kommunernes styrelse samt godkendelse og eventuel fastsættelse af vilkårene for ophævelsen af sådanne aftaler, jf. KSL § 60
- godkendelse af kommunens revision og samtykke til afskedigelse af revisionen, jf. KSL § 42, stk. 1
- samtykke til undladelse af offentligt udbud ved kommuners salg af fast ejendom, jf. § 2, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991, jf. KSL § 68

Kun ca. 8 % af tilsynsmyndighedernes sager oprettet i 1996 var godkendelsessager.

Herudover har Indenrigsministeriet som ressortmyndighed – men ikke som tilsynsmyndighed – enkelte

godkendelsesbeføjelser, f.eks. godkendelse af magistratskommuners styrelsesvedtægter, kommunenavne og lånedispensationer samt fastsættelse af bestemmelser i styrelsesvedtægten, der afviger fra bestemmelser i den kommunale styrelseslov, og vedtagelse af andre styreformer end de, der er nævnt i loven, jf. KSL § 65, stk. 1 og 2.

3.2. Udvalgets overvejelser

Baggrunden for godkendelsesbeføjelserne må generelt findes i interessen i at styre kommunernes dispositioner på de omhandlede områder og dermed hensynet til at sikre en både lovlig og hensigtsmæssig forvaltning. Hertil kommer, at godkendelsesbeføjelserne giver mulighed for at følge med i kommunernes dispositioner og dermed følge udviklingen generelt på disse områder. Denne styringsmetode er gradvist forladt til fordel for styring ved generelle regler og efterfølgende legalitetstilsyn.

Det er udvalgets opfattelse, at en vurdering af kommunaltilsynets få tilbageværende godkendelsesbeføjelser bør ske enkeltvis for hver af beføjelserne. Nedenstående afsnit indeholder således en gennemgang af de overordnede hensyn bag de enkelte godkendelsesbeføjelser og en principiel overordnet vurdering af deres hensigtsmæssighed og berettigelse.

Vedrørende udvalgets overvejelser om, hvorvidt de omhandlede godkendelsesbeføjelser også i fremtiden bør varetages af tilsynsmyndighederne henvises til afsnit 4.3.2. nedenfor.

3.2.1. Samtykke til tilsagn om regelmæssige ydelser o.l. samt pådragelse af solidarisk hæftelse

Efter KSL § 55, stk. 1, kan indenrigsministeren fastsætte regler om kommunernes låntagning og lignende dispositioner. Efter KSL § 57 kan indenrigsministeren fastsætte regler om kommunalbestyrelsens adgang til at forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti samt ved tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende, som kommunen efter loven ikke er forpligtet til at præstere.

Sådanne regler er fastsat i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 989 af 17. december 1998 som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 493 af 31. maj 2000 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier. I bekendtgørelsen er der fastsat nogle generelle begrænsninger for kommunernes låntagning, som Indenrigsministeriet efter bekendtgørelsens §§ 13 og 14 dog i et vist omfang kan dispensere fra. Herudover er der – i §§ 10 og 11 – fastsat regler om, at tilsynsmyndighedens samtykke kræves til en kommunes tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende, som kommunen ikke efter lovgivningen er forpligtet til at præstere, samt til kommunens pådragelse af solidarisk hæftelse.

Baggrunden for reglerne om kommunernes låntagning er såvel et finanspolitisk begrundet ønske om styring af de kommunale drifts- og anlægsudgifter som et ønske om styring og begrænsning af de økonomiske risici, som kommunerne påtager sig. Den generelle regulering af kommunernes låntagning med lånerammer og dispensationsmuligheder er anset for velegnet til at opfylde disse mål.

Tilsynsmyndighedernes godkendelsesbeføjelser i lånebekendtgørelsens §§ 10 og 11 har først og fremmest deres baggrund i ønsket om at styre og begrænse de økonomiske risici, som kommunerne påtager sig. Hertil kommer, at reglerne giver tilsynsmyndighederne indblik i, hvilke former for finansielle dispositioner ud over låntagning kommunerne engagerer sig i.

De dispositioner, der kræver godkendelse efter lånebekendtgørelsens §§ 10 og 11, kan være en række meget forskelligartede dispositioner, og det er således ikke på samme måde som med låneadgangen nærliggende at foretage en generel regulering af kommunernes adgang til at påtage sig sådanne dispositioner. Hertil kommer, at det normalt ikke vil være muligt som led i et efterfølgende tilsyn at annullere kommunale dispositioner, der måtte være gennemført i strid med sådanne generelle regler. På denne baggrund forekommer godkendelsesbeføjelserne i lånebekendtgørelsens §§ 10 og 11 velbegrundede.

3.2.2. Godkendelse af aftaler mellem kommuner, som vil medføre indskrænkninger i den enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter lov om kommunernes styrelse, og godkendelse og eventuel fastsættelse af vilkårene for ophævelse af sådanne aftaler

Efter KSL § 60, stk. 1, kræver aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkninger i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter loven, tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.

Efter KSL § 60, stk. 3, skal vilkårene for ophævelse af sådanne aftaler endvidere godkendes af tilsynsmyndigheden, og i tilfælde af uenighed mellem deltagerne fastsættes af denne.

Kravet om godkendelse omfatter bl.a. aftaler, hvorved et særligt fællesskabsorgan tillægges kompetence til at træffe beslutninger, der forpligter de deltagende kommuner i økonomisk henseende. Godkendelseskravet omfatter endvidere aftaler, hvorved en eller flere deltagende kommuner påtager sig vedvarende forpligtelser, når aftalen ikke kan opsiges inden for et kortere åremål. Tilsvarende kan aftaler, der forpligter en kommunalbestyrelse til ikke at iværksætte foranstaltninger på et område, idet kompetencen er overdraget til det kommunale fællesskab, være omfattet af kravet om godkendelse.

Baggrunden for kravet om tilsynsmyndighedens godkendelse af aftaler mellem kommuner, som medfører indskrænkninger i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser, er, at disse aftaler indebærer en fravigelse af den i KSL fastsatte forvaltningsstruktur for kommunerne, jf. KSL § 2, hvorefter kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Godkendelsen skal således sikre, at kommunallovgivningens regler ikke vilkårligt tilsidesættes ved aftalen. Godkendelsesbeføjelsen i henhold til KSL § 60 forekommer på denne baggrund efter udvalgets opfattelse velbegrundet.

3.2.3. Godkendelse af revisionen og samtykke til afskedigelse af revisionen

Efter KSL § 42, stk. 1, skal kommunens sagkyndige revision godkendes af tilsynsmyndigheden, ligesom afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Det påhviler revisionen at påse, at kommunens økonomiske forvaltning er i overensstemmelse med lovgivningen og med indgåede aftaler, samt at kommunens økonomiske dispositioner er sket i overensstemmelse med kommunens årsbudget og øvrige bevillingsmæssige rammer. Revisionen skal desuden vurdere, om forvaltningen af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk forsvarlig og hensigtsmæssig måde.

Tilsynsmyndigheden påser i forbindelse med godkendelsen af ansættelsen af revisionen bl.a. revisionens uafhængighed af kommunen, og tilsynsmyndigheden vil kunne trække sin godkendelse af revisionen tilbage, f.eks. hvis revisionen har bragt sin uafhængighed i fare ved at deltage i eller tage medansvar for kommunale beslutninger, jf. KSL § 42, stk. 5.

Kravet om tilsynsmyndighedens godkendelse af ansættelse og afskedigelse af revisionen er efter udvalgets vurdering velbegrundet, idet godkendelsen medvirker til at sikre revisionens uafhængighed.

3.2.4. Samtykke til undladelse af offentligt udbud ved kommuners salg af fast ejendom

Efter KSL § 68, stk. 1, der blev indsat i den kommunale styrelseslov i 1991 (lov nr. 385 af 6. juni 1991), må salg af kommunens faste ejendomme ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Indenrigsministeren kan dog fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud.

Sådanne regler er fastsat i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme. I bekendtgørelsen er angivet en række tilfælde, hvor udbud kan undlades, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 1 og 2. Herudover er det i bekendtgørelsens § 2, stk. 3, fastsat, at offentligt udbud med tilsynsmyndighedens samtykke kan undlades ved mageskifter samt ved salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud.

Formålet med reglerne om offentlig udbud i forbindelse med salg af kommunens faste ejendomme er at sikre, at offentligheden får kendskab til, at kommunale ejendomme er udbudt til salg, og at alle derved på lige fod får mulighed for at komme i betragtning som købere af en kommunal ejendom. Muligheden for købstilbud fra en bredere kreds vil også kunne føre til, at der opnås de for ejendommen bedste købstilbud. Desuden vil kommunen kunne sikre sig imod kritik af, at der ved et ejendomssalg skulle være sket en usaglig begunstiggelse af køber.

I forbindelse med vedtagelsen af loven i 1991 blev det vurderet, at der i forbindelse med kravet om offentligt

udbud er behov for regler, der muliggør undtagelse herfra, herunder en "generalklausul", hvorefter undtagelse kan ske, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, der kan begrunde undladelse af offentligt udbud.

Kravet om, at sådanne undtagelser skal godkendes af tilsynsmyndigheden, har sin baggrund i, at "generalklausulen" ikke skal kunne bruges til at omgå lovens klare hovedregel om offentligt udbud. Undtagelsesbestemmelsen er således kun tænkt anvendt i ganske særlige tilfælde.

Efter udvalgets opfattelse må forudgående godkendelse – frem for efterfølgende tilsyn – antages at være den mest hensigtsmæssige måde at opnå dette mål. Der må herved lægges vægt på, at hensynet til køberen vil gøre det umuligt for tilsynsmyndigheden efterfølgende at annullere en kommunal ejendomshandel, der er gennemført i strid med KSL § 68.

4. Tilsynets organisation

Efter den eksisterende ordning fører tilsynsrådene tilsyn med primærkommunerne, mens Indenrigsministeriet fører tilsyn med amtskommunerne, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Hovedstadens Sygehusfællesskab og Hovedstadens Udviklingsråd. Endvidere fører Indenrigsministeriet tilsyn med tilsynsrådene og er rekursinstans i forhold til tilsynsrådernes afgørelser om sanktionsanvendelse og i godkendelsessager.

I kraft af Indenrigsministeriets rolle som rekursinstans og som tilsynsmyndighed for tilsynsrådene indebærer den eksisterende struktur, at der for primærkommunernes vedkommende er to tilsynsinstanser, mens der for så vidt angår de øvrige kommunale enheder kun er én tilsynsinstans.

Som det fremgår af den statistik, som er gengivet i kapitel III, afsnit D.4., er der små forskelle mellem sagskategorierne og de retlige spørgsmål i de legalitetstilsynssager, der vedrører primærkommuner, og dem, der vedrører amtskommuner. Uanset disse små forskelle er tilsynets karakter imidlertid den samme. I alle tilfælde er der tale om et legalitetstilsyn, som indebærer vurdering af faktum og fortolkning af lovgivning, men som ikke indebærer vurderinger af hensigtsmæssigheden af de kommunale dispositioner.

Den eksisterende organisation er navnlig historisk betinget. Den medfører imidlertid, at der ville opstå habilitetsmæssige problemer, hvis tilsynsrådene førte tilsyn med amtskommunerne, idet amtsrådsmedlemmer deltager i tilsynsrådernes behandling af sagerne.

Efter udvalgets opfattelse skal kommunaltilsynets karakter af legalitetstilsyn bevares, jf. afsnit 2. Når bortses fra de nævnte habilitetsmæssige problemer, forekommer det ikke velbegrunder, at tilsynet med kommuner og amtskommuner føres af forskellige typer myndigheder, eller at der for så vidt angår sager vedrørende amtskommunerne kun er én tilsynsinstans, mens der er to i sager vedrørende tilsyn med primærkommunerne.

Udvalgets flertal foreslår en helt ny struktur for tilsynet, hvor det primære tilsyn både med kommuner og amtskommuner henlægges til statsamtmandene (og overpræsidenten i København), mens funktionen som rekursinstans i forhold til statsamtmandene henlægges til et nyoprettet uafhængigt Tilsynsævn, der tillige får tillagt visse koordinerende, overordnede tilsynsbeføjelser. Denne nye struktur gennemgås nærmere nedenfor.

Et mindretal i udvalget (Birgitte Sørensen) mener, at der forsat bør være et centralt tilsyn med amtskommunerne, eller et samlet centralt tilsyn med både kommuner og amtskommuner. Der henvises til afsnit 4.2.

4.1. Politikeres deltagelse i tilsynet

Fire af tilsynsrådernes fem medlemmer er politikere, og indenrigsministeren, på hvis vegne Indenrigsministeriet udøver kommunaltilsynet, er politiker.

Der er i den juridiske litteratur fremført generel kritik af den politiske deltagelse i tilsynet, ligesom det er anført, at den politiske deltagelse i tilsynet ikke er så velbegrunder som tidligere, hvor tilsynet i langt højere grad end nu havde karakter af et hensigtsmæssighedstilsyn.

Som der nærmere er redegjort for i kapitel III, afsnit D.2., har kommunaltilsynet udviklet sig fra et tilsyn baseret på forudgående godkendelse af kommunernes dispositioner til efterfølgende kontrol. Denne udvikling har også medført, at tilsynsmyndighederne nu i næsten alle tilfælde alene påser lovligheden af kommunale dispositioner, hvorimod godkendelsesbeføjelserne – hvoraf der kun resterer ganske få – også omfattede en vurdering af dispositionernes hensigtsmæssighed.

Når tilsynsmyndighedernes opgave nu altovervejende er at tage stilling til, hvorvidt kommunernes dispositioner er i overensstemmelse med lovgivningen, er det efter udvalgets flertals opfattelse ikke længere nødvendigt for løsningen af tilsynets opgaver, at der i tilsynet deltager kommunalpolitikere. Noget andet har efter flertallets opfattelse gjort sig gældende, dengang tilsynet i langt højere grad, end det er tilfældet i dag, foretog vurderinger af den økonomiske hensigtsmæssighed af kommunernes dispositioner.

Kendskab til og forståelse for kommunestyret og dets vilkår er væsentligt i forbindelse med udøvelsen af tilsynet. Tilstedeværelse af disse egenskaber hos tilsynsmyndighederne kan imidlertid efter udvalgets flertals opfattelse tilgodeses uden politisk deltagelse, jf. herved nedenfor afsnit 4.2 om statsamtmandene og afsnit 5 om Tilsynsnævnet.

Politikeres deltagelse i tilsynet med primærkommunerne har været anset som medvirkende til at give tilsynets afgørelser vægt over for kommunerne. De statistiske oplysninger, som udvalget har indhentet, viser, at der kun i meget få tilfælde blev afgivet dissens ved tilsynsrådenes afgørelse af sager. Det er udvalgets opfattelse, at den betydning for autoriteten i tilsynsrådenes afgørelser, som kan have været væsentlig i årene efter kommunalreformen i 1970, i dag er svindende. Hertil kommer, at det er uheldigt, hvis tilsynsmyndighedernes organisation kan give anledning til den opfattelse, at tilsynsmyndighedernes afgørelser er underkastet politisk styring. Dette gælder, uanset om en sådan opfattelse er berettiget eller ej. Det er udvalgets opfattelse, at det må tillægges væsentlig betydning, at tilsynsmyndighederne generelt nyder tillid, og at der ikke er grundlag for antagelser af, at myndighederne – som led i et tilsyn, der er af ren retlig karakter – træffer politiske afgørelser.

Udvalget har overvejet, om tilsynet burde samles i Indenrigsministeriet. Dette kan udvalgets flertal af flere grunde ikke anbefale, jf. afsnit 4.2. Flertallet har herved også bl.a. lagt vægt på, at den øverste tilsynsinstans bør være uafhængig og ikke underlagt en politisk ledelse, samt at en ny struktur for tilsynet bør give mulighed for, at tilsynsmyndighedernes afgørelser om sanktionsanvendelse kan behandles i to instanser.

Sammenfattende er det således udvalgets flertals opfattelse, at det ikke er ønskeligt, at legalitetstilsynet placeres hos organer, der har politisk deltagelse.

Som følge af, at tilsynet først og fremmest har karakter af et legalitetstilsyn, er det derimod udvalgets flertals opfattelse, at den juridiske deltagelse i tilsynet bør sikres og styrkes, jf. afsnit 4.2. og afsnit 5.2.2., hvor der stilles forslag om, at henholdsvis statsamtmanden og medlemmerne af det Tilsynsnævn, som udvalget foreslår oprettet, skal være jurister.

Vedrørende mindretallets opfattelse henvises til afsnit 4.2.

4.2. Lokalt eller centralt tilsyn

Et lokalt tilsyn indebærer, at tilsynsmyndigheden har lokalkendskab og lokal kontakt.

Som det fremgår af kapitel III, afsnit D.4., udgør responderende virksomhed efter anmodning fra kommunerne en væsentlig del af tilsynsmyndighedernes virke. Det gælder både den virksomhed, som består i vejledende skriftlige udtalelser forud for en kommunal beslutning, og den mere formløse telefoniske rådgivning.

Det er efter udvalgets opfattelse rigtigt, at denne virksomhed har en central placering i tilsynsmyndighedernes virke, idet forudgående juridisk rådgivning kan medvirke til at undgå ulovligheder og lette den kommunale administration. Ikke mindst for små kommuner, hvor administrationens juridiske ressourcer er relativt begrænsede, må muligheden for forudgående vejledning anses for at være væsentlig. Det er samtidig udvalgets flertals opfattelse, at den responderende virksomhed lettes af, at tilsynsmyndigheden er lokalt placeret og har lokal kontakt. Det vil kunne være mere nærliggende for en ansat i den kommunale administration at rette en uformel

henvendelse om et tvivlsspørgsmål til en lokal myndighed, hvis ansatte man i kraft af jævnlig kontakt kender i forvejen, end til en central instans.

Endvidere finder udvalgets flertal, at såvel lokal kontakt som lokalkendskab i almindelighed vil lette udøvelsen af tilsynet, både i tilfælde, hvor en tilsynssag er opstået, og i tilfælde, hvor den er på vej til at opstå. Ofte vil en lokal tilsynsmyndighed ved en uformel kontakt kunne udvirke, at kommunen f.eks. ændrer eller genoptager behandlingen af en sag, hvori kommunen er på vej til at disponere – eller måske i første omgang har disponeret – i strid med loven. Herudover vil en lokal tilsynsmyndighed i mange tilfælde, bl.a. gennem den lokale presse, have lettere ved at følge med i kommunens administration og dermed være i stand til at gribe ind over for ulovligheder på et tidligere tidspunkt end en central instans.

Det anførte taler efter udvalgets flertals opfattelse stærkt for, at tilsynet bør udøves lokalt.

Heroverfor kan det anføres, at én central myndighed i almindelighed har lettere ved at oparbejde erfaring, ekspertise og en ensartet praksis, end et større antal lokale tilsynsmyndigheder.

Imidlertid er det udvalgets flertals vurdering, at de lokale tilsynsmyndigheders (tilsynsrådernes) sagsantal allerede under den nuværende struktur, hvor de kun behandler primærkommunernes sager, har en sådan størrelse, at den fornødne erfaring og ekspertise er til stede. Herudover vil de lokale tilsynsmyndigheders sagsantal – og dermed også muligheden for at oparbejde ekspertise og erfaring – øges, såfremt tilsynet med kommuner og amtskommuner samles hos de lokale myndigheder.

Endvidere vil det efter udvalgets opfattelse være naturligt, at de lokale tilsynsmyndigheder sørger for en koordinering af deres praksis, ligesom det nedenfor beskrevne Tilsynsnavn, bl.a. gennem offentliggørelse af sine beslutninger, vil have en styrende funktion. Det er på den baggrund udvalgets flertals opfattelse, at en model, hvor tilsynet – ligesom nu, hvor tilsynsrådene fører tilsyn med primærkommunerne – placeres lokalt, er den mest hensigtsmæssige.

Under hensyn til, at det sammenfattende er udvalgets flertals opfattelse, at det ikke er velbegrundet, at tilsynet med amtskommuner og kommuner føres af forskellige typer myndigheder, eller at der for så vidt angår sager vedrørende amtskommunerne kun er én tilsynsinstans, mens der er to i sager vedrørende tilsyn med primærkommunerne, at tilsynet ikke bør have politisk deltagelse, og at tilsynet bør placeres lokalt, foreslår udvalgets flertal, at tilsynet med kommuner og amtskommuner varetages af statsamtændene.

Valget af statsamtmanden som den myndighed, der skal varetage tilsynet, er begrundet i, at statsamtmanden i kraft af de andre opgaver, statsamtet varetager, herunder sekretariatsbetjeningen af det sociale nævn og af det psykiatriske patientklagenævn og som rekursinstans på byggeområdet, har en bred berøringsflade til lokalområdet og kommunerne samt indsigt i de lokale forhold. Hertil kommer, at statsamtet i forvejen råder over en administration, der har den nødvendige faglige, juridiske ekspertise. Endelig har statsamtmanden og administrationen i kraft af deres hidtidige virke som henholdsvis formand og sekretariat for tilsynsrådet en erfaring, der giver de bedste forudsætninger for at løse opgaven.

I dag har alle statsamtænd juridisk kandidateksamen, og det har også – med ganske enkelte undtagelser – været tilfældet tidligere. For at sikre den juridiske deltagelse i tilsynet foreslår udvalget imidlertid, at der, som det tidligere har været tilfældet, stilles krav om, at statsamtmanden skal være jurist.

Et mindretal i udvalget (Birgitte Sørensen) mener, at der fortsat bør være ét centralt tilsyn med amtskommunerne, eller et samlet centralt tilsyn med både amtskommuner og kommuner. Tilsynet kan som hidtil placeres i Indenrigsministeriet eller i et andet centralt organ med samme ekspertise. Det er afgørende for amtskommunerne, at de få tilsynssager, der vedrører amtskommunerne, alle behandles et og samme sted. Mindretallet går således imod flertallets forslag om at lægge tilsynet med amtskommunerne hos de fjorten statsamter, hvorefter amtskommunerne får hver sin tilsynsmyndighed.

Det er vigtigt at sikre høj faglighed og ekspertise ved afgørelser af tilsynssager, så der skabes tillid til de afgørelser, der træffes, og vejledninger, der afgives. Dette vejer tungere, end at statsamterne skulle have større lokalkendskab og lokal kontakt, som flertallet lægger vægt på. For amtskommunerne, der er store administrative enheder, er det væsentligere, at man kan få vejledning et centralt sted, hvor der er kendskab til og også sker behandling af alle sager om amtslige forhold, og hvor der kan forventes større viden og erfaring. De sager, hvor

der kan være tvivl om fortolkning af reglerne for amtskommuner og kommuners virksomhed, vil endvidere ofte have politiske aspekter, og sådanne sager behandles bedst hos en myndighed tæt på det politiske niveau.

Der kan ikke forventes samme tillid til vejledninger og afgørelser fra et statsamt som fra Indenrigsministeriet med den samlede ekspertise på området. I betænkningen kapitel III, afsnit D.4. er der en opgørelse over et års tilsynssager. Det fremgår af kapitel III, afsnit D.4.7., herunder fig. 17 og 18, at ministeriet over for de lokale tilsynsråd oftere har udtalt en anden retsopfattelse eller anmodet tilsynsrådene om at genoptage sagernes behandling, end ministeriet har gjort over for amtskommunerne.

Mindretallet kan gå ind for oprettelse af et Tilsynsnævn, men mener ikke, at det kan opveje de væsentlige ulemper, det medfører, at tilsynet henlægges til statsamterne. Afgørelser om sanktionsanvendelse, hvoraf der er ganske få, kan indbringes for Tilsynsnævnet, men øvrige sager kan ikke påklages til nævnet. Der kan heller ikke indhentes vejledende udtalelser fra nævnet.

Mindretallet mener endvidere, at der ikke bør stilles krav om, at de medlemmer, der udpeges af de kommunale parter, skal være jurister. Der bør være mulighed for, at de kommunale parter kan udpege politikere som medlemmer, når de udgør et mindretal i nævnet. Lokalpolitikere har direkte kendskab til kommunestyret og vilkårene herfor, og det er væsentligt, at denne viden kan være repræsenteret i nævnet.

4.3. Statsamtændenes tilsyn

4.3.1. De myndigheder, der føres tilsyn med

At tilsynet samles hos statsamtændene, og at indenrigsministeren ikke længere skal være tilsynsmyndighed, indebærer, at statsamterne skal føre tilsyn med alle de myndigheder, som tilsynsrådene og indenrigsministeren i dag fører tilsyn med. Dette betyder, at den enkelte statsamtmand ud over tilsynet med kommunerne i amtet også skal føre tilsyn med amtskommunen, ligesom tilsynet med kommunale fællesskaber, herunder fællesskaber, hvori amtskommuner deltager, skal varetages af statsamtmanden.

Udvalgets flertal foreslår endvidere, at tilsynet med Københavns og Frederiksberg Kommuner henlægges til overpræsidenten, således at tilsynet overalt udøves lokalt og uden politisk deltagelse. Under hensyn til sammenhængen mellem funktionen som tilsynsmyndighed og statsamtets funktioner i forbindelse med behandlingen af rekursager på det sociale område skal udvalget i den forbindelse pege på muligheden for at henlægge sekretariatsbetjeningen af Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner til Overpræsidiets.

Indenrigsministeriet fører i dag tilsyn med enkelte særlige kommunale enheder, Hovedstadens Sygehusfællesskab og Hovedstadens Udviklingsråd. Udvalgets flertal finder, at hensynet til, at tilsynet bør være uden politisk deltagelse, er ligeså tungtvejende for disse enheder som for de øvrige, og finder derfor ikke anledning til for disses vedkommende at fravige den foreslåede struktur. Flertallet forslår derfor, at også tilsynet med disse skal varetages af overpræsidenten.

4.3.2. Sagstyperne

Den foreslåede model indebærer, at statsamterne – hvortil Overpræsidiets i denne sammenhæng medregnes – skal varetage det legalitetstilsyn, som tilsynsrådene og Indenrigsministeriet varetager i dag.

Efter den gældende ordning påhviler der herudover tilsynsmyndighederne – tilsynsrådene og Indenrigsministeriet – en række godkendelsesbeføjelser, jf. kapitel III, afsnit D.2., og afsnit D.3. i nærværende kapitel.

Afgørelsen i de enkelte godkendelsessager omfatter ud over en vurdering af dispositionens lovlighed også ofte en hensigtsmæssighedsvurdering. Den struktur, som udvalgets flertal foreslår for kommunaltilsynet, tager med en styrkelse af tilsynets juridiske islæt navnlig sigte på legalitetstilsynet. Udvalget har derfor overvejet, hvorvidt den foreslåede ændring af strukturen bør føre til, at godkendelsesbeføjelserne ikke i fremtiden skal varetages af tilsynsmyndighederne, men i stedet af Indenrigsministeriet som i forvejen i dets egenskab af ressortmyndighed behandler en del godkendelsessager, jf. kapitel III, afsnit D.2.

Også i godkendelsessagerne er den retlige vurdering imidlertid væsentlig – og i mange tilfælde afgørende. Hertil kommer, at elementer af godkendelsesvirksomhed og legalitetstilsyn ofte vil være blandet i sagerne, hvorfor det kan være u hensigtsmæssigt at placere den ene del hos ressortmyndigheden og den anden del hos tilsynsmyndigheden. Endelig er kendskab til de lokale forhold ofte nyttig ved varetagelsen af visse af godkendelsesbeføjelserne.

På denne baggrund har udvalget ikke fundet grundlag for at stille forslag om, at godkendelsesbeføjelserne helt eller delvis overføres til Indenrigsministeriet som ressortmyndighed.

Udvalget foreslår derfor, at statsamterne skal varetage de godkendelsesbeføjelser, som tilsynsmyndighederne varetager i dag. Herudover vil det være statsamterne, der i fremtiden skal modtage kommunernes årlige regnskaber, jf. lovudkastets § 52, stk. 2.

4.4. Forholdet mellem statsamtændene og Indenrigsministeriet

Udvalgets flertals model indebærer, at Indenrigsministeriet ikke fremover skal være en kommunal tilsynsmyndighed, idet tilsynet skal varetages af statsamterne, samt at Indenrigsministeriet ikke skal varetage den overordnede tilsynsfunktion eller behandle rekursager, idet disse opgaver henlægges til et Tilsynsnævn.

Det antages, at der som udgangspunkt består et over- og underordningsforhold mellem Indenrigsministeriet og statsamterne.

Når funktionen som overordnet tilsyns- og rekursinstans henlægges til et uafhængigt nævn, der tillige skal have visse styringsbeføjelser over for statsamternes tilsynspraksis, er det udvalgets opfattelse, at de sædvanlige over- og underordningsbeføjelser mellem Indenrigsministeriet og statsamterne i forbindelse med behandlingen af tilsynssager skal afskæres, jf. lovudkastet § 47, stk. 3.

Efter KSL § 47, stk. 2, kan indenrigsministeren fastsætte forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådernes beføjelser. Hjemlen har tidligere været anvendt i forbindelse med tilsynsrådernes godkendelsesbeføjelser, navnlig vedrørende kommunal låntagning, men der er ikke i dag fastsat forskrifter i henhold til bestemmelsen.

Udvalget har overvejet, hvorvidt indenrigsministeren som følge af sit ressortansvar for kommunaltilsynet bør have en tilsvarende beføjelse til at fastsætte generelle regler om statsamternes virke som tilsynsmyndigheder. Udvalget mener ikke, at der er behov herfor – hverken vedrørende legalitetstilsynet eller de få tilbageværende godkendelsesfunktioner. Udvalget finder også, at en sådan beføjelse for ministeren ville harmonere mindre godt med, at den overordnede tilsynsfunktion henlægges til et uafhængigt nævn.

Når Indenrigsministeriet ikke længere i kraft af sin stilling som øverste tilsynsmyndighed har en styrende funktion på de områder, hvor der er fastsat godkendelseskrav, kan det imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke udelukkes, at der kan være behov for, at ministeriet som ressortmyndighed fastsætter mere udførlige materielle regler end dem, der er gældende i dag, vedrørende de spørgsmål, som er omfattet af godkendelseskravene. Det falder imidlertid uden for udvalgets opgaver at stille konkrete forslag herom.

Udvalget foreslår således, at de sædvanlige over- og underordningsbeføjelser mellem Indenrigsministeriet og statsamterne i forbindelse med behandlingen af tilsynssager afskæres, herunder at indenrigsministeren ikke gives beføjelse til at fastsætte generelle regler for statsamternes udøvelse af deres beføjelser som kommunal tilsynsmyndighed.

Udvalget foreslår endvidere, at der for at undgå tvivl fastsættes en bestemmelse i lov om kommunernes styrelse, hvorefter statsamtændene i udøvelsen af tilsynet ikke er undergivet indenrigsministerens instruktioner.

Dette indebærer ikke ændringer i det forhold, at Indenrigsministeriet fortsat vil have det budget- og personalemæssige ansvar for statsamterne.

5. Tilsynsnævnet

Det er et væsentligt motiv bag udvalgets overvejelser om at ændre kommunaltilsynets struktur, at en omorganisering skal medvirke til at fremme retssikkerheden og styrke tilliden til tilsynets afgørelser. En betryggende og tillidvækkende organisering af tilsynsmyndighederne er ikke blot i borgernes interesse, men en forudsætning for at fastholde og udbygge det kommunale selvstyre.

Som et første led heri er det udvalgets opfattelse, at det bør sikres, at der i alle tilfælde er mulighed for, at kommunalbestyrelsen eller de berørte kommunalbestyrelsesmedlemmer kan få prøvet tilsynsmyndighedens afgørelser om sanktionsanvendelse i yderligere en instans. Dette er ikke tilfældet for alle sager i dag, idet navnlig sager vedrørende amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg Kommuner alene kan behandles af Indenrigsministeriet.

Herudover finder udvalgets flertal, at der som led i en omorganisering af tilsynet må ske en styrkelse af det juridiske element i tilsynets sagsbehandling på alle niveauer og en afvikling af den politiske deltagelse heri.

Ud over den i afsnit 4.1. omtalte almene kritik af den politiske deltagelse i tilsynet, er der også i litteraturen mere specielt fremført kritik af indenrigsministerens rolle som øverste tilsynsmyndighed.

Det har, jf. afsnit 4.1., været vigtigt for udvalget i forbindelse med forslaget om en ny struktur for kommunaltilsynet at tage hensyn til kritik af, at tilsynsmyndighederne – som led i et retligt tilsyn – kan træffe politiske afgørelser. Tilsvarende gælder naturligvis den mere specielle kritik af indenrigsministeriets rolle som øverste tilsynsmyndighed.

Uanset om kritikken anses for berettiget eller ej, er det således udvalgets flertals opfattelse, at kompetencen til at behandle klager på tilsynsområdet ikke bør placeres hos indenrigsministeren eller i øvrigt hos en myndighed, der er i et underordningsforhold til en minister.

Det er derfor udvalgets flertals forslag, at klageinstansen på tilsynsområdet bliver et centralt uafhængigt kollegialt organ, der har en sammensætning, hvorved der er lagt særligt vægt på inddragelse af juridisk sagkundskab. Det er udvalgets flertals opfattelse, at et sådant nævn vil være bedst egnet til at imødekomme kravene til retssikkerheden og juridisk ekspertise ved behandlingen af sager om kommunernes overholdelse af lovgivningen.

Udvalget finder, at kravene til nævnets uafhængighed og juridiske ekspertise kan og bør forenes med, at nævnet skal have deltagelse af medlemmer indstillet af de kommunale organisationer m.v. Det er udvalgets opfattelse, at man herved vil kunne sikre medvirken af nævnsmedlemmer med stort kendskab til kommunale forhold, som tillige besidder den nødvendige juridiske ekspertise på området.

Et mindretal i udvalget (Birgitte Sørensen) kan ligeledes gå ind for, at klageinstansen bliver et centralt uafhængigt nævn med betydelig juridisk sagkundskab. Mindretallet mener imidlertid ikke, at der bør stilles krav om, at de medlemmer, der udpeges af de kommunale parter, skal være jurister. Der henvises i øvrigt til afsnit 5.2.2.

5.1. Tilsynsnævnets forhold til Indenrigsministeriet

Det er udvalgets forslag, at klageinstansen på tilsynsområdet skal være et uafhængigt nævn, og det følger heraf, at der ikke skal være over- og underordningsforhold mellem nævnet og ressortministeren.

Udvalget har dog fundet, at indenrigsministeren – i overensstemmelse med, hvad der er sædvanligt for ressortministre, på hvis områder uafhængige kollegiale organer er rekursinstanser – efter forhandling med nævnet skal have bemyndigelse til at fastsætte en forretningsorden for nævnet, jf. lovudkastets § 56, stk. 5, 1. pkt. En sådan bemyndigelse skal alene give ministeren adgang til at fastlægge generelle regler om nævnets praktiske funktion og sagsbehandling.

I kraft af indenrigsministerens ressortansvar for kommunaltilsynet er det tillige efter udvalgets opfattelse naturligt og praktisk, at ministeren udpeger formanden og de øvrige medlemmer af nævnet efter indstilling, og at Indenrigsministeriet drager omsorg for sekretariatsbetjeningen af nævnet, jf. lovudkastets § 56, stk. 1 og 6.

Det er tillige udvalgets opfattelse, at indenrigsministerens ressortansvar og ministeriets juridiske ekspertise på området bør begrunde, at indenrigsministeren selv udpeger et medlem til nævnet.

5.2. Tilsynsnævnets sammensætning

Tilsynsnævnet skal være et uafhængigt organ præget af juridisk sagkundskab.

Dette indebærer, at nævnets medlemmer ikke er undergivet instruktionsbeføjelse fra den myndighed eller organisation, som har udpeget eller indstillet dem.

Det indebærer endvidere, at der ved nævnets sammensætning lægges stor vægt på juridisk deltagelse, herunder juridisk deltagelse på højt fagligt niveau.

Som nævnt indledningsvis er det udvalgets opfattelse, at kravene om uafhængighed og juridisk sagkundskab ikke bør være til hinder for, at der i nævnet deltager medlemmer indstillet af de kommunale parter.

5.2.1. Nævnets størrelse og udpegning af medlemmer

5.2.1.1. Formand

Det er ikke ualmindeligt, at nævn og råd har dommere som formænd. Alene på Indenrigsministeriets område har tre nævn dommere som formænd. Det drejer sig om Valgretsnet, Valgbarhedsnet og Flytningenævnet.

Også visse af rekursinstanser på det kommunale område har dommere som formænd. Dette gælder således eksempelvis Datatilsynet og byfornyelsesnævne. Herudover er to højesteretsdommere medlemmer af Naturklagenævnet.

Det forhold, at en dommer bestrider formandsposten i et nævn antages almindeligvis både formelt og reelt at styrke nævnets uafhængighed og at styrke retssikkerheden for de borgere, virksomheder mv., hvis sager prøves af nævnet. Dermed er det forhold, at formanden er dommer, også med til at styrke tilliden til nævnets afgørelser i almindelighed, og det har ofte tillige den effekt, at kun meget få af nævnens afgørelser indbringes for domstolene.

Tilsynsnævnet bliver den øverste instans i det almindelige kommunaltilsyn, og dets centrale funktion bliver at være rekursinstans for afgørelser om sanktionsanvendelse over for kommunerne. Herudover skal nævnet træffe afgørelse i principielle sager vedrørende lovligheden af kommunernes forvaltning, jf. herom nedenfor afsnit 5.3. Nævnet skal således værne både om lovligheden af den forvaltning, der udøves af kommunerne, og om såvel kommunernes som borgernes retssikkerhed. Behovet for at tilgodese hensynet til at sikre retligt rigtige afgørelser er således efter udvalgets opfattelse mindst lige så fremtrædende her som for så vidt angår andre nævn og råd, der i dag har dommere som formænd.

Hertil kommer, at udvalget med sit forslag til en ny organisation for kommunaltilsynet har lagt afgørende vægt på, at tilsynet fremover skal være uafhængigt. Dette bør ikke mindst gælde tilsynets øverste instans, og en dommer som formand vil på den bedst mulige måde sikre dette.

Endelig er spørgsmålet om tilliden til, at de trufne afgørelser er rigtige, efter udvalgets opfattelse af særlig betydning for Tilsynsnævnet, idet det i vidt omfang er et spørgsmål om kommunernes tillid til det organ, der som øverste instans fører det almindelige tilsyn med dem, og dermed også om forholdet mellem staten og kommunerne.

Det er således udvalgets opfattelse, at de forhold, som begrundet ønsket om, at en dommer skal være formand, for Tilsynsnævnets vedkommende har særdeles stor vægt. Det er derfor udvalgets forslag, at nævnets formand skal være dommer.

Under hensyn til nævnets sammensætning og stilling som øverste tilsyn i forhold til kommunerne er det endvidere udvalgets opfattelse, at Tilsynsnævnets formand skal være højesteretsdommer.

Udvalget er opmærksomt på, at der fra forskellig side har været rejst kritik af det forhold, at dommere bestrider formandshverv i nævn og råd. Det har været anført, at det principielt kan give anledning til betæneligheder, at der er et sådant personelt sammenfald mellem en forvaltningsmyndighed og domstolene. I den forbindelse er navnlig påpeget det uheldige i, at afgørelser truffet af et nævn med en højesteretsdommer som formand kan prøves af landsret eller byret.

Udvalgets formand og Steen Rønsholdt peger i denne forbindelse på, at der er principielle magtfordelingsmæssige betæneligheder ved, at dommere i medfør af deres stilling som dommere virker som formænd for nævn, der er kollegialt sammensatte forvaltningsmyndigheder. Betænelighederne går dels i retning af, at dommere herved udøver forvaltningsvirksomhed, der ifølge grundlovens § 3 henhører under "kongen", dvs. ministrene og administrationen, dels i retning af, at en vid anvendelse af dommere til sådanne forvaltningsorganer kan fæstne den opfattelse, at administrationen ikke med den fornødne sikkerhed er i stand til selv at træffe retligt rigtige afgørelser uden medvirken af en dommer. Hvorvidt der ved sammensætningen af Tilsynsnævnet bør tillægges disse betæneligheder betydning må bero på en politisk afgørelse. Hvis der ses bort fra betænelighederne, er formanden og Steen Rønsholdt enig med de øvrige medlemmer af udvalget i, at stærke reale grunde taler for netop ved Tilsynsnævnet at anvende en dommer som formand.

Spørgsmålet om dommeres deltagelse i nævn og råd, hvis afgørelser kan indbringes for domstolene, har været behandlet af Domstolsudvalget (Betænkning 1319/1996) og af Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af domstolsreformen i 1998.

Det fremgår af Domstolsudvalgets betænkning, at flertallet ikke mente, det var noget reelt problem at opnå en uvildig efterprøvelse ved domstolene af en nævnsafgørelse, i hvilken en dommer havde deltaget. Udvalget lagde herved bl.a. vægt på, at dommere er vant til at træffe uvildige afgørelser og på dommeres særlige beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse. Flertallet i Domstolsudvalget fremhævede endvidere de fordele, der er ved, at dommere fungerer som formænd for nævn og råd, og det var flertallets opfattelse, at ønsket om at imødegå risikoen for, at en borger fik opfattelsen af, at en uvildig efterprøvelse ved domstolene kunne være vanskelig at opnå, ikke med tilstrækkelig vægt kunne begrunde, at man undlader at benytte dommere ved nævnsbehandling. Af bemærkningerne til lov nr. 402 af 26. juni 1998 om ændring af retsplejeloven (domstolsreformen) fremgår, at Justitsministeriet ligesom Domstolsudvalgets flertal gik ind for, at dommere på alle niveauer fortsat burde kunne medvirke i arbejdet i nævn og råd. Domstolsreformen blev vedtaget af et enigt Folketing den 19. juni 1998.

På denne baggrund, og idet formanden og Steen Rønsholdt henviser til deres ovenstående bemærkninger om principielle magtfordelingsmæssige betæneligheder, giver kritikken af dommeres deltagelse i nævn og råd ikke udvalget anledning til yderligere overvejelser vedrørende besættelsen af hvervet som formand for Tilsynsnævnet.

5.2.1.2. Medlemmer indstillet af de kommunale parter

De kommunale parter vil have gode forudsætninger for at pege på nævnsmedlemmer, som har stort kendskab til og erfaring med kommunale forhold, og som besidder juridisk sagkundskab på dette område.

Det er således udvalgets opfattelse, at de kommunale parter skal indstille medlemmer til nævnet, og udvalget finder, at Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen bør indstille hver ét medlem og Københavns og Frederiksberg Kommuner i forening bør indstille et tredje medlem til nævnet.

5.2.1.3. Øvrige medlemmer

Det er tillige udvalgets opfattelse, at indenrigsministeren som ressortminister vedrørende kommunale forhold og kommunaltilsynet bør udpege et medlem til nævnet.

Herudover er det efter udvalgets opfattelse væsentligt, at yderligere juridisk sagkundskab deltager i nævnet. Sådant deltagelse kan efter udvalgets opfattelse sikres ved, at Rektorkollegiet og Advokatrådet indstiller medlemmer til nævnet.

5.2.1.4. Nævnets størrelse

Efter udvalgets opfattelse skal det samlede antal medlemmer af nævnet være ulige, således at formandens stemme ikke vil være afgørende i tilfælde, hvor nævnet er fuldtalligt.

Udvalget foreslår, at Tilsynsnævnet får i alt syv medlemmer, og at det sammensættes som følger:

ét medlem indstillet af Kommunernes Landsforening,

ét medlem indstillet af Amtsrådsforeningen,

ét medlem indstillet af Københavns og Frederiksberg Kommuner i forening

ét medlem indstillet af Rektorkollegiet

ét medlem indstillet af Advokatrådet,

ét medlem udpeget af indenrigsministeren

samt et af Højesterets præsident indstillet medlem, der skal være højesteretsdommer, og som skal være formand for nævnet.

De indstillende myndigheder og organisationer vil tillige skulle indstille stedfortrædere for de medlemmer, de indstiller.

Efter udvalgets opfattelse taler hensynet til nævnets uafhængighed for, at indenrigsministeren i forbindelse med udpegningen af de indstillede medlemmer og stedfortrædere alene påser, at de opfylder de krav, som loven stiller til medlemmerne. Det foreslås således, at ministeren i øvrigt skal være bundet af indstillingerne.

Udvalget finder, at nævnets medlemmer bør udpeges for en 4-årig periode, der dog ikke behøver at følge den kommunale valgperiode. Genudpegning af nævnsmedlemmer bør være mulig, jf. lovudkastets § 56, stk. 2.

5.2.2. Krav om juridisk kandidateksamen

Det er som allerede nævnt udvalgets flertals opfattelse, at kommunaltilsynet, og herunder ikke mindst Tilsynsnævnet, skal være præget af juridisk sagkundskab, og at den politiske deltagelse i tilsynet skal afvikles.

Baggrunden for dette er tilsynets karakter af legalitetstilsyn, og det bør efter udvalgets flertals opfattelse føre til, at der stilles krav om, at alle nævnets medlemmer og deres stedfortrædere skal have juridisk kandidateksamen, jf. lovudkastets § 56, stk. 3.

Et mindretal i udvalget (Birgitte Sørensen) mener, at der ikke bør stilles krav om, at de medlemmer, der udpeges af de kommunale parter, skal være jurister. Der bør være mulighed for, at de kommunale parter kan udpege politikere som medlemmer, når de udgør et mindretal i nævnet. Lokalpolitikere har direkte kendskab til kommunestyret og vilkårene herfor, og det er væsentligt, at denne viden kan være repræsenteret i nævnet.

5.2.3. Andre krav til nævnets medlemmer

Udvalget har overvejet, om der bør stilles andre krav til medlemmerne af Tilsynsnævnet end kravet om juridisk kandidateksamen.

Udvalget har navnlig overvejet, hvorvidt der bør stilles særlige krav til medlemmernes uafhængighed af især kommuner og kommunale interesser, herunder af de organisationer og myndigheder, som har indstillet dem.

5.2.3.1. Forholdet til kommunerne

Et generelt krav om, at medlemmer af Tilsynsnævnet ikke må være kommunalt ansatte eller være kommunalbestyrelsesmedlemmer, følger ikke af almindelige habilitetsregler.

Forvaltningslovens inhabilitetsregler vil dog medføre, at en ansat eller et kommunalbestyrelsesmedlem, der har medvirket ved behandlingen af en sag i en kommune, ikke som medlem af Tilsynsnævnet vil kunne deltage i nævnets eventuelle behandling af sagen. Dette gælder dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Endvidere kan der rejses

spørgsmål om, hvorvidt kommunaldirektører og borgmestre i kraft af deres funktioner som ledere af den kommunale administration vil være inhabile ved nævnets behandling af sager vedrørende deres kommune, uanset om de selv har deltaget i sagens behandling i kommunen.

Udvalget har overvejet, hvorvidt der – ud over forvaltningslovens inhabilitetsregler – bør fastsættes en generel regel om, at henholdsvis kommunalt ansatte og kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke kan være medlemmer af Tilsynsnævnet.

For en sådan regel kan det anføres, at de pågældende kan siges at have interesse i de sager, som behandles i nævnet, selv om de ikke vedrører deres egen kommune, som følge af, at den kommune, hvori de virker, har eller senere kan få en sag svarende til den, der behandles i nævnet. Herudover kan det anføres, at kommunalbestyrelsesmedlemmer i almindelighed har en interesse i, at der gælder så få begrænsninger som muligt i kommunernes adgang til at disponere, og at det samme ud fra loyalitetsbetragtninger kan gælde for kommunalt ansatte. Det kan endvidere anføres, at personer med så tæt tilknytning til de myndigheder, som Tilsynsnævnet kontrollerer, ikke bør medvirke ved kontrollen.

Imidlertid er disse forhold – som det fremgår ovenfor – ikke efter forvaltningslovens regler om inhabilitet forhold, som i sig selv fører til, at der kan antages at være fare for, at afgørelsen i en sag påvirkes af uvedkommende hensyn. Endvidere ville en så streng regel udelukke et betydeligt antal personer med indgående kendskab til kommunale forhold fra at deltage i nævnets arbejde.

Hertil kommer, at Tilsynsnævnet skal være sammensat af syv jurister, der må formodes at være i besiddelse af særlig sagkundskab på området, og at nævnets afgørelser ikke vil blive truffet af det eller de enkelte medlemmer, der eventuelt måtte være kommunalt ansatte eller medlemmer af et kommunalt råd, men af et samlet nævn eller et flertal i nævnet. Det må på den baggrund antages, at nævnets afgørelser – der i de fleste tilfælde alene vil omfatte en vurdering af lovligheden af en kommunal disposition – vil blive domineret af den juridiske sagkundskab, som er til stede i nævnet.

Udvalget finder på den baggrund ikke grundlag for, at kommunalt ansatte og kommunalbestyrelsesmedlemmer generelt skal være udelukket fra at være medlemmer af Tilsynsnævnet.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det er hensigtsmæssigt at supplere inhabilitetsreglerne i forvaltningsloven med en regel svarende til den, der i dag, jf. KSL § 50, stk. 3, gælder for tilsynsrådsmedlemmer, som er afskåret fra at deltage i tilsynsrådets behandling af en sag, der vedrører en kommune, i hvilken den pågældende er kommunalbestyrelsesmedlem. Det er således udvalgets opfattelse, at det vil svække tilliden til nævnet, såfremt en kommunalt ansat eller et kommunalbestyrelsesmedlem kan deltage i behandlingen af en sag, der vedrører en kommune, hvori den pågældende er ansat eller kommunalbestyrelsesmedlem.

Efter udvalgets opfattelse bør en kommunalt ansat eller et kommunalbestyrelsesmedlem i et sådant tilfælde være afskåret fra at deltage i nævnets behandling af sagen, uanset at den pågældende ikke har deltaget i – eller som borgmester eller kommunaldirektør, forvaltningsdirektør el.lign. været ansvarlig for – behandlingen af den konkrete sag.

Tilsvarende bør efter udvalgets opfattelse personer, der er ansat i et kommunalt fællesskab eller er medlem af et af dets organer, være afskåret fra at deltage i behandlingen af en sag, der vedrører det kommunale fællesskab.

Udvalget foreslår derfor, at der i lovudkastet medtages en bestemmelse, der sikrer dette, jf. lovudkastets § 56, stk. 4.

5.2.3.2. Forholdet til den indstillende organisation eller myndighed

Udvalget har overvejet, hvorvidt der bør stilles krav om, at medlemmerne af Tilsynsnævnet ikke må stå i tjenesteforhold til den myndighed eller organisation, der har udpeget eller indstillet dem.

For så vidt angår de medlemmer af Tilsynsnævnet, som indstilles af de kommunale parter, kan der for kravet om, at medlemmerne ikke må stå i tjenesteforhold til den indstillende organisation eller myndighed, anføres argumenter, som ligner dem, der er anført ovenfor i afsnit 5.2.3.1. vedrørende et generelt forbud mod, at kommunalt ansatte og kommunalbestyrelsesmedlemmer kan blive medlemmer af Tilsynsnævnet.

Det er dog udvalgets opfattelse, at argumenterne har endnu mindre vægt for så vidt angår ansatte i de indstillende kommunale organisationer eller myndigheder end for ansatte i kommuner og kommunalbestyrelsesmedlemmer, og udvalget kan allerede derfor ikke støtte kravet. Et sådant krav ville i øvrigt være usædvanligt, da det ikke gælder for de medlemmer af kollegiale rekursinstanser på det kommunale område, som er udpeget eller indstillet af interesseorganisationer o.lign.

Det af indenrigsministeren uden indstilling fra andre udpegede medlem af Tilsynsnævnet må ifølge almindelige forvaltningsretlige grundsætninger antages ikke at være undergivet ministerens instruktionsbeføjelse for så vidt angår afgørelsen af nævnets sager, og der synes ikke at være betænkeligheder forbundet med, at indenrigsministeren, som det ofte er tilfældet i lignende situationer, udpeger en ansat i ministeriet med sagkundskab på området.

Udvalget finder derfor ikke grundlag for at stille forslag om, at medlemmerne af Tilsynsnævnet ikke må stå i tjenesteforhold til de indstillende eller udpegende organisationer eller myndigheder.

Udvalget foreslår således, at der i forbindelse med udnævnelse af medlemmer til Tilsynsnævnet ikke – ved siden af forvaltningslovens regler og almindelige uskrevne retsgrundsætninger om habilitet – stilles yderligere (habilitets)krav, end dem, der fremgår af afsnit 5.2.2. og 5.2.3.1.

5.3. Tilsynsnævnets kompetence

Tilsynsnævnet skal være rekursinstans i forhold til statsamternes afgørelser om sanktionsanvendelse og godkendelser m.v. Tilsynets kompetence som rekursinstans behandles i afsnit 5.3.1.

I dag fører Indenrigsministeriet ud over at være rekursmyndighed på tilsynsområdet tilsyn med tilsynsrådene. Ministeriet udøver i den forbindelse en væsentlig funktion til styring og koordinering af tilsynspraksis.

Det forudsættes, at statsamtændene i den foreslåede struktur gennem eksempelvis møder og udveksling af principielle afgørelser og udtalelser selv foretager en koordinering af deres praksis.

Der vil imidlertid også i den nye struktur være behov for en vis overordnet styringsfunktion i forhold til statsamterne.

Udvalget har herved navnlig lagt vægt på, at kun en ganske lille del af tilsynsmyndighedernes sager vedrørende legalitetstilsynet munder ud i afgørelser om sanktionsanvendelse, der kan indbringes for Tilsynsnævnet som rekursinstans. De afgørelser, som nævnet træffer som rekursinstans, vil derfor – selv om den enkelte afgørelse må forventes at få stor præjudikatsvirkning – kun i begrænset omfang kunne medvirke til styring af statsamternes praksis.

Udvalget har derfor fundet, at der også fremover bør være en adgang til at reagere i forhold til den store del af tilsynsmyndighedernes sager, der, selv om de ikke omfatter sanktionsanvendelse, har en væsentlig normerende effekt for kommunernes adfærd, dvs. de vejledende udtalelser.

Udvalget foreslår derfor, at Tilsynsnævnet ud over at fungere som rekursinstans tillige skal have adgang til af egen drift at tage sager op, som er behandlet af statsamterne i første instans. Denne funktion er nærmere beskrevet i afsnit 5.3.2.

5.3.1. Rekursmyndighed i forhold til statsamternes afgørelser

Efter KSL § 47, stk. 4, og § 61, stk. 7, kan tilsynsrådernes afgørelser om anvendelse af sanktioner og afgørelser i godkendelsessager indbringes for indenrigsministeren ved rekurs af kommunalbestyrelsen og de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der rammes af sanktioner. Eventuelle andre parter har derimod ikke en sådan rekursadgang.

Adgangen til indbringelse for indenrigsministeren omfatter ikke tilsynsrådernes vejledende udtalelser i tilsynssager. Hverken kommunalbestyrelsen, dens enkelte medlemmer eller borgere, der måtte have interesse i sagens udfald,

har således krav på, at Indenrigsministeriet behandler sådanne sager.

Udvalget finder ikke, at det er ønskeligt, at der ændres ved disse regler om adgangen til rekurs fra kommunaltilsynet i første instans til det overordnede kommunaltilsyn. Tilsynsnævnet skal efter udvalgets opfattelse fungere som rekursinstans i forhold til statsamternes afgørelser i samme omfang, som indenrigsministeren gør det i dag.

Begrundelsen for, at udvalget ikke kan anbefale, at rekursadgangen udvides i forhold til de i dag gældende regler, er, at dette må antages at ville give anledning til en væsentlig forøgelse af antallet af rekursager og dermed være i strid med ønsket om, at Tilsynsnævnets funktion særligt bør være rettet mod sager, der er af væsentlig betydning for styringen og koordineringen af statsamtmandenes praksis, jf. herved afsnit 5.3.2. At der ikke er rekursadgang til nævnet indebærer ikke, at prøvelse er udelukket, idet der vil være mulighed for at anmode Tilsynsnævnet om at tage sagen op af egen drift, jf. afsnit 5.3.2. Endvidere vil sådanne sager kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand eller for domstolene.

Udvalget har overvejet, hvorvidt der er behov for at fastsætte frister for, hvornår en afgørelse om sanktionsanvendelse eller om godkendelse skal kunne indbringes for nævnet.

Da det er den berørte kommunalbestyrelse eller det berørte kommunalbestyrelsesmedlem, der kan indbringe sagen, må det forventes, at sagerne normalt vil blive indbragt for nævnet relativt hurtigt efter, at statsamterne har truffet afgørelse. Sent indgivne klager i rekursager har ikke hidtil givet anledning til problemer i Indenrigsministeriet. Udvalget har på den baggrund ikke fundet anledning til at foreslå, at der fastsættes frister for at indbringe sager for nævnet.

5.3.2. Adgang til at tage sager op af egen drift

Som anført ovenfor i afsnit 5.3. er det udvalgets forslag, at Tilsynsnævnet – ud over funktionen som rekursinstans – skal have adgang til af egen drift at tage sager op, som er behandlet af statsamterne i første instans. Herved bliver nævnet i stand til at udøve en vis styring og koordinering af tilsynspraksis.

I dag har Indenrigsministeriet i kraft af ministeriets tilsyn med tilsynsrådene en sådan funktion. I 1996 var 60 af Indenrigsministeriets sager vedrørende legalitetstilsynet sager, som ministeriet behandlede i egenskab af tilsynsmyndighed over for tilsynsrådet. De 60 sager skal sættes i forhold til, at tilsynsrådene i 1996 i alt behandlede 918 sager vedrørende legalitetstilsynet. Af de 60 sager afviste ministeriet at behandle eller videresendte knap 13 %, mens ministeriet realitetsbehandlede de øvrige. I 1997 vedrørte 100 af Indenrigsministeriets sager ministeriets tilsyn med tilsynsrådene. Der henvises til kapitel III, afsnit D.4.

Ikke alle sager, som Indenrigsministeriet realitetsbehandler efter den gældende ordning, er af væsentlig betydning for styringen og koordineringen af tilsynspraksis.

Udvalget finder imidlertid, at Tilsynsnævnets funktion på dette område bør indrettes således, at den er særligt rettet imod sager, der er af væsentlig betydning for styringen og koordineringen af tilsynspraksis.

Udvalget har overvejet, hvorledes afgrænsningen af kompetencen kan ske, herunder om det bør overlades til nævnet selv at fastsætte grænser for, hvornår en sag tages op af egen drift. Udvalget har imidlertid fundet det rigtigst, at der i loven fastsættes i hvert fald nogle overordnede rammer for, hvornår nævnet bør behandle sager af egen drift.

Det er udvalgets opfattelse, at det grundlæggende kriterium for, hvornår nævnet tager en sag op, må være, om den må forventes at få særlig betydning for tilsynspraksis, således at Tilsynsnævnets afgørelse eller udtalelse i sagen i væsentlig grad bidrager til styring og koordinering heraf.

Dette kan være tilfældet, fordi der er et forholdsvis stort antal sager af den pågældende type. Det kan også være tilfældet, fordi sagen giver anledning til stillingtagen til et væsentligt retsspørgsmål, som nævnet ikke tidligere har taget stilling til, eller som i praksis har givet anledning til tvivl.

Endvidere kan der efter udvalgets opfattelse være behov for, at nævnet tager en sag op, hvis den har særlig stor samfundsmæssig betydning, eksempelvis fordi den vedrører spørgsmål, der er afgørende for tilrettelæggelsen af kommunernes administration på et bestemt område.

Endelig kan der efter udvalgets opfattelse være behov for, at nævnet tager en sag op, såfremt den mulige retlige mangel, som sagen vedrører, er af grovere eller alvorligere karakter.

Udvalget skal derfor foreslå, at Tilsynsnævnet tager en sag op af egen drift, når nævnet skønner, at sagen har generel eller principiel betydning eller er af alvorlig karakter, lovudkastets § 57, stk. 3, og § 58, stk. 1.

Det vil være op til Tilsynsnævnets praksis at fastlægge den nærmere afgrænsning af, hvornår nævnet tager en sag op, og dette vil efter udvalgets opfattelse være en skønsmæssig vurdering, som må overlades til nævnet.

Hovedområdet for Tilsynsnævnets adgang til at tage sager op af egen drift vil være statsamternes vejledende udtalelser, der ikke kan indbringes for nævnet som rekursinstans. Der henvises til lovudkastets § 58.

Imidlertid er det udvalgets opfattelse, at nævnet – ligesom Indenrigsministeriet har det i dag – også bør have adgang til at tage statsamternes afgørelser om sanktionsanvendelse op af egen drift.

For så vidt angår statsamternes afgørelser om godkendelse vil adgangen til at tage afgørelserne op af egen drift hovedsagelig komme på tale i tilfælde, hvor statsamtet har meddelt godkendelse i overensstemmelse med det af kommunen begærede. Også i sådanne tilfælde vil behovet for koordinering af praksis efter udvalgets opfattelse efter omstændighederne kunne begrunde, at Tilsynsnævnet tager sagen op af egen drift.

For så vidt angår Tilsynsnævnets adgang til at tage statsamternes afgørelser om sanktionsanvendelse og om godkendelse op af egen drift henvises til lovudkastets § 57, stk. 3.

Tilsynsnævnet vil – ligesom det er tilfældet for Indenrigsministeriets vedkommende i dag – kunne blive opmærksomt på sager, som der kan være anledning til at tage op af egen drift, på forskellige måder. Dette vil eksempelvis kunne ske gennem henvendelser fra parter eller andre berørte, gennem omtale i pressen, eller ved at et fagministerium retter henvendelse til nævnet.

5.3.3. Adgang til at pålægge et statsamt at tage en sag op.

I dag kan indenrigsministeren efter KSL § 61 a, stk. 2, pålægge et tilsynsråd at tage en sag op til behandling for at tage stilling til, om der skal anvendes sanktioner efter § 61.

Det ligger efter udvalgets opfattelse helt i forlængelse af Tilsynsnævnets funktion som styrende myndighed på tilsynsområdet, jf. afsnit 5.3.2., at nævnet skal have en tilsvarende beføjelse over for statsamterne.

Udvalget foreslår derfor, at der tillægges Tilsynsnævnet en beføjelse til at pålægge statsamtmanden at tage en sag op til behandling, jf. lovudkastets § 59.

Nævnet kan have anledning til at anvende beføjelsen, hvor en statsamtmand har afvist at udtale sig om lovligheden af eller helt har undladt at reagere på en kommunal disposition, der muligvis er ulovlig. Herudover kan nævnet have anledning til at anvende beføjelsen, hvor der i øvrigt foreligger omstændigheder, som fører til, at en sag bør undersøges.

Det er ikke tanken med bestemmelsen at pålægge Tilsynsnævnet en pligt til, hver gang det modtager en henvendelse om en mulig ulovlighed i en kommune, at tage stilling til, om henvendelsen medfører en pligt for statsamtmanden til at rejse en tilsynssag. Bestemmelsen giver således nævnet vide rammer for vurderingen af, om der er anledning til at meddele et pålæg.

Adgang til at pålægge et statsamt at tage en sag op er den eneste måde, hvorpå nævnet forudgående bør kunne få indflydelse på statsamternes sagsbehandling.

5.4. Tilsynsnævnets reaktionsmuligheder og prøvelse

5.4.1. Reaktionsmuligheder

5.4.1.1. Tilsynsnævnet som rekursinstans

Indenrigsministeriet kan, når det er rekursmyndighed over for en afgørelse truffet af et tilsynsråd, annullere afgørelsen, stadfæste den eller sætte sin egen afgørelse i stedet for tilsynsrådets. Indenrigsministeriet kan endvidere hjemvise sagen til fornyet afgørelse i tilsynsrådet.

Disse reaktionsmuligheder er sædvanlige for rekursmyndigheder, og udvalget finder ikke, at noget andet bør gælde for Tilsynsnævnet.

Under hensyn til, at Tilsynsnævnet tildeles de samme reaktionsmulighederne i de sager, som nævnet tager op af egen drift, jf. afsnit 5.4.1.2., som i rekursagerne, er reaktionsmulighederne nævnt i lovudkastets § 57, stk. 4.

5.4.1.2. Tilsynsnævnets sager rejst af egen drift

De beføjelser over for tilsynsrådene, som Indenrigsministeriet råder over som led i sit tilsyn med rådene, er nævnt i KSL § 61 a, hvorefter indenrigsministeren kan anvende de samme sanktioner over for tilsynsrådene og deres medlemmer, som rådene kan anvende over for kommunalbestyrelsen og kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Endvidere kan indenrigsministeren pålægge et tilsynsråd at tage en sag op til behandling med henblik på stillingtagen til, om der skal anvendes sanktioner.

Herudover antages det, at Indenrigsministeriet – ligesom tilsynsrådene i forhold til kommunerne – kan udtale sig vejledende om tilsynsrådets retsopfattelse. Indenrigsministeriet kan i den forbindelse tillige anmode tilsynsrådet om at genoptage behandlingen af en sag.

Udvalget foreslår i afsnit 5.3.2., at Tilsynsnævnet ud over at fungere som rekursinstans for statsamternes afgørelser skal kunne tage statsamternes afgørelser og vejledende udtalelser op af egen drift, når nævnet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Denne funktion kan – da den også har til formål at styre tilsynspraksis – i et vist omfang siges at svare til Indenrigsministeriets funktion som tilsyn med tilsynsrådene, men der er imidlertid væsentlige forskelle på det eksisterende system og det af udvalget foreslåede.

Tilsynsrådene er uafhængige, kollegiale organer med politisk deltagelse. Indenrigsministeriet må derfor – for at kunne udøve sin styringsmæssige funktion – ifølge de gældende regler i KSL anvende de samme retsmidler over for tilsynsrådene, som disse kan anvende over for kommunerne.

Statsamtændene er derimod statslige tjenestemænd og underkastet de for sådanne gældende regler med den eneste undtagelse, at de med hensyn til udøvelsen af kommunaltilsynet ikke er underlagt indenrigsministerens instruktioner. Det forekommer på den baggrund ikke hensigtsmæssigt at lade Tilsynsnævnets styring ske ved hjælp af sanktioner over for statsamtændene. Udvalget har på den baggrund fundet, at Tilsynsnævnets reaktioner også i sager, som nævnet tager op af egen drift, normalt bør være rettet (direkte) imod den kommunale adfærd, som tilsynssagen vedrører.

I sager, hvor Tilsynsnævnet fungerer som rekursinstans i forhold til statsamternes afgørelser, kan nævnet som det fremgår ovenfor bl.a. omgøre statsamtets afgørelse og sætte sin egen afgørelse i stedet. Dette indebærer, at Tilsynsnævnet i disse sager kan træffe de samme afgørelser over for kommunerne, som statsamterne kan.

Der er efter udvalgets opfattelse ikke betænkeligheder ved også i de sager, som Tilsynsnævnet tager op af egen drift, at give nævnet samme reaktionsmuligheder, som statsamterne har, dvs. mulighed for at træffe en eventuel afgørelse direkte i forhold til den pågældende kommune, herunder eventuelt anvende sanktioner mod kommunalbestyrelsen eller de implicerede kommunalbestyrelsesmedlemmer eller ændre statsamtets afgørelse om godkendelse.

Udvalget foreslår derfor, at Tilsynsnævnet også i de sager, som nævnet tager op af egen drift, skal kunne træffe de samme afgørelser i forhold til kommunen, som statsamtet kan. Dette medfører, at Tilsynsnævnet også i sager vedrørende legalitetstilsynet, som nævnet selv har taget op, kan anvende sanktioner over for kommunerne. Det indebærer tillige, at Tilsynsnævnet i godkendelsessager, som nævnet tager op af egen drift, kan ændre statsamtets godkendelse, herunder eksempelvis fastsætte nye vilkår for godkendelsen.

At Tilsynsnævnet har de samme reaktionsmuligheder som statsamtet indebærer, at nævnet træffer afgørelse inden for de samme rammer som statsamtet. Således vil Tilsynsnævnet i sager vedrørende legalitetstilsynet alene kunne

anvende de reaktionsmuligheder, som er nævnt i lovudkastets § 51, og lovens betingelser for anvendelsen af sanktioner over for kommunalbestyrelsen eller dens medlemmer skal være opfyldt.

Af lovudkastets § 57, stk. 4, fremgår Tilsynsnævnets reaktionsmuligheder, når det – som rekursmyndighed eller af egen drift – behandler statsamternes afgørelser om sanktionsanvendelse eller godkendelse.

Af lovudkastets § 58, stk. 2, fremgår Tilsynsnævnets reaktionsmuligheder, når det af egen drift behandler statsamternes udtalelser efter lovudkastets § 51, stk. 1, om lovligheden af en kommunal disposition.

Ofte vil der, når Tilsynsnævnet behandler en sag – ligesom når en sag behandles af statsamtet – alene være behov for, at Tilsynsnævnet udtaler sin retsopfattelse, dvs. afgiver en vejledende udtalelse, der eventuelt afviger fra statsamtets. Samtidig med en sådan udtalelse kan kommunen blive anmodet om at genoptage en sag eller ændre praksis. I så fald vil der være behov for, at tilsynet følger op på sagen, og tilsynet vil derfor anmode kommunen om underretning om, hvad der videre sker i sagen. Det er udvalgets indstilling, at denne pligt til at følge op på en udtalelse afgivet af nævnet skal kunne pålægges statsamtet. Nævnet vil således, når det har afgivet udtalelse i sagen, kunne overlade opfølgningen til statsamtet, og i den forbindelse vil nævnet kunne bede kommunen om at underrette statsamtet om, hvad der videre sker i sagen.

5.4.1.3. Særligt om hjemvisning

De beføjelser, som en rekursmyndighed normalt antages at have, omfatter adgangen til at hjemvise en sag, dvs. at pålægge myndigheden i første instans at genoptage behandlingen af sagen.

Efter udvalgets opfattelse bør Tilsynsnævnet have denne beføjelse såvel i sager, som nævnet behandler som rekursinstans som i sager, nævnet behandler af egen drift, jf. lovudkastets § 57, stk. 4, og § 58, stk. 2.

Beføjelsen vil f.eks. kunne anvendes, hvis nævnet under behandlingen af en sag bliver opmærksomt på, at statsamtets sagsoplysning er mangelfuld, eller at statsamtet ikke har ladet relevante omstændigheder indgå i sin vurdering. Nævnet kan i denne situation vælge enten selv at træffe afgørelsen under hensyntagen til de pågældende omstændigheder eller at hjemvise sagen til fornyet behandling hos statsamtet med den virkning, at statsamtets afgørelse eventuelt senere på ny kan indbringes for nævnet. Beføjelsen til at hjemvise en sag til statsamtet kan også benyttes i tilfælde, hvor der efter statsamtets afgørelse er indtruffet ændrede faktiske forhold eller tilvejebragt nye oplysninger.

5.4.2. Prøvelse

5.4.2.1. Prøvelsen af den kommunale disposition

Statsamterne skal – når bortses fra godkendelsessager – alene kunne tage stilling til lovligheden af kommunale dispositioner, jf. afsnit 2.3. Dette er i overensstemmelse med, hvad der gælder for tilsynsmyndighedens prøvelse efter den gældende ordning.

Der er efter udvalgets opfattelse intet grundlag for, at Tilsynsnævnets prøvelse af de kommunale dispositioner skal være mere vidtgående end statsamtets.

I sager vedrørende godkendelse vil Tilsynsnævnets prøvelse – ligesom statsamtets – tillige omfatte en hensigtsmæssighedsvurdering.

5.4.2.2. Prøvelsen af statsamtets reaktion

Indenrigsministeriets prøvelse som rekursinstans vedrørende afgørelser om sanktionsanvendelse og godkendelse efter den gældende ordning er – i overensstemmelse med hvad der sædvanligvis gælder ved administrativ rekurs – en fuld prøvelse, der omfatter såvel skøn som hensigtsmæssighed.

Ministeriet tager således i sanktionssager ikke blot stilling til, hvorvidt lovgivningens betingelser for anvendelse af sanktioner er opfyldt, men vurderer også tilsynsrådets skøn med hensyn til nødvendigheden af at anvende sanktioner. Tilsvarende vurderer ministeriet tilsynsrådets skøn i en godkendelsessag, og der er i det hele taget tale om en prøvelse i rekursagerne svarende til det, der normalt antages at gælde for en rekursinstans.

Det er udvalgets opfattelse, at der også i den ny rekursinstans – Tilsynsnævnet – bør ske en fuld prøvelse i rekursagerne.

Som det fremgår ovenfor afsnit 5.4.1.2. foreslår udvalget, at Tilsynsnævnet både i sager, som nævnet tager op af egen drift, og i rekursager skal kunne ændre en af statsamtet anvendt sanktion og dermed anvende de samme reaktionsmuligheder som statsamtet i forhold til den kommunale disposition.

Når Tilsynsnævnets reaktionsmuligheder er de samme i rekursager som i sager, nævnet tager op af egen drift, bør nævnets prøvelse efter udvalgets opfattelse også være den samme.

Udvalget foreslår derfor, at Tilsynsnævnet også i sager, som nævnet tager op af egen drift, skal foretage en fuld prøvelse af statsamtets reaktion, således at nævnet ikke blot tager stilling til, om reaktionen er lovlige, men også til rimeligheden af et af statsamtet udøvet skøn i en godkendelsessag eller skøn med hensyn til nødvendigheden af anvendelse af en sanktion.

I denne henseende adskiller den foreslåede ordning sig fra den eksisterende, hvorefter Indenrigsministeriets tilsyn med tilsynsrådene alene udgør et legalitetstilsyn, jf. kapitel III, afsnit D.3.2.

5.4.3. Reformatio in pejus m.v.

5.4.3.1. Sanktionsanvendelse m.v. i legalitetstilsynssager

Indenrigsministeriet har efter den gældende ordning i tilfælde, hvor ministeriet som rekursmyndighed behandler en klage over en af et tilsynsråd pålagt sanktion, adgang til at ændre en sådan sanktion i såvel lempende som skærpende retning. Der gælder således ikke et forbud mod reformatio in pejus. Der henvises til kapitel III, afsnit D.3.1.2.

Det er udvalgets opfattelse, at Tilsynsnævnet, når nævnet som rekursinstans skal træffe afgørelse om et statsamts sanktionsanvendelse, skal have tilsvarende adgang til at ændre statsamtets afgørelse om sanktionsanvendelse i såvel lempende som skærpende retning.

Udvalget har for så vidt angår sager, som Tilsynsnævnet rejser af egen drift overvejet, i hvilket omfang hensynet til en kommunalbestyrelses og de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers forventninger om, at en tilsynssag er endeligt afgjort af statsamtet, bør føre til, at Tilsynsnævnet afskæres fra at ændre en afgørelse eller en udtalelse, således at udfaldet af Tilsynsnævnets afgørelse eller udtalelse bliver mindre gunstigt for kommunalbestyrelsen eller de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, end hvis statsamtets afgørelse eller udtalelse stod ved magt.

Det følger efter udvalgets opfattelse af nævnets funktion som øverste tilsynsmyndighed, der varetager statens interesse i, at kommunerne overholder lovgivningen, at kommunalbestyrelsens eller enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers forventninger som udgangspunkt ikke kan være til hinder for, at nævnet griber ind.

På denne baggrund skal Tilsynsnævnet efter udvalgets opfattelse have adgang til at ændre statsamternes afgørelser og udtalelser, herunder afgørelser vedrørende rejsning af erstatningskrav mod et kommunalbestyrelsesmedlem, til ugunst for kommunalbestyrelsen/kommunalbestyrelsesmedlemmerne også i tilfælde, hvor nævnet behandler sager af egen drift.

Der er i henhold til gældende ret ikke adgang til at skærpe et accepteret bodstilbud, jf. KSL § 61, stk. 4. Da der i denne situation foreligger et retsforhold, der har en aftalelignende karakter, skal der efter udvalgets opfattelse ikke ændres herpå.

5.4.3.2. Afgørelser om godkendelse m.v.

Når Indenrigsministeriet efter den gældende ordning som rekursinstans træffer afgørelse i godkendelsessager antages ministeriet som udgangspunkt at have adgang til at ændre en afgørelse til ugunst for kommunen, herunder eksempelvis skærpe et af tilsynsrådet pålagt vilkår for den meddelte godkendelse.

Det samme skal efter udvalgets opfattelse gælde, når Tilsynsnævnet behandler sådanne sager som rekursinstans.

Da Tilsynsnævnets prøvelse og reaktionsmuligheder, når nævnet behandler godkendelsessager af egen drift – af hensyn til nævnets styrende funktion – skal være de samme som statsamtets, skal Tilsynsnævnet efter udvalgets opfattelse også i disse tilfælde have adgang til at ændre afgørelser om godkendelse til ugunst for kommunen.

Det forhold, at en kommune har disponeret på baggrund af en af et statsamt godkendt disposition, kan efter omstændighederne være til hinder for, at en meddelt godkendelse kan ændres af Tilsynsnævnet. Hensynet til en kommunalbestyrelses forventning om, at statsamtets afgørelse i en godkendelsessag står ved magt, bør imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke i videre omfang føre til, at Tilsynsnævnet ikke skal have adgang til at ændre statsamternes afgørelser i godkendelsessager, selvom afgørelsen derved bliver mindre gunstig for kommunen.

5.4.4. Opsættende virkning

Det antages at følge af almindelige regler om administrativ rekurs, at såvel tilsynsrådet som Indenrigsministeriet i sager, hvor ministeriet fungerer som rekursmyndighed i forhold til tilsynsrådet, har adgang til at tillægge rekursen opsættende virkning for den påklagede afgørelse.

Der kan efter omstændighederne – men formentlig kun i ret få sager – være behov for, at rekurs af en afgørelse om sanktionsanvendelse over for en kommune tillægges opsættende virkning, jf. kapitel III, afsnit D.3.1.3.

Om der i det enkelte tilfælde skal tillægges en klage opsættende virkning må bero på de konkrete omstændigheder i sagen, i hvilken forbindelse hensynet til de involverede og risikoen for, at formålet med rekursen forspildes, vil være af væsentlig betydning.

Afgørelser om godkendelse kan alene indbringes for tilsynsnævnet ved rekurs af vedkommende kommunalbestyrelse. Klagerne vil således vedrøre sager, hvori statsamtet har nægtet godkendelse eller har stillet vilkår for godkendelsen, som kommunalbestyrelsen ønsker ændret, og der kan derfor ikke antages at blive spørgsmål om at tillægge klager i godkendelsessager opsættende virkning.

Derimod vil der efter omstændighederne kunne være behov for at tillægge Tilsynsnævnets behandling af en sag, hvori statsamtet har meddelt kommunalbestyrelsen en ønsket godkendelse, og som Tilsynsnævnet efterfølgende har taget op af egen drift, opsættende virkning med henblik på at hindre, at formålet med nævnets behandling af sagen forspildes ved at kommunen udnytter den af statsamtet meddelte godkendelse.

På denne baggrund og under hensyn til, at Tilsynsnævnet efter udvalgets forslag skal have samme reaktionsmuligheder i tilfælde, hvor nævnet tager statsamternes afgørelser op af egen drift, som når det handler som rekursinstans, er det derfor udvalgets opfattelse, at Tilsynsnævnet og statsamterne både i tilfælde, hvor nævnet er rekursinstans og i tilfælde, hvor nævnet tager sager op af egen drift, skal have mulighed for at træffe bestemmelse om, at nævnets behandling af sagen skal have opsættende virkning.

For at undgå tvivl om retstilstanden foreslår udvalget, at det kommer til at fremgå af loven, at Tilsynsnævnets sagsbehandling både i rekursager og sager, der tages op ex officio, kan tillægges opsættende virkning, jf. lovudkastets § 60.

5.5. Tilsynsnævnets sagsbehandling

5.5.1. Sagsoplysning og bevisførelse

Udvalget foreslår, at Tilsynsnævnet ligesom første instansen, statsamterne, og ligesom tilsynsmyndighederne i det eksisterende system, skal virke efter officialmaksimen og selv have ansvaret for, at sagerne oplyses både med hensyn til faktum og jus.

Efter udvalgets opfattelse bør der for kommunalbestyrelsen gælde en tilsvarende pligt til at tilvejebringe, indsamle og bearbejde oplysninger samt afgive udtalelse til Tilsynsnævnet som til statsamtet, jf. afsnit 2.2.2.2. Endvidere må statsamtet have en tilsvarende pligt til at afgive oplysninger og udtalelser til brug for Tilsynsnævnets sagsbehandling. Udvalget foreslår derfor, at en bestemmelse herom optages i KSL, jf. lovudkastets § 61, stk. 1.

Udvalget har i afsnit 2.2.2.3. foreslået, at der gives statsamterne hjemmel til at foranstalte indenretslige afhøringer i tilsynssager. Tilsynsnævnet skal have fuldt ud samme muligheder for at oplyse sagerne som statsamterne, og udvalget foreslår derfor, at Tilsynsnævnet gives en tilsvarende hjemmel, jf. lovudkastets § 61, stk. 3. Der henvises i det hele til bemærkningerne i afsnit 2.2.2.3.

5.5.2. Quorumregler m.v.

Udvalget foreslår, at Tilsynsnævnet i overensstemmelse med, hvad der sædvanligvis gælder for kollegiale organer, træffer beslutning ved stemmeflertal, jf. lovudkastets § 62, stk. 1, 2. pkt.

Udvalget har overvejet, hvorvidt der skal stilles krav om, at Tilsynsnævnet er fuldtalligt for at kunne træffe beslutning.

For kollegiale organer, der virker som rekursinstanser på det kommunale område, stilles der sædvanligvis ikke krav herom. I de fleste tilfælde, hvor der er tale om nævn, hvis medlemmer som udgangspunkt alle medvirker ved afgørelsen af en sag, er der regler om, at formanden og halvdelen af nævnets øvrige medlemmer skal være til stede, for at nævnet er beslutningsdygtigt. Kun i ganske få tilfælde er der i nævn af denne type krav om, at alle medlemmer eller deres stedfortrædere skal være til stede, og i disse tilfælde er der typisk tale om nævn med ganske få (tre) medlemmer.

Der bør efter udvalgets opfattelse være mødepligt for Tilsynsnævnets medlemmer, og som omtalt ovenfor i afsnit 5.2.1.4. er det udvalgets forslag, at der skal udpeges stedfortrædere for nævnets medlemmer. Stedfortræderen skal indkaldes til et nævnsmøde, når et medlem har forfald, og tilrettelæggelsen og indkaldelsen af nævnets møder bør ske på en sådan måde, at det er muligt for stedfortræderen at møde selv med ganske kort varsel.

Det må således forventes, at nævnet normalt vil være fuldtalligt, når det træffer beslutninger. For at sikre nævnets beslutningsdygtighed, er det imidlertid udvalgets opfattelse, at der ikke bør stilles krav om fuldtallighed.

Udvalget foreslår på den baggrund en bestemmelse i loven, hvorefter nævnet er beslutningsdygtigt, når formanden og mindst tre af nævnets øvrige medlemmer er til stede, jf. lovudkastets § 62, stk. 1, 1. pkt. Det bemærkes i den forbindelse, at en sådan regel ikke vil være til hinder for, at et beslutningsdygtigt nævn udskyder afgørelsen i en bestemt sag, fordi man ønsker, at flere af/alle nævnets medlemmer skal deltage.

Den omstændighed, at nævnet kan være beslutningsdygtigt, selvom det ikke er fuldtalligt, giver mulighed for, at stemmerne i særlige situationer kan stå lige. Udvalget foreslår, at en sådan situation løses med en regel om, at formandens stemme er udslagsgivende ved stemmelighed, jf. lovudkastets § 62, stk. 1, 3. pkt.

Udvalget finder i øvrigt, at Tilsynsnævnets afgørelser og udtalelser bør udformes på en sådan måde, at det fremgår, om et eller flere medlemmer har været uenige. Under hensyn til Tilsynsnævnets funktion som øverste tilsynsinstans vil det endvidere efter udvalgets opfattelse være rigtigt at kræve, at begrundelsen for nævnsmedlemmernes (flertallets og eventuelle mindretals) standpunkter fremgår af nævnsbeslutningen, jf. lovudkastets § 62, stk. 2, 1. pkt.

Dette vil – ud over at være nyttigt for dem, der har direkte eller indirekte interesse i sagen – efter udvalgets opfattelse være med til at sikre kvaliteten af nævnets begrundelser.

Navnlig af hensyn til Tilsynsnævnets styrende og koordinerende funktion foreslår udvalget tillige, at nævnets beslutninger offentliggøres, jf. lovudkastets § 62, stk. 2, 2. pkt.

Der er dog efter udvalgets opfattelse ikke behov for, at pligten til at offentliggøre nævnets beslutninger og til at angive medlemmernes standpunkter og begrundelsen herfor omfatter enhver beslutning, herunder procesledende beslutninger, som nævnet træffer.

Pligten til at angive medlemmernes standpunkter og begrundelsen herfor samt pligten til offentliggørelse af nævnets beslutninger skal således efter udvalgets forslag ikke gælde procesledende beslutninger og andre delbeslutninger, der ikke bringer sagen til afslutning, med mindre nævnet træffer bestemmelse herom, jf. lovudkastets § 62, stk. 2, 3. pkt.

Ud over disse regler vil der være behov for at fastsætte nærmere regler om indkaldelse til Tilsynsnævnets møder,

dagsordner, beslutningsprotokol m.v. Dette er regler, som efter udvalgets opfattelse kan fastsættes i nævnets forretningsorden.

5.5.3. Formandskompetence

Udvalget har overvejet, hvorvidt der i lyset af Tilsynsnævnets kompetence, der omfatter både afgørelser i rekursager, og sager, herunder vejledende udtalelser, der tages op af egen drift, er behov for at fastsætte særlige regler om formandskompetence.

Efter udvalgets opfattelse bør loven give formanden hjemmel til, når nævnet ikke er samlet, at træffe beslutning i sager, der ikke tåler opsættelse. Dette vil navnlig kunne være tilfældet, hvor der er spørgsmål om suspension af en kommunal beslutning eller om at tillægge nævnets behandling af en sag opsættende virkning, jf. lovudkastets § 62, stk. 3, 1. pkt.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 5.3.2. foreslås det, at Tilsynsnævnet skal have adgang til at tage sager op af egen drift, når sagen skønnes at være af principiel eller generel betydning eller at være af alvorlig karakter. Denne adgang kan muligvis give anledning til, at der rettes et betydeligt antal henvendelser til Tilsynsnævnet. For at undgå, at hele nævnet altid skal inddrages i behandlingen af sådanne henvendelser – og for at sikre, at der hurtigt af sekretariatet kan blive sat en undersøgelse i gang, når det er nødvendigt, foreslår udvalget, at formanden også skal have kompetence til at tage stilling til, hvorvidt nævnet skal optage en sådan sag til behandling, jf. lovudkastets § 62, stk. 3, 1. pkt.

Endelig foreslår udvalget, at der i loven indsættes en bestemmelse om, at de beslutninger, som formanden i kraft af bemyndigelsesreglerne har truffet, skal forelægges nævnet på dets næste møde, jf. lovudkastets § 62, stk. 3, 2. pkt. Herved bliver der givet det samlede nævn mulighed for at ændre formandens beslutninger, i det omfang der efter almindelige forvaltningsretlige regler kan ske omgørelse heraf.

I øvrigt vil Tilsynsnævnet være omfattet af sædvanlige forvaltningsretlige regler om kollegiale organers mulighed for delegation af deres kompetence. Det følger af disse regler, at formanden bl.a. vil have adgang til at tage procesledende beslutninger, ligesom der vil være mulighed for at delegere kompetence herom til sekretariatet.

Bestemmelser om de pligter og beføjelser som efter sædvanlige regler antages at påhvile nævnets formand, bl.a. vedrørende mødeforberedelse og udførelse af nævnets beslutninger, bør efter udvalgets opfattelse fastsættes i nævnets forretningsorden.

5.6. Folketingets Ombudsmands kompetence i forhold til Tilsynsnævnet

Folketingets Ombudsmand vil i mangel af modstående lovbestemmelse være kompetent i forhold til Tilsynsnævnet, jf. ombudsmandslovens § 7. Udvalget har ikke fundet grundlag for at foreslå en bestemmelse, som afskærer eller begrænser ombudsmandens kompetence i forhold til sager, som nævnet har taget stilling til.

E. Kommunaltilsynets samspil med øvrige prøvelsesmyndigheder

1. Samspillet med administrativ rekurs og lovbestemt sektortilsyn

Forholdet mellem på den ene side kommunaltilsynet og på den anden side administrativ rekurs eller lovbestemt sektortilsyn er ikke i dag reguleret i KSL, men det antages, at kommunaltilsynet ikke kan tage stilling til klager, som konkret kan behandles af en rekursmyndighed. Kommunaltilsynets kompetence kan altså betegnes som "hvilende", så længe en rekursmyndighed er i stand til at behandle sagen.

Hvis sagen derimod falder ind under en rekursmyndigheds generelle kompetence, men denne myndighed ikke kan tage stilling til sagen af formelle grunde – f.eks. fordi en klagefrist er sprunget, eller der ikke er en klageberettiget klager – er der intet til hinder for, at kommunaltilsynet tager stilling til den pågældende sag.

Såfremt der er en særlig lovbestemt sektormyndighed, som fører tilsyn med kommunale beslutninger på et nærmere angivet område, anses det normalt for at udelukke det almindelige kommunaltilsyns kompetence i det omfang, den særlige tilsynsmyndighed er kompetent.

For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til kapitel III, afsnit G.

Baggrunden for, at kommunaltilsynet ikke kan tage stilling til sager, som konkret kan behandles af rekursmyndigheder, er, at rekursmyndigheder er bedre rustet til at behandle sagerne i kraft af særligt kendskab til det pågældende område. Rekursmyndigheder vil endvidere typisk have flere reaktionsmuligheder, herunder f.eks. kompetence til at omgøre den kommunale beslutning.

Tilsvarende gælder for særlige sektortilsynsmyndigheder, at de har et specielt kendskab til det sagsområde, hvor deres myndighed gælder. At kommunaltilsynets kompetence anses for at være udelukket i forhold til spørgsmål, som kan behandles af en særlig tilsynsmyndighed, og ikke blot afventende eller hvilende som i samspillet med rekursmyndigheder, hænger sammen med, at der er tale om samspil mellem to tilsynsmyndigheder. Særlige lovbestemte tilsynsmyndigheder er i modsætning til rekursmyndigheder ikke afhængige af, at en række procesforudsætninger er opfyldt, men alene af, at forholdet befinder sig inden for den særlige tilsynsmyndigheds sagligt afgrænsede kompetenceområde, og der er derfor som udgangspunkt ikke behov for, at kommunaltilsynet kan supplere den særlige lovbestemte tilsynsmyndighed.

Det er efter udvalgets opfattelse hensigtsmæssigt, at der ikke er tvivl om, hvilken myndighed der har ansvaret for at tage stilling til lovligheden af en kommunal beslutning, og at der normalt kun er én type prøvelsesmyndighed, der behandler en sag. Udvalget finder endvidere, at det er det almindelige kommunaltilsyn, der i overensstemmelse med gældende ret bør træde i baggrunden, såfremt der er en særlig rekurs- eller tilsynsmyndighed, som kan tage stilling til en sag. Dette er tillige i overensstemmelse med princippet i KSL § 1, stk. 2, hvorefter styrelseslovens generelle regler viger for anden lovgivning.

For rekursmyndigheder gælder, at de træffer afgørelser, der er bindende for kommunerne, og rekursmyndigheder vil endvidere normalt kunne annullere en kommunal afgørelse eller sætte sin egen afgørelse i stedet for kommunens.

Sektortilsynsmyndigheder har derimod kun i nogle tilfælde adgang til at ændre en af en kommune truffet afgørelse. I enkelte tilfælde kan de annullere en kommunal afgørelse, men ikke sætte en anden i stedet, og endelig har de i en del tilfælde alene mulighed for at fremkomme med en vejledende udtalelse.

Efter udvalgets opfattelse bør det i alle tilfælde, hvor en sektortilsynsmyndighed har kompetence til at føre tilsyn, være denne og ikke kommunaltilsynet, der tager stilling til en given sag, også i tilfælde, hvor sektortilsynsmyndigheden alene er beføjet til at afgive en retligt uforbindende udtalelse.

Udvalget foreslår derfor, at det af en bestemmelse i KSL fremgår, at statsamtmanden ikke fører tilsyn med kommuners overholdelse af lovgivning i det omfang, der er særlige klage- eller tilsynsmyndigheder, som kan tage stilling til den pågældende sag, jf. lovudkastets § 48, stk. 3.

Herved sikres, at det er det almindelige kommunaltilsyn, der viger for særlige rekurs- eller tilsynsmyndigheder. Det sikres endvidere, at kommunaltilsynet kan tage stilling til spørgsmål, som en særlig rekurs- eller tilsynsmyndighed – enten på grund af afgrænsningen af myndighedens kompetence eller af formelle grunde – ikke kan behandle. Det følger heraf, at kommunaltilsynet kan tage en sag op, f.eks. hvis ingen klageberettiget ønsker at klage til en rekursmyndighed over en ulovlig begunstigende afgørelse. Der vil således som udgangspunkt kun være én myndighed, der behandler spørgsmål om en kommunes overholdelse af lovgivningen i en sag.

I det omfang en bindende afgørelse truffet af en rekurs- eller sektortilsynsmyndighed ikke efterleves af en kommune, og myndigheden ikke selv har tilstrækkelige midler til at formå kommunen hertil, vil kommunaltilsynet kunne anmodes om bistand til at gennemtvinge afgørelsen over for kommunen. Udvalget foreslår ikke ændringer heri. Kommunaltilsynet vil være forpligtet til at lægge afgørelsen til grund. Dette gælder dog ikke, hvis den er behæftet med en åbenbar og væsentlig mangel.

En sektortilsynsmyndighed, der alene har mulighed for at afgive en vejledende udtalelse, vil også kunne rette henvendelse til kommunaltilsynet med anmodning om gennemtvinding af myndighedens retsopfattelse ved

anvendelse af sanktioner. En udtalelse fra sektortilsynsmyndigheden, hvori myndighedens retsopfattelse underbygges, vil i disse tilfælde indgå med betydelig vægt i kommunaltilsynets vurdering af, om der er grundlag for at anvende sanktioner, men den endelige afgørelse påhviler kommunaltilsynet. Der henvises til afsnit D.2.4.2.

2. Samspil med Folketingets Ombudsmand

Der er ikke i lovgivningen taget stilling til samspillet mellem kommunaltilsynet og ombudsmanden, og i forarbejderne til ombudsmandsloven (betænkning 1272/1994 om ombudsmandsloven, side 73) er det fundet rigtigst at overlade samvirket mellem de to kontrolinstanser til praksis. Den praktiske tilrettelæggelse af kommunaltilsynets og ombudsmandens funktioner i forhold til kommunerne er der – navnlig ved ombudsmandens egen beskrivelse – nærmere gjort rede for i kapitel III, afsnit G.3.

Udvalgets flertal foreslår en ny struktur for kommunaltilsynet, hvor statsamtmanden som første tilsynsinstans fører tilsyn med kommunerne. Udvalget foreslår endvidere oprettelse af et uafhængigt centralt Tilsynsnævn, der som anden instans kan tage tilsynssager op af egen drift, når nævnet finder, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Den ændrede struktur har givet udvalget anledning til at overveje, om der bør ske ændringer i samspillet mellem kommunaltilsynet og ombudsmanden.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke er behov for yderligere regulering af forholdet mellem kommunaltilsynet og Folketingets Ombudsmand, end hvad der følger af den gældende ombudsmandslov samt af den praksis, der er dannet. Baggrunden herfor er følgende:

Som anført i afsnit D.5.6.1. i nærværende kapitel er det udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at begrænse Folketingets Ombudsmands kompetence i forhold til sager, som Tilsynsnævnet har taget stilling til. Ombudsmanden bør således efter udvalgets opfattelse fortsat have indseende med den øverste kommunale tilsynsmyndighed.

Ombudsmanden bør efter udvalgets opfattelse endvidere fortsat have indseende med den myndighed, der i første instans fører tilsyn med kommunerne, det vil sige statsamtmanden.

Det følger af ombudsmandslovens § 14, at i de sager, der er afgjort af statsamtmanden som tilsynsmyndighed, men hvor afgørelsen kan indbringes for tilsynsnævnet som rekursinstans, skal denne prøvelsesadgang være udnyttet, før sagen kan indbringes for ombudsmanden ved klage. Dette er i overensstemmelse med, hvad der i dag gælder vedrørende ombudsmandens kompetence i forhold til de – meget få - afgørelser truffet af tilsynsrådene, der kan indbringes for Indenrigsministeriet ved rekurs, og reglen forekommer også i fremtiden velbegrundet.

Med hensyn til tilfælde, hvor en sag er under behandling eller kan behandles af kommunaltilsynet, er det i dag ombudsmandens praksis – som det fremgår af kapitel III, afsnit G.3. – under henvisning til ombudsmandslovens § 16 i vidt omfang at afvise at behandle klager vedrørende kommunal virksomhed. Klagere henvises således ofte til at afvente den kommunale tilsynsmyndigheds stillingtagen til en sag.

Udvalget har overvejet, men ikke fundet grundlag for, at udvide den ordning, der efter ombudsmandslovens § 14 gælder i tilfælde af rekurs, til også at omfatte sager der kan prøves af kommunaltilsynet, således at ombudsmandens behandling af en sag – når bortses fra sager, der i henhold til ombudsmandslovens § 17 tages op af egen drift – altid skulle afvente, at i hvert fald statsamtmanden havde haft lejlighed til at tage stilling til sagen.

Folketingets Ombudsmands kompetence rækker imidlertid på visse punkter videre end kommunaltilsynets. Navnlig kan ombudsmanden i modsætning til de kommunale tilsynsmyndigheder prøve kommunernes overholdelse af god forvaltningsskik. Det vil efter udvalgets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt, at ombudsmandens prøvelse af, om en kommune har tilsidesat god forvaltningsskik, altid skal afvente tilsynsmyndighedens stillingtagen til spørgsmål om, hvorvidt kommunen har tilsidesat lovgivningen. Hertil kommer, at kommunaltilsynets prøvelse på væsentlige punkter afviger fra prøvelsen i en rekursinstans. Samspillet mellem ombudsmanden og kommunaltilsynet har endvidere hidtil i praksis fungeret uden problemer.

På den baggrund er det efter udvalgets opfattelse hensigtsmæssigt, at ombudsmandsprøvelse ikke altid skal afvente, at kommunaltilsynet har taget stilling til en sag.

Der er derfor efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for at foreslå en yderligere regulering af, i hvilke tilfælde Folketingets Ombudsmand skal afvise sager, der tillige behandles eller kan behandles af den kommunale tilsynsmyndighed. Udvalget forudsætter, at samspillet mellem Folketingets Ombudsmand og statsamtmandene samt Tilsynsnævnet kan fungere efter principper svarende til dem, der i dag gælder for samspillet mellem ombudsmanden og tilsynsrådene samt Indenrigsministeriet.

En anden indfaldsvinkel til spørgsmålet om samspillet med Folketingets Ombudsmand og kommunaltilsynet er, hvilken betydning Folketingets Ombudsmands beslutning om at realitetsbehandle en sag har for kommunaltilsynets mulighed for at rejse en sag.

Som nævnt i kapitel III, afsnit G.3., kan udgangspunktet, hvorefter kommunaltilsynet har initiativpligt i sager om kommunale forhold, fraviges i sager, der allerede behandles af Folketingets Ombudsmand, hvis det må formodes, at udfaldet af tilsynets sagsrejsning alene bliver en vejledende udtalelse. Hvor anvendelse af kommunaltilsynets sanktioner, f.eks. suspension eller tvangsbøder – navnlig i tilfælde, hvor en borger nægtes en (økonomisk) ydelse, den pågældende har krav på – må formodes at blive påkrævet, vil kommunaltilsynet derimod have initiativpligt.

I alle tilfælde sker kommunaltilsynets sagsrejsning efter forudgående koordinering med Folketingets Ombudsmand for om muligt at undgå dobbelt – samtidig – sagsbehandling. Udvalget er ikke bekendt med, at Folketingets Ombudsmand har undladt at afvente udfaldet af tilsynsmyndighedens behandling af sagen.

At der sker gensidig orientering om, hvilke sager der tages op til behandling, forekommer udvalget at være naturligt og udtryk for hensigtsmæssig ressourceanvendelse i modsætning til samtidig – konkurrerende – sagsbehandling.

Udvalget forudsætter, at også de nye kommunale tilsynsmyndigheder fortsat vil orientere ombudsmanden om sagsrejsning, hvor de er opmærksomme på, at ombudsmanden behandler en sag.

Udvalget foreslår derfor heller ikke på dette punkt fastsættelse af yderligere regler om samspillet mellem kommunaltilsynet og Folketingets Ombudsmand.

3. Samspil med domstolene

Udvalget har overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der i modsætning til den gældende retstilstand i fremtiden under en ny struktur for kommunaltilsynet bør stilles krav om, at kommunaltilsynet har prøvet sagen, før domstolene kan behandle den. Udvalget har navnlig overvejet, om det for så vidt angår de afgørelser fra statsamtmanden, der kan indbringes for tilsynsnævnet ved rekurs, bør kræves, at nævnets afgørelse skal foreligge, før sagen kan indbringes for domstolene.

Udvalget finder imidlertid ikke, at den foreslåede strukturændring vedrørende kommunaltilsynet gør en sådan ændring af adgangen til domstolsprøvelse påkrævet. Det vil utvivlsomt fortsat kun være i ganske særlige tilfælde, at en kommunal sag vil give anledning til sagsanlæg, inden prøvelse ved Tilsynsnævnet har fundet sted, og foreligger der i særlige tilfælde en interesse i at gå direkte til domstolene, bør muligheden herfor ikke afskæres.

Det må således efter udvalgets opfattelse forventes, at de klageberettigede – kommunalbestyrelsen eller kommunalbestyrelsesmedlemmerne – i sager, hvor Tilsynsnævnet er rekursinstans, normalt vil ønske Tilsynsnævnets prøvelse af sagen, før de tager stilling til, om den skal indbringes for domstolene. For det første giver dette mulighed for prøvelse i yderligere en instans med særlig juridisk sagkundskab på det kommunale område, og for det andet vil prøvelsen i Tilsynsnævnet være hurtigere, enklere og billigere end domstolsprøvelsen.

Kommunaltilsynet kan ikke tage stilling til sager, som er afgjort af domstolene. I tilfælde, hvor en sag, der behandles af kommunaltilsynet, indbringes for domstolene, er der efter gældende ret – som det nærmere er beskrevet i kapitel III, afsnit G.4. – ikke noget entydigt svar på, om tilsynets afgørelse bør afvente dommen, eller om behandlingen af tilsynssagen bør fortsættes. Væsentlige hensyn – typisk til en berørt borger i sagen – kan således tale for, at behandlingen af tilsynssagen – uanset en verserende domstolsbehandling – føres til ende.

Udvalget finder ikke grundlag for en ændring heraf.

Udvalget har tillige overvejet, om der er behov for en frist for indbringelse af tilsynssager for domstolene. For en sådan frist taler det forhold, at tilsynsmyndighedens afgørelse – når der er gået en vis tid – bør stå ved magt, således at ikke mindst de berørte borgere kan indrette sig på den. En frist for indbringelse for domstolene måtte imidlertid i givet fald efter udvalgets opfattelse – bl.a. af hensyn til den kommunale beslutningsprocedure – være relativt lang, f.eks. seks måneder, hvilket i sig selv svækker dens betydning. Hertil kommer, at det i overensstemmelse med, hvad der hidtil har været tilfældet, må forventes at blive ganske få sager, der indbringes for domstolene. På den baggrund er der efter udvalgets opfattelse ikke behov for en sådan frist, men domstolene må – ligesom i dag – hvis en sag indbringes lang tid efter tilsynsmyndighedens afgørelse, ved afgørelsen af sagen tage højde for betydningen heraf, herunder for hensynet til de involverede parter berettigede forventning.

F. Valget mellem prøvelsesorganer

Det er på baggrund af udvalgets gennemgang af de gældende klage- og tilsynsordninger på det kommunale område og overvejelser herom efter udvalgets opfattelse generelt velbegrundet, at der er flere forskellige aktører, der har kompetence til at efterprøve kommunale beslutninger.

Ved valg af prøvelsesmyndighed er såvel det enkelte retsområdes karakter og prøvelsens formål som den enkelte prøvelsesmyndigheds særtræk efter udvalgets opfattelse af betydning. Efter udvalgets opfattelse kan disse faktorer ud over at have betydning ved valg af prøvelsesmyndighed også indgå i forbindelse med eventuelle overvejelser om at forenkle rekursadgangen på det kommunale område, jf. kapitel III, afsnit B.1. in fine.

Udvalget skal konkret pege på følgende faktorer, der efter udvalgets opfattelse bør have betydning ved afgørelsen af, om prøvelse af kommunale beslutninger bør ske ved administrativ rekurs, sektortilsyn eller kommunaltilsyn.

Hvis en klage fra en part i en kommunal sag i sig selv skal udløse krav på prøvelse, bør prøvelsesmuligheden være administrativ rekurs.

Der er områder – som f.eks. store dele af det sociale område – hvor kommunale beslutninger har så stor betydning for en part, at parten – uanset om der konkret er oplysninger, der tyder på, at kommunens beslutning er ulovlig – skal have et retskrav på at få beslutningen prøvet. Et sådant retskrav vil borgeren kun have, hvis der er adgang til administrativ rekurs.

Hvis der skal være adgang til, at prøvelsesmyndigheden ex officio kan tage en sag op, bør en tilsynsmyndighed – enten en sektortilsynsmyndighed eller kommunaltilsynet – have kompetence på området.

Samfundet har en almindelig interesse i, at kommunerne overholder lovgivningen. Dette gælder også i tilfælde, hvor en tilsidesættelse af lovgivningen ikke er til ugunst for parterne i en konkret kommunal sag, og ingen klageberettiget derfor ønsker at indgive klage til en eventuel rekursmyndighed.

Bl.a. for at sikre kontrol i sådanne tilfælde er det vigtigt, at kontrollen føres af myndigheder, der kan tage sager op af egen drift, hvilket typisk vil være tilfældet med tilsynsmyndigheder, men ikke med rekursmyndigheder.

Hvis der skal være adgang til fuld prøvelse af en kommunes skønmæssige afgørelser, er adgang til rekurs – eller eventuelt lovbestemt sektortilsyn – relevant.

Gennemgangen af rekursordningerne på det kommunale område viser, at rekursmyndighederne – i overensstemmelse med det, der sædvanligvis antages at gælde for administrativ rekurs – ikke blot prøver retlige spørgsmål, men også tager stilling til skøn og hensigtsmæssighed.

Baggrunden herfor er, at rekursmyndigheder typisk er i besiddelse af sagkundskab på det pågældende område og derfor normalt har bedre forudsætninger end en almindelig tilsynsmyndighed for at vurdere en afgørelses hensigtsmæssighed og afvejningerne i de skøn, der indgår i en afgørelse. De fleste rekursinstanser er således enten kollegiale organer, der har medlemmer med særlig indsigt i det pågældende fagområde, eller det er centrale myndigheder, som tillige har ressortansvar på området, hvilket giver dem forudsætninger for en tilbundsående prøvelse af den kommunale afgørelse. Også særlige lovbestemte sektortilsynsmyndigheder vil normalt have

betydelig sagkundskab inden for deres fagområde.

De almindelige kommunale tilsynsmyndigheder udøver et legalitetstilsyn i forhold til kommunerne. I det omfang lovgivningen er udformet således, at der er overladt et skøn til kommunerne, indebærer dette, at tilsynsmyndighederne ikke kan tage stilling til rimeligheden og hensigtsmæssigheden af den indbyrdes afvejning af lovlige kriterier, der er indgået i kommunens skøn.

I det omfang, der på trods af, at lovgivningen overlader et skøn til kommunerne, bør kunne skrives ind over for et udøvet skøn, skal udvalget derfor pege på, at rekursadgang – eller lovbestemt sektortilsyn, der gives hjemmel hertil – er den relevante form for prøvelse.

Hvis der skal være adgang til, at prøvelsesinstansen ændrer kommunens afgørelser, er adgang til rekurs – eller eventuelt lovbestemt sektortilsyn – relevant.

Udvalgets redegørelse for rekursordningerne viser, at rekursmyndighedernes reaktionsmuligheder næsten altid omfatter stadfæstelse, annullation og rettelse (ændring af afgørelse/sætte sin egen afgørelse i stedet for).

Kommunaltilsynet har derimod ikke mulighed for at rette en kommunal afgørelse, men må – for at gennemtvinge en lovlig beslutning – gå den væsentligt besværligere vej at anvende tvangsbøder.

Navnlig på områder – som for eksempel det sociale – hvor hensynet til den borger, afgørelsen retter sig imod, er særligt tungtvejende, vil der efter udvalgets opfattelse ofte være behov for, at en ulovlig kommunal afgørelse (hurtigt) skal kunne erstattes af en lovlig afgørelse. I disse tilfælde vil en rekursordning eller eventuelt et lovbestemt sektortilsyn, som tildeles de samme reaktionsmuligheder, efter udvalgets opfattelse være den mest hensigtsmæssige kontrolform i forhold til de kommunale afgørelser.

Karakteren af det fagområde, der skal kontrolleres, er af betydning for vurderingen af, hvilke prøvelsesmyndigheder der er egnede.

Det almindelige kommunaltilsyn har en betydelig indsigt i almindelige kommunale og forvaltningsretlige forhold. Kommunaltilsynet har endvidere generel erfaring i at fortolke (mange) regler i speciallovgivningen, som retter sig til kommunerne.

Kommunaltilsynet kan derimod næppe siges altid at være velegnet til på komplicerede fagområder at kontrollere overholdelsen af regler, der forudsætter foretagelse af tekniske og faglige vurderinger.

Hvis man på sådanne fagområder forlader sig på, at fornøden kontrol med kommunernes forvaltning af reglerne kan ske gennem kommunaltilsynets legalitetskontrol, må man gøre sig klart, at intensiteten og sikkerheden af denne kontrol vil være afhængig af den faglige bistand, som tilsynet får fra vedkommende ressortministerium.

I det omfang kommunernes dispositioner er reguleret af regler, der forudsætter foretagelse af tekniske og faglige vurderinger, bør det derfor efter udvalgets opfattelse overvejes at henlægge kontrollen med kommunerne til organer, der har den fornødne specialviden. Dette kan enten være rekursmyndigheder eller sektormyndigheder.

Udvalget skal anbefale, at man ved fremtidig lovgivning om kommunale opgaver, der kræver stillingtagen til faglige og tekniske spørgsmål, og ved revision af sådan lovgivning i hvert enkelt tilfælde overvejer, om det er hensigtsmæssigt at lade særligt sagkyndige myndigheder være prøvelsesmyndighed på området.

[Forside](#) - [Indhold](#) - [Forrige/Næste](#) - [Luk](#)



Redegørelse for norsk og svensk rets regler om tilsyn med kommuner og rekurs af kommunale afgørelser

Indhold:

A. Norge

[1. Myndighedsstruktur og opgavefordeling](#)

[2. Administrativ rekurs](#)

[2.1. I hvilke tilfælde og til hvilke myndigheder er der rekursadgang vedrørende afgørelser i kommuner og fylkeskommuner?](#)

[2.2. Procesforudsætninger m.v.](#)

[2.3. Prøvelsesgrundlag og reaktionsmuligheder](#)

[3. Kommunalt tilsyn – legalitetskontrol](#)

[3.1. Det interne tilsyn](#)

[3.2. Den eksterne legalitetskontrol](#)

[4. Statens tilsyn med kommunerne/fylkeskommunerne i øvrigt \(sektortilsyn\)](#)

[5. Stortingets ombudsmann for forvaltningen \(Sivilombudsmannen\)](#)

[6. Domstolssystemet](#)

B. Sverige

[1. Myndighedsstruktur og opgavefordeling](#)

[2. Rekurs – "förvaltningsbesvär"](#)

[3. Kommunalt tilsyn – "laglighetsprövning"](#)

[3.1. Procesforudsætninger m.v.](#)

[3.2. Prøvelsesgrundlag og reaktionsmuligheder](#)

[4. Statens tilsyn med kommuner/landsting i øvrigt \(sektortilsyn\)](#)

[5. Ombudsmand m.v.](#)

[5.1. Justitieombudsmannen * 5.2. Justitiekansleren * 6. Domstolssystemet *](#)

A. Norge

1. Myndighedsstruktur og opgavefordeling

Der findes 435 kommuner og 19 fylkeskommuner (regionale kommuner) i Norge. De mindste kommuner kan have blot et par hundrede indbyggere, 56% (246) af kommunerne har under 5.000 indbyggere, og 77% (336) har under 10.000 indbyggere. Gennemsnittet er på omkring 10.000 indbyggere. Indbyggertallet i fylkeskommunerne varierer fra omkring 75.000 indbyggere til 500.000 i Oslo. Gennemsnittet er ca. 230.000 indbyggere. Regler om styring af kommuner og fylkeskommuner findes i lov om kommuner og fylkes-kommuner (lov nr. 107 af 25. september 1992 med senere ændringer). Kommunestyret er ikke reguleret i den norske grundlov.

Det folkevalgte organ i kommunen betegnes "kommunestyret". Lovgivningen indeholder mindstekrav (11 til 43) – der er stigende med indbyggertallet i kommunen – til antallet af medlemmer af kommunestyret. Kommunestyret vælger et "formannskap" på mindst fem medlemmer og en ordfører. Formannskapet behandler forslag til økonomiplan, budget og skatteprocent inden for rammer fastsat af Stortinget. Endvidere varetages opgaver, som den enkelte kommune vælger at henlægge til formannskapet, og formannskapet kan gives kompetence til at afgøre

alle typer sager, hvor andet ikke følger af lov. Ordføreren leder møderne i såvel kommunestyret som formannskabet, og repræsenterer kommunen ud ad til. Ordføreren har taleret i alle kommunale organer, og kan gives bemyndigelse til at træffe afgørelser i enkeltsager, der ikke er principielle. Kommunestyret kan også nedsætte faste udvalg og komiteer til varetagelse af nærmere afgrænsede kommunale opgaver.

De vigtigste opgaver i kommunerne er drift af børnehaver og grunnskoler, biblioteker og andet kulturelt, socialforsorg, helsetjenester, veje og kloaker, vand- og elforsyning og drift af kirker og kirkegårde samt planlægning.

Det folkevalgte organ i fylkeskommunerne betegnes "fylkestinget". Lovgivningen indeholder mindstekrav (19 til 43) – der er stigende med antallet af indbyggere i fylket – til antallet af medlemmer af fylkestinget. Fylkestinget vælger en "fylkesordfører", et "fylkesudvalg", og eventuelt faste udvalg og komiteer efter samme regler og med samme kompetence som i (primær)kommunerne.

Fylkeskommunernes vigtigste opgaver er videregående undervisning, sygehus- og specialhelsetjenester, veje, kollektiv trafik, kultur og planlægning.

Den daglige ledelse af kommuner og fylkeskommuner kan varetages på to principielt forskellige måder. Den traditionelle måde (kommunelovens §§ 22 og 23) består i, at der ansættes en administrationschef, som har den øverste ledelse af forvaltningen og er ansvarlig for sagernes fremlæggelse for de folkevalgte organer og for udførelsen af trufne beslutninger. Administrationschefen har møde- og taleret i alle folkevalgte organer (bortset fra et særligt "kontrolludvalg") og kan få bemyndigelse til at træffe afgørelse i sager, der ikke er af principiel betydning.

En anden måde, der kaldes "kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme", jf. kommunelovens kapitel 3, er en slags magistratsordning, der kan indføres af et flertal i kommunestyret eller fylkestinget. Ordningen består i, at kommunestyret/fylkestinget vælger et kommuneråd (fylkesråd), der får ansvar for administrationen. De som indvælges i rådet, skal fratræde deres øvrige kommunale eller fylkeskommunale hverv. Ordføreren i kommunestyret/fylkestinget har ikke instruktionsmyndighed over for rådet.

Det var tidligere tanken, at der gennem decentralisering skulle overføres opgaver fra staten til fylkeskommunerne. Fylkeskommunerne skulle blandt andet varetage opgaver inden for erhvervs- og beskæftigelsespolitikken og større opgaver inden for social- og kulturpolitik. Det diskuteres nu politisk om man skal nedlægge fylkeskommunerne.

Der er – ligesom i Danmark – ikke noget almindeligt over/underordningsforhold mellem staten og kommunerne, og såvel kommunerne som fylkeskommunerne har beskatnings- og budgetmagt. For så vidt angår beskatningsmagten skal det nævnes, at der fra statsligt hold fastsættes en maksimal beskatningsprocent, som begrænser den kommunale beskatningsmulighed.

Staten er repræsenteret på det regionale niveau ved "fylkesmannen", der kan sammenlignes med de danske statsamtmande. Fylkesmannens geografiske kompetence er knyttet til fylket. I Oslo og Akershus fylker er der dog en fælles fylkesmann. Fylkesmannens opgave er at føre tilsyn med og behandle klager over (primær)kommunale afgørelser, hvor dette er bestemt i speciallove eller ved delegation fra departementerne. Endvidere har fylkesmannen ved delegation fået overdraget kompetencen til at foretage lovlighedskontrol (jf. nedenfor afsnit 3) med hensyn til størstedelen af de kommunale beslutninger – men ikke de fylkeskommunale. Endelig har fylkesmannen selvstændige opgaver i relation til det sociale område, miljøforvaltning og beredskabsspørgsmål.

Fylkesmannen kan til brug for behandlingen af en sag høre sektorministeriet om fortolkning af lovgivningen. Departementet kan til fylkesmannen udtale sig vejledende om konkrete sager i kommunerne, men vil i praksis være tilbageholdende hermed og nøjes med at give en generel udtalelse om lovforklningsspørgsmål.

En række ministerier har egne repræsentanter på regionalt plan. Dette gælder Landbrugsministeriet, Sundhedsministeriet (fylkeslægen), Undervisningsministeriet (uddannelsesdirektøren) og Finansministeriet (skattekontorer).

Der er nedsat et opgavefordelingsudvalg, der skal se på opgavefordelingen med hensyn til ansvars-, opgave-, og funktionsfordelingen mellem staten, fylkeskommunerne og kommunerne. Arbejdet skal være afsluttet i år 2000.

2. Administrativ rekurs

Den norske forvaltningslov (lov nr. 1103 af 10. februar 1967 med senere ændringer) sonderer mellem to slags forvaltningsakter ("vedtak"):

"Enkeltvedtak", der er bestemmende for rettigheder eller pligter til en eller flere private personer eller andre private retssubjekter.

"Forskrift", der angår rettigheder eller pligter til et ubestemt antal eller en ubestemt kreds af personer.

Afgørelser som gælder ansættelse, opsigelse, suspension, afsked eller forflytning af tjenestemænd omfattes af begrebet enkeltvedtak, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 2. Vedtak i ansættelsessager er imidlertid undtaget fra bestemmelserne om begrundelse, klage og fra overordnede myndigheders kompetence til at optage underordnede myndigheders afgørelser, der må anses for ugyldige, til behandling af egen drift.

2.1. I hvilke tilfælde og til hvilke myndigheder er der rekursadgang vedrørende afgørelser i kommuner og fylkeskommuner?

Forvaltningslovens regler om administrativ rekurs gælder kun for "enkeltvedtak".

Vedrørende rekurs af kommunale og fylkeskommunale afgørelser findes følgende bestemmelser i forvaltningslovens § 28, stk. 2:

"Stk. 2. For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder opnevnt av kommunestyret eller fylkestinget. Departementet er likevel klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret eller fylkestinget. Vedkommende statlige organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra statlig forvaltningsorgan."

Hovedreglen om rekurs af kommunale og fylkeskommunale afgørelser er, at den sker til et overordnet organ i den samme kommune/fylkeskommune, hvor den rekererede afgørelse er truffet. For de afgørelser, der er omfattet af denne hovedregel, gælder – da den kommunale klageinstans' afgørelse i en klagesag normalt ikke kan påklages yderligere – at prøvelse ved et organ uden for kommunen/fylkeskommunen kun kan ske i form af legalitetskontrol, jf. kommunelovens § 59 og nedenfor afsnit 3.

Cirka halvdelen af kommunerne har oprettet de i § 28 omtalte klagenemnder. Nogle kommuner lader formannskapet varetage klagesagsbehandlingen. Loven giver mulighed for, at der oprettes flere klagenævn i samme kommune. Klagenævnet betragtes som et kommunalt udvalg, og vælges og afsættes m.v. efter kommunelovens almindelige regler for valg af kommunale udvalg.

De beslutninger, der alene kan påklages internt, er i praksis vedrørende ikke-pligtige ydelser, herunder ydelser, der ligger ud over lovgivningens mindstekrav. Som eksempler kan anføres tildeling af børnehaveplads, etableringslån og forskellige former for tilskud og stipendiater.

Fra hovedreglen gælder imidlertid tre undtagelser.

For det første gælder, at hvis den afgørelse, over hvilken der klages, er truffet af selve kommunestyret/fylkestinget, kan den rekereres til departementet. I praksis behandles de fleste sådanne klager – for så vidt angår afgørelser truffet af kommunestyret – af fylkesmannen, til hvem departementet har delegeret kompetencen efter § 28, stk. 2, 2. punktum. Klager over fylkestingets afgørelser behandles derimod i departementet.

For det andet gælder, at hvis den kommunale/fylkeskommunale afgørelse er truffet i medfør af delegation fra et statsligt organ, kan rekurs finde sted til dette organ, jf. forvaltningsloven § 28, stk. 2, 3. pkt.

Den tredje undtagelse – som er langt den vigtigste – består i, at der i særlovgivningen for ca. 50 sagskategorier er hjemmel til rekurs til – normalt – statslige organer. Forvaltningslovens regler om rekurs viger for disse særligt hjemlede rekursadgange. Derimod kan forvaltningslovens regler om fremgangsmåden ved rekurs anvendes til at udfylde særlovgivningens undertiden manglende detailregler. Det antages, at ca. 90% af de kommunale afgørelser kan rekeres til statslige myndigheder med hjemmel i særlovgivningen. Kun et af rekursorganerne er kollegialt.

2.2. Procesforudsætninger m.v.

Klageretten efter forvaltningslovens § 28 tilkommer parter og andre med retlig interesse i klagesagen. Det er ikke muligt at give en udtømmende opregning af, hvem der må anses for klageberettiget. Ved at inddrage andre med retlig interesse som klageberettigede er der skabt overensstemmelse mellem kredsen af klageberettigede og søgsmålsberettigede.

Klagen skal indgives (normalt inden tre uger, jf. forvaltningslovens § 29) til den myndighed, der har truffet afgørelse. Denne har i visse tilfælde adgang til – men aldrig pligt til – at genoptage sagsbehandlingen og ændre afgørelsen. Der er altså ikke tale om en egentlig remonstrationsordning. Den indklagede myndighed kan blot videresende klagen til rette (klage)myndighed, dog først efter at have foretaget de undersøgelser, som klagen giver grund til, jf. § 33, stk. 2. Dette indebærer formentlig blot en pligt til at undersøge eventuelle nye anbringender samt at kontrollere og eventuelt indhente nye faktuelle oplysninger. Det er dog praksis, at førsteinstansen afgiver en udtalelse til brug for klageinstansens behandling af sagen. Det er klagemyndigheden, der har ansvaret for klagesagsbehandlingen, herunder sagsoplysning m.v. I medfør af lovens § 33, stk. 5, 2. punktum, kan klagemyndigheden give førsteinstansen pålæg om at foretage nærmere undersøgelser.

Klager har som udgangspunkt ikke opsættende virkning, men både førsteinstansen, klagemyndigheden og andre overordnede organer har kompetence til at beslutte, at en klage skal have opsættende virkning, jf. forvaltningslovens § 42. Myndighedernes underretning af parterne om en beslutning skal indeholde vejledning om myndighedernes mulighed for at tillægge en klage opsættende virkning, jf. § 27, stk. 3, 2. punktum.

Klager har – på grundlag af de almindelige regler om parter rettigheder under behandling af en forvaltningssag (forvaltningsloven § 11 c, stk. 1) – ret til at give møde for klagemyndigheden "i den udstrekning en forsvarlig udførelse af tjenesten tillader det ..." og der foreligger "saklig grunn".

2.3. Prøvelsesgrundlag og reaktionsmuligheder

I den almindelige administrative rekurs har prøvelsesmyndigheden som udgangspunkt kompetence til fuld prøvelse af den påklagede beslutning, herunder af skøn. Klagemyndigheden er ikke bundet af de påstande, som klageren måtte have fremsat, men er forpligtet til at vurdere disse. Endvidere kan klagemyndigheden inddrage faktuelle oplysninger fremkommet efter den påklagede afgørelse, jf. forvaltningslovens § 34, stk. 2, 1. punktum. Endelig fremgår det af § 34, stk. 4, at klagemyndigheden har adgang til at erstatte den påklagede beslutning med en anden eller at annullere beslutningen og hjemvise sagen.

For prøvelsen ved et statsligt organ af en kommunal eller fylkeskommunal beslutning gælder dog den begrænsning, at rekursorganet har pligt til at tage hensyn til det kommunale selvstyre ved prøvelsen af skøn, jf. § 34, stk. 2, 3. punktum. Begrebet skøn skal i den forbindelse forstås som når "de aktuelle deler af forvaltningens kompetanse ikke fullt ut er styret av rettsregler, i den forstand at reglene ikke gir uttømmende svar på hva forvaltningen kan foreta seg" og "den avveining myndighetene gjør når loven gir rom for ulike løsninger eller ulike avveininger av hensyn, det vil si der forvaltningen har et visst spillerom for ulike løsninger som alle er innenfor loven".

Det er ikke hensigten med bestemmelsen i § 34, stk. 2, 3. punktum, at begrænse prøvelsen af skønnet således, at klageinstansen ikke skal tage stilling til alle momenter i skønnet. § 34, stk. 2, tredje punktum har ifølge en vejledning fra kommunaldepartementet den betydning, at argumenter, der peger på en anden løsning end den

kommunen har valgt, skal vejes op mod hensynet til det kommunale selvstyre. Følgende momenter kan ifølge vejledningen have betydning for afgørelsen af, hvor stor en vægt det kommunale selvstyre skal have ved prøvelsen af skønnet:

- retssikkerhedsmomenter – jo mere indgribende en afgørelse, jo mindre betydning skal det kommunale selvstyre have,
- forsvarligheden af det skøn, der er udøvet – klageinstansen bør vise større tilbageholdenhed ved skøn, der klart ligger inden for lovgivningens rammer, end hvis skønnet udøves i "grenseland av hva som kan tillates",
- national styring – f.eks. ved planmæssige afgørelser kan overordnede hensyn tale imod kommunale (sær)interesser,
- grundlovsfæstede hensyn – det samiske folks stilling (grundlovens § 110a), retten til miljø- og bæredygtig udvikling (grundlovens § 110b) og menneskerettigheder (grundlovens § 110c), samt
- forhold ved beslutningsprocessen i kommunen – eksempelvis hvis afgørelsen er udtryk for en linie, som kommunen søger at følge i en konsekvent praksis.

Bestemmelsen i § 34, stk. 2, 3. punktum om klageinstansens kompetence gælder både, når den statslige klageinstans' kompetence følger af forvaltningslovens § 28, stk. 2, 2. og 3. punktum, og når den følger af særlovgivningen.

Klageinstansens reaktionsmuligheder er begrænsede, idet der gælder et forbud mod reformatio in pejus med mindre klagerens interesser findes at måtte vige for hensyn til andre privatpersoner eller for hensyn til offentlige interesser, jf. forvaltningsloven § 34, stk. 3.

Forvaltningslovens § 36 indeholder en bestemmelse om, at hvis en beslutning ændres til partens fordel, skal denne under nærmere angivne betingelser have dækket væsentlige sagsomkostninger. Myndighederne skal vejlede herom. Afgørelsen påhviler den myndighed, der har ændret beslutningen.

3. Kommunalt tilsyn – legalitetskontrol

Reglerne om legalitetskontrol findes i kapitel 10 i kommuneloven. Bestemmelserne omhandler både internt tilsyn og kontrol og ekstern legalitetskontrol.

3.1. Det interne tilsyn

Det interne tilsyn varetages af kommunestyret og fylkestinget, der kan forlange enhver sag lagt frem for sig til orientering eller afgørelse, og som kan omgøre andre folkevalgte organers eller forvaltningens afgørelser i samme omfang som de pågældende selv kunne omgøre dem. Endvidere vælger kommunestyret/fylkestinget et "kontrollutvalg" til at føre løbende tilsyn. I kontroludvalget kan kommunernes ordfører/fylkesord-föreren, medlemmer af formandsskabet/fylkesudvalg, af kommunalråd/fylkesråd, af kommunale eller fylkeskommunale nævn med beslutningsmyndighed, stedfortrædere for de nævnte samt ansatte i kommunen eller fylkeskommunen ikke have sæde.

3.2. Den eksterne legalitetskontrol

Den eksterne legalitetskontrol varetages af kommunaldepartementet, jf. kommunelovens § 59.

For så vidt angår fylkeskommunale beslutninger er kompetencen helt overvejende delegeret til de enkelte

departementer, under hvis ressort afgørelsen henhører.

For så vidt angår (primær)kommunale beslutninger blev legalitetstilsynet indtil 1992 udøvet af fylkesmannen og bestod i en godkendelsesordning. I dag udøves kontrollen med kommuner i vidt omfang af fylkesmannen på grundlag af delegation fra kommunaldepartementet. Også andre statslige embeder har kompetence over for kommunerne i henhold til delegation fra kommunaldepartementet. Dette gælder fylkeslægen og uddannelsesdirektøren.

Legalitetskontrollen iværksættes af tre eller flere medlemmer af kommunestyret eller fylkestinget. Der er altså ikke adgang for sagens parter eller for offentligheden til at iværksætte lovlighedskontrol. Derimod har de kontrollerende myndigheder en adgang til af egen drift at optage kommunale beslutninger til legalitetskontrol, kommuneloven § 59, stk. 5. Den juridiske litteratur nævner, at der efter denne kontrolordning ikke skal ske systematisk oversendelse af kommunale beslutninger til departementerne eller fylkesmannen. I 1998 blev der på denne måde rejst 20 sager ex officio, og i ni sager annulleredes den kommunale beslutning. Der blev behandlet 91 sager på baggrund af henvendelse fra kommunalbestyrelsesmedlemmer, og af disse førte 16 sager til annullation af den kommunale beslutning.

Afgørelser om ansættelse, opsigelse og afsked er unddraget legaliteteskontrollen, når denne sker på baggrund af henvendelse fra kommunalbestyrelsesmedlemmer, mens det anses for tvivlsomt om disse sager også er undtaget i tilfælde, hvor tilsynsmyndighederne optager en kommunal beslutning til prøvelse af egen drift.

Kommunerne og fylkeskommunerne kan ifølge § 59, stk. 6 afkræves oplysninger, herunder oplysninger som findes nødvendige med henblik på behandling af sager. Bestemmelsen indebærer også en pligt til at imødekomme begæringer fremsat ud fra statens mere generelle behov for informationer. Myndigheder med kontrolkompetence efter kommunelovens § 59 har altså en almindelig ret til indsigt i kommunale dokumenter. Tavshedspligtsreglerne afskærer ikke kommunerne fra at meddele departementerne indsigt i dokumenter, og offentlighedslovens øvrige begrænsninger gælder ikke begæringer fremsat af departementerne.

Legalitetsprøvelse efter kommunelovens § 59 kan ske af kommunestyrets og fylkestingets beslutninger, beslutninger truffet af kollegiale organer valgt af kommunestyret eller fylkestinget eller organer, hvis kompetence hviler på delegation fra et af disse samt kontroludvalgs (kommunelovens § 60, stk. 2) og klagenævns beslutninger (forvaltningslovens § 28, stk. 2) m.v.

Typen af beslutninger, der kan prøves efter kommunelovens § 59, er endelige beslutninger, men ikke indstillinger eller udtalelser, der afgives til andre kommunale organer. Det er ikke en betingelse, at beslutningen kan betegnes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Legalitetskontrollens indhold er reguleret i § 59, stk. 4, der har følgende ordlyd:

"4. Ved lovlighedskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen

- a. er indholdsmæssig lovlig,
- b. er truffet af noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og
- c. er blitt til på lovlig måte.

Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig."

Legalitetsprøvelsen omfatter kun beslutningens forhold til den offentligretlige lovgivning, hvilket vil sige omfanget af den kommunale kompetence, og hvorledes beslutningen træffes. Prøvelsen omfatter ikke privatretlige forpligtelser som f.eks. kontraktsretlige, erstatningsretlige eller tingsretlige forhold. Kravene om den indholdsmæssige lovlighed af beslutningen indebærer, at beslutningen ikke må stride mod lov, og om nødvendigt skal have hjemmel i lov. Den besluttende myndighed skal endvidere have "personel kompetence". Udgangspunktet i denne forbindelse er, at kommunestyret eller fylkestinget er rette organ. Afvigelser herfra må følge af lov eller af lovlig delegation. Endelig skal beslutningen være blevet til på lovlig måde. Der refereres herved til forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, sagsbehandlingsregler i særlovgivningen og ulovfæstede principper herom. Kravet om tilblivelsen refererer også til det faktuelle grundlag for beslutningen, der skal være korrekt og tilstrækkeligt. Beslutningen skal forfølge et lovligt formål, og der må ikke være taget uvedkommende hensyn.

Legalitetstilsynet efter kommuneloven er ikke en administrativ klageadgang (rekursadgang). Der er ikke efter reglerne om lovlighedskontrol adgang til at omgøre beslutningen, men kun kompetence til at ophæve den, hvis den

er ugyldig. Prøvelsen kan resultere i ugyldighed, hvis den fejl der måtte være begået er af sådan karakter eller grovhed, at der er grund til at regne med, at beslutningens indhold er blevet påvirket heraf. Hensyn til den skadevirkning, ugyldighed måtte have for private parter, kan føre til, at beslutningen på trods af fejl og mangler ikke anses for ugyldig. Der gælder ikke en betingelse om en ulovligheds klarhed, for at legalitetsprøvelsen kan resultere i ugyldighed.

I medfør af kommunelovens § 59, stk. 7, har kommunaldepartementet kompetence til at udstede regler om tidsfrister for adgangen til legalitetskontrol og formkrav til begæringer herom. Denne kompetence er udnyttet, og der er – ligesom ved administrativ rekurs – fastsat en frist på tre uger fra tidspunktet for beslutningen. Tidsfristen gælder ikke, hvis legalitetsprøvelsen iværksættes af egen drift.

Der er adgang til at tillægge prøvelsen efter kommunelovens § 59 opsættende virkning. Spørgsmålet vil normalt ikke blive overvejet, medmindre der fremsættes begæring herom. Det antages i den juridiske litteratur, at legalitetsprøvelse kun i helt særlige tilfælde bør tillægges opsættende virkning, hvis kommunen eller fylkeskommunen ikke selv finder grund hertil. Dette gælder ikke tilfælde, hvor der er tale om at beskytte private interesser, der er i alvorlig fare for at lide skade.

Spørgsmålet om, hvorvidt behandlingen af administrativ rekurs efter forvaltningsloven og legalitetskontrol efter kommuneloven gensidigt udelukker hinanden, er ikke udtrykkeligt reguleret. Departementerne og fylkesmannen har ikke pligt til at afvente behandlingen af administrativ rekurs og vurderingen af om legalitetsprøvelsen bør sættes i bero bliver herefter departementernes og fylkesmannens. Det har været anført i teorien, at der kan tænkes situationer, hvor det kan være hensigtsmæssigt, at lovlighedsspørgsmålet afgøres før rekursen. Sidstnævnte indebærer som ovenfor anført en fuld prøvelse af beslutningen.

4. Statens tilsyn med kommunerne/fylkeskommunerne i øvrigt (sektortilsyn)

Der findes i norsk ret enkelte love, der indeholder bestemmelse om, at en statslig myndighed skal føre tilsyn med en kommune på et givet område. Sådanne love indeholder sædvanligvis ikke nærmere om, hvorledes tilsynet skal udøves. Det antages, at tilsynsforpligtelsen indebærer, at tilsynsmyndigheden har adgang til at gøre sig bekendt med virksomheden inden for tilsynets område. Tilsynsmyndigheden har derfor adgang til at gøre sig bekendt med sagsdokumenter og til at foretage inspektioner, og endvidere vil myndigheden i kraft af tilsynsopgaven have kompetence til at påtale forhold, der strider mod lovgivningen. Tilsyn og beføjelser ud over det her beskrevne antages at kræve lovhjælp.

Statslige rekursmyndigheder i Norge har, hvis kommunens kompetence beror på delegation fra den statslige myndighed, imidlertid også – udover rekursfunktionen – noget, der ligner tilsynsfunktion. Forvaltningslovens § 35 giver således en sådan statslig myndighed adgang til af egen drift at omgøre kommuners og fylkeskommuners beslutninger, som må anses for ugyldige. Denne adgang er sjældent brugt og er overvejet ophævet.

5. Stortingets ombudsmand for forvaltningen (Sivilombudsmannen)

Efter hvert stortingsvalg vælger Stortinget en ombudsmand for forvaltningen, Sivilombudsmannen. Stortinget fastsætter en almindelig instruks for ombudsmandens virksomhed. Ud over instruksen udfører ombudsmanden sit hverv selvstændigt og uafhængigt af Stortinget. Ombudsmanden skal opfylde betingelserne for at blive højesteretsdommer og må ikke være medlem af Stortinget. Der er udstedt en vejledning om ombudsmandsordningen.

Ombudsmanden kan optage sager til behandling såvel på baggrund af klage som af egen drift. Afgørelsen af, om en sag skal undergives behandling, er ombudsmandens. Der gælder endvidere – som udgangspunkt – en tidsfrist (et år) og en række formkrav til klager, der indgives til ombudsmanden. Sagsbehandlingen sker på skriftligt grundlag.

Det følger af ombudsmandsinstruksen, at de administrative klagemuligheder skal være udtømte, inden ombudsmanden behandler klagen, medmindre særlige forhold gør sig gældende. Denne begrænsning skal formentlig forstås således, at det (blot) er klagemulighederne efter forvaltningslovens § 28 (rekurs), der skal være udnyttet. Sagsbehandlingen kan dog i nogle henseender påklages, forinden der foreligger en endelig administrativ afgørelse i sagen. Dette gælder således spørgsmål om sagsbehandlingstiden eller afslag på aktindsigt. Formålet med ombudsmandens kontrol er dog, at denne overvejende skal være efterfølgende, hvilket antageligvis betyder, at spørgsmål om sagsbehandlingen sjældent vil blive taget op særskilt.

Sivilombudsmannen havde oprindeligt kun kompetence over for statslige myndigheder, men har siden 1968 også haft kompetence over for kommunerne. Kompetencen er dog begrænset således, at beslutninger, der i henhold til lovgivningen skal træffes af kommunestyret eller fylkestinget - det vil sige, hvor der ikke er adgang til delegation - kun kan tages op til undersøgelse, hvis hensynet til retssikkerheden eller andre særlige grunde tilsiger det. Alle andre beslutninger truffet af kommunestyret eller fylkestinget end de førnævnte og beslutninger truffet af formannskabet, fylkesudvalget, de stående ("faste") udvalg, kommunerådet eller fylkesrådet m.v. er omfattet af kompetencen.

Sivilombudsmannen har en stort set ubegrænset adgang til at afkræve forvaltningen oplysninger.

Ombudsmandens reaktionsmuligheder er, at han kan udtale sin mening om sagen, herunder om spørgsmål om beslutningers gyldighed, rimelighed og overensstemmelse med god forvaltningsskik, erstatningspligt m.v., samt påpege fejl og forsømmelser i den offentlige forvaltning. Endvidere kan han meddele påtalemyndigheden, hvad han mener, der skal foretages over for vedkommende embedsmand.

6. Domstolssystemet

I norsk ret er der en almindelig adgang til at indbringe administrative beslutninger for domstolene. Denne adgang er ikke givet i grundloven, men anses for at være en retsgrundsætning på grundlovsniveau. Det norske domstolssystem indeholder ikke specielle forvaltningsdomstole, og domstolsprøvelsen af forvaltningens beslutninger sker derfor ved de almindelige domstole.

Domstolenes hovedopgave er at foretage legalitetskontrol, mens hensigtsmæssighed som hovedregel ikke prøves.

Der er eksempler på, at lovgivning helt eller delvis afskærer domstolsprøvelse. Sådanne bestemmelser skal fortolkes indskrænkende, og det antages, at domstolene har kompetence til at prøve om domstolsprøvelsen er afskåret, og i en vis udstrækning også, om prøvelse alligevel kan ske fordi der er begået grovere fejl. Det antages, at i tilfælde hvor retsgrundlaget indeholder bestemmelser om begrænsninger i domstolsprøvelsen, har forvaltningen en større eller mindre grad af frit skøn.

Det følger af tvistemålslovens bestemmelser, at forvaltningsmyndighederne samtidig med meddelelsen af en beslutning kan bestemme, at de administrative klagemuligheder skal være udtømt før søgsmål kan indbringes for domstolene. Denne kompetence er kun udnyttet på nogle få områder. Uanset bestemmelse om udtømmelse af administrative klagemuligheder kan søgsmål indbringes, hvis klagemyndigheden ikke inden seks måneder efter klagens fremsættelse har afsluttet behandlingen af klagen.

Forvaltningens beslutninger kan også komme til prøvelse ved domstolene under almindelige civile søgsmål, der forudsætningsvis – præjudicielt – kan indebære vurdering af en forvaltningsbeslutnings gyldighed. Dette kan eksempelvis ske i tilfælde af privatretlige tvister, der forudsætter stillingtagen til en vielses eller skilsmisses gyldighed.

B. Sverige

1. Myndighedsstruktur og opgavefordeling

I Sverige findes 289 (primær)kommuner og 20 landstings kommuner. Sidstnævntes geografiske områder svarer i det væsentligste til de statsadministrative "län". I kommunerne kaldes den folkevalgte forsamling, der udgør kommunens øverste ledelse, "kommunfullmäktige" (kommunalbestyrelse), og landstingenes tilsvarende folkevalgte forsamling benævnes "landstingsfullmäktige".

Antallet af "kommunfullmäktige" og "landstingsfullmäktige" varierer mellem 31 og 101 alt efter kommunernes/landstingenes indbyggertal. Forsamlingen af "fullmäktige" vælger en "ordförande" og træffer afgørelse i sager af principiel karakter eller større betydning for kommunen eller landstinget. Den nedsætter endvidere en række "nämnder" (udvalg), der i henhold til særlig lovhjemmel eller bemyndigelse fra forsamlingen af "fullmäktige" træffer afgørelser og i øvrigt varetager kommunens anliggender inden for nærmere angivne sagsområder. Endelig vælger forsamlingen af "fullmäktige" henholdsvis en "kommunstyrelse" og en "landstingsstyrelse". Disse styrelser varetager den overordnede styring af den økonomiske forvaltning og fører tilsyn med den øvrige forvaltning og med nämndernes (udvalgs) virksomhed. Det er nämnderne, der træffer afgørelser i konkrete sager, og disse kan ikke henskydes til afgørelse hos forsamlingen af "fullmäktige".

Den største kommune, Stockholm, har 700.000 indbyggere. Gennemsnitsstørrelsen af kommunerne er 32.000, og halvdelen har under 16.000 indbyggere. Det største landsting er Stockholm läns landsting med 1,7 millioner indbyggere; det mindste er Jämtland med 136.000 indbyggere.

Der er i de senere år åbnet mulighed for at etablere fælles udvalg ("gemensam nämnd") for flere kommuner eller for både kommuner og landsting, ligesom der om fælles anliggender kan etableres "kommunalförbund" med særlige besluttende myndigheder ("förbundsfullmäktige" eller "förbundsdirektion"). Sådanne fælles organer kan varetage opgaver, der både berører landstingene og kommunerne som for eksempel visse sundheds- og socialopgaver og kollektiv trafik. Formålet med regionalt samarbejde er også, at flere opgaver skal overdrages fra staten til landsting og kommuner med henblik på, at disse i samarbejde kan løse opgaverne – set ud fra et regionalt synspunkt – på den bedst mulige måde.

Endelig kan der nedsættes "partssammensatte organer", der beskæftiger sig med forholdet mellem kommuner/landsting og deres ansatte.

Kommunernes opgaver omfatter varetagelse af grunduddannelse, gymnasie- og visse voksenuddannelsesopgaver samt stort set alle opgaver, der er personrelateret i form af socialforsorg, kulturelle tilbud og støtte m.v. Endvidere har kommunerne en række servicefunktioner, for eksempel daginstitutioner og ældreforsorg, planlægning og biblioteksdrift. Opgaver med overførselsindkomster varetages ikke af kommunerne, men af den statslige institution "Riksförsäkringsverket".

Landstingenes væsentligste opgave er varetagelse af sygehusvæsenet. Hertil kommer drift af kollektiv trafik og ikke-pligtige kulturopgaver.

Den svenske forfatningslov (Kungörelsen (1974:152) om beslutad ny regeringsform) foreskriver, at kommunerne skal have selvstyre. Dette indebærer formentlig blot, at der skal efterlades et vist spillerum for kommunal selvstændighed, selvstyre og initiativ. Selvstyret siges at bygge på følgende grundlæggende principper: den kommunale kompetence, den kommunale beskatningsret, der er beskyttet på grundlovsniveau, og kommunemedlemmernes mulighed for at klage over kommunale beslutninger (herom nedenfor), samt et princip om magtens fordeling mellem de kommunale organer ("kommunfullmäktige" og "kommunalnämnd").

Det kommunale selvstyre er også udtrykt i "kommunallagen" (1991:900 med senere ændringer), der gælder for både kommuner og landsting. Det kommunale selvstyre er ifølge lovens forarbejder udtryk for et princip for relationerne mellem staten og kommunerne, der dog også sætter grænser for selvstyret. Selvstyret hviler endvidere på principper om lige stemmeret og repræsentativt demokrati. Kommunernes økonomi er baseret på den kommunale beskatningsret og bloktilskud.

"Länsstyrelserne" er regionale statslige myndigheder, der principielt svarer til de danske statsamter, men som funktionelt adskiller sig afgørende fra statsamterne.

"Landshövdingen" vælges af staten til at lede länsstyrelsen for en seks-årig periode. Landstinget vælger 14 personer for en periode på fire år, der udgør en styrelse. Blandt styrelsens medlemmer skal der være repræsenteret erfaring med landstings og kommuners virksomhed, erhvervslivets forhold, og endelig skal der være

repræsentanter fra arbejdstagerorganisationer. Landshövdingen er formand for styrelsen.

Länsstyrelsen har blandt andet opgaver inden for juridiske erhvervsager, tilsyn med den kommunale planlægning, havne og større energianlæg, visse miljøopgaver, regional erhvervs politik, tilsyn med kommunernes socialvæsen, fordeling af statslig landbrugsstøtte og landbrugslovgivningstilladelser. Hertil kommer tilladelser til lotteri, servering, tilsyn med stiftelser, statsborgerskab og fordeling af ressourcer til politiet. Inden for visse af disse områder træffes beslutningerne i kommunerne, og länsstyrelserne er i medfør af speciallovgivningen tilsyns- og/eller rekursmyndighed. Länsstyrelserne er således rekursinstans for kommunernes beslutninger inden for bl.a. byggelovgivning, sundhedslovgivning og miljølovgivning.

Länsstyrelsen var tidligere den almindelige rekursmyndighed for kommunernes beslutninger. Efter en ændring af förvaltningslagen (lov nr. 1986:223 med senere ændringer) er udgangspunktet nu, at rekurs sker til forvaltningsdomstole, jf. om förvaltningslagen § 22a nedenfor afsnit 2 og 6. Imidlertid er langt den overvejende del af særlovgivningens regler om rekurs til administrative myndigheder opretholdt, således at rekurs til forvaltningsdomstole (indtil videre) hovedsageligt er et lovteknisk udgangspunkt.

Ca. 90 % af länsstyrelsernes klagesager stammer fra kommunerne. Ca. en tredjedel af länsstyrelsernes afgørelser påklages, heraf ca. halvdelen af disse til forvaltningsdomstolene, mens en tredjedel påklages til "Regeringen" (det vil sige vedkommende ministerium) og resten til forskellige statslige myndigheder.

På to områder har länsstyrelserne godkendende myndighed, idet de får forelagt (primær)kommuners beslutninger, som de har adgang til at ophæve inden for en vis tidsfrist. Dette gælder kommunale ordensforskrifter efter "ordningslagen" kap. 3, § 13 (kommunernes adgang til at udstede forskrifter, der regulerer ophold, sammenkomster m.v. på offentlige steder), og visse planbeslutninger efter "plan- og bygglagen" kap. 12.

Svensk forvaltningsret bygger på et princip om, at kommunale beslutninger, der er truffet med hjemmel i lov kan indbringes for anden myndighed, hvis der er lovhjemmel hertil. Beslutninger truffet i henhold til en administrativ forskrift kan påklages, medmindre loven indeholder bestemmelser, der afskærer rekurs.

Adgang til rekurs foreligger typisk i tilfælde, hvor beslutningerne vedrører den enkelte borger, hvorimod beslutninger, der ikke vedrører den enkelte borger normalt ikke kan rekeres. Klager over faktisk forvaltningsvirksomhed skal rettes til den administrerende myndighed.

2. Rekurs – "förvaltningsbesvär"

Der sondres mellem to kontrolformer, der begge udøves på baggrund af klage: "laglighetsprövning" (tidligere "kommunalbesvär") – omtales under 3 – og "förvaltningsbesvär". Sidstnævnte svarer til begrebet rekurs og reguleres af förvaltningslagen, mens laglighetsprövning sker i henhold til kommunallagen og har karakter af legalitetsprøvelse. Ved begge kontrolformer taler man om, at afgørelser "överklagas".

Det principielle udgangspunkt er, at behandlingen af "förvaltningsbesvär" (rekurs) sker ved forvaltningsdomstolene, jf. förvaltningslagens § 22a. Se om domstolssystemet nedenfor afsnit 6. Dette principielle udgangspunkt finder for eksempel anvendelse på beslutninger vedrørende sociale ydelser til individer og beslutninger i medfør af alkohollagen. Men den praktiske hovedregel er i øvrigt – som tidligere nævnt – at förvaltningsbesvär i medfør af bestemmelser i særlovgivningen fortsat sker til länsstyrelserne eller anden administrativ myndighed.

Förvaltningslagen vedrører både forvaltningssagers behandling i 1. instans og "överklagande" i form af förvaltningsbesvär. Lovens anvendelsesområde er bestemt i §§ 1 og 3, der har følgende ordlyd:

"§ 1. Denna lag gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Bestämmelserna i §§ 4-6 gäller också annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter. I 22 a § finns bestämmelser om överklagande och om krav på prövningstillstånd i kammarrätt.

§ 3. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen."

I förvaltningslagens § 22 a hedder det:

"§ 22 a. Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i administrativa ärenden"

Udtrykket "administrative ärenden" vil sige sager, der ikke er udtryk for nogen egentlig myndighedsudøvelse rettet mod private uden for myndigheden, men som angår administrativ tilrettelæggelse, for eksempel spørgsmål om ansættelse af personale.

Förvaltningslagens § 22, indeholder en grundregel for förvaltningsbesvär, hvorefter den, som en beslutning angår, kan klage over beslutningen, hvis der er rekursadgang og beslutningen går den pågældende imod.

Rekursmyndighederne har adgang til såvel at annullere den påklagede beslutning som at foretage rettelse. Det antages således, at rekursmyndighederne har samme kompetence som førsteinstansen og derfor har adgang til at prøve førsteinstansens beslutning fuldt ud.

Uanset om rekursmyndigheden er administrativ eller juridicel gælder der visse formkrav og frister for klage. Klagen skal således indgives skriftligt og indeholde oplysninger om, hvilken beslutning, der klages over, og hvad der ønskes opnået ved klagen. Klagen indgives, jf. § 23, stk. 2, til den myndighed, der har truffet beslutningen, og fristen er tre uger fra det tidspunkt, hvor klager modtog meddelelse om beslutningen. Den besluttende myndighed prøver, om klagen er indgivet rettidigt, og hvis dette ikke er tilfældet, afvises sagen som udgangspunkt. Hvis klagen er rettidigt indgivet, overgives klagen til den myndighed, der skal prøve beslutningen. Klagen overgives dog ikke, hvis førsteinstansen genoptager behandlingen af sagen og ændrer beslutningen i overensstemmelse med det, som klageren ønsker (förvaltningslagens § 28).

Förvaltningslagen § 27 indeholder bestemmelser om myndigheders pligt til at omgøre egne beslutninger. § 27 forpligter myndighederne til af egen drift at ændre allerede meddelte beslutninger, som de har truffet som første instans. Forpligtelsen gælder, selv om beslutningen er påklaget – men ikke hvis klagen er sendt videre til klageinstansen – og er begrænset til situationer, hvor beslutningen er åbenbart urigtig, og hvor beslutningen kan ændres hurtigt og nemt og uden ulempe for "någon enskild part".

Forpligtelsen efter § 27 gælder såvel, når oprindelige omstændigheder bevirker, at beslutningen er åbenbart urigtig, som når efterfølgende omstændigheder bevirker dette. Forpligtelsen efter § 27 gælder dog ikke, hvis klageren har fremsat begæring om, at klagen skal have opsættende virkning, eller hvis særlige omstændigheder taler imod omgørelse. Dette kan for eksempel være tilfældet, hvis den pågældende beslutning er tæt knyttet til en anden beslutning, der vil komme til prøvelse ved rekursmyndigheden.

Rekursinstansen har kompetence til at beslutte, at en klage skal have opsættende virkning, jf. förvaltningslagen § 29. Dette kan ske efter begæring eller ex officio.

Afslutningsvis skal förvaltningslagens § 5, stk. 2, nævnes. Bestemmelsen omhandler partens ret til at give møde for forvaltningen under en sags behandling, og finder anvendelse både ved førsteinstanser og rekursmyndigheder.

"§ 5, stk. 2. Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt."

3. Kommunalt tilsyn – "laglighetsprövning"

Den anden form for kontrol med kommunale beslutninger er den såkaldte laglighetsprøvning, der sker efter kommunallagen. Formålet med denne prøvelsesform er, at give adgang til klage med henblik på at sikre, at det kommunale styre overholder lovgivningen. Af samme grund er kredsen af klageberettigede ganske vid. Der er imidlertid ikke adgang til, at laglighetsprøvning iværksættes af myndighederne af egen drift.

Laglighetsprøvning foretages af forvaltningsdomstolene og er reguleret i kommunallagens kapitel 10, der blandt andet indeholder følgende bestemmelser:

"§ 1. Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten.

Lagligheten av en gemensam nämnds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de samverkande kommunerna och landstingen.

Lagligheten av ett kommunalförbunds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de kommuner eller landsting som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna.

§ 2. Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund,
2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,
3. beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt
4. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 13 §.

§ 3. Föreskrifterna i detta kapitel gäller inte om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande."

3.1. Procesforudsætninger m.v.

De klageberettigede er "kommunmedlemmerne", det vil sige borgere i kommunen, ejere af fast ejendom beliggende i kommunen og aktieselskaber, der er skattepligtig i kommunen. For så vidt angår klager over landsting og dets organer kan klage indgives af enhver, der er borger m.v. i en kommune inden for landstingets område. Da klageretten tilkommer enhver fra denne gruppe, kan der siges at være en (begrænset) actio popularis, og denne betegnes som "allmän medborgartalan". Som en konsekvens af laglighetsprøvningens formål bortfalder en klage ikke ved klagers død, og et dødsbo kan ikke tilbagekalde en klage. Principielt set er klageformens formål således ikke at yde retsværn for den enkelte. Dette må ske gennem forvaltningsbesvær eller ved civilprocessuelt søgsmål ved (de almindelige) domstole.

Der gælder visse tidsfrister og formkrav til indgivelse af klage med henblik på laglighetsprøvning. Klagen skal således indgives skriftligt inden for tre uger, efter beslutningen er tilkendegivet ved opslag på kommunens eller landstingets opslagstavle. Klagen skal indeholde oplysninger om, hvilken beslutning der påklages, og om, hvorfor den påklages.

Forhold, som ikke var anført i klagen, og som først anføres efter klagetidens udløb, kan ikke komme i betragtning.

3.2. Prøvelsesgrundlag og reaktionsmuligheder

Prøvelsen er begrænset til en legalitetsprøvelse. Hensigtsmæssighed eller skøn prøves således ikke.

Kommunallagens kapitel 10, § 8 opregner de grunde, der kan indgives klage over med henblik på laglighetsprøvning. Grundene skal være til stede på tidspunktet for klagen.

Den første klagegrund, at beslutningen ikke er blevet til på lovlig vis, vedrører formelle fejl af forskellig karakter, for eksempel om inhabilitet eller fejlagtig begrundelse. Den anden klagegrund vedrører manglende kommunal kompetence. Tredje klagegrund omhandler tilfælde af kompetencespørgsmål mellem forskellige kommunale organer i samme kommunale forvaltning. Bestemmelsen kommer også til anvendelse i tilfælde af magtfordrejning. Kommunen kan vedrørende de nævnte klagegrunde under sagens gang tilvejebringe en ny beslutning, der opfylder

kravene til tilblivelse og derved afværge laglighetsprøvningen. Endelig kan laglighetsprøvningen vedrøre hjemmelsspørgsmål. Prøvelsen heraf kan omhandle både offentligretlig og civilretlig lovgivning. Imidlertid fører laglighetsprøvningens formål og begrænsninger til, at civilretlige tvister bør afgøres ved de almindelige domstole og således ikke i laglighetsprøvningens former.

Laglighetsprøvning kan resultere i hel eller delvis annullation eller forbud mod, at en kommunal beslutning bringes til udførelse, men ikke i rettelse eller lignende. Annullation bør kun ske i tilfælde, hvor den retlige mangel ikke kan anses for uvæsentlig eller uden betydning. Annullation bør for eksempel ikke ske i tilfælde af inhabilitet, der åbenbart ikke har haft indflydelse på beslutningens indhold.

Kontrollen med kommunale beslutninger gennem laglighetsprøvning viger ifølge den juridiske teori for lovbestemte rekursordninger i speciallovgivningen. Som eksempler herpå kan nævnes, at visse plan- og byggemæssige beslutninger kan påklages til länsstyrelsen. Dette udelukker laglighetsprøvning i medfør af kommunallagen. Dette gælder også i tilfælde, hvor en ikke-klageberettiget – der således er afskåret fra forvaltningsbesvær – måtte ønske laglighetsprøvning. Hermed begrænses kredsen af klageberettigede til den/dem, der berøres af den pågældende beslutning. Det præcise forhold mellem laglighetsprøvning og administrativ rekurs er overladt til praksis og er endnu uafklaret.

4. Statens tilsyn med kommuner/landsting i øvrigt (sektortilsyn)

Særlovgivningen indeholder eksempler på tilsynsordninger. Der findes således tilsynsbestemmelser i for eksempel planlovgivningen, levnedsmiddellovgivningen og sociallovgivningen. Tilsynet på disse områder er organiseret således, at en statslig myndighed har en overordnet forpligtelse til at følge udviklingen i hele landet indenfor det pågældende område. Länsstyrelserne har en tilsynsforpligtelse indenfor länet og i forhold til de lokale myndigheder (primærkommunerne). Länsstyrelsernes tilsynsopgave er at vejlede og rådgive kommunerne i disses myndighedsudøvelse. I det omfang kommunerne træffer afgørelse i forhold til borgere/virksomheder kan kommunernes afgørelser i medfør af lovgivningen i nogle tilfælde påklages til länsstyrelserne og i nogle tilfælde til forvaltningsdomstolene.

Der gælder ikke uskrevne regler om fagministeriernes tilsyn (overtilsyn) eller kontrol med kommunale beslutninger.

Der er i øvrigt forbud mod, at ministrene blander sig i konkrete sager i kommunerne.

5. Ombudsmand m.v.

5.1. Justitieombudsmanden

Rigsdagen vælger fire ombudsmænd for fire-årige perioder, hvis kompetence i forhold til hinanden er sagligt afgrænset til forskellige forvaltningsområder (ressortområder). En af de fire ombudsmænd er chefombudsmand, men de fire ombudsmænd vælges særskilt og har selvstændigt ansvar for undersøgelsen af sager inden for den pågældendes ressortområde.

Den svenske ombudsmand var oprindeligt tænkt som en form for anklager, der skulle føre kontrol med de offentligt ansatte personligt. Det personlige ansvar spiller derfor en betydelig rolle ved ombudsmandens kontrol. Med tiden er kontrollen blevet udvidet til også at omfatte myndigheder som sådan.

Ombudsmandsinstitutionen har kompetence over for statslige og kommunale myndigheder, tjenestemænd og andre, der fungerer i statslig eller kommunal tjeneste. Hertil kommer, at ombudsmandsinstitutionen har kompetence over for andre myndighedsudøvere som for eksempel dommere.

Ombudsmandsinstitutionen har ikke kompetence over for politiske forsamlinger som for eksempel

kommunalbestyrelser. Dog omfatter kompetencen de kommunale nævns virksomhed samt den kommunale forvaltning, og det er normalt i disse/denne enkeltsager behandles. Som ovenfor nævnt kan enkeltsager ikke henseskydes til behandling i kommunalbestyrelsen.

Ombudsmændene fører endvidere ikke kontrol med hinanden eller med Justitiekansleren, se om denne nedenfor.

Institutionen behandler klager inden for kompetenceområdet, og kan også optage sager til behandling af egen drift. Ombudsmandsinstitutionen afgør, hvilke klager der skal behandles. Der kan endvidere foretages inspektioner og undersøgelser.

Ombudsmændenes opgave er at føre kontrol med, at domstole og forvaltningsmyndigheder overholder regeringsformens regler om saglighed og upartiskhed, og at borgernes grundlæggende rettigheder respekteres.

Kontrollen med kommunale forhold skal ifølge lovgrundlaget ske under hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale selvstyre udøves.

Ombudsmandsinstitutionens reaktionsmuligheder er at udtale sig om, hvorvidt myndighedernes adfærd er i overensstemmelse med lovgivningen eller i øvrigt er fejlagtig eller uheldig, men ombudsmanden kan ikke træffe bindende afgørelser.

På grund af ombudsmandsinstitutionens særlige oprindelse som en anklagerfunktion kan ombudsmændene rejse tiltale ved domstolene mod personer omfattet af kompetencen.

Ombudsmændene kan ikke iværksætte laglighetsprøvning efter kommunallagen.

5.2. Justitiekansleren

Justitiekansleren er en embedsmand, der i henhold regeringsformen kapitel 11, § 6, hører under regeringen. Han har visse anklagefunktioner og funktioner som juridisk rådgiver for regeringen. Justitiekanslerens kompetence omfatter såvel den statslige som den kommunale forvaltning.

Justitiekanslerens opgave er at påse, at myndighederne og de offentligt ansatte overholder lovgivningen og i øvrigt opfylder deres pligter. Som ombudsmandsinstitutionen er Justitiekanslerens beføjelser også rettet mod de offentligt ansatte personligt, hvilket præger bestemmelserne om kanslerens reaktionsmuligheder. Justitiekanslerens tilsyn er ikke afskåret for så vidt angår kommunalbestyrelsen.

Kontrollen med kommunale forhold skal ifølge lag om justitiekanslerens tilsyn (1975:1339 med senere ændringer) ske under hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale selvstyre udøves.

Myndighederne har en oplysningspligt over for Justitiekansleren.

Der et udpræget sammenfald mellem Justitiekanslerens opgaver og kompetence og Justitieombudsmannens.

6. Domstolssystemet

Det svenske domstolssystem består dels af almindelige domstole dels af forvaltningsdomstole, der principielt virker uafhængigt af hinanden i den forstand, at intet af de to domstolssystemer er overordnet det andet.

Forvaltningsdomstolssystemet har gennemgået store forandringer inden for de sidste 30 år.

Forvaltningsdomstolshierarkiet består af tre niveauer – länsrätterne, kammarrätterne og Regeringsrätten. Efter en ændring i 1998 af den svenske förvaltningslag er udgangspunktet, at hvor andet ikke er foreskrevet i lov eller anordning, skal forvaltningsmyndighedernes beslutninger påklages ved forvaltningsdomstolene.

Kommunale afgørelser kan indbringes for forvaltningsdomstolene enten i form af "förvaltningsbesvär" (rekurs)

eller i form af "laglighetsprøvning".

§ 22a i forvaltningslagen indeholder nu en almen og komplementerende regel om "förvaltningsbesvär" (rekurs), hvorefter forvaltningsmyndigheders beslutninger skal påklages til forvaltningsdomstolene, hvis ikke andet er foreskrevet. Bestemmelsens formål er ikke at ændre på de hidtidige kompetenceforhold mellem administrative og judicielle myndigheder. Bestemmelsens betydning er således af overvejende forfatningsteknisk karakter. Bestemmelsen har til formål at fastslå, hvilken domstol der er rette instans for det tilfælde, at EU-retten eller menneskerettighedskonventionen indeholder bestemmelse om domstolsprøvelse. Bestemmelsen kan forhindre kompetencetvister mellem de almindelige domstole og forvaltningsdomstolene.

Betydningen af § 22a er derfor i det væsentlige, at man i fremtiden ved udarbejdelsen af nye love eller ved lovændringer skal tage stilling til, om regulering af rekurs skal ske ved den almindelige regel i § 22a, hvorved forvaltningsdomstolene bliver rette (første) klageinstans, eller om spørgsmålet skal reguleres specielt.

Alle tre niveauer i forvaltningsdomstolshierarkiet består af juridiske dommere, der udnævnes af regeringen. Ved länsrätterne medvirker normalt også lægdommere. Ved kammarrätterne medvirker lægdommere ved visse typer af sager.

Der er 23 länsrätter. Mange af disse har fem til syv dommere, men der findes både länsrätter med færre og flere dommere. Länsrätterne er første instans i forvaltningsdomstolssystemet. Länsrätternes kompetence vedrører de sager, hvor lovgivningen angiver, at prøvelsen skal ske ved almene forvaltningsdomstole (lag om allmäna förvaltningsdomstolar § 14, 1971:289 med senere ændringer). Länsrätterne er således klageinstans ved laglighetsprøvning og – hvor ikke andet er bestemt i særlovgivningen – ved administrativ rekurs, og länsrätterne behandler sager om tvangsfjernelse af børn og misbrugere som første instans.

Der er en länsrät i hvert län. Der er dog tre länsrätter i det nyoprettede Västra Götalands Län. Udgangspunktet er således, at beslutninger truffet af myndigheder beliggende i et län indbringes for den stedlige länsrät. I denne forbindelse er der mulighed for kumulation af prøvelse af beslutninger, der efter hovedreglen om stedlig kompetence skulle have været prøvet ved forskellige länsrätter (lag om allmäna förvaltningsdomstolar § 14).

Länsträtterne sættes normalt med en juridisk dommer og tre lægdommere med særligt kendskab til lokale forhold (lag om allmäna förvaltningsdomstolar § 17). Ved laglighetsprøvning efter kommunallagens kapitel 10 er länsrätten sammensat af en lovkyndige dommer og to lægdommere med særligt kendskab til kommunale forhold. Lægdommerne vælges af regeringen, og kan være politikere, men disse bliver ikke udnævnt på grund af deres politiske virksomhed.

Rätten kan sættes uden lægdommere, hvis den pågældende prøvelse ikke vil indebære en afgørelse af sagen og i tilfælde, hvor søgsøgerens påstand åbenbart ikke kan imødekommes.

Baggrunden for, at der deltager lægdommere ved laglighetsprøvning efter kommunallagen, er, at man ved en lovændring i 1980 flyttede laglighetsprøvningen fra länsstyrelserne til förvaltningsdomstolene. I denne forbindelse indførtes reglen om lægdommere for at sikre den fornødne kommunale sagkundskab ved prøvelse efter kommunallagen.

Der er 4 kammarrätter med cirka 20 til 40 ordinære dommere i hver rätt. Kammarrätternes saglige kompetence omfatter ankebehandling af länsrätternes afgørelser samt en række særligt opregnede søgsmål, der skal indbringes for kammarrätterne som første instans. I visse typer af sager kan en länsråts afgørelse kun ankes med kammarrättens tilladelse (förvaltningsprocesslagen 1971:291 § 34a, med senere ændringer). Dette gælder i medfør af forvaltningslagen § 22 a for så vidt angår förvaltningsbesvär og gælder i medfør af kommunallagen kapitel 10, § 13, stk. 2, for så vidt angår laglighetsprøvning efter kommunallagen.

Kammarrätterne sidder i afdelinger med en nærmere bestemt sammensætning. Særlovgivningen foreskriver ved visse søgsmål, at rätten suppleres af lægdommere. Dette gælder for eksempel efter psykiatrilovgivningen. Ved laglighetsprøvning efter kommunallagens kapitel 10 er kammarrätterne normalt sammensat af tre lovkyndige dommere og to lægdommere (lag om allmänna förvaltningsdomstolar § 13a). Baggrunden for at kammarrätterne ved laglighetsprøvning sættes med lægdommere er den samme som anført ovenfor for så vidt angår länsrätternes sammensætning ved laglighetsprøvning.

Regeringsrätten består af 14 regeringsråd eller det højere antal som behøves. Regeringsrättens saglige kompetence

er at behandle anker af kammarrätternes afgørelser (lag om allmänna förvaltningsdomstolar § 2, stk. 1) og afgørelser, der ifølge lovgivningen kan indbringes direkte for Regeringsrätten, som dermed i disse tilfælde bliver første og eneste prøvelsesmyndighed (lag om allmänna förvaltningsdomstolar § 2, stk. 2). Som eksempel på sidstnævnte kan nævnes sager om ansøgning om genoptagelse af sager, der ikke kan indbringes for kammarrätten. Anke af en afgørelse truffet af en kammarrät kræver i mange tilfælde tilladelse fra Regeringsrätten (förvaltningsprocesslagen § 35).

Behandlingen af sager i Regeringsrätten sker som udgangspunkt på skriftligt grundlag. Dette udgangspunkt fraviges, hvis det kan fremme sagens oplysning, eller hvis mundtlig forhandling vil fremme en hurtig afgørelse. Ved länsrätterne og kammarrätterne sker der mundtlig behandling, hvis dette begæres af en af parterne, og mundtlig behandling ej anses for overflødig, eller særlige omstændigheder ej taler her imod, jf. förvaltningsprocesslagen § 9.

Det er den almindelige regel, at den besluttende myndighed optræder som modpart i processen ved forvaltningsdomstolene (förvaltningsprocesslagen § 7a).

Parterne kan lade sig repræsentere ved advokater, men det er principielt hensigten, at man skal kunne gennemføre en sag ved forvaltningsdomstolene uden advokatbistand.

Forvaltningsdomstolene er som udgangspunkt bundet af parternes påstande (förvaltningsprocesslagen § 29). Forvaltningsdomstolene har principielt ansvaret for sagernes oplysning (förvaltningsprocesslagen § 8), men i praksis anses sagsoplysningen for at påhvile parterne, og officialmaksimens betydning for forvaltningsdomstolsprocessen sammenfattes således som grundsætninger om, hvorledes og i hvilken udstrækning domstolene skal gribe styrende ind i sagens oplysning.

Bestemmelsen i förvaltningsprocesslagen § 8 tilsigter, at forvaltningsprocessen skal være fleksibel, og det er hensigten, at processen skal tilpasses procesformålets natur og de konkrete omstændigheder ved det enkelte søgsmål. Således anføres det i den juridiske litteratur, at processens form må falde forskelligt ud alt efter, om processens parter for eksempel er en patient over for en læge eller en læge over for Socialstyrelsen, ligesom der vil være en forskel på et søgsmål mellem en borger og skattemyndighederne og en sag, hvor parterne er en stor virksomhed over for skattemyndighederne, repræsenteret ved advokater, og med bistand af revisorer m.v.

Der er ikke adgang til at fravige påstandene ved laglighetsprövning (kommunallagen kapitel 10, § 12), og rettens pligt til at udøve aktiv procesledelse anses i den juridiske litteratur således i dette tilfælde for at være begrænset.

[Forside](#) - [Indhold](#) - [Forrige/Næste](#) - [Luk](#)



Udvalgets lovudkast med bemærkninger

Indhold:

[Lovudkast](#)

[Bemærkninger til lovudkastet](#)

Lovudkastet indeholder udvalgets forslag til ændringer af en del af bestemmelserne i kapitel VI og VII i lov om kommunernes styrelse (KSL). Udvalgets forslag vil nødvendiggøre en række konsekvensændringer i andre af KSL's bestemmelser – både i kapitel VI og VII og uden for disse kapitler – samt i anden lovgivning, f.eks. lov om Hovedstadens Udviklingsråd og lov om Hovedstadens Sygehusfællesskab. Udvalget har ikke udarbejdet forslag til disse konsekvensændringer eller i øvrigt taget stilling til de pågældende bestemmelser.

For overskuelighedens skyld er udvalgets lovudkast udformet på en sådan måde, at det omfatter hele kapitel VI og VII. De af kapitlernes bestemmelser, som udvalget foreslår ændringer i, er markeret med en streg i marginen, mens de øvrige bestemmelser, som udvalget ikke har taget stilling til, men hvori der efter udvalgets forslag alene bliver tale om ændring af paragrafnumre eller andre konsekvensændringer, er sat i skarp parentes og indplaceret i lovudkastet under det paragrafnummer, de formentlig vil få, hvis forslaget gennemføres, men med angivelse af deres nuværende formulering i KSL og deres nuværende paragrafnummer heri. De nugældende bestemmelser i kapitel VI og VII, der ikke er medtaget i lovudkastet, bortfalder ved lovrevisionen.

Det bemærkes, at lovudkastet med bemærkninger er skrevet til betænkningens læsere. Det indeholder derfor ikke gentagelser fra udvalgets overvejelser (kapitel IV), og baggrunden for udvalgets forslag er primært omtalt i form af henvisninger til overvejelserne. Udkastet opfylder således ikke de krav til udformningen af lovbemærkninger, som følger af Statsministeriets cirkulære af 15. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v.

Der er til udvalgets forslag afgivet følgende dissenser:

Et mindretal i udvalget (Hans Otto Jørgensen, Birgitte Sørensen og Vibeke Iversen) finder ikke, at der er dokumenteret et behov for afskaffelse af klarhedskriteriet. Der henvises til mindretalsudtalelsen i kapitel IV, afsnit D.2.4.4.

Mindretallet kan derfor ikke tilslutte sig bemærkningerne til lovudkastets § 51 vedrørende afskaffelsen af klarhedskriteriet.

Et andet mindretal i udvalget (Birgitte Sørensen) finder, at der fortsat bør være ét centralt tilsyn med amtskommunerne eller et samlet centralt tilsyn med både amtskommuner og kommuner. Mindretallet kan således ikke tilslutte sig flertallets forslag om en ny struktur for kommunaltilsynet, hvorefter tilsynet med kommuner og amtskommuner samles hos statsamtmandene. Mindretallet finder endvidere, at der ikke bør stilles krav om, at de medlemmer af Tilsynsnævnet, der udpeges af de kommunale parter, skal være jurister, men at der bør være mulighed for at udpege politikere. Der henvises til mindretalsudtalelserne i kapitel IV, afsnit D.4.2. og D.5.2.2.

Dette mindretal kan på den baggrund ikke tilslutte sig lovudkastets § 47 og § 56, stk. 3.

Lovudkast

1. Kapitel VI affattes således:

"Kapitel VI

Tilsynet

§ 47. Tilsynet med kommunerne varetages af vedkommende statsamtmand. I Københavns og Frederiksberg Kommuner varetages de opgaver, der i denne lov er henlagt til statsamtmanden, af overpræsidenten.

Stk. 2. Tilsynet med kommunale fællesskaber, jf. § 55, varetages af vedkommende statsamtmand. Er de deltagende kommuner ikke beliggende i samme amt, udøves tilsynet af statsamtmanden i det amt, hvori fællesskabets hjemstedskommune er beliggende.

Stk. 3. Statsamtmanden er i udøvelsen af tilsynet ikke undergivet indenrigsministerens instruktioner.

Stk. 4. Statsamtmanden skal have bestået juridisk kandidateksamen.

§ 48. Statsamtmanden fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Stk. 2. Statsamtmanden fører ikke tilsyn med, at kommunerne overholder de regler, der udelukkende regulerer forholdet mellem kommunerne og deres ansatte.

Stk. 3. Statsamtmanden fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

§ 49. Statsamtmanden beslutter, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag.

§ 50. Kommunalbestyrelsen og et kommunalt fællesskabs ledende organ skal tilvejebringe og meddele statsamtmanden de oplysninger og udlevere de dokumenter, statsamtmanden forlanger.

Stk. 2. [KSL § 47, stk. 5. Når tilsynsmyndigheden til brug for udøvelsen af tilsynet modtager arbejdsdokumenter, der i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven er interne, mister dokumenterne ikke som følge af videregivelsen deres interne karakter.]

Stk. 3. Statsamtmanden kan forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018.

§ 51. Statsamtmanden kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner.

Stk. 2. [KSL § 61, stk. 1. Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden sætte beslutningen ud af kraft. Under behandlingen af sagen kan tilsynsmyndigheden midlertidigt suspendere den pågældende beslutning. Er beslutningen bragt til udførelse, kan den dog kun suspenderes eller sættes ud af kraft, hvis

1) en part over for tilsynsmyndigheden skriftligt fremsætter begæring herom,

2) der ikke efter anden lovgivning er en klageinstans og

3) væsentlige hensyn, særlig til private interesser, ikke taler herimod.]

Stk. 3. [KSL § 61, stk. 2. Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan tilsynsmyndigheden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.]

Stk. 4. [KSL § 61, stk. 3. Tilsynsmyndigheden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab.]

Stk. 5. [KSL § 61, stk. 4. Tilsynsmyndigheden kan frafalde sagsanlæg mod, at det pågældende medlem inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen. Ved beløbets fastsættelse kan der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt. Hvis medlemmet indvilliger i at betale beløbet og indbetaler dette inden den fastsatte frist, kan der ikke fremsættes yderligere erstatningskrav mod den pågældende.]

Stk. 6. [KSL § 61, stk. 5. Et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme.]

Stk. 7. Bestemmelserne i stk. 2-6 gælder tilsvarende for:

- 1) [KSL § 61, stk. 6, nr. 1. Økonomiudvalget og dets medlemmer.]
- 2) [KSL § 61, stk. 6, nr. 2. Et stående udvalg og dets medlemmer.]
- 3) [KSL § 61, stk. 6, nr. 3. En magistrat og dens medlemmer.]
- 4) [KSL § 61, stk. 6, nr. 4. Et kommunalt fællesskab, jf. § 60, og medlemmerne af fællesskabets organer.]

§ 51 a. [KSL § 61 b, stk. 1. Hvis et kommunalbestyrelsesmedlem under en erstatningssag findes erstatningsansvarlig for et tab, som den pågældende under udførelsen af sit hverv har påført kommunen, kan erstatningen nedsættes eller helt bortfalde i det omfang, det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt.]

§ 51 b. [KSL § 61 c. Et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Simpelt uagtsom pligttilsidesættelse straffes dog ikke.]

Stk. 2. Påtale efter stk. 1 kan kun ske efter tilsynsmyndighedens begæring. Et tilsynsråds afgørelse herom kan ikke indbringes for indenrigsministeren.]

§ 52. [KSL § 54. Indenrigsministeren foreskriver formen for kommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab.]

Stk. 2. Kommunens årlige regnskab sendes til tilsynsmyndigheden sammen med revisionsberetningen og de afgørelser, som kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse hermed. Fristen for regnskabets indsendelse til tilsynsmyndigheden fastsættes af indenrigsministeren.]

§ 53. [KSL § 55. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunernes låntagning og lignende dispositioner.]

Stk. 2. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om mellemværender mellem kommuner og kommunale forsyningsvirksomheder.]

§ 54. [KSL § 57. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens adgang til at forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti samt ved tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende, som kommunen ikke efter loven er forpligtet til at præstere.]

§ 55. [KSL § 60. Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen. Aftaler, hvori der deltager en amtskommune, Frederiksberg Kommune eller Københavns Kommune, skal alene godkendes af indenrigsministeren.]

Stk. 2. Aftaler af den i stk. 1 omhandlede karakter kan ophæves, dersom alle deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder rimelig grund dertil.]

Stk. 3. Vilkårene for aftalens ophævelse skal godkendes af tilsynsmyndigheden og skal fastsættes af denne myndighed i tilfælde af uenighed mellem deltagerne.]"

2. Kapitel VII affattes således:

"Kapitel VII

Tilsynsnævnet

§ 56. Der nedsættes et Tilsynsnævn, der består af en formand og 6 andre medlemmer. Formanden, der skal være højesteretsdommer, udpeges af indenrigsministeren efter indstilling fra Højesterets præsident. De øvrige medlemmer udpeges af indenrigsministeren, heraf 5 efter indstilling fra henholdsvis

- 1) Kommunernes Landsforening,
- 2) Amtsrådsforeningen,
- 3) Københavns og Frederiksberg Kommuner,
- 4) Rektorkollegiet og
- 5) Advokatrådet.

Stk. 2. Der udpeges på tilsvarende måde stedfortrædere for medlemmerne. Udpegningen af medlemmer og stedfortrædere gælder for 4 år. Genudpegning kan finde sted.

Stk. 3. Tilsynsnævnets medlemmer og stedfortrædere skal have bestået juridisk kandidateksamen.

Stk. 4. Et medlem er udelukket fra at deltage i nævnets forhandlinger og afstemning i sager, der vedrører en kommune eller et kommunalt fællesskab, hvor den pågældende er ansat, medlem af kommunalbestyrelsen eller medlem af et af de i § 51, stk. 7, nævnte organer.

Stk. 5. Indenrigsministeren fastsætter efter forhandling med Tilsynsnævnet nævnets forretningsorden, herunder regler om indkaldelse af stedfortrædere. Indenrigsministeren fastsætter regler om vederlag og udgiftsgodtgørelse til nævnets medlemmer og deres stedfortrædere.

Stk. 6. Indenrigsministeren drager omsorg for sekretariatsbetjeningen af Tilsynsnævnet.

§ 57. Statsamtmandens afgørelser efter § 51, stk. 2, kan af vedkommende kommunalbestyrelse eller kommunale fællesskabs ledende organ indbringes for Tilsynsnævnet. Statsamtmandens afgørelser efter § 51, stk. 3-5, kan af de pågældende medlemmer indbringes for Tilsynsnævnet.

Stk. 2. Statsamtmandens afgørelser efter § 55 og statsamtmandens øvrige afgørelser om samtykke eller godkendelse efter denne lov og efter bestemmelser fastsat i medfør af denne lov kan af vedkommende kommunalbestyrelse eller kommunale fællesskabs ledende organ indbringes for Tilsynsnævnet.

Stk. 3. Tilsynsnævnet kan af egen drift tage de i stk. 1 og 2 nævnte sager op til behandling, når nævnet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter.

Stk. 4. Tilsynsnævnet kan stadfæste, ophæve eller ændre statsamtmandens afgørelse samt pålægge statsamtmanden at tage sagen op til ny behandling.

§ 58. Tilsynsnævnet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner, som statsamtmanden har udtalt sig om efter § 51, stk. 1, op til behandling, når nævnet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter.

Stk. 2. Tilsynsnævnet kan udtale sig om lovligheden af den kommunale disposition og i forbindelse hermed eventuelt træffe afgørelse efter § 51, stk. 2-5. Nævnet kan også pålægge statsamtmanden at tage sagen op til ny behandling.

§ 59. Tilsynsnævnet kan pålægge statsamtmanden at tage en sag op til behandling efter § 51.

§ 60. Statsamtmanden og Tilsynsnævnet kan tillægge nævnets behandling af en sag efter § 57 opsættende virkning. Nævnet kan ophæve statsamtmandens beslutning om at tillægge nævnets behandling af en sag opsættende virkning.

§ 61. Kommunalbestyrelsen, det kommunale fællesskabs ledende organ og statsamtmanden skal tilvejebringe og

meddele Tilsynsnævnet de oplysninger og udlevere de dokumenter, nævnet forlanger.

Stk. 2. [KSL § 47, stk. 5. Når tilsynsmyndigheden til brug for udøvelsen af tilsynet modtager arbejdsdokumenter, der i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven er interne, mister dokumenterne ikke som følge af videregivelsen deres interne karakter.]

Stk. 3. Tilsynsnævnet kan forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018.

§ 62. Tilsynsnævnet er beslutningsdygtigt, når formanden og mindst 3 af nævnets øvrige medlemmer er til stede. Beslutninger træffes ved stemmeflertal. Står stemmerne lige, er formandens stemme afgørende.

Stk. 2. Tilsynsnævnets beslutninger skal indeholde oplysning om medlemmernes standpunkter under afstemningen og om begrundelsen herfor med angivelse af de pågældende medlemmers navne. Nævnets beslutninger offentliggøres. For delbeslutninger gælder 1. og 2. pkt. kun i det omfang, nævnet træffer bestemmelse herom.

Stk. 3. Formanden kan, når nævnet ikke er samlet, på nævnets vegne tage stilling i sager, som ikke tåler opsættelse, samt tage stilling til, hvorvidt en sag skal optages til behandling efter § 57, stk. 3, eller § 58, stk. 1. Formandens beslutninger efter 1. pkt. forelægges nævnet i næste møde."

Bemærkninger til lovudkastet

Til § 47:

Bestemmelsen angiver, hvilken myndighed der i første instans skal udøve det almindelige kommunaltilsyn. For så vidt angår primærkommunerne er dette hidtil udøvet af særlige tilsynsråd, ét for hver amtsrådsreds. Tilsynsrådene har bestået af statsamtmanden som formand samt fire amtsrådsmedlemmer, valgt af amtsrådet. For Københavns og Frederiksberg Kommuner samt amtskommunerne er tilsynet blevet varetaget af indenrigsministeren.

Efter forslaget skal dette tilsyn både for primærkommuner og amtskommuner fremtidigt udøves af vedkommende statsamtmand. For Københavns og Frederiksberg Kommuner henlægges tilsynet dog til overpræsidenten, der ikke hidtil har haft sådanne tilsynsfunktioner, men som på visse andre retsområder har haft samme funktioner som statsamtmandene. I de følgende bestemmelser i lovudkastet omfatter ordet "statsamtmanden" også overpræsidenten.

Ved forslaget bliver tilsynet med alle kommuner således henlagt til lokale organer af ren juridisk art. Det hidtidige politiske element i tilsynet (amtsrådsmedlemmerne i tilsynsrådene og indenrigsministeren som chef for Indenrigsministeriet) bortfalder. Det bemærkes herved, at kommunaltilsynets funktion i dag i altovervejende grad er at føre legalitetstilsyn med kommunerne.

Samtidig etableres der med lovudkastets kapitel VII et særligt tilsynsnævn, der i relation til alle kommuner – både primærkommuner og amtskommuner – får tillagt visse nærmere angivne rekurs- og tilsynsbeføjelser og derved kommer til at udgøre en overordnet landsdækkende kommunaltilsynsinstans. Se herom bemærkningerne til lovudkastets kapitel VII og §§ 56 ff.

Om begrundelserne for ændringerne af strukturen for det almindelige kommunaltilsyn i første instans, som støttes af flertallet af udvalgets medlemmer, henvises i øvrigt til bemærkningerne i betænkningens kapitel IV, afsnit D.4.

Vedrørende de enkelte stykker i lovudkastets § 47 bemærkes følgende:

Til stk. 1:

Bestemmelsen fastslår, at statsamtmandene fører tilsyn med kommunerne. I overensstemmelse med KSL's almindelige terminologi omfatter "kommuner" både amtskommuner og primærkommuner.

I lovudkastet omfatter "statsamtmanden" tillige overpræsidenten, jf. 2. pkt.

Statsamtmandens kompetence omfatter alle de typer opgaver, som tilsynsrådene og indenrigsministeren i deres egenskab af tilsynsmyndighed varetager i dag.

Dette omfatter dels legalitetstilsynet, dels de godkendelsesbeføjelser m.v., som endnu udøves af kommunaltilsynet. Herom henvises til betænkningens kapitel III, afsnit D.3.

Til stk. 3:

Der antages sædvanligvis – i det omfang statsamtmandens opgaver ikke er reguleret i andre ministeriers lovgivning – at bestå et over- og underordningsforhold mellem indenrigsministeren og statsamtmandene. Dette over- og underordningsforhold gælder dog ikke statsamtmandenes virke i uafhængige kollegiale organer, som de i henhold til lov er medlem af eller formand for, f.eks. tilsynsrådene.

Ved udvalgets lovudkast flyttes tilsynet med kommunerne fra tilsynsrådene (og indenrigsministeren) til statsamtmandene. For at undgå enhver tvivl om statsamtmandenes uafhængighed under deres fremtidige udøvelse af tilsynet foreslås indsat en udtrykkelig bestemmelse om, at de ikke er undergivet indenrigsministerens instruktionsbeføjelse. Dette gælder såvel konkrete som generelle instruktioner.

Bestemmelsen indebærer ikke ændringer i det forhold, at indenrigsministeren fortsat vil have det budget- og personalemæssige ansvar på statsamtsområdet.

Til stk. 4:

Bestemmelsen har ligesom lovudkastets § 56, stk. 3, hvorefter også Tilsynsnævnets medlemmer skal have bestået juridisk kandidateksamen, naturlig sammenhæng med, at kommunaltilsynets funktion i det væsentligste er at føre legalitetstilsyn med kommunerne, dvs. en rent juridisk funktion.

Et krav om, at ansættelse som statsamtmand eller overpræsident forudsætter juridisk kandidateksamen har været gældende tidligere, og der har kun i ganske enkelte tilfælde været ansat statsamtmand, der ikke har været jurister. I dag er alle statsamtmand og overpræsidenten jurister.

Til § 48:

Bestemmelserne i denne paragraf er nye, men deres indhold svarer – når bortses fra, at det er statsamtmanden og ikke tilsynsrådene og Indenrigsministeriet, der er tilsynsmyndighed – i det væsentligste til, hvad der på ulovbestemt grundlag sædvanligvis antages at være gældende ret i dag. Bestemmelserne tilsigter at afgrænse det retsområde, som er omfattet af kommunaltilsynets legalitetstilsyn.

Kommunaltilsynet har – udover legalitetstilsynet – et mindre antal sagsområder, hvor tilsynet tager stilling til, om der kan meddeles samtykke, godkendelse og lignende til kommunale dispositioner. For disse sagsområder gælder særlige regler, jf. betænkningens kapitel IV, afsnit D.3.

Til stk. 1 og 2:

Tilsynet omfatter ifølge stk. 1 "den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder". Ordet "lovgivning" omfatter såvel skreven som uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger. Ordet omfatter derimod ikke spørgsmål om dispositioners hensigtsmæssighed, herunder om sagsbehandlings tilrettelæggelse eller sagsbehandlingstiden, i det omfang der ikke sker overtrædelse af skreven eller uskreven ret, f.eks. fordi en fastsat frist overskrides eller fordi sagsbehandlingen trækker så længe ud, at det må sidestilles med undladelse af at behandle sagen. Normerne for god forvaltningsskik er ikke omfattet af tilsynet.

Begrænsningen af tilsynets kompetence til kun at omfatte regler, der særligt "gælder for offentlige myndigheder", har sin baggrund i, at det navnlig er kommunernes funktion som udøvere af offentlig myndighed, der påkalder behovet for et statsligt tilsyn. Også når kommunerne foretager privatretlige dispositioner som f.eks. køb og salg, skal kommunaltilsynet dog efter den i bestemmelsen indeholdte afgrænsning føre tilsyn med kommunernes overholdelse af den kommunale styrelseslovgivning, kommunalfuldmagtsreglerne, offentlighedsloven, forvaltningsloven og almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, der alle er lovgivning, som særligt gælder for offentlige myndigheder.

Afgrænsningen er foretaget således, at tilsynet omfatter de regler, der "særligt" gælder for offentlige myndigheder. Dette medfører, at regler, der har offentlige myndigheder som deres væsentligste adressat, men som i begrænset omfang gælder for andre end offentlige myndigheder, f.eks. offentlighedsloven og forvaltningsloven, jf. § 1, stk. 2, i offentlighedsloven og § 43 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, vil være omfattet af tilsynet.

Endelig følger det af afgrænsningen i § 48, stk. 1, at almindelige ansættelsesretlige regler ikke er omfattet af tilsynets kompetence.

I tilknytning til sidstnævnte konsekvens af afgrænsningen bestemmer § 48, stk. 2, at tilsynet ikke omfatter de regler, der udelukkende regulerer forholdet mellem kommunerne og deres ansatte. Denne bestemmelse medfører, at de kommunale tjenestemandsregulativer ikke er omfattet af tilsynsmyndighedens kompetence.

Baggrunden for, at lovudkastet holder ansættelsesretlige regler uden for kommunaltilsynets kompetence, er, at uoverensstemmelser om ansættelsesretlige forhold fortsat bør løses ved hjælp af de almindelige organer og arbejdsretlige forhandlingsregler til afgørelse af tvister.

Tilsynet skal reagere, såfremt en kommune over for kommunalt ansat personale har fastsat eller aftalt løn- og ansættelsesvilkår, der ikke er godkendt af Kommunernes Lønningsnævn, jf. KSL § 67.

Om den nærmere begrundelse for den afgrænsning af tilsynets kompetence, der er indeholdt i lovudkastets § 48, stk. 1 og 2, om muligheden for ved særlig bestemmelse i en lov, der også gælder for andre end offentlige myndigheder, at gøre kommunaltilsynet kompetent, samt om kommunaltilsynets adgang til at påse overholdelsen af lokale kommunale forskrifter, der udelukkende gælder indadtil i kommunen, henvises til betænkningens kapitel IV, afsnit D.2.1.

Til stk. 3:

Bestemmelsen er i det væsentligste en kodificering af de regler, der på ulovbestemt grundlag antages at gælde i dag med hensyn til kommunaltilsynets samspil med administrativ rekurs og lovbestemt sektortilsyn, dvs. regler for i hvilke tilfælde kommunaltilsynets tilsyn viger i tilfælde af, at der er oprettet særlige rekursorganer eller særlige sektortilsynsorganer.

Der henvises nærmere til bemærkningerne i betænkningens kapitel III, afsnit G. og kapitel IV, afsnit E.1.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at kommunaltilsynet anvender de i lovudkastets § 51, stk. 2 til 5, omhandlede sanktioner for at gennemtvinge en af et rekursorgan eller en særlig sektortilsynsmyndighed truffet afgørelse. Der henvises herom til betænkningens kapitel III, afsnit D.1.2.1.1. in fine og kapitel IV, afsnit D 2.1.6.

Til § 49:

Bestemmelsen er en kodificering af den gældende, ulovbestemte retstilstand, hvorefter det er kommunaltilsynet selv, der afgør, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag. Der henvises til betænkningens kapitel III, afsnit D.1.3. og kapitel IV, afsnit D.2.2.1.

Det afgørende for, om tilsynsmyndigheden har pligt til at undersøge sagen nærmere, er, om der foreligger oplysninger, som giver grund til at antage, at der er en ikke ringe sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig. Der er dog ikke pligt til at undersøge spørgsmål, der ikke kan antages at have aktuel retlig betydning.

Til § 50:

Til stk. 1:

Bestemmelsen er ny, men svarer til, hvad der i dag på grundlag af reglen i KSL's § 63 antages at være gældende ret. Udvalget finder imidlertid, at pligten for en kommunalbestyrelse og et kommunalt fællesskabs ledende organ til at meddele oplysninger m.v. til tilsynsmyndigheden klart bør fremgå af loven. Der henvises til betænkningens kapitel IV, afsnit D.2.2.2.2.

Pligten til at "tilvejebringe ... oplysninger" indbefatter en pligt til at indsamle og bearbejde oplysningerne samt at

afgive udtalelser om de pågældende spørgsmål.

Pligten påhviler kommunalbestyrelsen (eller det kommunale fællesskabs ledende organ). Der er dog intet til hinder for, at kommunalbestyrelsen som hidtil – hvis tilsynsmyndigheden er indforstået hermed – overlader det til et udvalg eller forvaltningen at besvare henvendelser fra kommunaltilsynet, der vedrører hastende sager eller juridiske og tekniske spørgsmål.

I et kommunalt fællesskab vil det bero på fællesskabets vedtægter, hvilket organ der må anses som det ledende.

Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel IV, afsnit D.2.2.2.2.

Til stk. 3:

Reglen er ny. Den tilsigter at forbedre kommunaltilsynets muligheder for at skaffe oplysninger om en sags faktiske omstændigheder. En tilsvarende adgang for Tilsynsnævnet til at foranstalte indenretslig afhøring foreslås i lovudkastets § 61, stk. 3.

Om baggrunden for og virkningen af reglen henvises til betænkningens kapitel IV, afsnit D.2.2.2.3. og 2.3.

Afhøringerne vil foregå under strafansvar og efter de samme retningslinier som andre afhøringer i medfør af retsplejelovens § 1018, stk. 1.

Til § 51:

Paragraffen omhandler kommunaltilsynets reaktionsmuligheder i legalitetstilsynssager, herunder anvendelse af sanktioner. Stk. 1 er en ny regel, der kodificerer den gældende overordnede afgrænsning af kommunaltilsynets (statsamtmandens) kompetence. Stk. 2 til 6, der svarer til de gældende regler i KSL § 61, stk. 1 til 5, angiver udtømmende, hvilke sanktionsmidler statsamtmanden har. Endelig fremgår det af stk. 7, der svarer til KSL § 61, stk. 6, hvem der kan være adressater for de i stk. 2-6 anførte sanktioner.

Under de hidtil gældende bestemmelser om anvendelse af sanktioner (KSL § 61) har det været anset som en betingelse for anvendelse af i hvert fald annullation og tvangsbøder, at en ulovlighed fremtrådte med en vis klarhed (klarhedskriteriet). Kriteriet, der ikke fremgår af selve lovteksten, men bl.a. af forarbejderne hertil, jf. redegørelsen i betænkningens kapitel III, afsnit D.1.6.2., har været rettet mod såvel det retlige som det faktiske grundlag.

Udvalgets flertal har i betænkningens kapitel IV, afsnit D.2.4.4. anbefalet, at klarhedskriteriet samtidig med gennemførelsen af betænkningens lovudkast bortfalder, således at der ved statsamtmandens vurdering af, om der foreligger en ulovlighed – ligesom ved domstolenes – alene skal tages hensyn til, om der er tilstrækkelige oplysninger om såvel de faktiske som de retlige omstændigheder til, at det kan lægges til grund, at der foreligger en ulovlighed.

Flertallet har, da klarhedskriteriet som anført ikke er omtalt i lovteksten, endvidere foreslået, at denne ændring af retstilstanden gennemføres ved en tilkendegivelse herom i bemærkningerne til lovforslaget.

Et mindretal i udvalget har anbefalet, at klarhedskriteriet opretholdes.

Til stk. 1:

Bestemmelsen, der er ny, men svarer til den hidtidige retstilstand, indebærer, at statsamtmandens tilsyn omfatter hele den virksomhed, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne, herunder ikke blot beslutninger truffet af kommunalbestyrelsen eller kommunale udvalg, men også afgørelser truffet af eller faktiske handlinger udøvet af kommunens forvaltningspersonale på vegne af kommunalbestyrelsen.

Med bestemmelsen kommer beskrivelsen af statsamtmandens reaktionsmuligheder til at afspejle den virksomhed, der faktisk udøves af kommunaltilsynet i dag, idet praktisk taget alle realitetsbehandlede legalitetstilsynssager afsluttes med, at kommunaltilsynet alene afgiver en udtalelse om lovligheden af den kommunale disposition, som sagen vedrører. Selv hvis tilsynet finder, at der foreligger en ulovlighed, og betingelserne for sanktionsanvendelse er opfyldt, er det sjældent, at tilsynet skrider til anvendelse af sanktioner, jf. de statistiske oplysninger i

betænkningens kapitel III, afsnit D.4.7. På den baggrund har udvalget fundet det naturligt at indsætte bestemmelsen i stk. 1. Der henvises herved til betænkningens kapitel IV, afsnit D.2.4.1.

Til kapitel VII

Dette kapitel indeholder regler om et helt nyt organ med betegnelsen "Tilsynsnævnet". Nævnets funktion bliver at virke som overordnet instans i kommunaltilsynet.

For så vidt angår primærkommunerne betyder det, at indenrigsministeren ikke længere skal være rekursinstans i forhold til tilsynsrådene og ikke længere føre tilsyn med tilsynsrådene. Tilsynsnævnet overtager rekursfunktionen og får i forhold til statsamtændene tillagt en vis overordnet og ny tilsynsrolle.

For så vidt angår amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg Kommuner får Tilsynsnævnet samme rekurs- og tilsynsfunktioner som i relation til primærkommunerne.

Tilsynsnævnet vil fungere som et selvstændigt kollegialt organ, der med hensyn til afgørelsen af tilsynssager ikke er undergivet instruktionsbeføjelse fra nogen.

Til § 56:

Til stk. 1:

Bestemmelsen vedrører Tilsynsnævnets sammensætning. Det foreslås, at nævnet skal have syv medlemmer, hvoraf formanden skal være højesteretsdommer. Om baggrunden herfor og for hvem der skal indstille og udpege medlemmerne henvises til betænkningens kapitel IV, afsnit D.5.2. til 5.2.1.4.

Formanden indstilles af Højesterets præsident og fem af medlemmerne af henholdsvis Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Rektorkollegiet og Advokatrådet.

Indenrigsministeren foretager som ressortminister selve udpegningen af medlemmerne. Af hensyn til nævnets uafhængighed skal ministeren for så vidt angår de fem medlemmer og formanden, for hvilke der foreligger indstillinger fra andre, kun påse, at de indstillede opfylder de krav, som loven stiller til medlemmerne.

Til stk. 2:

Bestemmelsen vedrører udpegning af stedfortrædere for medlemmerne samt medlemmernes funktionsperiode.

Funktionsperioden er fastsat til fire år, men behøver ikke at følge den kommunale valgperiode.

Til stk. 3:

Bestemmelsen fastsætter, at nævnets medlemmer og deres stedfortrædere skal have bestået juridisk kandidateksamen. Dette krav svarer til bestemmelsen i lovudkastets § 47, stk. 4, om statsamtændene.

Om baggrunden herfor henvises til betænkningens kapitel IV, afsnit D.5.2.2.

Forslaget støttes af udvalgets flertal.

Til stk. 4:

Bestemmelsen indeholder et habilitetskrav med hensyn til nævnsmedlemmers deltagelse i sager, idet den udelukker deltagelse i forhandlinger og afstemninger i sager, der vedrører en kommune eller et kommunalt fællesskab, hvori den pågældende er ansat, medlem af kommunalbestyrelsen eller medlem af et af de i § 57, stk. 7, nævnte organer.

Denne regel er strengere, end hvad der følger af forvaltningslovens almindelige habilitetsregler.

Udvalget har overvejet, men ikke fundet grundlag for at fastsætte endnu strengere habilitetsregler.

Der henvises til bemærkningerne i betænkningens kapitel IV, afsnit D.5.2.3.1. og 5.2.3.2.

Til stk. 5:

Bestemmelsens 1. pkt., hvorefter indenrigsministeren efter forhandling med nævnet fastsætter forretningsordenen, er i overensstemmelse med, hvad der er sædvanligt for ressortministre, på hvis områder uafhængige kollegiale organer er rekursinstanser. Forretningsordenen bør bl.a. indeholde regler om indkaldelse af stedfortrædere og om mødepligt, jf. herved bemærkningerne til § 62, stk. 1.

Bemyndigelsen til at fastsætte forretningsordenen giver alene ministeren adgang til at fastsætte generelle regler om nævnets praktiske funktion og sagsbehandling.

Bestemmelsen i 2. pkt. omfatter bemyndigelse til at fastsætte regler om eventuelt fast vederlag, erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, diæter og udgiftsgodtgørelse.

Til stk. 6:

Indenrigsministeren har det budgetmæssige ansvar for Tilsynsnævnet og det organisatoriske og budgetmæssige ansvar for sekretariatsfunktionen.

Sekretariatsfunktionen omfatter udarbejdelse af indstillinger til Tilsynsnævnets beslutninger.

Ansatte i Indenrigsministeriet, der er beskæftiget med sekretariatsbetjening af Tilsynsnævnet, vil ved udøvelsen af denne funktion være undergivet nævnets og dets formands instruktionsbeføjelse og ikke indenrigsministerens instruktionsbeføjelse.

Til § 57:

Stk. 1 og 2 vedrører rekurs til Tilsynsnævnet af statsamtmandens afgørelser om sanktioner efter § 51, stk. 2-5, og om samtykke og godkendelse m.v. efter KSL.

Stk. 3 vedrører Tilsynsnævnets adgang til at tage de samme afgørelser op til vurdering af egen drift.

Stk. 4 vedrører Tilsynsnævnets reaktionsmuligheder.

Til stk. 1:

Bestemmelsen fastlægger Tilsynsnævnets kompetence som rekursinstans i forhold til statsamtmandenes afgørelser om sanktionsanvendelse. Den svarer både for så vidt angår afgrænsningen af de afgørelser, der kan indbringes, og kredsen af klageberettigede til det, der i dag gælder om adgangen til at indbringe tilsynsrådernes afgørelser om sanktionsanvendelse for indenrigsministeren, jf. KSL § 47, stk. 4, og § 61, stk. 7.

Det er således alene kommunalbestyrelsen og de medlemmer, der er genstand for en afgørelse om sanktionsanvendelse efter lovudkastets § 51, stk. 2-5, som kan indbringe statsamtmandenes afgørelser for Tilsynsnævnet som rekursinstans. Eventuelle andre parter har efter lovudkastet – ligesom efter de gældende regler – ikke adgang til rekurs til nævnet. Om baggrunden herfor henvises til betænkningens kapitel IV, afsnit D.5.3.1.

Det bemærkes, at udvalget ikke har taget stilling til påtalebestemmelsen i KSL § 61 c (lovudkastets § 51 b). Udvalget har således heller ikke med udkastet til bestemmelsen om rekurs af afgørelser vedrørende sanktionsanvendelse taget stilling til, hvorvidt en eventuel påtalebegæring bør kunne indbringes for Tilsynsnævnet.

Til stk. 2:

Bestemmelsen fastlægger Tilsynsnævnets kompetence som rekursinstans i forhold til statsamternes afgørelser om godkendelse m.v., jf. betænkningens kapitel IV, afsnit D.3. Disse afgørelser, der også omfatter f.eks. fastsættelse af vilkår i medfør af lovudkastets § 55, stk. 3, (KSL § 60, stk. 3), skal – som hidtil med hensyn til tilsynsrådernes

afgørelser – kunne indbringes for højere instans (Tilsynsnævnet) af vedkommende kommunalbestyrelse eller kommunale fællesskabs ledende organ. Med ordet "vedkommende" forstås den eller dem, over for hvem der foreligger en afgørelse.

Bestemmelsen svarer til det, der efter den gældende KSL § 47, stk. 4, gælder for indbringelse af tilsynsrådernes afgørelser for indenrigsministeren.

Til stk. 3:

Bestemmelsen fastlægger Tilsynsnævnets adgang til af egen drift at tage sager op, hvori statsamtmanden som tilsynsmyndighed har truffet afgørelse om sanktionsanvendelse eller om godkendelse m.v. Sammen med bestemmelserne i lovudkastets §§ 58 og 59 gives der herved Tilsynsnævnet en funktion, der erstatter det tilsyn, indenrigsministeren hidtil med hjemmel i KSL § 61 a har ført med tilsynsrådene.

Adgangen for Tilsynsnævnet til at tage sager op af egen drift omfatter både sager, der har været behandlet af en statsamtmand, jf. lovudkastets § 57, stk. 3, og § 58, stk. 1, og sager, der ikke har været behandlet af en statsamtmand, jf. § 59. I sidstnævnte tilfælde er Tilsynsnævnets handlemuligheder dog begrænset til en adgang til at pålægge statsamtmanden at tage sagen op til behandling.

Som anført i betænkningens kapitel IV, afsnit D.5.3.2. og 5.3.3. er det ved Tilsynsnævnets initiativret tilsigtet at give Tilsynsnævnet en funktion til styring og koordinering af tilsynspraksis, der rækker ud over rekursfunktionen.

En sådan styringsfunktion er væsentlig, da kun en ganske lille del af tilsynsmyndighedernes sager vedrørende legalitetstilsynet munder ud i afgørelser om sanktionsanvendelse, der kan indbringes for rekursinstansen. De afgørelser, som Tilsynsnævnet træffer som rekursinstans, vil derfor – selv om den enkelte afgørelse må forventes at få stor præjudikatsvirkning – kun i begrænset omfang kunne medvirke til styring af tilsynspraksis.

Tilsynsnævnets funktion bør særligt være rettet imod sager, der er af væsentlig betydning for styringen og koordineringen af tilsynspraksis.

Bestemmelsen i lovudkastets § 57, stk. 3, fastsætter derfor ligesom § 58, stk. 1, at nævnet af egen drift kan tage sager op, når nævnet skønner, at sagen har generel eller principiel betydning eller er af alvorlig karakter.

Det grundlæggende kriterium for, hvornår nævnet tager en sag op, vil være, om den må forventes at få særlig betydning for tilsynspraksis, således at Tilsynsnævnets afgørelse eller udtalelse i sagen i væsentlig grad bidrager til styring og koordinering heraf.

Dette kan være tilfældet, fordi der er et forholdsvis stort antal sager af den pågældende type. Det kan også være tilfældet, fordi sagen giver anledning til stillingtagen til et væsentligt retsspørgsmål, som nævnet ikke tidligere har taget stilling til, eller som i praksis har givet anledning til tvivl.

Endvidere kan der være behov for, at nævnet tager en sag op, hvis den har særlig stor samfundsmæssig betydning, eksempelvis fordi den vedrører spørgsmål, der er afgørende for tilrettelæggelsen af kommunernes administration på et bestemt område.

Endelig kan der være behov for, at nævnet tager en sag op, såfremt den mulige retlige mangel, som sagen vedrører, er af grovere eller alvorligere karakter.

Det vil være op til Tilsynsnævnets praksis at fastlægge den nærmere afgrænsning af, hvornår nævnet tager en legalitetstilsynssag op, og dette vil være en skønmæssig vurdering.

For så vidt angår statsamtmandenes afgørelser om godkendelse vil adgangen til at tage afgørelserne op af egen drift i praksis hovedsagelig komme på tale i tilfælde, hvor statsamtmanden har meddelt godkendelse i overensstemmelse med det af kommunen begærede.

Til stk. 4:

Bestemmelsen fastlægger Tilsynsnævnets reaktionsmuligheder, når nævnet som rekursinstans eller af egen drift behandler statsamtmandenes afgørelser vedrørende sanktionsanvendelse eller godkendelse m.v., jf. stk. 1-3.

Reaktionsmulighederne svarer til dem, der sædvanligvis antages at eksistere i forbindelse med administrativ rekurs af forvaltningsafgørelser.

Bestemmelsen giver bl.a. Tilsynsnævnet mulighed for at ændre statsamtmandens afgørelser, og herunder eventuelt anvende de i lovudkastets § 51, stk. 2 til 5, omhandlede sanktioner over for kommunalbestyrelsen eller de implicerede kommunalbestyrelsesmedlemmer. Tilsynsnævnet vil også kunne ændre statsamtmandens afgørelse om godkendelse m.v.

At Tilsynsnævnet har de samme reaktionsmuligheder som statsamtmanden, indebærer, at nævnet træffer afgørelse inden for de samme rammer som statsamtmanden. Således vil Tilsynsnævnet i sager vedrørende legalitetstilsynet alene kunne anvende de reaktionsmuligheder, som er nævnt i lovudkastets § 51.

Den omstændighed, at en statsamtmands afgørelse er indbragt for Tilsynsnævnet ved rekurs af en kommunalbestyrelse eller nogle af dens medlemmer, hindrer ikke nævnet i at træffe en ændret afgørelse, der er mere byrdefuld for klagerne. Der gælder således, ligesom ved rekurs til indenrigsministeren efter de gældende regler, ikke et forbud mod reformatio in pejus.

Adgangen til at ændre en afgørelse til ugunst for kommunalbestyrelsen gælder tillige i godkendelsessager m.v. Det forhold, at en kommune har disponeret i henhold til en af statsamtmanden meddelt godkendelse m.v., kan dog efter omstændighederne være til hinder for, at en meddelt godkendelse m.v. kan ændres af Tilsynsnævnet.

Der henvises i det hele til bemærkningerne i betænkningens kapitel IV, afsnit D.5.4.

Statsamtmandens prøvelse omfatter – når bortses fra godkendelsessager – alene en prøvelse af lovligheden af kommunale dispositioner, jf. herved bemærkningerne til lovudkastets § 48, stk. 1. I sager vedrørende godkendelse omfatter statsamtmandens prøvelse af den kommunale disposition tillige en hensigtsmæssighedsvurdering.

Tilsynsnævnets prøvelsesadgang i forhold til den kommunale disposition er den samme som statsamtmandens.

Tilsynsnævnet skal både i rekursager og i sager, som nævnet tager op af egen drift, foretage en fuld prøvelse af statsamtmandens reaktion. Nævnet skal således ikke blot tage stilling til, om reaktionen er lovlig, men også til rimeligheden af et af statsamtmanden udøvet skøn i en godkendelsessag eller skøn med hensyn til nødvendigheden af anvendelse af en sanktion.

I denne henseende adskiller den foreslåede ordning sig – for så vidt angår de sager, der tages op af egen drift – fra den eksisterende, hvorefter indenrigsministerens tilsyn med tilsynsrådene alene er et legalitetstilsyn, jf. KSL § 61 a.

Til § 58:

Til stk. 1:

Bestemmelsen omhandler Tilsynsnævnets adgang til at tage stilling til statsamtmandenes vejledende udtalelser, jf. lovudkastets § 51, stk. 1. Over for disse udtalelser er der ingen rekursadgang, men Tilsynsnævnet kan tage dem op til vurdering af egen drift.

Det må forventes, at disse sager vil udgøre hovedparten af Tilsynsnævnets egen-drift-sager, idet langt størstedelen af de legalitetstilsynssager, der behandles af tilsynsmyndighederne, ikke munder ud i afgørelser om sanktionsanvendelse, men (alene) i vejledende udtalelser.

Nævnets adgang til at tage sagerne op er den samme som gælder efter lovudkastets § 57, stk. 3, vedrørende sanktioner, og der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Til stk. 2:

Bestemmelsen fastlægger Tilsynsnævnets reaktionsmuligheder, når nævnet af egen drift tager stilling til sager, hvori statsamtmanden har afgivet vejledende udtalelser.

Reaktionsmulighederne er de samme som dem, der tilkommer nævnet efter § 57, stk. 4, hvilket indebærer, at

nævnet også i disse sager har de samme reaktionsmuligheder i forhold til kommunerne, som statsamtmanden har. Tilsynsnævnet kan således – forudsat at betingelserne herfor er opfyldt – anvende sanktioner i en sag, hvor statsamtmanden har afgivet en vejledende udtalelse efter § 51, stk. 1.

Tilsynsnævnet har endvidere efter 2. pkt. mulighed for at hjemvise sagen til fornyet behandling hos statsamtmanden.

Vedrørende Tilsynsnævnets reaktionsmuligheder og prøvelse henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 57, stk. 4, og i betænkningens kapitel IV, afsnit D.5.4.

Til § 59:

Bestemmelsen, der svarer til den gældende regel i KSL § 61 a, stk. 2, giver Tilsynsnævnet adgang til at pålægge statsamtmanden at tage en sag op til behandling med henblik på at tage stilling til sagen, herunder til, om der eventuelt skal anvendes sanktioner.

Der henvises til det i betænkningens kapitel IV, afsnit D.5.3.3. anførte.

Til § 60:

Bestemmelsen om opsættende virkning er ny.

For så vidt angår sager, der indbringes for Tilsynsnævnet ved rekurs svarer bestemmelsen til, hvad der uden udtrykkelig lovhjemmel antages at følge af den almindelige forvaltningsret, hvorefter der – når ikke andet er bestemt – foreligger adgang både for den underordnede myndighed og for rekursmyndigheden til at tillægge en foretaget rekurs opsættende virkning.

Tilsynsnævnet skal efter udvalgets forslag have samme reaktionsmuligheder i tilfælde, hvor nævnet tager statsamtmandens afgørelse op af egen drift, som når det handler som rekursinstans. På den baggrund og for at undgå tvivl om retstilstanden fastsættes det, at statsamtmanden og tilsynsnævnet kan tillægge nævnets sagsrejsning både i rekursager og i sager, som nævnet tager op af egen drift, opsættende virkning.

Der henvises til betænkningens kapitel IV, afsnit D.5.4.4.

Til § 61:

Til stk. 1:

Bestemmelsen hjemler en oplysningspligt over for Tilsynsnævnet, der svarer til den oplysningspligt, der efter lovudkastets § 50, stk. 1, pålægges kommunalbestyrelsen og et kommunalt fællesskabs ledende organ over for statsamtmanden. Den pålægger endvidere statsamtmanden en tilsvarende pligt til at afgive oplysninger til brug for Tilsynsnævnets sagsbehandling.

Om pligtens indhold henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 50, stk. 1.

Til stk. 3:

Bestemmelsen indeholder en tilsvarende adgang til at foranstalte indenretsligt forhør som den, der efter lovudkastets § 50, stk. 3, tillægges statsamtmanden, og tilsigter hermed at give Tilsynsnævnet fuldt ud samme muligheder for at oplyse sagen som statsamtet.

Der henvises til bemærkningerne til § 50, stk. 3.

Til § 62:

Til stk. 1:

1. pkt. fastsætter, hvornår nævnet er beslutningsdygtigt. Den foreslåede regel er i overensstemmelse med, hvad der er mest almindeligt for kollegiale organer, der virker som rekursinstanser på det kommunale område.

Det forudsættes i den forbindelse, at der skal være mødepligt for nævnets medlemmer, og at stedfortræderen skal indkaldes til et nævnsmøde, når et medlem har forfald. Endvidere bør tilrettelæggelsen og indkaldelsen af nævnets møder ske på en sådan måde, at det er muligt for stedfortræderen at møde selv med ganske kort varsel.

Det må således forventes, at nævnet normalt vil være fuldtalligt, når det træffer beslutninger, og bestemmelsen er ikke til hinder for, at et beslutningsdygtigt nævn udskyder afgørelsen i en bestemt sag, fordi man ønsker, at flere af/alle nævnets medlemmer skal deltage.

Der henvises til betænkningens kapitel IV, afsnit D.5.5.2.

2. *pkt.* fastsætter, at beslutninger træffes ved stemmeflerhed, hvilket er i overensstemmelse med, hvad der sædvanligvis gælder for kollegiale organer.

Den omstændighed, at nævnet kan være beslutningsdygtigt, selvom det ikke er fuldtalligt, giver mulighed for, at stemmerne kan stå lige, hvorfor det i 3. *pkt.* bestemmes, at formandens stemme er udslagsgivende ved stemmelighed.

Til stk. 2:

Bestemmelsen i 1. *pkt.* indebærer, at Tilsynsnævnets afgørelser og udtalelser skal udformes på en sådan måde, at det fremgår, om et eller flere navngivne medlemmer har været uenige i nævnets beslutning, og at begrundelsen for nævnsmedlemmernes (flertallets og eventuelle mindretals) standpunkter fremgår af nævnsbeslutningen.

Angivelse af medlemmernes standpunkter og begrundelsen herfor vil – ud over at være nyttig for dem, der har direkte eller indirekte interesse i sagen – være med til at sikre kvaliteten af nævnets begrundelser.

Bestemmelsen supplerer således forvaltningslovens regler om begrundelsespligt.

Navnlig af hensyn til Tilsynsnævnets styrende og koordinerende funktion foreslås det i 2. *pkt.*, at nævnets beslutninger offentliggøres.

Med anvendelsen af ordet "delbeslutninger" i 3. *pkt.* sigtes til procesledende beslutninger og andre beslutninger, der ikke bringer sagen til afslutning.

Nærmere regler om indkaldelse til Tilsynsnævnets møder, dagsordner, beslutningsprotokol m.v. forudsættes fastsat i nævnets forretningsorden.

Til stk. 3:

Bestemmelsens 1. *pkt.* giver formanden adgang til, når nævnet ikke er samlet, på nævnets vegne at tage stilling i sager, som ikke tåler opsættelse, samt tage stilling til, hvorvidt en sag skal optages til behandling efter § 57, stk. 3, eller § 58, stk. 1. Der henvises herom til betænkningens kapitel IV, afsnit D.5.5.3.

Beslutninger truffet af formanden efter 1. *pkt.* skal forelægges nævnet i næste møde, jf. 2. *pkt.* Nævnet får herved mulighed for at ændre formandens beslutning, i det omfang der efter almindelige forvaltningsretlige regler kan ske omgørelse heraf.

[Forside](#) - [Indhold](#) - [Forrige/Næste](#) - [Luk](#)



Litteraturliste

Andersen, Ernst: *Administrativt tilsyn med Kommunalforvaltningen*, 1940.

Andersen, Jon m.fl.: *Ombudsmandsloven med kommentarer*, 1999.

Andersen, Jon: *Domstolskontrol trænger til fornyelse*, artikel i Lov og ret nr. 8, december 1999, side 13.

Andersen, Poul: *Dansk Forvaltningsret*, 1965.

Battrup, Gerd: *Det kommunale selvstyre*, 1992.

Berg, Bent: *Almindelige Forvaltningsret*, 1998.

Betænkning nr. 420/1966 om kommuner og kommunestyre.

Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen.

Betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret.

Betænkning nr. 1168/1989 om de kommunale opgavers fordeling og finansiering.

Betænkning nr. 1272/1994 om ændringer i ombudsmandsloven.

Betænkning nr. 1319/1996 om domstolsreformen.

Christensen, Bent: *Forvaltningsret, Forvaltningens opgaver og organisation*, 1987.

Christensen, Bent: *Forvaltningsret, Opgaver – Hjemmel – Organisation*, 1991.

Christensen, Bent: *Forvaltningsret, Opgaver – Hjemmel – Organisation*, 1997.

Christensen, Bent: *Forvaltningsret, Prøvelse*, 1994.

Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartement: *Retningslinjer for statlig klagebehandling – forvaltningsloven § 34*, 1998.

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind: *Forvaltningsret*, 1997.

Espersen, Preben: *Nogle spørgsmål i forbindelse med det almindelige tilsyn med kommunalforvaltningens lovlighed*, artikel i Juristen, 1988, side 137.

Frihagen, Arvid: *Forvaltningsret, bind III*, 1992.

Gammeltoft-Hansen, Hans m.fl.: *Forvaltningsret*, 1994.

Gammeltoft-Hansen, Hans: *Kommunerne og ombudsmanden*, artikel i "Kommunestyre i retlige rammer – en antologi i anledning af KommuneKredits 100 års jubilæum", 1999, side 33.

Garde, Jens Mathiassen, Jørgen: *Kommunalret*, 1991.

Harder, Erik: *Dansk kommunalforvaltning II*, 1979.

Harder, Erik: *Dansk kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og statsligt tilsyn*, 1994.

Harder, Erik: *Tilsynet med kommunerne*, 1992.

Heide-Jørgensen, Mogens: *Den kommunale interesse*, 1993.

Hellners, Trygve Malmqvist, Bo: *Nya förvaltningslagen med kommentarer*, 1995.

le Maire, Emil Preisler, Niels: *Lov om kommunernes styrelse med kommentarer*, 1996.

le Maire, Emil Preisler, Niels: *Lov om kommunernes styrelse med kommentarer*, 2000.

Mortensen, Peter Bak: *Klage over kommunale beslutninger – samspillet mellem det almindelige kommunaltilsyn og sektormyndighederne*, artikel i "Juristen" 1986, side 168.

Overå, Oddvar og Bernt, Jan Frithjof: *Kommuneloven med kommentarer*, 1993.

Pagh, Peter: *Det retlige skøn bliver politisk*, artikel i Lov og ret nr. 2, marts 2000, side 4.

Paulsson, Ingvar m.fl.: *Den nya kommunallagen*, 1992.

Revsbech, Karsten: *Bemærkninger om det almindelige kommunaltilsyns sanktionsanvendelse*, artikel i "Juristen" 1990, side 53.

Rønsholdt, Steen: *Om kommunalfuldmagten og den kommunale interesse*, artikel i "Liv, arbejde og forvaltning", 1995, side 239.

Rønsholdt, Steen: *Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet*, 1987.

SOU 1994:117: *Slutbetänkande av Fri- och Rättighedskommittén, Domstolsprövning av förvaltningsärenden*.

SOU 1998:105: *Betänkande av Avregleringsutredningen, Minska regleringen av kommuner och landsting*.

Statskontoret: *Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner, rapport till Den parlamentariska regionskommittén (PARK) och Avregleringsutredningen*, 1998:8.

Wennergren, Bertil: *Förvaltningsproces*, 1995.

Woxholth, Geir: *Forvaltningsloven*, 1993.

[Forside](#) - [Indhold](#) - [Forrige/Næste](#) - [Luk](#)

Indholdsfortegnelse

[Bilag nr. 1](#)

Spørgeskema til beskrivelse af rekursmyndigheder på det kommunale område

[Bilag nr. 2](#)

Udvalgets beskrivelse af rekursmyndigheder på det kommunale område

1. [Arbejdsmarkedets Ankenævn](#)
2. [Arbejdsmarkedetsrådene](#)
3. [By- og boligministeren](#)
4. [Statsamterne](#)
5. [Byfornyelsesnævne](#)
6. [Huslejenævne](#)
7. [Klagenævnet for Udbud](#)
8. [Konkurrencerådet](#)
9. [Indenrigsministeren](#)
10. [Partistøttenævnet](#)
11. [Justitsministeren](#)
12. [Datatilsynet](#)
13. [Miljø- og energiministeren/Skov- og Naturstyrelsen](#)
14. [Miljø- og energiministeren/Miljøstyrelsen](#)
15. [Energiklagenævnet](#)
16. [Energitilsynet](#)
17. [Miljøklagenævnet](#)
18. [Naturklagenævnet](#)
19. [Direktoratet for FødevarerErhverv](#)
20. [Den Sociale Ankestyrelse](#)
21. [De sociale nævn](#)
22. [Sundhedsvæsenets Patientklagenævnet](#)
23. [Lokale patientklagenævn](#)
24. [Trafikministeren](#)
25. [Vejdirektoratet](#)
26. [Nævnet vedrørende tildeling af anløbsplads i havne](#)
27. [Taksationskommissionerne](#)
28. [Undervisningsministeren](#)

[Bilag nr. 3](#)

Udvalgets brev til samtlige ministerier vedrørende lovbestemt tilsyn (sektortilsyn) 231

[Bilag nr. 4](#)

Udvalgets notat vedrørende lovbestemt sektortilsyn 233

[Bilag nr. 5](#)

Udvalgets notat om syv udvalgte ministeriers svar vedrørende overtilsynet 249

[Bilag nr. 6](#)

Udvalgets høringsbrev af 24. april 1998 til samtlige tilsynsråd 271

Bilag nr. 7

Spørgeskema I-III til samtlige tilsynsråd 273

Bilag nr. 8

Skematisk oversigt over tilsynsmyndighedernes besvarelser
vedrørende statistiske oplysninger om deres virke 281

Bilag nr. 1

Spørgeskema til beskrivelse af rekursmyndigheder på det kommunale område

Rekursinstans

- 1) Rekursinstans (RI) nr.
- 2) RI'ens navn
- 3) Oprettet pr.
- 4) Nuværende lovgrundlag
- 5) Sagstyper
- 6) RI'ens sammensætning
- 7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling
 - a) Hvem er klageberettiget? Hvis RI også kan virke ex officio eller på grundlag af henvendelse fra andre end de klageberettigede, anføres dette.
 - b) Klagefrister?
 - c) I hvilket omfang og efter hvilke kriterier bliver klager realitetsbehandlet selv om klagefrist er overskredet?
 - d) I hvilket omfang har klager opsættende virkning?
 - e) Formkrav ?
 - f) Har RI i øvrigt adgang til at afvise klager (klagebegrænsning eller visitationsordning)? I givet fald efter hvilke kriterier?
- 8) RI'ens funktion
 - a) Afgøres sagerne på møder eller ved skriftlig behandling?
 - b) Kan sagens parter få mulighed for foretræde og/eller mundtlig (domstolslignende) behandling?
 - c) Særlige sagsbehandlingsregler? Herunder anføres, hvis RI har adgang til at opfordre sagens parter til at give møde, og/eller hvis RI har adgang til at foranstalte afhøring af sagens parter, jf. retsplejelovens § 1018.
 - d) Formandskompetence?
 - e) Sekretariatskompetence?

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Angiv hvis RI ikke foretager fuld prøvelse af juridiske spørgsmål (herunder eventuelle begrænsninger i prøvelsen af sagsbehandlingsregler, i prøvelsen af grundlaget for skønmæssige afgørelser eller i prøvelsen af vage og elastiske bestemmelser).

b) Prøves den vurdering af faktum, der ligger til grund for afgørelsen?

c) Prøves skønnet i afgørelser, herunder afgørelses hensigtsmæssighed/rimelighed?

d) Prøves faglige vurderinger?

e) Prøves god forvaltningsskik?

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Hvis RI har flere eller færre muligheder end a) stadfæstelse, b) annullation, c) rettelse og d) konstatering i forbindelse med hjemvisning, anføres disse muligheder.

b) Er der adgang til reformatio in pejus (ændring af afgørelse til ugunst for klageren)?

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Kan RI'ens afgørelser m.v. rekurreres til anden administrativ myndighed?

b) Er der ud over den almindelige adgang til domstolsprøvelse efter grundlovens § 63 særlige regler om domstolsprøvelse af RI'ens afgørelser m.v.? Angiv herunder, hvis der er særlige frister for domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.¹

Sagsantal m.v.

a) Antal indkomne sager i 1996?

b) Antal sager, der i 1996 blev henvist til andre myndigheder?

c) Antal sager, der i 1996 blev afvist?

d) Antal sager, der i 1996 er realitetsbehandlet?

e) Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for henholdsvis b), c) og d)?

f) Antal indkomne sager i 1996, der endnu er verserende?

g) I hvilket omfang er parterne repræsenteret af advokat eller andre professionelle? Angives om muligt for indkomne sager i 1996, alternativt skønmæssig generel angivelse.

h) I hvilket omfang giver sagerne anledning til samarbejde med andre offentlige myndigheder (høring e.l.)?

Nævns-, formands-, eller sekretariatsbehandling

i) Antal realitetsbehandlede sager, der i 1996 blev afgjort på grundlag af sekretariatskompetence?

j) Antal realitetsbehandlede sager, der i 1996 blev afgjort på grundlag af formandskompetence?

k) Antal realitetsbehandlede sager, der i 1996 blev afgjort af selve RI'en?

Prøvelsens resultat

- l) Antal sager, der i 1996 resulterede i stadfæstelse?
- m) Antal sager, der i 1996 resulterede i annullation/ophævelse?
- n) Antal sager, der i 1996 resulterede i rettelse/ændring?
- o) Antal sager, der i 1996 resulterede i konstatering i forbindelse med hjemvisning?
- p) Antal sager, der i 1996 sluttede på anden måde? Denne eller disse måder angives.

Sagernes evt. videre gang efter behandling i RI

- q) Antal sager, der i 1996 blev rekurreret til anden administrativ myndighed?
- r) Antal sager, der i 1996 blev indbragt for Folketingets Ombudsmand?
- s) Antal sager, der i 1996 blev indbragt for domstolene?

RI'ens bemanning

t) RI'ens bemanning (sekretariat og andre f.eks. formand eller nævnsmedlemmer, der modtager periodisk honorar) angives i årsværk specificeret for AC'ere og andre?

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes ?

Noter

1. Nedenstående statistiske oplysninger bedes så vidt muligt givet alene for de af RIs sager, der vedrører amtskommuner og kommuner. Er dette ikke muligt, kan oplysningerne gives vedrørende RIs samlede sagsantal, men det bedes i så fald oplyst, eventuelt skønmæssigt angivet, hvor stor en del af RIs samlede sagsantal, der vedrører amtskommuner og kommuner, og hvorvidt behandlingen af disse sager i relation til de stillede spørgsmål typisk afviger fra den samlede sagsportefølje.

Bilag nr. 2

Udvalgets beskrivelse af rekursmyndigheder på det kommunale område

Arbejdsmarkedets Ankenævn

1) Rekursinstans (RI) nr. 1

2) RI'ens navn

Arbejdsmarkedets Ankenævn.

3) Oprettet pr.

I 1970 blev Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikring oprettet. Ankenævnet havde samme sammensætning, som Arbejdsmarkedets Ankenævn har i dag.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om arbejdsløshedsforsikring (lovbekendtgørelse nr. 587 af 10. august 1998) § 100, lov om orlov (lovbekendtgørelse nr. 571 af 4. august 1998) § 21 a og cirkulære om forretningsorden for Arbejdsmarkedets Ankenævn (Arbejdsministeriets cirkulære nr. 183 af 25. oktober 1991).

5) Sagstyper

Arbejdsministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over kommuner og amtskommuner er anført.

Klager over kommunalbestyrelsens afgørelser om udbetaling af orlovsydelse m.v. til ikkeforsikrede lønmodtagere og ikkeforsikrede selvstændige erhvervsdrivende, jf. lov om orlov § 21 a, stk. 1.

6) RI'ens sammensætning

Arbejdsmarkedets Ankenævn består af:

- 1) En af kongen udnævnt formand, der ved udnævnelsen skal opfylde betingelserne for at kunne være landsdommer eller have bestået en statsvidenskabelig eller nationaløkonomisk eksamen og derefter have haft mindst 3 års ansættelse i en tjenestemandstilling, hvortil der kræves kongelig udnævnelse.
- 2) 1 medlem udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening.
- 3) 1 medlem udpeget af Landsorganisationen i Danmark.
- 4) 2 medlemmer udpeget af arbejdsministeren efter forhandling med henholdsvis justitsministeren og socialministeren.
- 5) 1 medlem med særlig sagkundskab inden for arbejdsmarkedsuddannelserne udpeget af arbejdsministeren.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Der er ikke fastsat særlige regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

b) Klagen skal i medfør af § 21 a, stk. 1, i lov om orlov indbringes for Arbejdsmarkedets Ankenævn inden fire uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen.

c) Efter § 21 a, stk. 6, kan Arbejdsmarkedets Ankenævn se bort fra klagefristen i stk. 1, når der er særlig grund hertil.

Ankenævnet har ikke i sin praksis haft anledning til at tage stilling til spørgsmålet.

d) Loven indeholder ikke regler om opsættende virkning.

Ankenævnet har ikke i sin praksis haft anledning til at tage stilling til, hvorvidt klage kan tillægges opsættende virkning.

e) Der er ikke formkrav til klager.

f) Der er ikke begrænsninger i klageadgangen.

8) RI'ens funktion

a) Cirkulære om forretningsorden for Arbejdsmarkedets Ankenævn forudsætter, at sagerne afgøres på møder.

Formanden kan dog bestemme, at sager sendes til skriftlig votering, jf. cirkulærets § 6, stk. 3.

b) Efter § 5 i cirkulæret kan parterne efter ankenævnets bestemmelse give møde for nævnet for at afgive forklaring om sagen. Ankenævnet har dog ikke modtaget anmodninger om foretræde for nævnet, og bestemmelsen er derfor ikke blevet anvendt i praksis.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) Arbejdsmarkedets Ankenævns formand kan bestemme, at sager sendes til skriftlig votering, jf. § 6, stk. 3, i cirkulæret.

Efter § 7, stk. 2, kan ankenævnets formand på nævnets vegne træffe beslutning om, hvorvidt en sag eventuelt skal afvises fra realitetsbehandling i nævnet på grund af den i loven fastsatte frist for sagens indbringelse for nævnet eller af andre formelle grunde.

e) Der er ikke regler om sekretariatskompetence.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

c) Arbejdsmarkedets Ankenævn foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet.

d) Faglige vurderinger indgår ikke i afgørelserne.

e) Det indgår i ankenævnets prøvelse, om god forvaltningsskik er fulgt.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Arbejdsmarkedets Ankenævn har de under a-d nævnte muligheder.

b) Det antages, at nævnet ikke kan ændre kommunens afgørelse til ugunst for klageren.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Arbejdsmarkedets Ankenævns afgørelser kan ikke rekrurreres til anden administrativ myndighed, jf. § 21 a, stk. 1, i lov om orlov.

b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

a) 3.

b) 0.

c) 1.

d) 2.

e) -, 9 dage og 14,2 uger.

f) 0.

g) 0.

h) Ankenævnet har ikke haft anledning til samarbejde med andre offentlige myndigheder i de klagesager, som nævnet har behandlet vedrørende kommunale afgørelser.

i) 0.

j) 0.

k) 2.

l) 0.

m) 0.

n) 2.

o) 0.

p) 0.

q) 0.

r) 0.

s) 0.

t) Der er ikke oplysninger om Arbejdsmarkedets Ankenævns bemanding til behandling af sager vedrørende klager over kommuner og amtskommuner.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Ankenævnets afgørelser vedrørende lov om orlov sendes til Arbejdsmarkedsstyrelsen til orientering. Arbejdsmarkedsstyrelsen foretager herefter en offentliggørelse af relevante afgørelser (NOA-Meddelelser).

Ankenævnet medtager i sin årsberetning en række konkrete sager, herunder orlovssager. Ankenævnet har endnu ikke medtaget afgørelser, hvor kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om orlov.

Arbejdsmarkedsrådene

1) Rekursinstans (RI) nr. 2

2) RI'ens navn

Arbejdsmarkedsrådene.

3) Oprettet pr.

1993.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik (lovbekendtgørelse nr. 66 af 1. februar 1999) § 62 og bekendtgørelse om en aktiv arbejdsmarkedsindsats (bekendtgørelse nr. 945 af 16. december 1998) § 185.

Efter lovens § 52, stk. 7, fastsætter arbejdsmarkedsrådene selv deres forretningsorden.

5) Sagstyper

Arbejdsministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over kommuner og amtskommuner er anført.

Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik: Klager over amtskommuners og kommuners afgørelser i sager om

konkurrenceforvridende virkning af løntilskud, jf. § 14, stk. 7, om individuel jobtræning, jf. § 22, stk. 5, og § 24, stk. 5, om produktion og afsætning af produkter, jf. § 22, stk. 6, og om udbetaling af tilskud til puljejob, jf. § 24 c, stk. 2.

Bekendtgørelse om en aktiv arbejdsmarkedsindsats: Klager over amtskommuners og kommuners afgørelser i sager om konkurrenceforvridende virkning af udbetaling af løntilskud, jf. § 68, om tilskud til jobtræning m.v., jf. §§ 83, 84 og 85, og om tilbagebetaling m.v. af tilskud til jobtræning, jf. §§ 150 og 151.

6) RI'ens sammensætning

Arbejdsministeriet nedsætter et arbejdsmarkedsråd i hver region. Regionen omfatter et amt, men arbejdsministeren kan dog opdele et amt i flere regioner, jf. lovens § 51.

Arbejdsmarkedsrådet består af en formand og 21 andre medlemmer, jf. § 52. Arbejdsministeren udpeger, bortset fra formanden, medlemmerne af Arbejdsmarkedsrådet efter indstilling fra de i rådet repræsenterede organisationer og myndigheder. Der udpeges således:

- 5 fra Dansk Arbejdsgiverforening,
- 5 fra Landsorganisationen i Danmark,
- 1 fra Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger,
- 1 fra Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd,
- 1 fra Akademikernes Centralorganisation,
- 1 fra FR-fællesrepræsentationen (Hovedorganisation for Arbejdsleder- og tekniske Funktionær-foreninger i Danmark),
- 3 fra amtsrådet og
- 4 fra kommunerne i amtet i fællesskab.

I Københavnsområdet udpeges Københavns Amtsråds og kommunernes medlemmer således:

- 2 fra Københavns Amtsråd,
- 2 fra Københavns Borgerrepræsentation,
- 1 fra Frederiksberg Kommunalbestyrelse og
- 2 fra kommunerne i Københavns Amt i fællesskab.

Rådets formand og suppleanten for denne udpeges af medlemmerne af Arbejdsmarkedsrådet for en 2-årig periode.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Der er ikke fastsat særlige regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

b) Der er ikke i loven eller bekendtgørelsen fastsat regler om klagefrister.

c) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

d) Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at der ikke er praksis på området, som tillægger klage opsættende virkning, og at der ikke i de for styrelsen foreliggende forretningsordener er fastsat bestemmelser om, at klage har opsættende virkning.

e) Der er ikke lovbestemte formkrav til klager.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at der i praksis stilles krav om skriftlig klage. Såfremt klagen fremsættes mundtligt, vil rådssekretariatet være klager behjælpelig med at formulere klagen skriftligt.

f) Der er ikke begrænsninger i klageadgangen.

8) RI'ens funktion

a) Der er ikke i loven fastsat regler om, hvorvidt sagerne afgøres på møder eller ved skriftlig behandling.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at afgørelser i sager af denne art vil blive truffet af arbejdsmarkedsrådet eller et af rådet nedsat klageudvalg på baggrund af et møde om sagen.

b) Parternes mulighed for at få foretræde for Arbejdsmarkedsrådet er ikke reguleret i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at hovedreglen er, at der ikke gives adgang til personligt fremmøde, men at der ikke i arbejdsmarkedsrådene er en ensartet praksis med hensyn til at give klager adgang til personligt fremmøde.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) Der er ikke i loven regler om formandskompetence.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at formanden i hovedparten af arbejdsmarkedsrådene i tilfælde af stemmelighed har den afgørende stemme. I ét af rådene kan formanden i uopsættelige sager træffe afgørelse alene med efterfølgende orientering af rådets øvrige medlemmer.

e) Efter § 52, stk. 7, varetager regionschefen, der er leder af arbejdsformidlingen i regionen, Arbejdsmarkedsrådets sekretariatsforretninger. Loven indeholder ikke regler om særlig kompetence for sekretariatet.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Der er ikke begrænsninger i prøvelse af faktum.

c) Arbejdsmarkedsrådene foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet.

d) Faglige vurderinger efterprøves ikke.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Arbejdsmarkedsrådene har de under a-d nævnte muligheder.

b) Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at der efter styrelsens opfattelse ikke er adgang til reformatio in pejus.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Arbejdsmarkedsrådenes afgørelser kan ikke rekurreres til anden administrativ myndighed, jf. lovens § 62, stk. 4, og bekendtgørelsens § 185.

b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

a) 2.

b) 0.

c) 0.

d) 4.

- e) 5 måneder.
- f) 0.
- g) I en enkelt af de nævnte sager har klageren været repræsenteret af sin forening.
- h) I en enkelt af de nævnte sager har tilsynsrådet været inddraget.
- i) 0.
- j) 0.
- k) 4.
- l) 4.
- m) 0.
- n) 0.
- o) 0.
- p) 0.
- q) 0.
- r) 0.
- s) 0.
- t) Der er ikke oplysninger om arbejdsmarkedsrådenes bemanding til behandling af sager vedrørende klager over kommuner og amtskommuner.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

To af klagerådene formidler praksis til relevante myndigheder i form af informationsbreve.

By- og boligministeren

1) Rekursinstans (RI) nr. 3

2) RI'ens navn

By- og boligministeren.

3) Oprettet pr.

(Klageadgangen efter lov om byfornyelse og boligforbedring blev indført ved lovens ikrafttræden pr. 1. januar 1983.)

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om byfornyelse (lovbekendtgørelse nr. 800 af 10. november 1998 som ændret ved § 4 i lov nr. 899 af 16. december 1998) § 162.

Lov om byfornyelse og boligforbedring (lovbekendtgørelse nr. 820 af 15. september 1994 som ændret ved § 4 i lov nr. 970 af 17. december 1997, jf. § 4 i lov nr. 899 af 16. december 1998) er blevet afløst af lov om

byfornyelse, men de følgende spørgsmål om praksis er besvaret med inddragelse af oplysninger fra praksis i henhold til den tidligere lov, idet lov om byfornyelse først trådte i kraft pr. 1. januar 1998.

Byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998) §§ 23-24.

5) Sagstyper

By- og Boligministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over afgørelser truffet af kommuner er anført.

Lov om byfornyelse: Klager over kommunalbestyrelsens beslutninger om ekspropriation efter § 162 i lov om byfornyelse.

Byggeloven: Klager over Københavns og Frederiksberg Kommuner's afgørelser efter byggeloven, herunder byggetilladelser og dispensationer samt påbud om lovliggørelse af ulovlige forhold, jf. § 23, stk. 1.

Dog kan afgørelser truffet i henhold til § 12, § 16 A, stk. 4, og § 18 A, herunder om standsning af et byggearbejde, der er påbegyndt uden fornøden tilladelse, ikke påklages til ministeren, jf. § 23, stk. 1.

For så vidt angår øvrige kommuners afgørelser kan disse påklages til statsamterne.

6) RI'ens sammensætning

By- og Boligministeriet er en hierarkisk opbygget statslig forvaltningsmyndighed.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Lov om byfornyelse: Klageberettiget er ejeren af ejendommen og andre rettighedshavere, som fremgår af tingbogen, eller som kommunalbestyrelsen i øvrigt er bekendt med, jf. § 162, 1. pkt., jf. § 158.

By- og Boligministeriet behandler ikke klagesager ex officio eller på grundlag af henvendelser fra andre end de klageberettigede.

Byggeloven: Afgørelser truffet af kommunalbestyrelserne i Københavns og Frederiksberg Kommuner kan påklages af afgørelsens adressat og andre, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald. De Samvirkende Invalideorganisationer og medlemsorganisationer heraf er tillige berettiget til at påklage kommunalbestyrelserne i Københavns og Frederiksberg Kommuner's afgørelser vedrørende handicapforhold, jf. § 23, stk. 3.

På baggrund af usikkerhed om, hvorvidt en organisation som sådan kan siges at have partsstatus i forhold vedrørende dets medlemmer, har De Samvirkende Invalideorganisationer og medlemmer heraf fra 1. april 1998 direkte og lovfæstet klageadgang i byggesager omhandlende handicapsspørgsmål, jf. lov om ændring af byggeloven (lov nr. 1083 af 29. december 1997).

By- og Boligministeriet virker ikke ex officio. Klagebehandlingen sker på baggrund af henvendelser fra de klageberettigede.

b) Lov om byfornyelse: Klagen skal være indgivet inden fire uger efter, at beslutningen er meddelt den pågældende. I tilfælde, hvor kundgørelse har fundet sted, regnes klagefristen fra kundgørelsen uanset tidspunktet for individuel underretning, jf. § 162, 2. og 3. pkt.

Byggeloven: Når ikke andet er bestemt, er klagefristen fire uger fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende, jf. § 24, stk. 1.

Med udtrykket "når ikke andet er bestemt" i § 24, stk. 1, menes f.eks., at kommunen kan fastsætte en anden klagefrist, hvis der har været mangelfuld eller på anden måde forsinkende kommunikation med klageren.

c) Lov om byfornyelse: By- og boligministeren kan se bort fra overskridelse af fristen, når der er særlig grund hertil, jf. § 162, 4. pkt.

Det vil i praksis være sjældent, at der ses bort fra overskridelse af fristen, og der kan ikke af praksis udledes bestemte kriterier herfor.

Byggeloven: § 24, stk. 1, hjemler adgang til at realitetsbehandle sagen, selv om klagefristen er overskredet, "Når ikke andet er bestemt".

Udgangspunktet er, at fristen overholdes nøje, men der realitetsbehandles 1-2 sager om året, selv om klagefristen er overskredet.

d) Lov om byfornyelse: Klage har ikke opsættende virkning, medmindre by- og boligministeren træffer bestemmelse herom, jf. § 162, sidste pkt.

By- og Boligministeriet har praksis for, at de fleste klager tillægges opsættende virkning. Det sker navnlig, hvor der er tale om uoprettelige arbejder, f.eks. nedrivninger, som ikke kan tilbageføres, hvis klageren får medhold.

Byggeloven: Klager over et af kommunalbestyrelsen i Københavns og Frederiksberg Kommuner givet påbud har ikke opsættende virkning. Dog kan by- og boligministeren bestemme, at en klage skal have opsættende virkning, jf. § 24, stk. 3.

For så vidt angår klager over andet end påbud er der ikke fastsat regler om, hvorvidt disse har opsættende virkning.

Maksimalt 1-2 sager om året tillægges opsættende virkning.

e) Lov om byfornyelse: Der er ikke lovbestemte formkrav til klager.

By- og Boligministeriet har ikke i praksis opstillet særlige formkrav. I praksis vil klager altid være skriftlige og angive, hvilken ejendom der er tale om, og hvad ekspropriationen går ud på.

Byggeloven: Der er ikke formkrav til klager.

f) Lov om byfornyelse: Der er ikke lovbestemte begrænsninger i klageadgangen.

By- og Boligministeriet har ikke nogen praksis for at afvise rettidige klager.

Byggeloven: By- og boligministeren behandler kun klager for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 23, stk. 1.

By- og boligministeren kan fastsætte bestemmelser om, at påklage ikke kan ske i sager vedrørende bestemmelser af underordnet eller mindre indgribende betydning, jf. § 23, stk. 4. Ministeren har ikke udnyttet denne kompetence.

8) RI'ens funktion

a) Klagerne undergår en almindelig administrativ skriftlig juridisk sagsbehandling.

b) Hverken lov om byfornyelse eller byggeloven indeholder bestemmelser, der regulerer parternes mulighed for at få foretræde for by- og boligministeren. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse. Lovene indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling af klagesager.

c) Lov om byfornyelse: Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

Byggeloven: Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) På grund af By- og Boligministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om formandskompetence ikke.

e) På grund af By- og Boligministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om sekretariatskompetence ikke.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Lov om byfornyelse: Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

By- og Boligministeriet har ikke nogen praksis for at fastsætte prøvelsesbegrænsninger.

Byggeloven: Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Lov om byfornyelse: Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

Byggeloven: Det følger af § 23, stk. 1, at alene retlige spørgsmål kan indbringes for by- og boligministeren, men i den forbindelse vurderes faktum også.

c) Lov om byfornyelse: Loven indeholder ikke bestemmelser om begrænsning af prøvelsen. By- og Boligministeriets behandling af en klage går i praksis ud på at vurdere, om ekspropriationen er lovlig set i forhold til kommunernes byfornyelsesbeslutning samt bestemmelserne om ekspropriation i loven og i grundloven. Ministeriet foretager kun prøvelse af skønnet i det omfang dette indgår i en vurdering af lovligheden. Det må ses i sammenhæng med, at kommunernes beslutning om at foretage den pågældende foranstaltning kan påklages til de i hver amtskommune samt Københavns og Frederiksberg Kommuner nedsatte byfornyelsesnævn.

Byggeloven: Ifølge § 23, stk. 1, kan alene retlige spørgsmål indbringes for by- og boligministeren.

Det følger heraf, at by- og boligministeren ikke prøver skønnet.

d) Lov om byfornyelse: Loven indeholder ikke bestemmelser herom. Da By- og Boligministeriet kun vurderer, om ekspropriationen er lovlig, bliver der ikke tale om at prøve faglige vurderinger.

Byggeloven: Ifølge § 23, stk. 1, kan alene retlige spørgsmål indbringes for by- og boligministeren, men i den forbindelse prøves også faglige vurderinger.

e) Lov om byfornyelse: Loven indeholder ikke bestemmelser herom. By- og Boligministeriet vil i praksis i ekspropriationssager kun kommentere kommunernes sagsbehandling, hvis den har indflydelse på, om ekspropriationen er lovlig.

Byggeloven: Ifølge § 23, stk. 1, kan alene retlige spørgsmål indbringes for by- og boligministeren.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Lov om byfornyelse: By- og boligministeren har de under a-d nævnte muligheder.

Byggeloven: By- og boligministeren har de under a-d nævnte muligheder.

b) Lov om byfornyelse: Loven indeholder ikke regler herom.

By- og Boligministeriet har oplyst, at spørgsmålet ikke vil komme til at foreligge i praksis i ekspropriationssager.

Byggeloven: Loven indeholder ikke regler herom.

Det kan forekomme i praksis, at en klagesag hjemvises til fornyet behandling i kommunen med henvisning til videregående krav i lovgivningen, end de allerede påklagede i en given byggetilladelse eller i et påbud.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) By- og boligministerens afgørelser kan ikke rekurreres til anden administrativ myndighed.

b) Lov om byfornyelse: Søgsmål til prøvelse af ekspropriationsbeslutninger kan ikke indbringes for domstolene, før klageadgangen til by- og boligministeren er udnyttet. Søgsmål skal anlægges inden seks måneder efter, at by- og boligministerens afgørelse er meddelt den pågældende, jf. § 163.

Der er ikke i øvrigt særlige regler om domstolsprøvelse af by- og boligministerens afgørelser.

Byggeloven: Søgsmål til prøvelse af beslutninger, der er truffet af by- og boligministeren, skal anlægges inden seks måneder efter den dag, beslutningen er meddelt den pågældende, jf. § 25, stk. 1.

Der er ikke i øvrigt særlige regler om domstolsprøvelse af by- og boligministerens afgørelser.

12) RI'ens praksis m.v.

a) 50 sager vedrørende byggeloven.

4 sager vedrørende byfornyelsesloven.

b) 13 sager vedrørende byggeloven.

Ingen sager vedrørende byfornyelsesloven.

c) 1 sag vedrørende byggeloven.

Ingen sager vedrørende byfornyelsesloven.

d) 36 sager vedrørende byggeloven.

4 sager vedrørende byfornyelsesloven.

e) 7 dage, 2 dage og 4 måneder vedrørende byggeloven. Vedrørende de 4 realitetsbehandlede sager efter byfornyelsesloven er oplyst en gennemsnitlig sagsbehandlings tid på 4 måneder.

f) 0 sager.

g) 14 sager vedrørende byggeloven.

3 sager vedrørende byfornyelsesloven.

h) By- og Boligministeriet har oplyst, at ca. 75 % af sagerne vedrørende byggeloven giver anledning til samarbejde med andre myndigheder, og at den indklagede myndighed, kommunen, anmodes om en udtalelse i anledning af klager efter byfornyelsesloven.

i) Ej relevant.

j) Ej relevant.

k) Alle sager.

l) 26 sager vedrørende byggeloven.

4 sager vedrørende byfornyelsesloven.

m) 1 sag vedrørende byggeloven.

Ingen sager vedrørende byfornyelsesloven.

n) 4 sager vedrørende byggeloven.

Ingen sager vedrørende byfornyelsesloven.

o) 0 sager.

p) 3 sager vedrørende byggeloven. (Klage trukket tilbage).

Ingen sager vedrørende byfornyelsesloven.

q) Ej relevant, jf. pkt. 11 a.

r) 1 sag vedrørende byggeloven.

Ingen sager vedrørende byfornyelsesloven.

s) 1 sag vedrørende byggeloven.

Ingen sager vedrørende byfornyelsesloven.

t) By- og Boligministeriet har oplyst, at der anvendes 1/4 – 1/2 årsværk på sager vedrørende byggeloven.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Principielle afgørelser vedrørende byggeloven indlægges i Retsinformation.

Statsamterne

1) Rekursinstans (RI) nr. 4

2) RI'ens navn

Statsamterne.

3) Oprettet pr.

Statsamterne fik i 1990 kompetence som klagemyndighed på byggelovens område.

4) Nuværende lovgrundlag

Byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 805 af 9. oktober 1995 som senest ændret ved lov nr. 1083 af 29. december 1997) §§ 23-25.

5) Sagstyper

By- og Boligministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over kommuner er anført.

Klager over kommuners afgørelser truffet i henhold til byggeloven, herunder om byggetilladelser og dispensationer samt påbud om lovliggørelse af ulovlige forhold. Dog kan afgørelser truffet i henhold til § 12, § 16 A, stk. 4, og § 18 A, herunder om standsning af et byggearbejde, der er påbegyndt uden fornøden tilladelse, ikke påklages til statsamterne.

Afgørelser truffet af Københavns og Frederiksberg Kommuner påklages til by- og boligministeren.

6) RI'ens sammensætning

Statsamterne er hierarkisk opbyggede regionale statslige forvaltningsmyndigheder.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Efter § 23, stk. 3, kan kommunalbestyrelsens afgørelser påklages af afgørelsens adressat og andre, der har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. De Samvirkende Invalideorganisationer og medlemsorganisationer heraf er tillige tillagt ret til at påklage kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende handicapforhold.

Statsamterne – og By- og Boligministeriet – har oplyst, at statsamterne i byggelovssager ikke virker ex officio.

b) Klagen skal i medfør af § 24, stk. 1, "medmindre andet er bestemt", være indgivet fire uger fra den dag afgørelsen er meddelt den pågældende.

Med udtrykket "med mindre andet er bestemt" i § 24, stk. 1, menes ifølge By- og Boligministeriet f.eks., at kommunen kan fastsætte en anden klagefrist, hvis der har været mangelfuld eller på anden måde forsinkende kommunikation med klageren.

c) Sagerne behandles efter statsamternes oplysninger, når klagefristen er overskredet i de tilfælde, hvor klageren har modtaget ingen eller mangelfuld klagevejledning.

Et statsamt nævner, at statsamtet ville realitetsbehandle en klage efter fristens udløb i tilfælde, hvor der forelå klart undskyldelige omstændigheder, klart forkert retsanvendelse eller på grundlag af en konkret vurdering af fristoverskridelsens længde sammenholdt med sagens betydning for klageren.

d) Klager over et af kommunalbestyrelsen givet pålæg fritager ikke for at efterkomme dette. Dog kan klagemyndigheden bestemme, at en sådan klage skal have opsættende virkning, jf. § 24, stk. 3.

Ifølge statsamternes oplysninger tillægges klagerne sjældent opsættende virkning.

Et statsamt oplyser, at klager over pålæg som hovedregel tillægges opsættende virkning.

Et andet statsamt oplyser, at statsamtet i en enkelt sag har tillagt en klage opsættende virkning, selvom der ikke var tale om et påbud.

e) Der er ikke lovbestemte formkrav til klager.

Statsamterne oplyser, at der ikke stilles formkrav til klager i byggelovssager.

Statsamterne behandler således klager, der indgives ved brev, telefax, telefonisk eller ved personligt fremmøde.

f) Efter § 23, stk. 1, kan alene retlige spørgsmål indbringes for statsamtet.

Efter § 23, stk. 3, kan boligministeren fastsætte bestemmelser om afskæring af klageadgangen i sager vedrørende bestemmelser af underordnet eller mindre indgribende betydning. Boligministeren har dog ikke udnyttet denne kompetence.

Statsamterne oplyser, at der ikke i øvrigt er praksis for at afvise klager. Der sker således ikke afvisning under henvisning til en bagatelgrænse e.l.

Enkelte statsamter påpeger, at en klage altid sendes til høring i kommunen med henblik på at få sagen tilstrækkeligt belyst, inden der træffes afgørelse om afvisning på grund af, at klagen omhandler skønsmæssige og ikke retlige forhold.

8) RI'ens funktion

a) Klagerne undergår en almindelig administrativ skriftlig juridisk sagsbehandling.

To statsamter anfører, at den almindelige skriftlige sagsbehandling kan suppleres af en besigtigelse på stedet.

b) Parternes mulighed for at få foretræde for statsamtet er ikke reguleret i byggeloven. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse. Byggeloven indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling af byggeklagesager.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) På grund af statsamtets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om formandskompetence ikke.

e) På grund af statsamtets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om sekretariatskompetence ikke.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke i loven anført begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

Statsamterne har oplyst, at der ikke på området findes praksisbestemte prøvelsesbegrænsninger.

Der foretages således fuld prøvelse af alle juridiske spørgsmål, herunder om forvaltningsretlige regler er overholdt, og i sager, hvor der er givet dispensation, foretages en retlig vurdering af skønsudøvelsen.

b) Efter § 23, stk. 1, kan kun retlige spørgsmål indbringes for statsamtet.

Hovedparten af statsamterne har oplyst, at der sker en vurdering af faktum, der ligger til grund for afgørelsen. Heraf har nogle statsamter oplyst, at faktum efterprøves, når der er anledning hertil.

Enkelte statsamter har oplyst, at der som udgangspunkt ikke foretages en vurdering af faktum.

Et statsamt har endvidere påpeget, at omfanget af efterprøvelsen af faktum kan give anledning til tvivl med hensyn til undersøgelsespligtens omfang, især når der mellem klager og kommune står "påstand mod påstand".

c) Der er ikke hjemmel til at prøve skønnet i afgørelserne.

d) Ifølge statsamterne prøves faglige vurderinger som udgangspunkt ikke. Enkelte statsamter har dog oplyst, at faglige vurderinger under visse omstændigheder prøves, herunder ved uenighed mellem parterne.

To statsamter har oplyst, at når faglige vurderinger i sjældne sager prøves, forlægges disse sager for By- og Boligministeriet, da statsamtet ikke har den fornødne faglige ekspertise.

Et statsamt har oplyst, at faglige vurderinger efterprøves i sager om brandsikring og handicapkrav.

e) God forvaltningsskik prøves normalt ikke.

Et statsamt har dog oplyst, at mindstekravene for god forvaltningsskik prøves. Herudover har et statsamt – uden forbehold – oplyst, at god forvaltningsskik prøves.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Statsamtet har de under a-d nævnte muligheder.

b) Loven indeholder ikke regler herom.

En del af statsamterne finder, at der er adgang til reformatio in pejus. Nogle af statsamterne oplyser dog, at de ikke har taget stilling til spørgsmålet i praksis.

Tre af statsamterne afviser, at der er adgang til reformatio in pejus.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Statsamternes afgørelser kan ikke rekurreres til anden administrativ myndighed, jf. § 23, stk. 2.

b) Ifølge § 25, stk. 1, skal søgsmål til prøvelse af statsamternes beslutninger anlægges inden seks måneder efter den dag, beslutningen er meddelt den pågældende.

Der er ikke i øvrigt særlige regler om domstolsprøvelse af statsamternes afgørelser m.v.

12) RI'ens praksis m.v.

a) 342 sager.

- b) 33 sager.
- c) 51 sager.
- d) 247 sager.
- e) 485,5 dage, 833,5 dage og 1.149 dage.
- f) 8 sager.
- g) 61 sager.
- h) Der er stor variation i statsamternes besvarelse af dette spørgsmål. Nogle statsamter har oplyst, at man hører kommunen i alle sager. Herudover høres By- og Boligministeriet og Naturklagenævnet i visse sager.

Enkelte statsamter har anført, at de ikke hører andre myndigheder.
- i) På grund af statsamtets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om sekretariatskompetence ikke.
- j) På grund af statsamtets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om formandskompetence ikke.
- k) Samtlige sager.
- l) 211 sager.
- m) 11 sager.
- n) 2 sager. Et statsamt har oplyst, at i mange af de stadfæstede sager har statsamtet udtalt, at der er sket sagsbehandlingsfejl, der dog efter en konkret vurdering ikke har medført ophævelse/hjemvisning. Der har særligt været tale om mangelfuld begrundelse, herunder manglende eller mangelfuld henvisning til reglerne i byggeloven eller bygningsreglementerne, og/eller ufuldstændig nabohøring.
- o) 20 sager.
- p) 34 sager.
- q) 0 sager.
- r) 9 sager.
- s) 1 sag.
- t) Der skønnes, at statsamterne gennemsnitligt har afsat 0,25 til 0,5 årsværk til behandling af byggelovssager (AC og HK samlet).

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Ifølge statsamternes oplysninger offentliggøres praksis ikke af statsamterne. Principielle afgørelser sendes til By- og Boligministeriet, der vurderer, om afgørelsen skal indlægges i Retsinformation.

I øvrigt:

Sønderjyllands Statsamt

- enkelte meget tidskrævende og komplicerede sager.
- svingende sagsantal (i 1997 28 sager).

Storstrøms Statsamt

Det fremgår af oplysninger givet på et orienterende møde i Bygge- og Boligstyrelsen den 29. maj 1990 i forbindelse med klagesagernes overførsel til statsamterne, at en stor andel (100 af 140) af klagesagerne efter byggeloven blev påklaget til Bygge- og Boligstyrelsen, der i året 1989 modtog 123 klagesager.

Statsamtet er bekendt med, at det årlige antal klagesager på byggesagsområdet nu er i størrelsesorden 425 på landsbasis. Antallet af byggesager er således steget væsentligt i forhold til, hvad der blev forventet. Hertil kommer, at klagesagerne har skiftet karakter. Der er færre "dispensationssager", flere tekniske sager og flere meget tidskrævende sager, hvis udredning kræver ressourcer svarende til klagesager efter lov om kommunernes styrelse. Tilsvarende øges antallet af sager med afgrænsningsproblemer til tilsynsrådsområdet og planlovgivningen.

Hertil kommer endelig, at Folketingets Ombudsmand i en udtalelse af 30. maj 1997 (FOB 97.150) har udtalt, at der i sager, hvor samme kommune både er bygherre og byggemyndighed, foreligger "myndighedsinhabilitet". (Sagen drejede sig om byggetilladelse til midlertidig indretning af en skolefritidsklub). Dette indebærer efter ombudsmandens opfattelse, at der gælder en "omvendt bevisbyrde", således at kommunen skal godtgøre over for statsamtet, at en kommunal afgørelse "udelukkende var båret af saglige hensyn". Det indebærer desuden efter ombudsmandens opfattelse, at statsamtet skal foretage en "intensiveret prøvelse" også af de tekniske, skønsmæssige elementer af en sag for at undersøge, om kommunen har inddraget usaglige hensyn (magtfordrejning). I den konkrete klagesag burde det pågældende statsamt efter ombudsmandens opfattelse have indhentet sagkyndige erklæringer fra adskillige uafhængige instanser og henstillede til statsamtet, at det genoptog sagens behandling med henblik på at foretage en "fornyset prøvelse af den anførte karakter".

Hvis Ombudsmandens antagelser skal følges ved behandlingen af byggesager, vil det medføre en yderligere forøgelse af statsamternes arbejdsbyrde i forhold til, hvad der blev forventet, herunder øget anvendelse af lønkroner til området og betragtelige udgifter til indhentelse af sagkyndige erklæringer.

Roskilde Statsamt

Der kan undertiden under behandlingen af den enkelte byggesag opstå tvivl om, hvorvidt det er statsamtet eller Naturklagenævnet, der må anses for at være rette klagemyndighed.

Der er derfor behov for en mere præcis afgrænsning mellem byggelovgivningens og planlovgivningens klageregler.

Statsamtet har eksempler på, at såvel kommunen, klager som rekursinstans har været i tvivl om, hvem der var rette rekursinstans. Problemet har resulteret i, at kommunen i en klagevejledning har henvist til både Naturklagenævnet og statsamtet, hvorfor klageren har fremsendt enslydende klager til begge instanser.

Problemet er f.eks. kommet til udtryk i forbindelse med forholdet mellem en lokalplan/byplanvedtægts og bygningsreglementets regler.

Byfornyelsesnævne

1) Rekursinstans (RI) nr. 5

2) RI'ens navn

Byfornyelsesnævne.

3) Oprettet pr.

1. januar 1983.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om byfornyelse (lovbekendtgørelse nr. 800 af 10. november 1998 som ændret ved § 4 i lov nr. 899 af 16. december 1998), bekendtgørelse om forretningsorden for byfornyelsesnævn (bekendtgørelse nr. 54 af 28. januar

1999).

Lov om byfornyelse og boligforbedring (lovbekendtgørelse nr. 820 af 15. september 1994, som ændret ved § 4 i lov nr. 970 af 17. december 1997, jf. § 4 i lov nr. 899 af 16. december 1998) er blevet afløst af lov om byfornyelse. De følgende spørgsmål om praksis er besvaret med inddragelse af oplysninger fra praksis i henhold til den tidligere lov, idet lov om byfornyelse, der trådte i kraft den 1. januar 1998 er ret ny. Der er blevet indhentet oplysninger om praksis fra de 16 byfornylesnævne.

5) Sagstyper

By- og Boligministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over kommuner er anført.

Klager over kommunalbestyrelsens beslutninger efter § 9, stk. 1, om bl.a. ombygning af ejendomme, § 11, stk. 5, om offentliggørelse og godkendelse af projekter, § 14 om forhold i strid med kommunalbestyrelsens beslutning, § 17, stk. 1-6, om kommunens tilbudspligt over for lejere, §§ 24-29, §§ 31-33, § 35, § 36, stk. 1, nr. 1, § 41, stk. 1, § 42, stk. 1, § 43 og § 45 om kommunalbestyrelsens beslutninger i forbindelse med, at en byfornylesbeslutning gennemføres af ejeren eller af flere ejere i fællesskab, § 48, stk. 2-3, om kommunalbestyrelsens beslutninger for ejendomme, som kommunen råder over, §§ 49-52 om kommunalbestyrelsens beslutning om huslejeafstættelse i kommuner, hvor der ikke er nedsat et huslejenævn, § 56, stk. 2 og 5, § 58 og § 59, § 60, stk. 3, §§ 68-70 og § 73, stk. 1, om kommunalbestyrelsens beslutning om støtte til bygningsfornyelse, § 144, stk. 8, § 146, stk. 8-11, om nogle kommunale beslutninger i forbindelse med anvisning af erstatningsboliger og kap. 9 om kondemnering m.v. af sundheds- og brandfarlige boliger eller opholdsrum.

6) RI'ens sammensætning

I hver amtskommune samt i Københavns og Frederiksberg Kommuner nedsættes et eller flere byfornylesnævne.

Hvert nævn består af en formand, der skal være dommer, og som beskikkes af by- og boligministeren samt to byggesagkyndige, en grundejer og en boliglejer, der beskikkes af amtsrådet. Ved afgørelse af sager vedrørende private andelsboliger tiltrædes nævnet af yderligere et medlem, der skal være privat andelshaver. Ved afgørelse af sager, hvori der indgår erhvervslejemål, tiltrædes nævnet af yderligere et medlem, der skal være erhvervslejer. Ved afgørelser i henhold til lovens kapitel 9 om kondemnering m.v. tiltrædes nævnet af yderligere to medlemmer, hvoraf det ene skal have brandmæssig sagkundskab og det andet skal være læge med bolighygiejnisk sagkundskab.

Formanden beskikkes af by- og boligministeren. De to byggesagkyndige medlemmer og medlemmerne med brandmæssig og bolighygiejnisk sagkundskab beskikkes af amtsrådet, i Københavns og Frederiksberg Kommuner af kommunalbestyrelsen. Hverken formanden eller de bygningssagkyndige medlemmer må have særlig tilknytning til grundejer- eller private andelsbolig- eller lejerorganisationer eller være erhvervsmæssigt interesserede i ejendomshandler.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Efter § 48 i byfornylesloven kan kommunalbestyrelsens beslutning om bl.a. ombygning af ejendomme, om offentliggørelse og godkendelse af projekter, om forhold i strid med kommunalbestyrelsens beslutning, om kommunens tilbudspligt over for lejere, og beslutninger i forbindelse med, at en byfornylesbeslutning gennemføres af ejeren eller af flere ejere i fælles-

skab, af ejeren eller mindst ¼ af de lejere i ejendommen, der berøres af afgørelsen, indbringes for byfornylesnævnet.

For ejendomme, kommunen har overtaget, kan kommunens beslutning om at gennemføre et forbedringsprojekt ifølge § 48, stk. 2, indbringes for byfornylesnævnet af ¼ af lejerne, og kommunens beslutning om fortrinsret for tidligere beboere kan ifølge § 48, stk. 3, indbringes for byfornylesnævnet af en tidligere beboer.

Kommunalbestyrelsens pålæg af servitutter, jf. § 48, stk. 4, samt beslutninger om støtte til bygningsfornyelse, jf. § 77, ejendommens ejer indbringes for byfornylesnævnet.

I kommuner, hvor der ikke er nedsat et huslejenævn, kan kommunalbestyrelsens beslutninger om godkendelse af leje indbringes for byfornyelsesnævnet af den enkelte beboelseslejer og udlejer, jf. § 49, stk. 4, beslutninger om godkendelse af størrelsen af den del af de støtteberettigede udgifter, der anses for værdiforøgende forbedringsudgifter, kan af enhver boligejer eller af beboerrepræsentanten – på samtlige lejeres vegne – indbringes for byfornyelsesnævnet, jf. § 50, stk. 6, jf. lovens § 53.

Kommunalbestyrelsens afgørelser om kondemnering m.v. efter lovens kap. 9 kan i henhold til § 173 af ejere, lejere af erhvervslokaler, hvis lejemålet omfattes af beslutningen, eller mindst ¼ af ejendommens boliglejere, hvis lejemål omfattes af beslutningen, indbringes for byfornyelsesnævnet. Kondemneringer og nedrivningspåbud kan tillige indbringes for byfornyelsesnævnet af panthaverne.

b) Klagen skal efter § 188 indbringes for byfornyelsesnævnet inden seks uger efter, at klageren har fået meddelelse om den beslutning, der påklages.

c) I byfornyelsesnævnens praksis bliver der kun set bort fra klagefristen, hvis der ikke er givet klagevejledning i den påklagede afgørelse.

d) Klagen har ikke opsættende virkning, medmindre nævnet efter begæring af klageren eller af kommunalbestyrelsen træffer bestemmelse herom, jf. § 188, stk. 2.

Efter forarbejderne til bestemmelsen (den daværende § 73 i lov om byfornyelse og boligforbedring) (FT 1979-80, tillæg A, sp. 3929) må nævnet ved afgørelsen af, om klagen skal have opsættende virkning, vurdere, hvilke konsekvenser det ville have for en imødekommet klage, at foranstaltningen er udført. Hvis foranstaltningen ikke eller kun vanskeligt kan genoprettes efter en eventuel imødekommelse af klagen, og opsættelsen af foranstaltningen ikke tilsidesætter væsentlige offentlige og private interesser, vil det være rimeligt at imødekomme ønsket om den opsættende virkning.

I praksis har byfornyelsesnævnene i flere tilfælde tillagt klager opsættende virkning.

e) Klagen skal i medfør af § 188 være skriftlig.

f) De i § 48, stk. 1-4, § 77, stk. 1, § 146, stk. 8-11, og § 173, stk. 1 og 2, nævnte beslutninger kan kun indbringes for byfornyelsesnævnet, hvis beslutningen omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller en i medfør af denne fastsat bestemmelse. Indbringelse kan endvidere tillades, hvis beslutningen efter byfornyelsesnævnets vurdering har almindelig interesse eller vidtgående betydelige følger for klageren. (Se pkt. 9.a. og c).

Formanden har adgang til at afvise visse sager, jf. 8.d).

Der sker ikke i praksis afvisning i videre omfang end anført.

Der er ikke for så vidt angår de øvrige bestemmelser begrænsninger i klageadgangen.

8) RI'ens funktion

a) Sager, der afgøres af nævnet, afgøres på møder, jf. § 191, stk. 3, i lov om byfornyelse, hvorefter nævnet kun er beslutningsdygtigt, når samtlige medlemmer er til stede.

b) Efter § 190 kan nævnet indkalde parterne til at afgive forklaring for nævnet. I givet fald skal alle parter tilvarsles. De kan give møde ved en befuldmægtiget.

c) Vedrørende muligheden for at give møde for nævnet henvises til pkt. 8.b.

Det følger af § 190 i lov om byfornyelse, at byfornyelsesnævnet bestemmer, om der skal foretages besigtigelse. Sagens parter skal indkaldes til besigtigelsen.

d) Formanden for et byfornyelsesnævn er ifølge § 1 i bekendtgørelsen om forretningsordenen for byfornyelsesnævn bemyndiget til, uden deltagelse af nævnets øvrige medlemmer, at træffe afgørelse om afvisning af realitetsbehandling, når en klage er indkommet efter klagefristens udløb, når den, der indgiver klage, ikke er klageberettiget, når det er utvivlsomt, at nævnet ikke har kompetence til at behandle sagen, og når der begæres

genoptagelse af en sag, der allerede er afgjort. Formanden kan endvidere tillægge klager opsættende virkning.

e) Efter § 187 skal amtsrådene henholdsvis Københavns og Frederiksberg kommunalbestyrelser stille de fornødne lokaler til rådighed for nævnet og sørge for den nødvendige medhjælp til dette. Der er således ikke tale om et egentligt sekretariat.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) For så vidt angår de i § 48, stk. 1-4, § 77, stk. 1, § 146, stk. 8-11, og § 173, stk. 1 og 2, nævnte beslutninger kan indbringelse for byfornyelsesnævnet kun ske, hvis beslutningen omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller i medfør af denne fastsat bestemmelse, se dog pkt. 9.c.

Ifølge forarbejderne til de tilsvarende bestemmelser i den tidligere gældende lov om byfornyelse og boligforbedring (FT 1988-89, tillæg A, sp. 3891 f.) vil det eksempelvis kunne efterprøves, om en bestemmelse i en byfornyelsesbeslutning har fornøden hjemmel i § 7, men ikke om bestemmelsen er hensigtsmæssig. Ligeledes vil spørgsmål om, hvorvidt lovens procedureregler er overholdt, kunne indbringes til efterprøvelse. Også spørgsmål om påstået magtfordrejning eller inhabilitet kan påklages, da sådanne spørgsmål vedrører afgørelsens rette tilblivelse. Det samme gælder ved påstået tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen og lignende.

I forarbejderne anføres endvidere eksempler, hvor loven anvender ord og vendinger, hvis betydning kan give anledning til tvivl. I § 7 a kan orientering af de berørte f.eks. undlades, hvis der foreligger "nærliggende fare", og efter § 19, stk. 5, kan kommunalbestyrelsen uanset et beboer- eller ejerveto påbyde foranstaltninger, der er af "almen betydning" for områdets eller bygningens forbedring. Kommunalbestyrelsens forståelse af de citerede ord er ikke udtryk for et skøn. Der er derimod tale om en – stiltiende eller udtrykkelig – beslutning, som indebærer en fortolkning af loven, og som derfor kan efterprøves af byfornyelsesnævnet.

I praksis foretager byfornyelsesnævnene fuld prøvelse af juridiske spørgsmål, også hvor lovens formulering måtte give anledning til tvivl.

b) Bortset fra de ovenfor under pkt. 9.a nævnte afgørelser begrænser loven ikke prøvelsen af faktum, hvorfor det med de nævnte undtagelser må antages, at der sker fuld efterprøvelse af faktum.

c) For så vidt angår de i § 48, stk. 1-4, § 77, stk. 1, § 146, stk. 8-11, og § 173, stk. 1 og 2, nævnte afgørelser prøves som nævnt under pkt. 9.a kun spørgsmål om forståelse af loven. De nævnte afgørelser kan dog også tillades indbragt, hvis de efter byfornyelsesnævnets vurdering har almindelig interesse eller vidtgående betydelige følger for klageren.

Efter forarbejderne til de tilsvarende bestemmelser i den tidligere gældende lov om byfornyelse og boligforbedring (FT 1988-89, tillæg A, sp. 3891 f.) prøves skønsmæssige afgørelser i disse sager. De betingelser, der skal være opfyldt for, at kommunalbestyrelsens skønsmæssige afgørelser kan indbringes for byfornyelsesnævnet – at beslutningen har almindelig interesse eller har vidtgående betydelige følger for klageren – svarer til betingelserne i den nu ophævede byggelov.

Hvis en afgørelse skal antages at have almindelig interesse, må det herefter forudsætte, at der er tale om en afgørelse af principiel karakter, som ikke kun sjældent træffes, og hvis lovlighed ikke tidligere har været prøvet ved højere instans.

Ved afgørelsen af, hvorvidt en beslutning har vidtgående betydelige følger for klageren, må der ifølge forarbejderne tages udgangspunkt i den enkelte klagers forhold, og hvorledes beslutningen griber ind heri. Som eksempel på en beslutning, som typisk vil opfylde betingelserne, nævnes beslutning om nedrivning af bygninger, som ikke blot tjener til sekundær anvendelse for klageren. Betingelserne antages at være opfyldt, hvis bygningerne tjener som bolig eller erhvervsejendom for klageren. Af andre sådanne afgørelser nævnes sammenlægningen af lejligheder, som typisk vil opfylde klagebetingelserne for de berørte lejere og i visse tilfælde ejere.

Da der ikke i øvrigt i loven er nogen prøvelsesbegrænsninger, må det antages, at byfornyelsesnævnene for så vidt angår andre afgørelser foretager fuld efterprøvelse, herunder af skønnet.

d) Byfornyelsesnævnet kan foretage besigtigelser, hvorfor det må antages, at der for så vidt angår andre afgørelser, end de ovenfor under pkt. 9.a nævnte, kan ske prøvelse af faglige vurderinger.

Dette sker også i praksis.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Efter § 3 i bekendtgørelse om forretningsorden for byfornyelsesnævn kan byfornyelsesnævnet hjemvise sager til fornyet behandling i kommunalbestyrelsen.

Herudover må det antages, at byfornyelsesnævnene har de under a-d nævnte reaktionsmuligheder.

I ét tilfælde har et byfornyelsesnævn medvirket til et forlig.

b) Spørgsmålet har ikke foreligget i praksis.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Byfornyelsesnævnets afgørelser kan ikke rekurreres til anden administrativ myndighed.

b) Byfornyelsesnævnets afgørelser kan – med visse begrænsninger – efter § 193 indbringes for boligretten efter reglerne i lov om leje. Indbringelse skal normalt ske senest fire uger efter, at underretning om nævnets afgørelse er meddelt parterne.

12) RI'ens praksis m.v.

a) 61 sager.

b) 0 sager.

c) 7 sager.

d) 49 sager.

e) 4 ½ måned.

f) 0 sager.

g) 8 sager ud af 24 indkomne sager samt skønsmæssigt 75-80 % af de øvrige 37 indkomne sager.

h) Den indklagede myndighed, kommunen, anmodes om en udtalelse i anledning af klagen.

i) Ej relevant.

j) 2 sager.

k) 48 sager.

l) 39 sager.

m) 3 sager.

n) 4 sager.

o) 0 sager.

p) I 7 sager blev klagen tilbagekaldt. 4 sager blev henlagt.

q)

r) 0 sager.

s) 0 sager.

t) Sekretariatsfunktionen varetages af amtskommunen ved en ekstern medarbejder eller ved en medarbejder, der er ansat i amtskommunen, typisk en AC'er, som også har andre arbejdsopgaver. Et byfornyelsesnævn anslår sekretariatsarbejdet for nævnet til at andrage 0,1 årsværk. Det byfornyelsesnævn, der har flest sager (København), angiver 0,2 årsværk for AC-ansatte + 0,1 årsværk for HK-ansatte.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Ifølge § 4 i bekendtgørelsen om forretningsorden for byfornyelsesnævn skal nævnene sende kopi af deres afgørelser til By- og Boligministeriet til orientering.

Huslejenævne

1) Rekursinstans (RI) nr. 6

2) RI'ens navn

Huslejenævn.

3) Oprettet pr.

Huslejenævne oprettedes ved lov i 1951. Klageadgangen efter lov om byfornyelse og boligforbedring blev indført ved lovens ikrafttræden pr. 1. januar 1983.

Lov om midlertidig regulering af boligforholdene § 35 indeholder bestemmelse om, at i hver kommune, hvor lovens kapitel II-V finder anvendelse, jf. § 1, nedsættes et eller flere huslejenævn.

I kommuner, hvori der er nedsat mere end et nævn, påhviler det nævnene ved indbyrdes samarbejde at tilrettelægge deres behandling af sagerne efter ensartede retningslinier.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om midlertidig regulering af boligforholdene (lovbekendtgørelse nr. 800 af 10. november 1998, som ændret ved § 4 i lov nr. 899 af 16. december 1998) kapitel VI (§§ 35-44).

Lov om byfornyelse (lov nr. 381 af 10. juni 1997 som ændret ved lov nr. 970 af 17. december 1997) § 50, stk. 6 og 7 og § 78.

Lov om byfornyelse og boligforbedring (lovbekendtgørelse nr. 820 af 15. september 1994 som ændret ved § 4 i lov nr. 970 af 17. december 1997, jf. § 4 i lov nr. 899 af 16. december 1998) er blevet afløst af lov om byfornyelse. De følgende spørgsmål om praksis er besvaret med inddragelse af oplysninger fra praksis i henhold til den tidligere lov, idet lov om byfornyelse trådte i kraft pr. 1. januar 1998. Der er blevet indhentet oplysninger om praksis fra 15 ud af i alt 149 huslejenævn.

Bekendtgørelse om huslejefastsættelse m.v. ved byfornyelse (bekendtgørelse nr. 169 af 13. marts 1998) fastsat i medfør af § 50, stk. 10, i lov nr. 381 af 10. juni 1997 om byfornyelse §§ 4-6.

5) Sagstyper

By- og Boligministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over kommuner er anført.

Lov om byfornyelse: Klage over kommunalbestyrelsens godkendelse af størrelsen af den del af de støtteberettigede udgifter, der anses for værdiforøgende forbedringsudgifter i forbindelse med byfornyelse, jf. § 50,

stk. 6, og kommunalbestyrelsens vurdering af, i hvilket omfang de gennemførte ombygningsarbejder kan danne grundlag for en lejeforhøjelse, jf. § 50, stk. 7. Reglerne finder tilsvarende anvendelse for nybyggeri, jf. § 78.

I kommuner, hvor der ikke er nedsat huslejenævn, indbringes spørgsmålene for byfornyelsesnævnet, jf. § 53.

6) RI'ens sammensætning

Et huslejenævn skal bestå af en formand og to andre medlemmer, jf. boligreguleringslovens § 36, stk. 1.

Formanden beskikkes af amtmanden, i Københavns Kommune af overpræsidenten. Formanden skal have bestået juridisk kandidateksamen. Han må ikke have særlig tilknytning til grundejer- eller lejerorganisationer eller være erhvervsmæssigt interesseret i ejendomshandler, jf. boligreguleringslovens § 36, stk. 2.

De to andre medlemmer vælges af kommunalbestyrelsen efter indstilling af henholdsvis de større grundejerforeninger og de større lejerforeninger i kommunen. De skal begge være kendt med husleje forhold. Såfremt der ikke findes større grundejerforeninger eller større lejerforeninger i kommunen, vælger kommunalbestyrelsen en udlejer og en lejer til nævnet, jf. boligreguleringslovens § 36, stk. 3 og 4.

Der vælges endvidere en suppleant for hvert af medlemmerne, jf. boligreguleringslovens § 36, stk. 5.

Udnævnelsen af formand, medlemmer og suppleanter sker for indtil fire år, jf. boligreguleringslovens § 36, stk. 6.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Klageberettiget er enhver beboelseslejer, der er berørt af husleje forhøjelsen, eller beboerrepræsentanterne, jf. byfornyelseslovens § 50, stk. 6.

Huslejenævnene behandler ikke klagesager på grundlag af henvendelser fra andre end de klageberettigede.

b) Indbringelsen af lejeforhøjelsen skal ske senest seks uger efter, at det endelige krav om lejeforhøjelse er modtaget, jf. byfornyelseslovens § 50, stk. 9.

c) Der er ikke fastsat regler herom.

Et huslejenævn oplyser, at der ses bort fra klagefristen ved kortere, undskyldelige overskridelser.

d) Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.

Et huslejenævn mener, at klager kan tillægges opsættende virkning. Andre huslejenævne mener, at en klage ikke har opsættende virkning.

e) Indbringelse af sager for huslejenævnet skal ske skriftligt. Den nødvendige dokumentation skal vedlægges, jf. boligreguleringslovens § 39.

Ved indbringelse af en sag efter § 50, stk. 7, i byfornyelsesloven for huslejenævnet skal lejeren forelægge en syns- og skønsrapport, som sammenligner projekt materialet og hertil støtteberettigede udgifter med det opnåede resultat med hensyn til kvalitet og pris. Rapporten skal være udarbejdet af en af nævnet udpeget uvildig syns- og skønsmand. Nævnet kan kun optage sagen til behandling, såfremt det i rapporten konkluderes, at der er en væsentlig forskel mellem den forventede og den faktiske opnåede kvalitet, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 2.

f) Huslejenævnet kan i sager efter § 50, stk. 7, i byfornyelsesloven alene tage stilling til, om den opnåede kvalitet væsentligt afviger fra den kvalitet, der med rimelighed kunne forventes i henhold til udbudsmaterialet og de hertil hørende støtteberettigede udgifter, som fremgår af det af kommunalbestyrelsen godkendte tilbud, bekendtgørelsens § 4, stk. 1.

Der er ikke i praksis afvisning i videre omfang end anført.

8) RI'ens funktion

Boligreguleringsloven indeholder følgende bestemmelser om huslejenævnenes funktion:

Senest en uge efter sagens indbringelse giver nævnet den anden part i lejeforholdet underretning om indbringelsen med angivelse af, at han må fremsætte sine ytringer i sagen inden to uger. Denne frist kan forlænges af nævnet, såfremt særlige omstændigheder taler herfor, jf. § 39, stk. 2.

Nævnet fastsætter en frist, der normalt ikke kan overstige to uger for besvarelse af de spørgsmål, nævnet stiller til sagens parter eller andre. Fristen kan forlænges af nævnet, såfremt særlige omstændigheder taler herfor, jf. § 40, stk. 2.

Huslejenævnet skal træffe afgørelse senest fire uger fra det tidspunkt, hvor nævnet har modtaget svar efter § 39, stk. 2, eller § 40, stk. 2, eller hvor fristen for svar efter de nævnte bestemmelser er udløbet, jf. § 42, stk. 1.

I tilfælde, hvor fristen for svar efter de nævnte bestemmelser er udløbet, uden at svar er angivet, kan nævnet fortolke tavsheden på den for modparten gunstigste måde og navnlig lægge dennes fremstilling til grund for påkendelsen, jf. § 42, stk. 2.

Huslejenævnets afgørelser træffes ved almindelig stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed gør formandens stemme udslaget, jf. § 42, stk. 2, 1. pkt.

Nævnets afgørelse protokolleres. Er en beslutning ikke enstemmig, indføres tillige oplysning om stemmeafgivningen, jf. § 42, stk. 4.

Har huslejenævnet ikke truffet afgørelse inden udløbet af fristen herfor i § 42, stk. 1, (fire uger fra det tidspunkt, hvor nævnet har modtaget svar fra parterne, eller hvor fristen for svar fra parterne er udløbet), kan klageren

indbringe sagen for boligretten uden at afvente nævnets afgørelse, jf. § 43, stk. 4.

a) Boligreguleringslovens regler forudsætter, at sagerne afgøres på møder.

Det fremgår af boligreguleringslovens § 37, stk. 3, at nævnsmedlem eller suppleant er pligtig at møde i nævnet efter behørig indkaldelse. Udeblivelse, uden at lovligt forfald oplyses, straffes med bøde.

Endvidere fremgår det af § 42, stk. 3, 2. pkt., at nævnet kun er beslutningsdygtigt, når samtlige medlemmer er til stede.

b) Nævnet kan indkalde parterne til af afgive forklaring for nævnet, jf. boligreguleringslovens § 41, stk. 2, men der er ikke fastsat bestemmelser om foretræde eller domstolslignende behandling.

Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse.

c) Nævnet afgør selv, hvilke nærmere undersøgelser der skal foretages af nævnet i forbindelse med behandlingen af den enkelte sag. Nævnet har ret til at kræve fornødne oplysninger hos sagens parter, alle offentlige myndigheder og private, jf. boligreguleringslovens § 40, stk. 1.

Nævnet fastsætter en frist, der normalt ikke kan overstige to uger for besvarelse af de spørgsmål, nævnet stiller til sagens parter eller andre. Fristen kan forlænges af nævnet, såfremt særlige omstændigheder taler herfor, jf. boligreguleringslovens § 40, stk. 2.

Nævnet kan foretage besigtigelse, jf. boligreguleringslovens § 41, stk. 1.

Nævnet kan indkalde parterne til af afgive forklaring for nævnet, jf. boligreguleringslovens § 41, stk. 2.

d) Nævnets formand sørger for sagens forberedelse til behandling i nævnsmøde, jf. boligreguleringslovens § 41, stk. 3, men der er ikke i øvrigt efter loven tillagt særlig kompetence.

e) Kommunalbestyrelsen skal stille de fornødne lokaler til rådighed for nævnet og sørge for den nødvendige medhjælp til dette, jf. boligreguleringslovens § 38, 1. pkt.

Sekretariatet er ikke efter lovgivningen tillagt særlig kompetence.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Huslejenævnet skal efter § 50, stk. 7, i byfornyelsesloven alene tage stilling til, om den opnåede kvalitet afviger fra den kvalitet, der med rimelighed kunne forventes i henhold til udbudsmaterialet og de hertil hørende støtteberettigede udgifter, som fremgår af det af kommunalbestyrelsen godkendte tilbud, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 1.

Der er ikke herudover i loven anført begrænsninger i nævnets prøvelse af retlige spørgsmål.

Huslejenævnenes prøvelse af juridiske spørgsmål er heller ikke i praksis begrænset.

b) Der er ikke i loven anført begrænsninger i nævnets prøvelse af faktum

Det er oplyst, at huslejenævnene har forskellig praksis med hensyn til, om faktum prøves.

c) Med den ovenfor under punkt a nævnte undtagelse er der ikke i loven anført begrænsninger i nævnets prøvelse af kommunens skøn.

Det er oplyst, at huslejenævnene har forskellig praksis med hensyn til, om skønnet prøves.

d) Det synes forudsat, at nævnet prøver kommunens faglige vurderinger for så vidt angår sager efter § 50, stk. 7, i byfornyelsesloven, idet sagerne skal forelægges nævnet med en syns- og skønsrapport, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 1.

Dette sker også i praksis.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Reaktionsmulighederne er ikke anført i § 50, stk. 6, i byfornyelsesloven. Det må antages, at huslejenævnet har de under a-d nævnte muligheder.

For så vidt angår sager efter § 50, stk. 7, i byfornyelsesloven fremgår det alene, at huslejenævnet kan pålægge kommunalbestyrelsen af foretage en fornyet vurdering.

b) Hverken byfornyelsesloven eller boligreguleringsloven indeholder regler herom.

Spørgsmålet har ikke foreligget i praksis. Et huslejenævn mener dog, at der er en sådan adgang.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) I Københavns Kommune kan huslejenævnets afgørelser af hver af parterne indbringes for et ankenævn. Fristen for indbringelse er fire uger fra meddelelsen om huslejenævnets afgørelse, jf. boligreguleringslovens § 44, stk. 1.

b) Uden for Københavns Kommune kan huslejenævnets afgørelse af hver part indbringes for boligretten. Fristen for indbringelse er fire uger fra meddelelsen om huslejenævnets afgørelse. Boligretten kan dog undtagelsesvis tillade, at sagen indbringes efter fristens udløb, når ansøgning herom indgives inden et år efter huslejenævnets afgørelse, jf. boligreguleringslovens § 43, stk. 1.

Har huslejenævnet ikke truffet afgørelse inden udløbet af fristen herfor i § 42, stk. 1, (fire uger fra det tidspunkt, hvor nævnet har modtaget svar fra parterne, eller hvor fristen for svar fra parterne er udløbet), kan klageren indbringe sagen for boligretten uden at afvente nævnets afgørelse, jf. boligreguleringslovens § 43, stk. 4.

I Københavns Kommune kan ankenævnets afgørelse indbringes for boligretten. Fristen er et år, jf. boligreguleringslovens § 44, stk. 6.

12) RI'ens praksis m.v.

Praksisoplysninger omfatter alene oplysninger om praksis indhentet fra 15 ud af i alt 149 huslejenævn, jf. dog pkt. a.

a) 4 sager fra 15 huslejenævn. By- og Boligministeriet har oplyst, at et skønnet samlet sagsantal for alle huslejenævn kan nås ved at øge dette tal forholdsmæssigt, dvs. ca. 40 sager.

b) 0 sager.

c) 0 sager.

d) 1 sag.

e) 5 ½ måned.

f) 0 sager.

g) 1 sag.

h) Den indklagede myndighed, kommunen, anmodes om en udtalelse i anledning af klagen.

i) Ej relevant.

j) Ej relevant.

k) 1 sag.

l) 0 sager.

m) 0 sager.

n) 1 sag.

o) 0 sager.

p) I 3 sager blev klagen tilbagekaldt.

q) 0 sager.

r) 0 sager.

s) 0 sager.

t) Da der er så få sager, kan årsværk ikke angives.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Et huslejenævn holder årligt et orienterende møde med lokale grundejer-, lejer- og advokatforeninger.

Klagenævnet for Udbud

1) Rekursinstans (RI) nr. 7

2) RI'ens navn

Klagenævnet for Udbud.

3) Oprettet pr.

1. juli 1991.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om Klagenævnet for Udbud (lovbekendtgørelse nr. 1166 af 20. december 1995) § 1 og bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud (bekendtgørelse nr. 26 af 23. januar 1996).

5) Sagstyper

Erhvervsministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over kommuner og amtskommuner er anført.

Klagenævnet for Udbud behandler i henhold til § 1, stk. 1, nr. 1, i klagenævnsløven klager over overtrædelse af fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter og tilbudsgivning for forsyningsvirksomhed.

Nævnet behandler endvidere i henhold til § 1, stk. 1, nr. 2 og 3, i klagenævnsløven klager over overtrædelser af lov om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af bygge- og anlægskontrakter ved indkøb m.v. (lovbekendtgørelse nr. 600 af 30. juni 1992) og klager over overtrædelser af bekendtgørelser udstedt i medfør af denne lov, det vil sige klager vedrørende bekendtgørelse om anvendelse af standarder ved offentlige indkøb af informationsteknologi og ved fastsættelse af visse tekniske forskrifter (bekendtgørelse nr. 132 af 28. februar 1991), bekendtgørelse om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter om offentlige indkøb i De Europæiske Fællesskaber (bekendtgørelse nr. 415 af 22. juni 1993) (tjenesteydelsesbekendtgørelsen), bekendtgørelse om fremgangsmåderne ved offentlige indkøb (bekendtgørelse nr. 510 af 16. juni 1994) (indkøbsbekendtgørelsen), bekendtgørelse om udbud af indkøb inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation i Det Europæiske Fællesskab (bekendtgørelse nr. 557 af 24. juni 1994) (udbudsbekendtgørelsen for forsyningsvirksomhed), bekendtgørelse om udbud af bygge- og anlægsarbejder inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation i Europæiske Fællesskab (bekendtgørelse nr. 558 af 24. juni 1994), bekendtgørelse om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter i Det Europæiske Fællesskab (bekendtgørelse nr. 201 af 27. marts 1995).

I medfør af klagenævnsløvens § 2 kan nævnet behandle klager over ordregivere, som påstås at have tilsidesat de regler, der er nævnt i § 1, især ved at have

1. handlet i strid med udbudsreglerne, herunder undladt at udbyde,
2. tilsidesat reglerne om offentliggørelse, meddelelser og frister,
3. tilsidesat kravene til tekniske specifikationer,
4. ulovligt udelukket eller diskrimineret ansøgerne eller bydende ved tildeling af kontrakter,
5. undladt at pålægge personer eller virksomheder, der har modtaget offentlige tilskud på mere end 50 pct. til visse bygge- og anlægsarbejder, at følge fremgangsmåderne for offentlige bygge- og anlægskontrakter, eller
6. undladt at pålægge personer eller virksomheder, der har fået overdraget at udføre en offentlig udbudsopgave, ikke at diskriminere.

Klagenævnet for Udbud behandler efter § 1, stk. 2, i klagenævnsløven endvidere sager, hvor der ved lov eller i henhold til lov er fastsat bestemmelse om klageadgang til nævnet. Det drejer sig om klager over Erhvervsfremmestyrelsens afgørelser vedrørende akkreditering af laboratorier og andre organisationer til teknisk prøvning.

Afgørelser, hvor klageadgangen er afskåret: Klager over en ordregiver, der udnytter et geografisk område med henblik på efterforskning efter eller udvinding af olie, gas, kul eller andet fast brændsel, jf. § 5, stk. 1, i klagenævnsløven.

Klagenævnet behandler endvidere ikke krav om erstatning.

6) RI'ens sammensætning

Nævnet består af en formand, et antal næstformænd (to) (nævnets formandskab) og et antal sagkyndige medlemmer (18), jf. klagenævnsløvens § 7, stk. 1. Formandskabet og nævnets medlemmer udpeges af

erhvervsministeren for en periode af fire år. Formandsskabets medlemmer skal opfylde betingelserne for at blive udnævnt til dommer, jf. lovens § 7, stk. 2.

De sagkyndige medlemmer udpeges blandt personer, der har kendskab til bygge- og anlægsvirksomhed, offentlig indkøbsvirksomhed, transport eller anden tilknyttet erhvervsvirksomhed, jf. lovens § 7, stk. 2.

Ved afgørelsen af den enkelte sag deltager formanden eller en næstformand og to sagkyndige medlemmer. Formandsskabet kan dog bestemme, at en sag skal afgøres af to formænd og fire sagkyndige medlemmer, jf. lovens § 8.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Efter klagenævnslovens § 1, stk. 1, kan klage indgives af enhver, der har retlig interesse heri, samt af de 42 organisationer og offentlige myndigheder, som erhvervsministeren har tillagt klageadgang, jf. bilag til bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud.

Nævnet eller formanden på dets vegne kan tillade en tredjemand eller offentlig myndighed, for hvem sagen har væsentlig betydning, at indtræde i sagen til støtte for klageren eller den indklagede ordregiver.

b) Der er ikke i loven fastsat en klagefrist.

c) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

d) En klage har kun opsættende virkning, i det omfang dette er fastsat i lovgivningen, jf. lovens § 10, stk. 1, 1. pkt. Der er ikke i lovgivningen fastsat regler herom.

Hvor særlige grunde taler derfor, kan nævnet eller formanden på dets vegne bestemme, at en klage tillægges opsættende virkning jf. § 10, stk. 1, 2. pkt., i klagenævnsloven.

Klagenævnet træffer kun i de færreste tilfælde beslutning om opsættende virkning.

e) Klagen skal indgives skriftligt til Klagenævnet for Udbud. Med klagen til nævnet skal følge et gebyr på 4.000 kr. Sker dette ikke, og betales gebyret ikke inden en af formanden fastsat frist, afvises klagen, jf. § 10 i klagenævnslovens bekendtgørelse.

Senest samtidig med, at klage efter lovens § 1, stk. 1, indbringes for nævnet, skal klageren skriftligt underrette ordregiveren om de påståede overtrædelser, og om at klagen indbringes for nævnet. Med klagen til nævnet skal følge en kopi af underretning til ordregiveren. Vedlægges kopi af underretningen ikke, fastsættes en frist til forholdets berigtigelse. Sker berigtigelse ikke inden den fastsatte frist, afvises klagen, jf. § 13 i klagenævnslovens bekendtgørelse.

f) Nævnet eller formanden på dets vegne afviser klager, der ikke er omfattet af dets kompetence, jf. pkt. 5, eller som er indgivet af en, der ikke er klageberettiget, jf. pkt. 7.a.

8) RI'ens funktion

a) Efter lovens § 9 er sagsbehandlingen ved nævnet som udgangspunkt skriftlig, men i praksis behandles næsten alle sager ved mundtlig forhandling. Uanset om sagen behandles ved mundtlig forhandling eller på skriftligt grundlag, træffer klagenævnet i praksis afgørelse efter afholdelse af et møde.

Nævnets afgørelser træffes ved almindelig stemmeflerhed. Er afgørelsen ikke truffet i enighed, skal afgørelsen indeholde mindretallets opfattelse, jf. § 19 i klagenævnslovens bekendtgørelse.

b) Er der truffet beslutning om mundtlig forhandling, indkaldes klageren, den indklagede og den, der er indtrådt i sagen efter lovens § 4, stk. 2, til møde.

Parterne og den, der er indtrådt efter lovens § 4, stk. 2, kan møde ved repræsentant (advokat, ingeniør, teknisk sagkyndig m.v.). Formanden kan, hvis sagen efter sit indhold gør det ønskeligt, henstille, at der gives møde ved en repræsentant, jf. bekendtgørelsens § 18, stk. 2.

Formanden bestemmer formen for den mundtlige forhandling, herunder i hvilken rækkefølge de mødende skal have ordet, og hvornår forhandlingerne er afsluttet, jf. bekendtgørelsens § 18, stk. 3.

Offentligheden får ikke adgang til den mundtlige forhandling, medmindre de mødende er enige om det, og formanden efter forhandling med nævnets medlemmer tillader det, jf. bekendtgørelsens § 18, stk. 4. I praksis får offentligheden ikke adgang til den mundtlige forhandling.

c) Der henvises til det under pkt. 8.b anførte.

Efter § 11 i klagenævnsløven kan nævnet kræve alle de oplysninger, der findes nødvendige for dets virksomhed eller til afgørelse af, om et forhold er omfattet af nævnets kompetence.

Ifølge § 13 kan nævnet, såfremt nogen undlader at give oplysninger i henhold til § 11, som tvangsmiddel pålægge de pågældende daglige bøder, der kan inddrives ved udpantning.

d) Formanden for klagenævnet tilrettelægger arbejdet i nævnet og dets sekretariat.

Den, der er formand for klagenævnet under behandlingen af den enkelte sag, forestår forberedelsen af sagen, leder mødet og udarbejder udkast til kendelse. Afgørelse af, i hvilket omfang en klager i henhold til forvaltningsloven har ret til aktindsigt, træffes af formanden eller nævnet.

Formanden kan afvise klager, der ikke er omfattet af nævnets kompetence, eller som er indgivet af en, der ikke er klageberettiget, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Formanden kan endvidere træffe beslutning om opsættende virkning, hvor dette ikke er særskilt hjemlet i loven, jf. lovens § 10, stk. 1, 2. pkt., samt træffe visse andre processuelle beslutninger som f.eks. at tillade dokumenter fremlagt på et andet sprog, eller at tredjemand indtræder i sagen til støtte for klageren eller den indklagede, jf. §§ 7, 9 og 14, stk. 2.

e) Der er ikke regler om sekretariatetskompetence.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke i loven eller i bekendtgørelsen fastsat regler om begrænsninger i klagenævnets prøvelse af retlige spørgsmål, og klagenævnet prøver i praksis retlige spørgsmål fuldt ud.

b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

c) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

d) Klagenævnet efterprøver faglige vurderinger i det omfang, hvori det er nødvendigt for at tage stilling til, om offentlige udbydere har overholdt de formelle forskrifter i EU-udbudsreglerne.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Ifølge § 5 i klagenævnsløven kan klagenævnet afvise en sag eller afgøre den i realiteten helt eller delvist, herunder

1. konstatere, at udbyderen på en nærmere anført måde har handlet i strid med EU-udbudsreglerne,
2. annullere en ulovlig beslutning, f.eks. om at tage et tilbud i betragtning, om ikke at tage et tilbud i betragtning eller om at indgå en kontrakt med en bestemt tilbudsgiver,
3. pålægge en udbyder at lovliggøre et aktuelt udbud,
4. pålægge en udbyder at iværksætte et eventuelt nyt udbud på en bestemt måde eller
5. konstatere, at udbyderen ikke har handlet i strid med EU-udbudsreglerne.

I tilfælde, hvor en klager får helt eller delvist medhold i en klage, kan nævnet pålægge ordregiveren at godtgøre klageren de sagsomkostninger, denne har afholdt i forbindelse med klagesagen, jf. klagenævnsløvens § 13 c.

b) Klagenævnet er ikke bundet af parternes påstande, og kan derfor ændre en afgørelse til ugunst for klageren.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Klagenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 5, stk. 3, i klagenævnsløven.

b) Efter § 5, stk. 4, kan klagenævnets afgørelser indbringes for domstolene senest otte uger efter, at afgørelsen er meddelt de pågældende. Finder indbringelsen ikke sted inden for fristen, er nævnets afgørelse endelig. Klagenævnets afgørelse om afvisning af en sag kan ikke indbringes for domstolene.

12) RI'ens praksis m.v.

Nedenstående statistiske oplysninger vedrører nævnets samlede sagsantal.

Dog er i pkt. a og d tillige angivet, hvor mange sager, der vedrørte kommuner og amtskommuner.

a) 19 (heraf 10 vedrørende kommuner og amtskommuner).

b) 0.

c) 0.

d) 18 (heraf 11 vedrørende kommuner og amtskommuner).

e) d) = fire måneder og fem dage (vedrører sager fra november 1995 og senere).

f) 0.

g) 90 % (begge parter eller én af parterne).

h) 0.

i) 0.

j) 0.

k) 18.

l) Klagenævnet har alene oplyst, at af de 18 realitetsbehandlede sager fik klager ikke medhold i 5 sager, og at klager i 13 sager fik helt eller delvist medhold.

m) Der henvises til det under 12.l anførte.

n) Der henvises til det under 12.l anførte.

o) Der henvises til det under 12.l anførte.

p) Der henvises til det under 12.l anførte.

q) Afgørelserne kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

r) Ej oplyst.

s) 4.

t) Tre formænd (AC), hver ca. 1/6 årsværk – nævnsmedlemmer er ikke opgjort. Herudover er klagenævnet (sekretariatet) bemandet med ét årsværk.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante

myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Der sker offentliggørelse via

- internet på Konkurrencestyrelsens hjemmeside,
- Konkurrencestyrelsens kvartalsvise hæfter med klagenævnets kendelser,
- Konkurrencestyrelsens samlinger "Kendelser fra Klagenævnet for Udbud",
- "Kendelser om fast ejendom" og
- udsendelse af engelske resuméer af klagenævnets kendelser.

Konkurrencerådet

1) Rekursinstans (RI) nr. 8

2) RI'ens navn

Konkurrencerådet.

3) Oprettet pr.

Konkurrencerådet er oprettet pr. 1. januar 1990 ved lov nr. 370 af 7. juni 1989.

4) Nuværende lovgrundlag

Konkurrenceloven (lov nr. 384 af 10. juni 1997), forretningsorden for Konkurrencerådet (bekendtgørelse nr. 920 af 2. december 1997) og bekendtgørelse om Konkurrencestyrelsens virksomhed i henhold til konkurrenceloven (bekendtgørelse nr. 951 af 2. december 1997).

5) Sagstyper

Erhvervsministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over kommuner og amtskommuner er anført.

Konkurrencerådet kan udstede påbud om at bringe (kommuners og amtskommuners) aftaler vedrørende erhvervsvirksomhed, der direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen, til ophør, jf. lovens § 6, jf. § 2, stk. 1. Konkurrencerådet kan endvidere udstede påbud om at bringe (kommuners og amtskommuners) misbrug af dominerende stilling på det danske marked eller en del heraf til ophør, jf. lovens § 11.

De nævnte bestemmelser gælder dog ikke, hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte og nødvendig følge af offentlig regulering. En konkurrencebegrænsning, som er fastsat af en kommunalbestyrelse, er kun en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, når konkurrencebegrænsningen er nødvendig for, at kommunalbestyrelsen kan opfylde de opgaver, den er pålagt efter lovgivningen, jf. lovens § 2, stk. 2.

Endvidere omfatter loven ikke løn- og arbejdsforhold, jf. lovens § 3.

Vedrørende Konkurrencestyrelsens kompetence henvises til besvarelsen af spørgsmål 8.e.

6) RI'ens sammensætning

Konkurrencerådet består af en formand og 18 medlemmer, der udnævnes for en periode af op til fire år, formanden af kongen, de øvrige medlemmer af erhvervsministeren. Rådet skal omfatte et alsidigt kendskab til offentlig og privat erhvervsvirksomhed, herunder juridiske, økonomiske, finansielle og forbrugermæssige forhold. Formanden og otte af rådets medlemmer skal være uafhængige af erhvervs- og forbrugerinteresser. Et af disse medlemmer skal have særlig indsigt i statslig erhvervsvirksomhed. Endvidere udnævner erhvervsministeren syv medlemmer efter indstilling fra erhvervsorganisationerne, et medlem efter indstilling fra forbrugerorganisationer

og to medlemmer med særlig indsigt i offentlig erhvervsvirksomhed efter indstilling fra de kommunale organisationer, jf. lovens § 15 og forretningsordenens § 2.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

- a) Konkurrencerådet kan behandle sager af egen drift, efter anmeldelse, på grundlag af en klage eller som følge af en henvisning fra Europakommissionen. Konkurrencerådet afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse, jf. lovens § 14, stk. 1.
- b) Der er ikke i loven fastsat en klagefrist.
- c) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.
- d) Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.
- e) Der er ikke formkrav til klager.
- f) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.a., hvorefter Konkurrencerådet afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Konkurrencerådet kan i henhold til § 14, stk. 1, træffe beslutning om ikke at behandle sager, hvis Europakommissionen har den samme sag under behandling efter EU-konkurrencereglerne.

8) RI'ens funktion

- a) Konkurrencerådets virksomhed foregår i møder, jf. forretningsordenens § 8.

Rådet er beslutningsdygtigt, når formanden eller næstformanden og mindst halvdelen af medlemmerne er til stede, jf. forretningsordenens § 10.

- b) Det følger af § 8, stk. 6, i forretningsordenen for Konkurrencerådet, at rådets møder ikke er offentlige.

Konkurrencestyrelsen har oplyst, at parter ikke får foretræde for rådet.

- c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

- d) Formanden kan sammen med Konkurrencestyrelsens direktør træffe beslutning i sager, der ikke kan afvente et møde i Konkurrencerådet. Beretning om sådanne afgørelser gives på det næste møde i rådet, jf. forretningsordenens § 7, stk. 4.

Endvidere træffer formanden den endelige beslutning om beskyttelse af oplysninger om tekniske forhold, som virksomheder m.v. skal afgive til rådet, og som begæres beskyttet, herunder således at de ikke må gøres tilgængelige for rådets medlemmer, jf. forretningsordenens § 7, stk. 3.

Endelig kan formanden bestemme, at skriftligt materiale først omdeles på rådets møde og tilbageleveres igen ved mødets slutning, jf. forretningsordenens § 7, stk. 5.

- e) Konkurrencestyrelsen er sekretariat for rådet og varetager på rådets vegne den daglige administration af konkurrenceloven, jf. lovens § 14, stk. 2.

Konkurrencestyrelsen træffer på Konkurrencerådets vegne – og i overensstemmelse med rådets praksis og anvisninger – afgørelse i sager, som nævnt ovenfor under pkt. 5, medmindre der er tale om sager af principiel eller særlig stor betydning, eller hvis styrelsen i øvrigt finder, at sagerne bør forelægges rådet, jf. § 3, stk. 1, 1. pkt., i bekendtgørelse om Konkurrencestyrelsens virksomhed i henhold til konkurrenceloven og § 6, stk. 2, i forretningsordenen.

Endvidere træffer styrelsen på Konkurrencerådets vegne afgørelse til brug for forberedelse af sager, i hvilke rådet skal træffe afgørelse, jf. § 3, stk. 1, 2. pkt., i bekendtgørelse om Konkurrencestyrelsens virksomhed i henhold til konkurrenceloven og § 6, stk. 3, 2. pkt., i forretningsordenen.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

- a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.
- b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.
- c) Konkurrencerådet foretager en fuld prøvelse, herunder af skønnet.
- d) Konkurrencerådet foretager en fuld prøvelse, og Konkurrencestyrelsen har oplyst, at dette omfatter faglige vurderinger.
- e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

- a) Rådet kan udstede påbud om at bringe overtrædelser til ophør, jf. lovens § 6, stk. 4, og § 11, stk. 3.

Påbuddene kan ifølge lovens § 16 bl.a. omfatte:

- Hel eller delvis ophævelse af aftaler, vedtagelser, forretningsbetingelser m.v.
- At angivne priser eller avancer ikke må overskrides, eller at der ved beregningen af priser eller avancer skal anvendes bestemte kalkulationsregler.
- Pligt for en eller flere af de pågældende virksomheder til at sælge til nærmere angivne købere på virksomhedens sædvanligt gældende vilkår for tilsvarende salg.
- At give adgang til en infrastrukturfacilitet, der er nødvendig for at kunne udbyde en vare eller tjenesteydelse.

Konkurrencerådet kan endvidere pålægge dagbøder eller ugentlige bøder, der kan inddrives ved udpantning, såfremt nogen undlader at give de oplysninger, som rådet kan kræve i medfør af konkurrenceloven, eller undlader at efterkomme et påbud meddelt i medfør af loven, jf. lovens § 22.

- b) Der er ikke regler herom.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

- a) Konkurrencerådets afgørelser kan påklages til Konkurrenceankenævnet af den, som afgørelsen retter sig til, og den, som i øvrigt har individuel, væsentlig interesse i sagen, jf. lovens § 19.
- b) Konkurrencerådets afgørelser kan ikke indbringes for domstolene, før Konkurrenceankenævnets afgørelse foreligger. Konkurrenceankenævnets afgørelser kan indbringes for domstolene senest otte uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende, jf. lovens § 20, stk. 1 og 3.

12) RI'ens praksis m.v.

- a) 28.
- b) Ej oplyst.
- c) Ej oplyst.
- d) Ej oplyst.
- e) Samlet gennemsnitlig sagsbehandlingstid 127 dage.
- f) 0.
- g) Ej oplyst.
- h) Der samarbejdes bl.a. med andre myndigheder om sager, som forudsætter en vurdering af, om konkurrencebegrænsningen er en direkte følge af offentlig regulering, jf. lovens § 2, stk. 2. Der samarbejdes

endvidere ofte med tele- og transportmyndighederne om sager inden for disse områder.

i) Ej oplyst.

j) Ej oplyst.

k) Ej oplyst.

l) Ej oplyst.

m) Ej oplyst.

n) Ej oplyst.

o) Ej oplyst.

p) Ej oplyst.

q) Ej oplyst.

r) 0.

s) 0.

t) Ej oplyst.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Der sker offentliggørelse gennem pressemeddelelser, Konkurrencestyrelsens nyhedsbrev og redegørelser. Materialet er endvidere tilgængeligt på styrelsens hjemmeside.

Indenrigsministeren

1) Rekursinstans (RI) nr. 9

2) RI'ens navn

Indenrigsministeren.

3) Oprettet pr.

Indenrigsministeren har været rekursinstans i forhold til lov om folkeregistrering siden 1924 (lov nr. 57 af 14. marts 1924, § 9).

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om kommunale valg (lovbekendtgørelse nr. 258 af 4. april 1997 som ændret ved lov nr. 255 af 4. maj 1998) §§ 92, stk. 4, 94 og 103, stk. 3, og bekendtgørelse om folkeregistrering (bekendtgørelse nr. 588 af 10. august 1998) § 28, jf. lov om folkeregistrering (lovbekendtgørelse nr. 525 af 30. juni 1998).

5) Sagstyper

Indenrigsministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Lov om kommunale valg: Kommuners og amtskommuners afgørelser om fritagelse for valg, jf. § 92, stk. 2, om klager over valg, jf. § 93, stk. 1, og om fritagelse for medlemskab af kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, jf. § 103, stk. 2.

Lov om folkeregistrering: Det kommunale folkeregisters afgørelser, herunder om bopælsregistrering, jf. bekendtgørelsens kapitel 1, om flytning, jf. kapitel 2, om værnepligtiges registrering, jf. kap. 3, om adressebeskyttelse, jf. kapitel 4, om registrering af navn i CPR, jf. kapitel 5, om personnummer, jf. kapitel 6, om oplysninger om folkeregistreringen til private, jf. kapitel 7, og om adressering fra CPR, jf. kapitel 8.

6) RI'ens sammensætning

Indenrigsministeriet er en hierarkisk opbygget statslig forvaltningsmyndighed.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Lov om kommunale valg: Klageberettiget i forhold til afgørelser om fritagelse for valg og fritagelse for medlemskab af kommunalbestyrelsen henholdsvis amtsrådet er den valgte henholdsvis det pågældende medlem, jf. §§ 92, stk. 4, og 103, stk. 3. For så vidt angår afgørelser af klager over valg er de klageberettigede enhver vælger i kommunen henholdsvis amtskommunen, jf. § 94.

Indenrigsministeriet virker ikke ex officio eller på grundlag af henvendelser fra andre end de klageberettigede.

Lov om folkeregistrering: Der er ikke fastsat særlige regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

b) Lov om kommunale valg: Klagefristen er 14 dage fra meddelelse af afgørelsen, jf. § 94, og 14 dage efter at afslaget er givet, jf. §§ 92, stk. 4, og 103, stk. 3.

Lov om folkeregistrering: Der er ikke i loven fastsat en klagefrist.

c) Lov om kommunale valg: Indenrigsministeriet vil, hvis der foreligger særlige grunde, kunne tage stilling til klager, der er indkommet efter klagefristens udløb. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der ikke er givet behørig klagevejledning i 1. instans, eller såfremt klagen rettidigt er sendt til en anden myndighed.

Lov om folkeregistrering: Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

d) Lov om kommunale valg: Klager over afgørelser om omvalg har opsættende virkning, jf. § 95, stk. 1. Ved afgørelser vedrørende sager om fritagelse for valg/medlemskab og ved klager over, at der ikke blev truffet en afgørelse om omvalg, er spørgsmålet om opsættende virkning ikke aktuelt.

Lov om folkeregistrering: Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.

e) Lov om kommunale valg: Der er ikke formkrav til klager.

Lov om folkeregistrering: Der er ikke formkrav til klager.

f) Lov om kommunale valg: Der er ikke i loven angivet begrænsninger i klageadgangen.

En forudsætning for, at Indenrigsministeriet kan behandle en klage over det kommunale valg, er, at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om det pågældende spørgsmål efter lovens § 93, stk. 1. Kommunalbestyrelsen er forpligtet til at tage stilling til rettidigt indkomne klager over det kommunale valg, og kan endvidere tage stilling til klager, der er indkommet efter klagefristens udløb, hvis der foreligger særlige grunde.

Indenrigsministeriet kan derfor som rekursinstans alene behandle klager over spørgsmål vedrørende et kommunalvalg, som kommunalbestyrelsen har taget stilling til. Indenrigsministeriet anser sig dog for beføjet til ved afgørelsen af valgklagen at medinddrage alle de oplysninger vedrørende den påklagede afgørelse, der foreligger for ministeriet på tidspunktet for stillingtagen til valgklagen, uanset om disse oplysninger tillige har foreligget for kommunalbestyrelsen ved dennes behandling af klagen.

Lov om folkeregistrering: Der er ikke i loven angivet begrænsninger i klageadgangen.

8) RI'ens funktion

- a) Klagerne undergår en almindelig administrativ skriftlig juridisk sagsbehandling.
- b) Parternes mulighed for at få foretræde for indenrigsministeren er ikke reguleret i lovene. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse. Lovene indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling af klagesager.
- c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.
- d) På grund af Indenrigsministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om formandskompetence ikke.
- e) På grund af Indenrigsministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om sekretariatskompetence ikke.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

- a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.
- b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.
- c) Indenrigsministeriet foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet.
- d) Faglige vurderinger indgår ikke i afgørelserne.
- e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

- a) Indenrigsministeren har de under a-d nævnte muligheder.
- b) For så vidt angår lov om kommunale valg vedrører afgørelserne fritagelse for valg/medlemskab og eventuelt omvalg, og spørgsmålet om reformatio in pejus er derfor ikke aktuelt.

Lov om folkeregistrering indeholder ikke regler herom, men ministeriet antager i sin praksis, at der er adgang til reformatio in pejus.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

- a) Indenrigsministeriets afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.
- b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

I det følgende anføres alene statistik for ministeren som rekursinstans i forhold til lov om folkeregistrering, idet der ikke i 1996 er indkommet klager vedrørende lov om kommunale valg.

- a) 124 egentlige klagesager.
- b) 4.
- c) 2.
- d) 83.
- e) b) 30 dage, c) 47 dage og d) 82 dage.
- f) 0.

- g) 14.
- h) Før afgørelse træffes er det fast praksis at indhente udtalelse fra involverede kommuner.
- i) Ej relevant.
- j) Ej relevant.
- k) Alle sager.
- l) 59.
- m) 2.
- n) 21.
- o) 1.
- p) 8 sager, der sluttede således:
- ministeriet henholdt sig til en tidligere afgørelse,
 - kommunen trak sagen
 - klager accepterede en ændring af en registrering før afgørelse, og ministeriet har på den baggrund meddelt, at det ikke foretager videre,
 - kommunen ændrede selv registreringen før sagens afgørelse,
 - sagen henlagt på grund af klagers ophævelse af klagen,
 - ministeriet vurderede sagen og udtalte sig vejledende om reglerne og om kompetencen i den konkrete situation,
 - ministeriet betragter sagen som afsluttet, da kommunen ændrede afgørelsen til gunst for klageren og
 - ministeriet orienterede om, at kommunen havde ændret den oprindelige registrering, der var fejlagtig.
- q) 0.
- r) 3.
- s) 0.
- t) Rekursinstansfunktionen i forhold til lov om folkeregistrering er bemandet med 2 AC'ere og 1 HK'er.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Der sker ikke offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om praksis til relevante myndigheder m.fl.

Partistøttenævnet

1) Rekursinstans (RI) nr. 10

2) RI'ens navn

Partistøttenævnet.

3) Oprettet pr.

Partistøttenævnet er oprettet den 1. januar 1987.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v. (lovbekendtgørelse nr. 704 af 21. august 1995) § 12.

5) Sagstyper

Indenrigsministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Klager over amtskommuners og kommuners afgørelser om tilskud til kandidatlistor, jf. §§ 8 og 11, og om udsættelse eller bortfald af tilskud i tilfælde af, at en fyldestgørende erklæring om, at tilskudsbeløbet for det foregående kalenderår er anvendt til politisk arbejde i kommunen henholdsvis amtskommunen, samt at dette agtes videreført, ikke er indsendt, jf. § 10, stk. 4.

6) RI'ens sammensætning

Nævnet består af en formand, en næstformand og fire andre medlemmer. Formanden og næstformanden og stedfortrædere for disse udpeges af indenrigsministeren. Af nævnets fire andre medlemmer udpeges en af Amtsrådsforeningen i Danmark, to af Kommunernes Landsforening og en af Københavns og Frederiksberg Kommuner i forening, jf. lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v. § 12.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Der er ikke fastsat særlige regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Det er partiorganisationen eller den stiller, som valgbestyrelsen kan rette henvendelse til vedrørende kandidatlisten, jf. den kommunale valglovs § 25, stk. 3, der kan ansøge om partistøtte, jf. § 8, stk. 2 og 3, i lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v. Det vil derfor også normalt alene være disse ansøgere, der har status som parter i sagen i første instans, og derfor også kun dem, der er klageberettigede.

Partistøttenævnet virker ikke ex officio eller på grundlag af henvendelser fra andre end de klageberettigede.

b) Der er ikke i loven fastsat en klagefrist.

c) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

d) Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning. Der er ikke praksis for at tillægge klager opsættende virkning.

e) Der er ikke lovbestemte formkrav til klager.

Der er ikke praksisbestemte formkrav.

f) Der er ikke lovbestemte begrænsninger i klageadgangen, og det er oplyst, at der ikke er praksis for at afvise sager på lovens område.

8) RI'ens funktion

a) Partistøttenævnets afgørelser træffes i møder, eller hvor sagernes antal og art begrunder det, ved skriftlig votering efter cirkulation blandt nævnets medlemmer, jf. § 1 i nævnets forretningsorden.

Nævnet er beslutningsdygtigt, når formanden eller næstformanden og mindst tre af nævnets øvrige medlemmer eller disses stedfortrædere er til stede, jf. § 3 i forretningsordenen.

b) Parternes mulighed for at få foretræde for Partistøttenævnet er ikke reguleret i lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse. Lov om økonomisk støtte til politiske partier indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende

behandling af klager.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) Der er ikke regler om formandskompetence.

e) Der er ikke regler om sekretariatskompetence.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Det er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

c) Da der ikke er nogen prøvelsesbegrænsninger i loven, må det antages, at Partistøttenævnet foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet i afgørelserne.

d) Sagerne indeholder ikke faglige vurderinger.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Partistøttenævnet har de under a-d nævnte reaktionsmuligheder.

b) Loven indeholder ikke regler herom. Det er oplyst, at Partistøttenævnet har adgang til reformatio in pejus.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Partistøttenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 12, stk. 2, i lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v.

b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse af Partistøttenævnets afgørelser m.v.

12) RI'ens praksis m.v.

a) Der blev ikke i 1996 indgivet nogle klager til nævnet, hvorfor spørgsmål 12.b-s ikke besvares.

t) 0 årsværk.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Partistøttenævnets afgørelser af mere almen eller principiel betydning for amtskommunernes og kommunernes administration af partistøtteordningen sendes til amtsrådene og kommunalbestyrelserne, jf. § 6 i forretningsordenen. Partistøttenævnets afgørelser offentliggøres endvidere i Ministerialtidende i anonymiseret form, jf. vejledning nr. 41 af 11. februar 1987 og § 6 i forretningsordenen.

Justitsministeren

1) Rekursinstans (RI) nr. 11

2) RI'ens navn

Justitsministeren.

3) Oprettet pr.

Lov om ændring af lov om spillekasinoer og lov om afgift af spillekasinoer (lov nr. 1096 af 22. december 1993), som bl.a. indeholder kasinolovens § 20 a, stk. 3, trådte i kraft den 1. april 1994.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om spillekasinoer (lovbekendtgørelse nr. 861 af 10. oktober 1994) § 20 a, stk. 3.

5) Sagstyper

Justitsministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Kommunalbestyrelsens fastsættelse af løn- og administrationsudgift i forbindelse med kontrol af spillekasinoer, jf. § 20 a, stk. 3, i kasinoloven. Bestemmelsen pålægger spillekasinoet at refundere kommunen et beløb svarende til disse udgifter.

6) RI'ens sammensætning

Justitsministeriet er en hierarkisk opbygget statslig forvaltningsmyndighed.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Der er ikke fastsat særlige regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Ifølge Justitsministeriets praksis forudsætter ministeriets stillingtagen en konkret tvist mellem en kommune og et kasino, og det pågældende kasino må angive på hvilke punkter, den enkelte kommunes opgørelse af de omkostninger, som er forbundet med kontrollen af kasinoet, ikke kan godtages.

b) Der er ikke i loven fastsat en klagefrist.

c) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

d) Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

e) Der er ikke lovbestemte formkrav til klager, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

f) Der er ikke lovbestemte begrænsninger i klageadgangen, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

8) RI'ens funktion

a) Klagerne undergår en almindelig administrativ skriftlig juridisk sagsbehandling.

b) Parternes mulighed for at få foretræde for Justitsministeriet er ikke reguleret i lov om spillekasinoer. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse. Lov om spillekasinoer indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling af klagesager vedrørende refusion.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) På grund af Justitsministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om formandskompetence ikke.

e) På grund af Justitsministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om sekretariatskompetence ikke.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke i lov om spillekasinoer anført begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

Da kommunerne som udgangspunkt skal have refunderet de faktisk afholdte udgifter, som er forbundet med kontrolvirksomheden, skal Justitsministeriet i medfør af kasinolovens § 20 a, stk. 3, primært påse, at de udgifter, som kommunen har afholdt, er behørigt dokumenteret. Hertil kommer, at Justitsministeriet må efterprøve, om den enkelte kommunes ressourceforbrug ved kontrollens gennemførelse kan anses for at være urimelig.

b) Der er ikke i lov om spillekasinoer anført begrænsninger i prøvelsen af faktum.

For så vidt angår eventuelle praksisbestemte prøvelsesbegrænsninger henvises til spørgsmål 9.a.

c) Justitsministeriet foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet i afgørelserne.

d) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 9.a.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Justitsministeriet har de under a-d nævnte reaktionsmuligheder.

b) Loven indeholder ikke regler herom.

Der henvises endvidere til besvarelsen af spørgsmål 9.a.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Justitsministeriets afgørelser kan ikke rekrurreres til anden administrativ myndighed.

b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse af Justitsministeriets afgørelser m.v.

12) RI'ens praksis m.v.

I 1996 indkom der ikke sager til Justitsministeriet om kasinolovens § 20 a, stk. 3.

t) Som følge af det begrænsede sagsantal er det ikke muligt at opgøre ressourceforbruget i årsværk.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Justitsministeriets praksis på området er i forbindelse med en række konkrete klagesager fra 1994 meddelt kasinoerne, de kommuner, hvori kasinoerne er beliggende, samt kasinoernes arbejdsgiverforening.

Datatilsynet

1) Rekursinstans (RI) nr. 12

2) RI'ens navn

Datatilsynet.

3) Oprettet pr.

Datatilsynet afløste den 1. juli 2000 Registertilsynet.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om behandling af personoplysninger (lov nr. 429 af 31. maj 2000) kapitel 16.

5) Sagstyper

Justitsministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende den offentlige forvaltning er anført. Disse omfatter også sagstyper vedrørende kommuner og amtskommuner.

Lov om behandling af personoplysninger: Klager over visse afgørelser truffet af amtskommuner og kommuner i henhold til loven, jf. § 60, stk. 1, jf. §§ 28-30 vedrørende oplysningspligt over for den registrerede, § 31, § 32, stk. 1, 2 og 4, og §§ 33 og 34 vedrørende den registreredes indsigt, § 35 vedrørende den registreredes indsigelse mod, at oplysninger om den pågældende gøres til genstand for behandling, §§ 37-38 vedrørende berigtigelse, sletning og blokering af urigtige eller vildledende oplysninger og § 39 vedrørende indsigelse mod, at der træffes afgørelse alene på grundlag af elektronisk databehandling af oplysninger.

Herudover afgiver Datatilsynet udtalelser over for den dataansvarlige myndighed, jf. lovens § 60, stk. 2.

6) RI'ens sammensætning

Datatilsynet består af et råd (Datarådet) og et sekretariat, jf. § 55, stk. 1, i lov om behandling af personoplysninger. Tilsynets daglige forretninger varetages af sekretariatet, der ledes af en direktør, jf. § 55, stk. 2, i lov om behandling af personoplysninger.

Rådet, der nedsættes af justitsministeren, består af en formand, der er dommer, og af seks andre medlemmer, jf. § 55, stk. 3, i lov om behandling af personoplysninger. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at rådets medlemmer skal udpeges, så det sikrer Datatilsynet den fornødne uafhængighed. Blandt rådets medlemmer skal findes medlemmer med betydelig indsigt i den offentlige forvaltnings og erhvervslivets forhold og arbejdsmarkedsforhold. Endelig forudsættes mindst ét medlem at besidde indgående kendskab til informationsteknologi.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Alene personer, der er registreret, er klageberettigede, jf. § 58, stk. 1.

Datatilsynet påser endvidere af egen drift, for eksempel på baggrund af en henvendelse fra en udenforstående person, presseomtale eller i forbindelse med en inspektion, at behandlingen finder sted i overensstemmelse med loven og regler udstedt i medfør af loven, jf. § 58, stk. 1, i lov om behandling af personoplysninger.

b) Der er ikke i loven fastsat en klagefrist.

c) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

d) Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.

I praksis er spørgsmålet om at tillægge klager opsættende virkning sjældent aktuelt, og hvis det er, er udgangspunktet, at der ikke tillægges klager opsættende virkning.

e) Der er ikke lovbestemte formkrav til klager.

f) Der er ikke lovbestemte begrænsninger i klageadgangen.

8) RI'ens funktion

a) Datarådet fastsætter sin forretningsorden og de nærmere regler om arbejdets fordeling mellem råd og sekretariat, jf. § 55, stk. 4, i lov om behandling af personoplysninger. Der er imidlertid endnu ikke fastsat en sådan forretningsorden.

b) Parternes mulighed for at få foretræde for Datatilsynet er ikke reguleret i lov om behandling af personoplysninger. Det er således som udgangspunkt alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder

anvendelse.

Lov om behandling af personoplysninger indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) Spørgsmålet kan ikke besvares, da der endnu ikke er fastsat en forretningsorden, jf. § 55, stk. 4, i lov om behandling af personoplysninger.

e) Spørgsmålet kan ikke besvares, da der endnu ikke er fastsat en forretningsorden, jf. § 55, stk. 4, i lov om behandling af personoplysninger.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke i lov om behandling af personoplysninger begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

Der forefindes endvidere ingen praksisbestemte prøvelsesbegrænsninger.

Det bemærkes, at Registertilsynet kun har prøvet spørgsmål, der relaterer sig til registerlovgivningen. Dette indebærer bl.a., at Registertilsynet ikke har prøvet almindelige forvaltningsregler (offentlighedslov, forvaltningslov m.v.). Derimod ville det være omfattet af Registertilsynets prøvelse, om en given aktivitet, f.eks. registrering eller videregivelse af registeroplysninger, har hjemmel i anden lovgivning, f.eks. skattekontrollovgivningen eller sociallovgivningen. Denne praksis forventes videreført.

b) Der er ikke i lov om behandling af personoplysninger anført begrænsninger i Datatilsynets prøvelse af faktum.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål 9.a.

c) Datatilsynet foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet i afgørelserne.

d) Principielt kan der ske prøvelse af faglige vurderinger, men Registertilsynet har i praksis været tilbageholdende hermed, og det må forventes, at Datatilsynet vil indtage en tilsvarende holdning.

e) Datatilsynet træffer ikke afgørelse om god forvaltningsskik. Datatilsynet kan imidlertid afgive en udtalelse over for den dataansvarlige myndighed om behandling af oplysninger i overensstemmelse med god databehandlingsskik, jf. § 60, stk. 2, jf. § 5, stk. 1, i lov om behandling af personoplysninger.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Datatilsynet har de under a-d nævnte reaktionsmuligheder. Tilsynet afgiver dog i mange sager udelukkende vejledende udtalelser.

b) Spørgsmål om reformatio i pejus kan næppe forventes at opstå i forhold til lov om behandling af personoplysninger. Datatilsynet har dog efter lov om behandling af personoplysninger mulighed for at tilbagekalde egne afgørelser i særlige situationer, jf. særligt § 58, stk. 2.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Datatilsynets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 61 i lov om behandling af personoplysninger.

b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse af Datatilsynets afgørelser m.v.

12) RI'ens praksis m.v.

Spørgsmålene i det følgende er besvaret ud fra det tidligere Registertilsyns praksis i 1996 på grundlag af lov om offentlige myndigheders registre (lov

bekendtgørelse nr. 654 af 20. september 1991 som senest ændret ved lov nr. 1204 af 27. december 1996).

Det er i den forbindelse oplyst, at Registertilsynet – til brug for besvarelsen af spørgsmålene – har foretaget en manuel gennemgang af samtlige de sager af den pågældende karakter vedrørende kommunale og amtskommunale myndigheder, som blev oprettet i Registertilsynet i 1996. Der er således ikke tale om skønsmæssigt anslåede tal i besvarelsen af de stillede spørgsmål.

Det bemærkes, at i forbindelse med ikrafttræden af lov om behandling af personoplysninger er retstilstanden blevet ændret med hensyn til tilsynets mulighed for at træffe afgørelser med bindende virkning over for offentlige myndigheder, jf. § 60, stk. 1, i lov om behandling af personoplysninger. Datatilsynets kompetence til med bindende virkning at træffe afgørelser over for offentlige myndigheder er i den forbindelse blevet udvidet.

a) I 1996 indkom der i alt 2.468 nye sager i Registertilsynet.

I 284 sager anmodede en kommune eller en amtskommune Registertilsynet om en udtalelse vedrørende fastsættelse af forskrifter i medfør af kapitel 2 i lov om offentlige myndigheders registre. Registertilsynet modtog endvidere i alt 984 anmeldelser om oprettelse af registre i medfør af kapitel 2 a i offentlige myndigheders registre fra kommunale eller amtskommunale myndigheder. Heraf afviste Registertilsynet ca. 15 %, hvorefter tilsynet henstillede, at der oprettedes forskrifter for registrene i medfør af kapitel 2 i loven.

Det bemærkes, at de 984 anmeldelser af registre fra kommunale og amtskommunale myndigheder ikke blev oprettet som hver sin selvstændige sag i Registertilsynet, og tallet kan derfor ikke sættes i forhold til det samlede antal af nye sager i 1996.

På grundlag af en gennemgang af Registertilsynets sager fra 1996, har Registertilsynet konstateret, at tilsynet – ud over ovennævnte forskriftssager (lovens kapitel 2) og anmeldelser (lovens kapitel 2 a) – i alt behandlede 204 sager vedrørende kommunale og amtskommunale myndigheder, hvori Registertilsynet enten har truffet afgørelse, afgivet udtalelse, meddelt pålæg, foretaget indberetning om tilsidesættelse af registerlovgivningen m.v.

Sagsantallet på 204 er således det tal, der udgør det samlede sagsantal vedrørende kommunale og amtskommunale myndigheder set i relation til besvarelsene på de efterfølgende spørgsmål.

b) 7.

c) 1.

d) 196.

e) b) 2,5 uger, c) 3 uger og d) 10, 2 uger.

f) Der verserede pr. 1. april 1999 fortsat 3 sager, som blev oprettet i 1996. De 3 sager er alle inspektionssager, hvor afholdelsen af inspektionen har givet anledning til en del sagsbehandling som følge af konstaterede overtrædelser af lov om offentlige myndigheders registre.

g) Partsrepræsentation ved advokat eller andre professionelle forekom i 2 sager.

h) Ingen sager gav i 1996 anledning til samarbejde med andre offentlige myndigheder.

i) 194.

j) Ingen.

k) I 1996 blev 2 sager ud af de 196 realitetsbehandlede sager vedrørende kommunale og amtskommunale myndigheder forelagt Registerrådet til afgørelse.

Prøvelsens resultat

Datatilsynet har, ligesom det tidligere Registertilsyn, en særegen status inden for det administrative rekursystem. Tilsynet afgiver således i mange sager udelukkende vejledende udtalelser. Spørgsmålene under l), m), n), og o)

kan derfor ikke besvares konkret i relation til de stillede spørgsmål.

l) I 44 klagesager konstaterede Registertilsynet, at der ikke var sket overtrædelse af loven fra kommunale eller amtskommunale myndigheders side.

m) I 27 sager konstaterede Registertilsynet overtrædelse af loven fra kommunale eller amtskommunale myndigheders side.

n) Samme 27 sager, som under pkt. m.

o) Samme 27 sager, som under pkt. m.

p) I 1996 afgav Registertilsynet udtalelser i 111 sager på grundlag af konkrete eller generelle forespørgsler.

Efter § 62 i lov om behandling af personoplysninger udfører Datatilsynet (som hovedregel) af egen drift inspektioner. Efter inspektionerne udarbejdes et referat, som sendes til den pågældende myndighed sammen med en udtalelse. Udtalelsen kan indeholde eventuelle bemærkninger, forslag til forbedringer og pålæg/henstillinger om forhold, som Datatilsynet i forbindelse med inspektionen og den efterfølgende sagsbehandling har fundet det nødvendigt at fremsætte.

I 1996 afgav Registertilsynet i alt 7 sådanne indberetninger til enten kommunalbestyrelsen eller amtsrådet i de pågældende kommuner eller amtskommuner, hvor tilsynet afholdt inspektioner.

q) Datatilsynets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. lovens § 25, men kan indbringes for Folketingets Ombudsmand og for domstolene.

r) I 1996 blev 1 ud af 204 sager indbragt for Folketingets Ombudsmand.

s) Ingen sager blev indbragt for domstolene i 1996.

t) AC'ere = 18 årsværk, HK'ere = 9,7 årsværk.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Datatilsynet afgiver en årlig beretning for sin virksomhed til Folketinget, jf. lov om behandling af personoplysninger § 65. Beretningen skal efter bestemmelsen offentliggøres, og tilsynet udsender beretningen hvert år til alle

offentlige myndigheder og offentlige biblioteker samt visse private virksomheder og pressen.

Endvidere har Datatilsynet en hjemmeside (www.datatilsynet.dk), hvor et af de primære formål er i lettilgængelig sprogform at formidle generelle oplysninger vedrørende registerlovgivningen til borgerne, relevante myndigheder m.fl. Endvidere offentliggøres rådsafgørelser og andre nyheder, der efter tilsynets vurdering kan have offentlighedens interesse.

Miljø- og energiministeren

1) Rekursinstans (RI) nr. 13-14

2) RI'ens navn

Miljø- og energiministeren.

3) Oprettet pr.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om sommerhuse og camping m.v. (lovbekendtgørelse nr. 920 af 22. december 1989 som ændret ved lovbekendtgørelse nr. 551 af 28. juni 1999) § 2, stk. 2, jf. bekendtgørelse om tilladelse til udlejning af arealer til camping og om indretning og benyttelse af campingpladser (bekendtgørelse nr. 593 af 4. september 1986 som ændret ved bekendtgørelse nr. 74 af 5. februar 1990) § 18.

Lov om miljø og genteknologi (lov nr. 356 af 6. juni 1991 som ændret ved lov nr. 921 af 25. november 1992) § 32.

Lov om beskyttelse af havmiljøet (lov nr. 476 af 30. juni 1993 som senest ændret ved lov nr. 435 af 10. juni 1997) § 51, stk. 1, og bekendtgørelse om dumpning af optaget havbundsmateriale (klapning) (bekendtgørelse nr. 975 af 19. december 1986) § 12.

Lov om kemiske stoffer og produkter (lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. januar 1996 som senest ændret ved lov nr. 431 af 10. juni 1997) § 48, jf. bekendtgørelse om klassificering, emballering, mærkning, salg og opbevaring af kemiske stoffer og produkter (bekendtgørelse nr. 801 af 23. oktober 1997) § 47, stk. 1, og bekendtgørelse om bekæmpelsesmidler (bekendtgørelse nr. 241 af 27. april 1998) § 44, stk. 2.

Lov om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelseslov) (lovbekendtgørelse nr. 698 af 22. september 1998 som senest ændret ved lov nr. 908 af 16. december 1998) § 91 og kapitel 11 i øvrigt samt bekendtgørelser hørende til loven.

Lov om vandforsyning (lovbekendtgørelse nr. 337 af 4. juli 1985 som senest ændret ved lov nr. 1025 af 23. december 1998) § 75 og kapitel 13 i øvrigt samt bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning (bekendtgørelse nr. 3 af 4. januar 1980 som ændret ved bekendtgørelse nr. 657 af 28. oktober 1983).

Lov om vandløb (lovbekendtgørelse nr. 404 af 19. maj 1992 som senest ændret ved lov nr. 355 af 2. juni 1999) § 80 og kapitel 16 i øvrigt.

Lov om okker (lov nr. 180 af 8. maj 1985) § 13.

Kompetencen til at træffe afgørelse i klagesagerne er tillagt eller delegeret til styrelser under miljø- og energiministeren. Der henvises til pkt. 11.a.

5) Sagstyper

Miljø- og Energiministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Lov om sommerhuse og camping m.v.: Amtskommuners tilladelser til udleje eller fremleje af arealer til camping, jf. bekendtgørelse om tilladelse til udlejning af arealer til camping og om indretning og benyttelse af campingpladser § 2, stk. 1 og 2, jf. lovens § 2.

Lov om miljø og genteknologi: Amtskommuners afgørelser om godkendelse af produktion, jf. § 8, om vilkår for virksomhedens indretning og drift m.v., jf. § 16, om ændringer af vilkår og påbud og forbud af hensyn til miljø, natur og sundhed, jf. § 17, stk. 1, 3 og 4, om påbud til virksomheder, der kan give anledning til udledning eller overførsel m.v., jf. § 18, stk. 2, og om nødvendige foranstaltninger i tilfælde af alvorlig fare for sundheden, jf. § 23.

Afgørelser om fornyet godkendelse, jf. § 15, stk. 2, og om midlertidige begrænsninger eller forbud, jf. § 17, stk. 5, kan dog ikke påklages, jf. § 33. Det samme gælder afgørelser om påbud i forbindelse med ulovlige forhold, jf. § 22 og § 33, stk. 2.

Lov om beskyttelse af havmiljøet: Amtskommuners og Københavns Kommunes tilladelser til dumpning af optaget havbundsmateriale, jf. § 26, stk. 1, herunder om supplerende vilkår, jf. § 27 og bekendtgørelse om dumpning af optaget havbundsmateriale § 8. Dog kan afgørelser om dumpning inden for områder, der er udpeget som fugle- eller naturbeskyttelsesområder eller områder med en vanddybde under seks meter, kun træffes efter samtykke fra miljø- og energiministeren, og rekursinstans for disse afgørelser er Miljøklagenævnet, jf. § 51, stk. 3.

Lov om kemiske stoffer og produkter: Kommunens afgørelser om påbud eller forbud til detailhandlende o.l. om mærkning og opbevaring, samt til erhvervsmæssige brugere om opbevaring og anvendelse, jf. bekendtgørelse om

klassificering, emballering, mærkning, salg og opbevaring af kemiske stoffer og produkter, § 45, stk. 2, og bekendtgørelse om bekæmpelsesmidler, § 44, stk. 1 og 2, jf. lovens § 46, stk. 2.

Miljøbeskyttelseslov: Afgørelser om tilladelser, forbud og påbud til nedgravning og udledning m.v. til beskyttelse af jord og grundvand, jf. kapitel 3, om tilladelser, forbud og påbud til tilførsel af spildevand og tilslutning til spildevandsanlæg m.v. med henblik på beskyttelse af overfladevand, jf. kapitel 4, om godkendelser, fastsættelse af vilkår, påbud og forbud vedrørende etablering eller udvidelse m.v. af forurenende virksomhed, jf. kapitel 5, om påbud og forbud og dispensationer til etablering af affaldsdeponeringsanlæg med henblik på at sikre en forsvarlig håndtering af affald, jf. kapitel 6, om ekspropriation til fordel for offentligt ejede spildevands- og affaldshåndteringsanlæg, jf. § 58, stk. 1, og om påbud til virksomheder om at foretage analyser for egen regning, jf. § 72, stk. 1.

Der er endvidere udstedt en række bekendtgørelser med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, som giver hjemmel til – udover de ovenfor nævnte områder – at træffe afgørelser på områder som forurening fra virksomheder m.v., jf. § 7, stk. 1, nr. 1, indretning, drift og vedligeholdelse af virksomheder m.v., jf. § 7, stk. 1, nr. 2, forurening fra spildevandsanlæg m.v., jf. § 7, stk. 1, nr. 3, risikobetonede processer og oplagring af stoffer med farlige egenskaber med nærliggende fare for uheld til skade for miljø og sundhed m.v., jf. § 7, stk. 1, nr. 7, jf. § 2, stk. 2, forebyggelse og imødegåelse af forurening og uhygiejniske forhold som følge af affald, dyrehold, skadedyr og andre forhold, herunder badevandsforhold m.v., jf. § 16, stk. 1.

Lov om vandforsyning: Afgørelser om tilladelser til vandindvinding eller ændring af vandindvindingsanlæg, jf. §§ 18-22, om tilladelser til sænkning af grundvandstanden, jf. § 26, om udførelse af almene vandforsyningsanlæg, jf. § 29, stk. 2 og 3, om tilbagekaldelse af vandindvindingstilladelser, jf. §§ 32-35, om ekspropriation til fordel for vandforsyningsanlæg, jf. §§ 37-41, om forsyningspligt, jf. kap. 8, dog ikke om omfanget af og vilkårene for forsyningspligten, jf. § 45, stk. 2, om regulativer for private almene vandforsyningsanlæg, jf. § 55, stk. 2 og 4, om påbud i forbindelse med kontrol af vandforsyningsanlæg, jf. §§ 60-62, om amtskommuners pålæg til kommuner vedrørende tilsyn, jf. § 63, stk. 2, og om påbud og forbud med henblik på at bringe ulovlige forhold til ophør, jf. §§ 65-67.

Afgørelser efter kap. 3 om kortlægning og planlægning, om leveringsvilkår efter § 29 og § 45, stk. 2, om lukning af vandforsyningsanlæg efter § 36 og afgørelser efter lovens kapitel 9 om forholdet mellem et alment vandforsyningsanlæg og forbrugerne med undtagelse af regulativ for anlæggene kan dog ikke påklages, jf. § 76.

Lov om vandløb: Afgørelser om tilladelser til ændring af vands naturlige afløb, jf. § 6, om vandløbsomklassificering, jf. § 10, om udarbejdelse af regulativer for offentlige vandløb, jf. § 12, om private vandløbs skikkelse, jf. § 15, om regulering af vandløb og anlæg af nye vandløb, jf. § 17, §§ 18-20 og § 21, om vedligeholdelse, jf. §§ 34 og 36, om restaurering, jf. §§ 37-37 a, om udpumpningsanlæg, jf. §§ 38 og 44-46, om anlæg ved vandløbet, jf. §§ 47 og 48-50, om påbud om genopretning, jf. § 54, om godkendelse af personers benyttelse af foranstaltninger efter loven, jf. § 63, og om ekspropriation til gennemførelse af foranstaltninger efter loven, jf. § 71, stk. 1.

Lov om okker: Amtskommunens afgørelser om godkendelse af udgrøftning og dræning, hvor der ikke fastsættes vilkår om etablering af okkerrensingsanlæg, jf. § 3, stk. 2.

6) RI'ens sammensætning

Miljø- og Energiministeriet er en hierarkisk opbygget statslig forvaltningsmyndighed.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Lov om sommerhuse og camping m.v.: Der er ikke i loven eller i bekendtgørelsen fastsat bestemmelser om, hvem der er klageberettigede. Ud fra almindelige forvaltningsretlige regler må enhver med en væsentlig, individuel interesse i sagen således anses for klageberettiget, jf. cirkulære om campingpladser (cirkulære nr. 98 af 4. september 1986) afsnit 8.

Lov om miljø og genteknologi: Klageberettiget er afgørelsens adressat, enhver, der har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, berørte amtsråd og kommunalbestyrelser samt for så vidt angår visse afgørelser embedslægeinstitutionen, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Danmarks Havfiskeriforening, Dansk Fiskeriforening, Forbrugerrådet og Fagbevægelsens Erhvervsråd, jf. § 30.

Lov om beskyttelse af havmiljøet: Klageberettiget er enhver, der må antages at have en individuel væsentlig interesse i sagens udfald, kommunalbestyrelsen, amtsrådet, embedslægeinstitutionen, Forbrugerrådet, Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Dansk Ornitologisk Forening, Greenpeace Danmark, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Sejlunion, Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere, Danmarks Rederiforening, Bilfærgernes Rederiforening og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, jf. § 52, stk. 1.

Lov om kemiske stoffer og produkter: Der er ikke i bekendtgørelserne fastsat bestemmelser om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettiget.

Miljøbeskyttelseslov: Klageberettiget er afgørelsens adressat og enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, jf. § 98, stk. 1, samt kommunalbestyrelsen i forhold til amtsrådets afgørelser og omvendt, jf. § 98, stk. 2. Endvidere kan embedslægeinstitutionen påklage afgørelser efter kapitlerne 3, 4 og 5, jf. § 98, stk. 3

Herudover kan Danmarks Naturfredningsforening påklage amtskommunens afgørelser efter kapitlerne 4 og 5. Det samme gælder Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Fiskeriforening, Greenpeace, Danmarks Havfiskeriforening og Ferskvandsfiskeriforeningen for Danmark med hensyn til amtskommunens afgørelser efter kapitlerne 4 og 5 for så vidt angår spørgsmål om forurening af vandløb, søer eller havet, jf. § 99, stk. 1-3. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd kan påklage afgørelser, der berører væsentlige beskæftigelsesmæssige interesser, jf. § 99, stk. 4, og Forbrugerrådet kan påklage væsentlige og principielle afgørelser, jf. § 99, stk. 5. Endelig kan lokale foreninger, der har beskyttelse af miljøet som hovedformål, påklage afgørelser, som foreningen har ønsket underretning om, jf. § 100, stk. 1.

Lov om vandforsyning: Klageberettiget er afgørelsens adressat, embedslægeinstitutionen og enhver, der må antages at have en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, jf. § 80, stk. 1.

Herudover kan Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund og Forbrugerrådet påklage afgørelser om tilladelser til vandindvinding og vandindvindingsanlæg og afgørelser om tilbagekaldelse af vandindvindingstilladelser, jf. § 80, stk. 2, og amtsrådet kan påklage kommunalbestyrelsens afgørelser og omvendt, jf. § 80, stk. 3.

Lov om vandløb: Klageberettiget er afgørelsens adressat og enhver med en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, jf. § 84, stk. 1. Endvidere kan Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund påklage afgørelser om udarbejdelse af regulativer for offentlige vandløb og om private vandløbs skikkelse, jf. § 84, stk. 2, samt afgørelser om regulering af vandløb, sænkning af vandstanden i vandløb og om restaurering af vandløb, jf. §§ 6, 7 og 32 i bekendtgørelse om vandløbsregulering m.v., herunder om restaurering af vandløb (bekendtgørelse nr. 424 af 7. september 1983), jf. lovens § 84, stk. 2 og § 35, stk. 2, i den nævnte bekendtgørelse.

Lov om okker: Klageberettiget er afgørelsens adressat, vedkommende kommunalbestyrelse, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, De danske Landboforeninger, Danske Husmandsforeninger, Ferskvandsfiskeriforeningen for Danmark og enhver dambruger, der må antages at have en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, jf. § 13, stk. 2.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen i forhold til affaldsområdet, jf. kap. 6 i miljøbeskyttelsesloven, ikke virker ex officio eller på grundlag af henvendelser fra andre end de klageberettigede.

Miljøstyrelsen er ikke for så vidt angår de øvrige områder fremkommet med oplysninger om, hvorvidt styrelsen virker ex officio eller på grundlag af henvendelser fra andre end de klageberettigede.

b) Lov om sommerhuse og camping m.v.: Der er ikke i loven eller i bekendtgørelsen fastsat regler om klagefrister. Selvom der ikke i loven er angivet nogen klagefrist, vil klageretten bortfalde, hvis klageren ikke indgiver klage inden for en efter forholdene rimelig tid, jf. cirkulære om campingpladser, afsnit 8.

Lov om miljø og genteknologi: Klagefristen er fire uger fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende, i tilfælde af offentlig annoncering fra dette tidspunkt, jf. § 31, stk. 1.

Lov om beskyttelse af havmiljøet: Klagefristen er fire uger fra afgørelsens meddelelse, ved offentlig annoncering

dog fra annonceringens dato, jf. § 51, stk. 8.

Lov om kemiske stoffer og produkter: Klagefristen er fire uger, jf. bekendtgørelse om klassificering, emballering, mærkning, salg og opbevaring af kemiske stoffer og produkter § 48, stk. 1.

For så vidt angår afgørelser truffet med hjemmel i bekendtgørelse om bekæmpelsesmidler er der ikke fastsat klagefrist.

Miljøbeskyttelseslov: Klagefristen er fire uger fra afgørelsens eller beslutningens meddelelse eller offentlige bekendtgørelse, jf. § 93, stk. 1.

Lov om vandforsyning: Klagefristen er fire uger fra afgørelsens meddelelse eller offentlig bekendtgørelse, jf. § 77.

Lov om vandløb: Klagefristen er fire uger fra afgørelsens meddelelse eller offentlig bekendtgørelse, jf. § 81.

Lov om okker: Klagefristen er fire uger fra afgørelsens meddelelse, jf. § 13, stk. 2.

c) Lov om kemiske stoffer og produkter: Der er ikke fastsat regler herom. Miljøstyrelsen har oplyst, at der ikke foreligger praksis på området.

Miljøbeskyttelseslov: Klagemyndigheden (Miljøstyrelsen) kan indtil seks måneder efter en afgørelse efter bekendtgørelse om etablering af jordvarmeanlæg (varmeslanger i jord) (bekendtgørelse nr. 522 af 2. december 1980) se bort fra en overskridelse af klagefristen, når overskridelsen af særlige grunde er undskyldelig, jf. § 20, stk. 3.

Miljøstyrelsen har oplyst, at klager over afgørelser vedrørende afgørelser om forurenende virksomhed, jf. kap. 5, ikke behandles efter klagefristens udløb, medmindre der er begået fejl i forbindelse med klagevejledningen.

Miljøstyrelsen har videre oplyst, at klager over afgørelser vedrørende affald, jf. kap. 6, ikke realitetsbehandles, når klagefristen er overskredet.

Øvrige områder: Lovene indeholder ikke bestemmelser herom, og der er ikke oplysninger om praksis.

d) Lov om sommerhuse og camping m.v.: Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.

Lov om miljø og genteknologi: Amtskommunen kan i forbindelse med godkendelser træffe afgørelse om, at godkendelsen ikke må udnyttes før klagemyndighedens (Miljøstyrelsens) afgørelse foreligger, jf. § 31, stk. 4.

Påbud og forbud har normalt opsættende virkning, jf. § 31, stk. 6, dog kan amtskommunen i forbindelse med påbud eller forbud, når særlige grunde taler derfor, bestemme, at dette skal efterkommes uanset klage, jf. § 31, stk. 7.

Lov om beskyttelse af havmiljøet: En klage over amtskommunens tilladelse til dumpning har opsættende virkning, medmindre klagemyndigheden (Miljøstyrelsen) bestemmer andet, jf. § 53, stk. 2.

Lov om kemiske stoffer og produkter: Når særlige grunde taler herfor, kan det bestemmes, at klage over påbud eller forbud ikke skal have opsættende virkning, jf. § 53, stk. 2.

Miljøbeskyttelseslov: Klage over påbud eller forbud har opsættende virkning, medmindre klagemyndigheden (Miljøstyrelsen) bestemmer andet, jf. § 95, stk. 1, jf. § 78, stk. 2.

Klage over tilladelse, godkendelse eller dispensation har derimod ikke opsættende virkning, medmindre Miljøstyrelsen fastsætter andet, jf. § 96, stk. 1, 1. pkt.

Miljøstyrelsen har oplyst, at en klage over afgørelser om tilladelse, godkendelse eller dispensation, jf. § 96, alene tillægges opsættende virkning, hvis der er en formodning for, at den pågældende virksomhed ikke kan opnå en godkendelse, og at styrelsen i enkelte tilfælde har bestemt, at en klage over

en afgørelse om forurenende virksomhed, jf. kap. 5, skal have opsættende virkning.

Det er fastsat, at klage over godkendelse i henhold til bekendtgørelse om indkaldelse af ansøgninger om godkendelse fra bestående listevirksomheder (bekendtgørelse nr. 532 af 20. juni 1992 som ændret ved bekendtgørelse nr. 830 af 6. november 1997) med vilkår om foretagelse af forureningsbegrænsende foranstaltninger har opsættende virkning, medmindre godkendelses- eller klagemyndigheden bestemmer andet, jf. § 9, stk. 3.

Klage over en ekspropriationsbeslutning har opsættende virkning, medmindre Miljøstyrelsen – som har fået tillagt kompetencen hertil, jf. bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen (bekendtgørelse nr. 1099 af 11. december 1992) – beslutter andet, jf. § 97.

Lov om vandforsyning: Klage over påbud og forbud har opsættende virkning medmindre Miljøstyrelsen bestemmer andet. Dog kan afgørelsesmyndigheden bestemme, at forbudet eller påbudet skal efterkommes uanset klage, jf. § 78, stk. 1 og 2.

Såfremt udnyttelsen af en tilladelse forudsætter udførelse af bygge- og anlægsarbejder, må arbejdet ikke påbegyndes før klagefristens udløb, og før en eventuel afgørelse fra klagemyndigheden i anledning af en rettidigt indgivet klage foreligger, medmindre styrelsen skønner, at det vil være ubetænkeligt at påbegynde arbejdet, jf. § 78, stk. 3 og 4.

Herudover kan tilladelsesmyndigheden undtage et anlæg med en eller to borer fra reglen om, at tilladelse ikke må udnyttes, før klagen er behandlet, når det vil være af væsentlig betydning, at anlægget gennemføres hurtigt, og myndigheden finder anlægget ubetænkeligt.

Lov om vandløb: Klage over påbud og forbud har opsættende virkning medmindre Miljøstyrelsen bestemmer andet; dog kan afgørelsesmyndigheden bestemme, at forbudet eller påbudet skal efterkommes uanset klage, jf. § 82, stk. 1 og 2.

Klage over tilladelser, der forudsætter udførelse af bygge- og anlægsarbejder, må ikke påbegyndes, før Miljøstyrelsen har truffet afgørelse i sagen, medmindre styrelsen meddeler tilladelse til påbegyndelse af arbejdet, jf. § 82, stk. 3 og 4.

Lov om okker: Rettidig klage er tillagt opsættende virkning, jf. § 13, stk. 3.

e) Lov om sommerhuse og camping m.v.: Der er ikke formkrav til klager.

Lov om miljø og genteknologi: Klage indgives til amtskommunen, der videresender klagen til Miljøstyrelsen vedlagt sagens materiale, jf. § 31, stk. 8.

Lov om beskyttelse af havmiljøet: Klage indgives til amtskommunen, der sender klagen til Miljøstyrelsen, ledsaget af sagens akter og amtskommunens eventuelle bemærkninger til sagen, jf. § 51, stk. 4, og bekendtgørelse om dumpning af optaget havbundsmateriale § 12.

Lov om kemiske stoffer og produkter: Klage indgives til kommunen, jf. bekendtgørelse om klassificering, emballering, mærkning, salg og opbevaring af kemiske stoffer og produkter § 48, stk. 2, og fremsendes herfra til Miljøstyrelsen ledsaget af det materiale, der er indgået i sagens bedømmelse.

For så vidt angår afgørelser truffet med hjemmel i bekendtgørelse om bekæmpelsesmidler er der ikke fastsat formkrav.

Miljøbeskyttelseslov: Klage indgives skriftligt til den myndighed, der har truffet afgørelsen, jf. § 94, 1. pkt.

Lov om vandforsyning: Klage indgives til den myndighed, der har truffet afgørelsen, jf. § 79.

Lov om vandløb: Klage indgives gennem den myndighed, der har truffet afgørelsen, jf. § 83.

Lov om okker: Klage indgives til amtskommunen, der videresender klagen til Miljøstyrelsen ledsaget af en udtalelse og sagens materiale, jf. § 13, stk. 5.

f) Der er ikke begrænsninger i klageadgangen.

8) RI'ens funktion

a) Klagerne undergår en almindelig administrativ skriftlig juridisk sagsbehandling.

b) Parternes mulighed for at få foretræde for miljø- og energiministeren er ikke reguleret i lovene. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse. Lovene indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling af klagesager.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) På grund af Miljø- og Energiministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om formandskompetence ikke.

e) På grund af Miljø- og Energiministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om sekretariatskompetence ikke.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

c) Da der ikke i lovgivningen er angivet prøvelsesbegrænsninger, må det antages, at der foretages en fuld prøvelse, herunder af skønnet.

d) I forhold til miljøbeskyttelsesloven har Miljøstyrelsen oplyst, at der sker en efterprøvelse af faglige vurderinger.

Øvrige områder: Ej oplyst.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Miljø- og energiministeren har de under a-d nævnte muligheder.

b) Lovgivningen indeholder ikke regler herom.

Miljøbeskyttelseslov: Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen i henhold til praksis kan ændre en afgørelse til ugunst for klageren.

Øvrige områder: Miljøstyrelsen er ikke fremkommet med oplysninger om adgangen til reformatio in pejus.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Lov om sommerhuse og camping m.v.: Kompetencen til at træffe afgørelse i klagesager er delegeret til Skov- og Naturstyrelsen. Styrelsens afgørelse kan påklages til miljø- og energiministeren, jf. § 18 i bekendtgørelse om tilladelse til udlejning af arealer til camping og om indretning og benyttelse af campingpladser.

Lov om miljø og genteknologi: Kompetencen til at træffe afgørelser i klagesager er delegeret til Skov- og Naturstyrelsen, jf. § 27, nr. 7, i bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Skov- og Naturstyrelsen (bekendtgørelse nr. 86 af 31. januar 1999). Styrelsens afgørelse kan påklages til Miljøklagenævnet, jf. § 34, stk. 2, nr. 1.

Lov om beskyttelse af havmiljøet: Kompetencen til at træffe afgørelser i klagesager er delegeret til Miljøstyrelsen, jf. § 12, 1. pkt., i bekendtgørelse om dumpning af optaget havbundsmateriale. Styrelsens afgørelse kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. § 14 i bekendtgørelsen.

Lov om kemiske stoffer og produkter: Kompetence til at træffe afgørelser i klagesager er delegeret til Miljøstyrelsen, jf. § 3, stk. 1, 4. pkt., i bekendtgørelse om henlæggelse af visse opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen m.fl. (bekendtgørelse nr. 509 af 21. september 1982). Styrelsens afgørelser kan ikke påklages, jf. bekendtgørelse om klassificering, emballering, mærkning, salg og opbevaring af kemiske stoffer og produkter § 47, stk. 2, og bekendtgørelse om bekæmpelsesmidler § 44, stk. 2.

Miljøbeskyttelseslov: Kompetencen til at træffe afgørelser i klagesager er delegeret til Miljøstyrelsen, jf. § 3, stk. 1, nr. 14-17, i bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen (bekendtgørelse nr. 783 af 1. november 1998). Kompetencen til at træffe afgørelse i visse klagesager er dog delegeret til Skov- og Naturstyrelsen, jf. § 26, nr. 5, i bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Skov- og Naturstyrelsen (bekg. nr. 86 af 31. januar 1999) samt bekendtgørelse om overførsel af opgaver vedrørende dyrehold, husdyrgødning m.v. fra Miljøstyrelsen til Skov- og Naturstyrelsen (bekg. nr. 85 af 31. januar 1999). Styrelsernes afgørelser i

henhold hertil er endelige. Visse afgørelser kan dog påklages til Miljøklagenævnet, jf. miljøbeskyttelseslovens § 103.

Miljøklagenævnet er rekursinstans i forhold til afgørelser om forurenende virksomhed, jf. miljøbeskyttelseslovens kap. 5, hvorimod påbudssager, jf. § 43, jf. § 46, ikke kan påklages.

Lov om vandforsyning: Kompetencen til at træffe afgørelser i klagesager er tillagt Miljøstyrelsen, jf. § 75, stk. 1. Afgørelser om vandindvinding, som i det væsentlige tjener til vandforsyning af en erhvervsvirksomhed, om tilladelse til vandindvindingsanlæg, som i det væsentlige tjener til vandforsyning af en erhvervsvirksomhed, og afgørelser om ændring af tilladelse til vandindvinding, som i det væsentlige tjener til vandforsyning af en erhvervsvirksomhed, kan påklages til Miljøklagenævnet, jf. § 81.

Lov om vandløb: Kompetencen til at træffe afgørelser i klagesager er tillagt Skov- og Naturstyrelsen, jf. lovens § 80, stk. 1, og § 28, nr. 1, i bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Skov- og Naturstyrelsen (bekg. nr. 86 af 31. januar 1999). Styrelsens afgørelser er endelige, jf. bekendtgørelsens § 31, stk. 5.

Lov om okker: Kompetencen til at træffe afgørelser i klagesager er henlagt til Skov- og Naturstyrelsen, jf. lovens § 13, stk. 2, jf. § 29, nr. 1, i bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Skov- og Naturstyrelsen (bekg. nr. 86 af 31. januar 1999). Styrelsens afgørelser er endelige, jf. lovens § 13, stk. 1.

b) Miljøbeskyttelseslov: Søgsmål skal være anlagt inden seks måneder efter meddelelse eller offentlig bekendtgørelse af afgørelsen, jf. § 101, stk. 1.

Der er herudover ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

Miljøstyrelsen har oplyst, at det har været vanskeligt at opgøre antallet af klagesager i 1996 eksakt. På de områder, hvor det ikke har været muligt at fastlægge det eksakte antal, har fagkontoret skønnet.

Lov om kemiske stoffer og produkter: Der har de sidste fire år ikke været klagesager over afgørelser af ovennævnte art. Tilsynet med overholdelse af klassificeringsbekendtgørelsens regler om mærkning og opbevaring af kemiske stoffer og produkter foretages normalt af Miljøstyrelsens Kemikalieinspektion. Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at der ikke er mange tilfælde, hvor en kommune har truffet afgørelse om forbud eller påbud i henhold til klassificeringsbekendtgørelsens § 47.

Lov om sommerhuse og camping:

a) Ca. 5 sager, som vedrører tilladelser til campingpladser.

Miljøbeskyttelsesloven, affaldsområdet:

Besvarelser vedrører – på nær "t" – kun kapitel 5-sager.

- a) 6 sager er indkommet i 1996. Det "normale" antal er 10-12 sager årligt.
- b) Der er kun sket delvise henvisninger til Naturklagenævnet (vurdering af VVM m.v.), og dette er sket i 2 sager.
- c) 2 sager er afvist i 1996.
- d) 4 sager er realitetsbehandlet i 1996.
- e) b) 2 mdr., c) 2 mdr. og d) 12 mdr.
- f) 2.
- g) Generelt vurderes det, at under 10 % af parterne er repræsenteret af advokat eller andre professionelle.
- h) I 50 % af sagerne foretages en uofficiel høring af amtskommunen.
- i) Ej oplyst.
- j) Ej oplyst.
- k) Ej oplyst.
- l) 2.
- m) 0.
- n) 3 sager blev ændret.
- o) 1 sag blev hjemvist.
- p) 0.
- q) 3 sager blev påklaget til Miljøankenævnet.
- r) 0 sager blev indbragt for Folketingets Ombudsmand.
- s) 0 sager blev indbragt for domstolene.
- t) Ca. 2 AC-årsværk bruges til behandlingen af klager over kapitel 5-sager vedrørende deponeringsanlæg og komposteringsanlæg. Ca. 0,20 AC-årsværk bruges på påbudssager (§ 43, jf. § 46).

Miljøbeskyttelsesloven, øvrige kap. 5 sager samt sager vedrørende husdyrbekendtgørelsen:

- a) Ca. 189 sager.
- b) Ej oplyst.
- c) Ej oplyst.
- d) Ej oplyst.
- e) Ej oplyst.
- f) Ej oplyst.
- g) Ej oplyst.
- h) Ej oplyst.
- i) Ej oplyst.

j) Ej oplyst.

k) Ej oplyst.

l) 85.

m) 1.

n) 3.

o) 15.

p) 35.

q) 23.

r) 0.

s) 2.

t) 6 årsværk.

Miljøbeskyttelsesloven, sager om trafik anlæg:

a) 20.

b) 3.

c) 0.

d) 17.

e) b) 2 uger, c) 2 uger og d) 4 måneder.

f) 0.

g) 0.

h) 7.

i) Ej oplyst.

j) Ej oplyst.

k) Ej oplyst.

l) 6.

m) 0.

n) 8.

o) 1.

p) 0.

q) 0.

r) 0.

s) 0.

t) Ej oplyst.

Havmiljøloven:

a) 4.

b) 0.

c) 0.

d) 4.

e) 3 måneder.

f) 0.

g) 0.

h) Eventuelt indhentning af yderligere oplysninger i amtskommunen.

i) Ej oplyst.

j) Ej oplyst.

k) Ej oplyst.

l) 4.

m) Ej oplyst.

n) Ej oplyst.

o) Ej oplyst.

p) Ej oplyst.

q) Ej oplyst.

r) Ej oplyst.

s) Ej oplyst.

t) Ej oplyst.

Lov om vandforsyning:

Kontoret har ikke iværksat den omfattende undersøgelse, der ville være påkrævet for at svare på de her stillede spørgsmål. Derfor er det kun enkelte af spørgsmålene der besvares.

a) Ej oplyst.

b) Ej oplyst.

c) Ej oplyst.

d) Ej oplyst.

e) 5 måneder.

f) Ej oplyst.

- g) Ca. 15 %.
- h) Ej oplyst.
- i) Ej oplyst.
- j) Dette sker kun i begrænset omfang.
- k) Ej oplyst.
- l) Ej oplyst.
- m) Ej oplyst.
- n) Ej oplyst.
- o) Ej oplyst.
- p) Ej oplyst.
- q) Ej oplyst.
- r) Ej oplyst.
- s) Ej oplyst.
- t) Ej oplyst.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Miljøbeskyttelsesloven og øvrige love administreret af Miljøstyrelsen:

Kvartalsvis indsamles principielle afgørelser, som offentliggøres i "Miljøretlige domme og afgørelser" udgivet af forsikringshøjskolens forlag. Endvidere udgiver Miljøstyrelsen hvert halve år referater af principielle afgørelser og udtalelser fra Miljøstyrelsen.

Energiklagenævnet

1) Rekursinstans (RI) nr. 15

2) RI'ens navn

Energiklagenævnet.

3) Oprettet pr.

Nævnet er oprettet ved lov nr. 405 af 14. juni 1995 om ændring af lov om statstilskud til dækning af udgifter til kuldioxidafgift i visse virksomheder med et stort energiforbrug. Nævnet er tillagt kompetence vedrørende kommunernes afgørelser på varmforsyningsområdet pr. 1. juli 2000 (lov nr. 451 af 31. maj 2000 om ændring af lov om varmforsyning).

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om varmforsyning (lovbekendtgørelse nr. 772 af 24. juli 2000)
§ 26, stk. 1, samt bekendtgørelse nr. 582 af 22. juni 2000 om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg (projektbekendtgørelse) § 14, stk. 1, og bekendtgørelse nr. 581 af 22. juni

2000 om tilslutning mv. til kollektive varmforsyningsanlæg (tilslutningsbekendtgørelse) § 21, stk. 1.

5) Sagstyper

Miljø- og Energiministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over kommuner og amtskommuner er anført.

Kommuners godkendelse af projekter for etablering af nye kollektive varmforsyningsanlæg, jf. § 4 i lov om varmforsyning, kommuners påbud og pålæg til eksisterende varmforsyningsanlæg, jf. § 6, stk. 3, og §§ 7 og 8, kommuners pålæg om tilslutning og bidrag til varmforsyningsanlæg, jf. §§ 11-13, og kommuners forbud mod etablering af bestemte opvarmningssystemer, jf. § 14. Endvidere kommuners beslutning om ekspropriation, jf. § 17, og kommuners tilsyn med kollektive varmforsyningsanlæg, jf. § 25.

Kommunalbestyrelsens afgørelser om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, jf. projektbekendtgørelsens §§ 4 og 6.

Kommunalbestyrelsens afgørelser om tilslutningspligt, godkendelse af tilslutningsprojekter, fritagelse for tilslutning, betaling af engangsbidrag samt om forbud mod nærmere angivne opvarmningssystemer, jf. tilslutningsbekendtgørelsens §§ 2, 3, 6, 17, 18 og 19.

6) RI'ens sammensætning

Efter § 2 i nævnets forretningsorden (bekendtgørelse nr. 653 af 26. juni 2000) består nævnet af en formand, en eller flere stedfortrædere for denne og en række sagkyndige medlemmer, der beskikkes af miljø- og energiministerien. Klagenævnets sagkyndige medlemmer skal repræsentere et alsidigt kendskab til energimæssige forhold samt besidde teknisk og juridisk sagkundskab. I sager efter lov om varmforsyning består nævnet af mindst to medlemmer med særlig økonomisk og teknisk sagkundskab inden for varme- og kraftvarmeproduktion samt formanden eller en stedfortræder for formanden.

I henhold til forretningsordenens § 2, stk. 12, beskikkes nævnsmedlemmerne for en periode af fire år.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Der er ikke fastsat særlige regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

b) Klagefristen er fire uger, jf. varmforsyningslovens § 26, stk. 3, samt projektbekendtgørelsens § 14, stk. 2, og tilslutningsbekendtgørelsens § 21, stk. 2.

c) Der er ikke i loven eller forretningsordenen fastsat regler om adgangen til at realitetsbehandle for sent indkomne klager. Der foreligger ikke oplysninger om praksis.

d) I tilslutningsbekendtgørelsens § 23 er det fastsat, at Energiklagenævnet kan tillægge en klage opsættende virkning, hvis formålet med klagen ellers forspildes. Herudover findes der ikke regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.

e) I henhold til varmforsyningslovens § 26, stk. 3, skal klage indgives skriftligt.

I henhold til projektbekendtgørelsens § 14, stk. 2, og tilslutningsbekendtgørelsens § 21, stk. 2, skal klage indgives til kommunalbestyrelsen, der snarest sender klagen til Energiklagenævnet, ledsaget af en udtalelse og det materiale, som har ligget til grund for kommunalbestyrelsens afgørelse.

Det følger af forretningsordenens § 9, stk. 1, at oplysninger, som en klager ønsker tilføjet sagen og taget i betragtning ved nævnets behandling af denne, skal indgives med klagen eller inden for en af formanden fastsat frist.

f) Miljø- og energiministeren kan i medfør af varmforsyningslovens § 26 a, nr. 1, fastsætte regler om, at klager over visse afgørelser ikke skal kunne indbringes for Energiklagenævnet. Sådanne regler er ikke fastsat.

8) RI'ens funktion

a) Nævnets formand forelægger sagen for nævnet og stiller forslag om, hvordan sagen behandles. Formanden kan stille forslag om, at sagen afgøres i overensstemmelse med et samtidigt fremsendt udkast til afgørelse uden afholdelse af møde, jf. forretningsordenens § 9, stk. 3.

Formanden skal dog indkalde til et møde i sagen, såfremt et af de beskikkede medlemmer ønsker det, jf. forretningsordenens § 9, stk. 4.

b) Efter forretningsordenens § 10, stk. 1, kan nævnet bestemme, at sagen skal forhandles mundtligt med deltagelse af sagens parter.

c) Nævnet kan bestemme, at der skal indkaldes særlige sagkyndige, og at der skal foretages besigtigelse, jf. forretningsordenens § 10, stk. 2. Der henvises endvidere til pkt. 8.b.

I henhold til varmforsyningslovens § 27, stk. 3, kan Energiklagenævnet hos de af loven omfattede anlæg indhente oplysninger, som er nødvendige til varetagelsen af nævnets opgaver efter denne lov eller efter regler udstedt i henhold til loven.

d) Energiklagenævnets formand tilrettelægger nævnets arbejde, jf. forretningsordenens § 3. Han bestemmer, hvilke beskikkede sagkyndige medlemmer der skal deltage i en sags behandling, herunder disses antal, jf. § 4. Formanden afgør herudover, hvilke supplerende oplysninger og udtalelser der skal indhentes, før sagen forelægges nævnet, jf. § 9, stk. 2.

Endvidere afviser formanden på nævnets vegne klager, der ikke er omfattet af nævnets kompetence, er indgivet for sent, eller som er indgivet af en, som ikke er klageberettiget, jf. § 5, stk. 1.

Endelig kan formanden efter nærmere aftale med nævnet træffe afgørelse på nævnets vegne i sager, der behandles efter lov om varmforsyning eller regler udstedt i henhold til denne lov, jf. lovens § 27, stk. 2, og forretningsordenens § 5, stk. 2.

e) Der er ikke regler om sekretariatskompetence.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

c) Energiklagenævnet foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet.

d) Energiklagenævnet består som ovenfor under pkt. 6 anført af et antal beskikkede sagkyndige medlemmer, og det må antages, at nævnet kan prøve faglige vurderinger.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Der er ikke fastsat regler herom, men det må antages, at Energiklagenævnet har de under a-d nævnte muligheder.

b) Hverken varmforsyningsloven eller Energiklagenævnets forretningsorden indeholder regler herom, og der foreligger ikke oplysninger om praksis.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m. v.

a) Energiklagenævnets afgørelser kan ikke rekurreres til anden administrativ myndighed, jf.

varmeforsyningslovens § 26, stk. 2, projektbekendtgørelsens § 15 og tilslutningsbekendtgørelsens § 22.

b) I henhold til varmeforsyningslovens § 26, stk. 2, 2. pkt., kan afgørelserne ikke indbringes for domstolene, før den endelige administrative afgørelse foreligger.

12) RI'ens praksis

Energiklagenævnet blev pr. 1. juli 2000 tillagt kompetence til at behandle klager over kommunale afgørelser vedrørende lov om varmeforsyning og de i medfør heraf fastsatte bekendtgørelser. Kompetencen lå tidligere i Energistyrelsen. Nedenstående tal vedrører derfor Energistyrelsens sagsantal m.v. i 1996 vedrørende varmeforsyningsloven.

a) Ca. 120 klager.

b) 4 klager.

c) 0.

d) 130.

e) b) ca. 3 dage og d) 3 måneder.

f) 0.

g) Ca. 5%.

h) 0.

i) 0.

j) 0.

k) 130.

l) Ca. 120.

m) Ca. 40.

n) Ca. 4.

o) 0.

p) 0.

q) 3.

r) 6.

s) 2.

t) 3.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Der er ikke fastsat regler om offentliggørelse eller formidling af oplysninger om Energiklagenævnets praksis til relevante myndigheder.

Energitilsynet

1) Rekursinstans (RI) nr. 16

2) RI'ens navn

Energitilsynet.

3) Oprettet pr.

Oprettet i henhold til § 78 i lov om elforsyning (lov nr. 375 af 2. juni 1999 som ændret ved lov nr. 1101 af 29. december 1999). Energitilsynet erstatter Elprisudvalget og Gas- og Varmeprisudvalget. Energitilsynet er nedsat med virkning fra den 30. december 1999, jf. lovens § 93 og § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1126 af 29. december 1999 om ikrafttræden af lov om elforsyning.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om elforsyning § 78, stk. 1, og lov om varmforsyning (lov nr. 382 af 13. juni 1990 som senest ændret ved lov nr. 379 af 2. juni 1999) § 21.

5) Sagstyper

Miljø- og Energiministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over kommuner og amtskommuner er anført.

Energitilsynet varetager efter elforsyningslovens § 78, stk. 1, tilsyns- og klagefunktion på energiområdet. Miljø- og energiministeren fastsætter nærmere regler for, hvilke opgaver Energitilsynet skal varetage og godkender tilsynets forretningsorden, jf. § 78, stk. 3.

Efter § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 163 af 26. februar 2000 om Energitilsynets opgaver kan Energitilsynet behandle og afgøre sager vedrørende priser og betingelser på el-, gas- og varmforsyningsområdet, hvor kompetencen ikke efter elforsyningsloven eller varmforsyningsloven er henlagt til en anden myndighed. Dette omfatter bl.a. sager, hvor de pågældende priser eller betingelser er fastsat af kommuner, der driver gas- eller varmforsyningsanlæg, netvirksomhed eller produktion af elektricitet ved afbrænding af affald, jf. § 4 i lov om elforsyning.

6) RI'ens sammensætning

I henhold til elforsyningslovens § 79, stk. 1, består Energitilsynet af en formand og seks andre medlemmer, som udpeges af miljø- og energiministeren. Medlemmerne skal være uafhængige af energisektorens parter og skal repræsentere juridisk, økonomisk, teknisk, miljø-, erhvervs- og forbrugermæssig sagkundskab.

I henhold § 79, stk. 2, beskikkes tilsynsmedlemmerne samt to faste suppleanter for fire år. Hvis et medlem eller en suppleant afgår inden udløbet af beskikkelsesperioden, foretages nybeskikkelse kun for den resterende del af perioden.

Udvalget vælger af sin midte en næstformand, som under formandens fravær fungerer i hans sted, jf. § 1, stk. 4, i Energitilsynets forretningsorden.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) I henhold til elforsyningslovens § 80 kan Energitilsynet behandle og afgøre sager på eget initiativ eller på grundlag af en anmeldelse eller en klage.

Energistyrelsen har oplyst, at Energitilsynet kan afvise at behandle sager, der rejses på grundlag af henvendelser fra personer, der ikke er klageberettigede. Der er ikke fastsat regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel

interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

b) Der er ikke fastsat en klagefrist.

c) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

d) Lovgivningen indeholder ikke regler om klagers opsættende virkning.

e) Klage skal indgives skriftligt til tilsynet med angivelse af de synspunkter, som klagen støttes på. Oplysninger, som en klager ønsker tilført sagen og taget i betragtning ved tilsynets behandling af denne, skal indgives samtidig med klagen eller inden for en af tilsynets formand fastsat frist, jf. § 5, stk. 1 og 2, i bekendtgørelsen om Energitilsynets opgaver.

f) Der er ikke fastsat regler om Energitilsynets adgang til at afvise klager.

8) RI'ens funktion

a) Det er forudsat, at Energitilsynets afgørelser som udgangspunkt træffes i møder.

På Energitilsynets møder behandles sager af principiel karakter eller væsentlig samfundsmæssig eller økonomisk interesse. Ethvert af tilsynets medlemmer kan begære en sag gjort til genstand for behandling i tilsynet, jf. forretningsordenens § 6, stk. 3 og 4.

Tilsynet er beslutningsdygtigt, når formanden eller næstformanden og mindst halvdelen af tilsynets øvrige medlemmer er til stede, jf. forretningsordenens § 8, stk. 1.

Beslutning træffes ved almindelig stemmeflerhed. I tilfælde, hvor stemmerne står lige, er formandens stemme afgørende. Et medlem, der har et standpunkt, som afviger fra flertallets, kan anmode om, at dets navn og begrundelsen for standpunktet anføres i tilsynets afgørelse, jf. forretningsordenens § 8, stk. 2, og 9, stk. 2.

Kan afgørelsen af en sag ikke afvente afholdelsen af et tilsynsmøde, kan tilsynet træffe beslutning ved skriftlig procedure, jf. forretningsordenens § 9, stk. 1.

b) Der er ikke fastsat særlige regler om foretræde for Energitilsynet. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse. Der er ikke fastsat regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling af klagesager.

c) Energitilsynet kan uden retskendelse mod behørig legitimation til brug for tilsynet efter loven på stedet gøre sig bekendt med og tage kopi af enhver oplysning, herunder regnskaber, regnskabsmaterialer, bøger og andre forretningspapirer og elektronisk lagrede data samt få adgang til en virksomheds eller sammenslutnings lokaler. Politiet yder bistand ved udøvelsen af disse beføjelser, jf. elforsyningslovens § 81, og § 6 i bekendtgørelsen om Energitilsynets opgaver.

d) Energitilsynets formand kan efter nærmere aftale med tilsynet træffe afgørelse på tilsynets vegne, jf. elforsyningslovens § 78, stk. 4.

Formanden kan afgøre sager, der er så påtrængende, at de ikke kan afvente en forelæggelse for tilsynet. Beretning om sådanne afgørelser skal gives på det nærmest følgende møde i tilsynet, jf. forretningsordenens § 2, stk. 2.

e) I henhold til lovens § 78, stk. 5, stiller Konkurrencestyrelsen og Energistyrelsen sekretariatsbistand til rådighed for tilsynet og dets formand.

Sekretariatet kan efter tilsynets beslutning træffe afgørelse i konkrete sager i overensstemmelse med tilsynets faste praksis eller de af tilsynet tilkendegivne retningslinier. På Energitilsynets nærmest følgende møde afgiver sekretariatet beretning om væsentlige afgørelser truffet af sekretariatet og andre væsentlige forhold vedrørende sekretariatets virksomhed, jf. forretningsordenens § 5, stk. 2.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

- a) Der er ikke i lovgivningen fastsat begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.
- b) Der er ikke i lovgivningen fastsat begrænsninger i prøvelsen af faktum.
- c) Der er ikke i lovgivningen fastsat begrænsninger i prøvelsen, hvorfor det i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger må lægges til grund, at Energitilsynet foretager en fuld prøvelse, herunder af skønnet.
- d) Medlemmerne af Energitilsynet repræsenterer henholdsvis juridisk, økonomisk, teknisk, miljø-, erhvervs- og forbrugermæssig sagkundskab, hvorfor det må lægges til grund at også faglige vurderinger prøves.
- e) Der er ikke fastsat regler om prøvelse af god forvaltningsskik, hvorfor det i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger må antages, at overholdelsen af god forvaltningsskik ikke prøves.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

- a) I henhold til elforsyningslovens § 77, stk. 1, kan Energitilsynet, hvis det finder, at priser og leveringsbetingelser må anses for at være i strid med bestemmelserne i loven, give pålæg om ændring af priser og betingelser.

I henhold til § 77, stk. 2, kan Energitilsynet, hvis et urimeligt forhold i forbindelse med forhandlinger om netadgang ikke kan bringes til ophør ved pålæg efter stk. 1, udstede pålæg til bevillingshaveren om at indgå en aftale om forholdet på sædvanligt gældende vilkår for tilsvarende aftaler.

I henhold til § 77, stk. 3, kan Energitilsynet, hvis det finder, at priser, betingelser eller aftaler må anses for at give en miljømæssig eller samfundsøkonomisk uhensigtsmæssig anvendelse af energi, efter forhandling med parterne give påbud om ændring heraf.

I henhold til § 77, stk. 4, kan Energitilsynet træffe bestemmelse om, at en kollektiv varmforsyningsvirksomhed skal ændre forbrugerpriserne, hvis virksomheden har foretaget en disposition over for forbrugerne, der ikke kan anses for rimelig. Energitilsynet kan herunder bestemme, at virksomheden i nærmere angivet omfang skal anvende et overskud til ændring af priserne.

Undlader nogen rettidigt at efterkomme et påbud meddelt af Energitilsynet i medfør af § 77, kan Energitilsynet som tvangsmiddel pålægge de pågældende daglige eller ugentlig bøder, der er undergivet udpantningsret, jf. § 86.

Endvidere træffer Energitilsynet afgørelse om indgivelse af politianmeldelse for bl.a. undladelse af at efterkomme et påbud eller forbud efter loven eller bestemmelser fastsat i medfør heraf, jf. §§ 87 og 88 og § 8 i bekendtgørelsen om Energitilsynets opgaver.

- b) Der er ikke fastsat regler herom.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

- a) Klager over de af Energitilsynet meddelte afgørelser kan indbringes for Energiklagenævnet.
- b) Afgørelsen kan ikke indbringes for domstolene, før den endelige administrative afgørelse foreligger, jf. elforsyningslovens § 85, stk. 2. Der er ikke i øvrigt fastsat regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

Da tilsynet først er nedsat pr. 30. december 1999, kan der endnu ikke redegøres for praksis.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Miljøklagenævnet

1) Rekursinstans (RI) nr. 17

2) RI'ens navn

Miljøklagenævnet.

3) Oprettet pr.

Nævnet er oprettet ved lov nr. 358 af 6. juni 1991. Nævnet er identisk med det tidligere Miljøankenævnet, der oprindeligt er oprettet ved lov om miljøbeskyttelse (lov nr. 372 af 13. juni 1973).

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om beskyttelse af havmiljøet (lov nr. 476 af 30. juni 1993 som senest ændret ved lov nr. 435 af 10. juni 1997) § 51, stk. 3, lov om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven) (lovbekendtgørelse nr. 698 af 22. september 1998 som senest ændret ved lov nr. 908 af 16. december 1998) kapitel 12 og forretningsordenen for Miljøklagenævnet (bekendtgørelse nr. 862 af 16. december 1991) udstedt i medfør af § 104, stk. 3, i miljøbeskyttelsesloven.

5) Sagstyper

Miljø- og Energiministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og Københavns Kommune er anført.

Amtskommuners tilladelser til dumpning af optaget havbundsmateriale, jf. § 26, stk. 5, jf. stk. 1, herunder om supplerende vilkår, jf. § 27, inden for områder, der er udpeget som fugle- eller naturbeskyttelsesområder eller områder med en vanddybde under seks meter, efter samtykke fra miljø- og energiministeren.

6) RI'ens sammensætning

Nævnet består af en formand, der skal opfylde betingelserne for at være landsdommer, en eller flere stedfortrædere for denne, der skal opfylde betingelserne for at være dommer, og et antal beskikkede sagkyndige medlemmer, jf. § 104, stk. 1, i miljøloven og § 2, stk. 1, i forretningsordenen. Den enkelte afgørelse træffes af formanden eller en stedfortræder samt to eller fire af de beskikkede medlemmer, jf. § 106, stk. 1, i miljøloven og § 2, stk. 2, i forretningsordenen.

De sagkyndige medlemmer beskikkes efter indstilling fra: Sammenslutningen af Danske Havne, Foreningen af Danske Privathavne, Københavns Havnebestyrelse, Århus og Ålborg Kommunalbestyrelser, Trafikministeriet, Danmarks Fiskeriforening, Foreningen af Ral- og Sandsugere og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd i forening og Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen i forening, jf. § 51, stk. 3, i lov om beskyttelse af havmiljøet.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Klageberettiget er enhver, der må antages at have en individuel væsentlig interesse i sagens udfald, kommunalbestyrelsen, amtsrådet, embedslægeinstitutionen, Forbrugerrådet, Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Dansk Ornitologisk Forening, Greenpeace Danmark, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Sejlunion, Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere, Danmarks Rederiforening, Bilfærgernes Rederiforening og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, jf. § 52, stk. 1, i lov om beskyttelse af havmiljøet.

b) Klagefristen er fire uger fra afgørelsens meddelelse, ved offentlig annoncering dog fra denne dato, jf. § 51, stk. 8, i lov om beskyttelse af havmiljøet.

c) Klager, der indkommer efter fristens udløb, realitetsbehandles ikke.

d) En klage over amtskommunens tilladelse til dumpning har opsættende virkning, medmindre nævnet bestemmer andet, jf. § 53, stk. 2.

e) Klage skal indgives skriftligt til nævnet med angivelse af de synspunkter, som klagen støttes på, jf.

forretningsordenen § 6. Oplysninger, der ønskes tilført sagen, skal indgives samtidig med klageskrivelsen eller inden for en af formanden fastsat frist, jf. forretningsordenen § 9, stk. 1.

f) Der er ikke begrænsninger i klageadgangen.

8) RI'ens funktion

a) Formanden stiller forslag om, hvorledes sagen skal behandles, herunder om sagen skal afgøres i overensstemmelse med udkast til afgørelse uden afholdelse af et møde, jf. forretningsordenen § 10, stk. 1.

Såfremt et af de beskikkede medlemmer ønsker det, skal der afholdes møde i sagen, jf. § 10, stk. 2.

b) Nævnet bestemmer, om en sag bør forhandles mundtligt med deltagelse af sagens parter, og om der bør foretages besigtigelse, jf. forretningsordenen § 11.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) Formanden eller dennes stedfortræder kan i særlige tilfælde træffe afgørelser på nævnets vegne, jf. miljølovens § 106, stk. 3, og forretningsordenen § 2, stk. 5. Formanden kan herunder afvise realitetsbehandling, hvis klagen er indkommet efter klagefristens udløb, hvis der ikke foreligger klageberettigelse, hvis nævnet utvivlsomt ikke er kompetent, eller hvis der anmodes om genoptagelse af en sag, der allerede er afgjort af nævnet, jf. forretningsordenen § 2, stk. 5.

Formanden bestemmer endvidere, hvilke beskikkede medlemmer der skal deltage i en sags behandling, samt fordelingen af sagerne mellem formanden og ankecheferne (stedfortræderne), jf. forretningsordenen §§ 4 og 5.

Endelig træffer formanden afgørelse om sagens oplysning forinden forelæggelse for de beskikkede medlemmer, jf. forretningsordenen § 9, stk. 2, om inhabilitet, jf. § 3, stk. 3, og om berigtigelse af skrivefejl o.l., jf. § 13, stk. 2.

e) Det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 104, stk. 2, at nævnets administration varetages af et sekretariat, der bistår med behandlingen af de sager, som indbringes for nævnet.

Sekretariatet er ikke efter lovgivningen tillagt afgørelseskompetence.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

c) Nævnet foretager en fuld prøvelse, herunder af skønnet.

d) Nævnet består som ovenfor under pkt. 6 anført af et antal beskikkede sagkyndige medlemmer, og det må derfor antages, at nævnet kan prøve faglige vurderinger.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Nævnet har de under a-d nævnte muligheder.

b) Nævnet anser sig for beføjet til at foretage ændringer til ugunst for klager.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Nævnets afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

Nedenstående statistiske oplysninger vedrører alene amtskommuner og Københavns Kommune, jf. pkt. 5.

- a) 2.
- b) 0.
- c) 0.
- d) 4.
- e) d) 8 mdr.
- f) 0.
- g) 0.
- h) 1. instansen samt øvrige berørte myndigheder, herunder Skov- og Naturstyrelsen (der har vetoret i disse sager, jf. havmiljølovens § 26, stk. 5), høres rutinemæssigt.
- i) 0.
- j) 0.
- k) 4.
- l) 1 (stadfæstelse af tilladelse).
- m) 2 (afslag ophævet og erstattet med tilladelse efter indhentet instilling fra 1. instansen om vilkår for tilladelse).
- n) 1 (tilladelse stadfæstet med tilføjelse af nyt vilkår).
- o) 0.
- p) 0.
- q) 0. (Nævnet er øverste administrative rekursinstans).
- r) 0.
- s) 0.
- t) Nævnet har oplyst, at der anvendes få ressourcer på sager vedrørende klager over amtskommuner. Nævnets primære arbejdsområde er funktionen som rekursinstans for visse af Miljøstyrelsens afgørelser.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Udvalgte afgørelser offentliggøres i Kendelser om Fast Ejendom.

De fleste realitetsafgørelser offentliggøres desuden i Miljøretlige Afgørelser og Domme.

Endelig har forlaget Magnus i 1998 påbegyndt en elektronisk offentliggørelse af bl.a. Miljøklagenævnets afgørelser.

Naturklagenævnet

1) Rekursinstans (RI) nr. 18

2) RI'ens navn

Naturklagenævnet (NKN).

3) Oprettet pr.

NKN er oprettet den 1. juli 1992.

4) Nuværende lovgrundlag

Naturbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 835 af 1. november 1997) § 78, stk. 1, stk. 2 og stk. 4, §§ 79-88, stk. 1, forretningsorden for Naturklagenævnet (bekendtgørelse nr. 720 af 7. september 1997), råstofloven (lovbekendtgørelse nr. 569 af 30. juni 1997) § 13, stk. 1, og §§ 14-16, og lov om planlægning (lovbekendtgørelse nr. 563 af 30. juni 1997) § 58, §§ 59-60 og § 62.

5) Sagstyper

Miljø- og Energiministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Naturbeskyttelsesloven: Klager over amtskommuners og kommuners afgørelser truffet i henhold til loven eller de regler, der udstedes efter loven, herunder om beskyttede naturtyper, jf. §§ 3 og 4, om beskyttelseslinier, jf. § 15 og §§ 16-19, om anlæg i det åbne land, jf. kap. 3, herunder om reklamer på friluftsanlæg, jf. § 21, og om offentlighedens adgang til naturen, jf. kap. 4. Dog kan amtskommuners afgørelser om offentlige vej- og ledningsanlæg i det åbne land ikke påklages, jf. bekendtgørelse nr. 571 af 25. juni 1992 § 10. Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i lovens § 20, stk. 2, og klageadgangen er afskåret med hjemmel i lovens § 78, stk. 4.

Endvidere kan amtskommuners og kommuners beslutninger i henhold til § 73, stk. 6, og § 78, stk. 1, om lovliggørelse af ulovlige forhold af underordnet betydning ikke påklages.

Råstofloven: Klager over amtskommuners afgørelser truffet i henhold til loven eller de regler, der fastsættes i medfør af loven for så vidt angår forekomster på landjorden, herunder om tilladelse til erhvervmæssig indvinding af råstoffer samt vilkår for at udnytte tilladelse til råstofindvinding. Dog kan amtskommuners afgørelser i henhold til § 7, stk. 2, § 9, stk. 2, og § 11, herunder om vilkår for ikke-erhvervmæssig indvinding og prøvegravning samt tilbagekaldelser af tilladelser, ikke påklages.

Planloven: Klager over amtskommuners og kommuners afgørelser om udstykning, opførelse af ny bebyggelse eller ændring af anvendelsen af bestående bebyggelser og ubebyggede arealer i landzoner, jf. § 35, stk. 1, og klager over kommuners ekspropriationsbeslutninger, jf. § 47, stk. 1.

Klager over amtskommuners og kommuners afgørelser om andre forhold end de ovennævnte, der er omfattet af planloven for så vidt angår retlige spørgsmål. Det drejer sig bl.a. om klager over regionplanlægningen, herunder VVM-spørgsmål, samt om kommune- og lokalplanlægning. Klagerne vedrører ofte spørgsmål om, hvorvidt planlovens procedureregler, herunder navnlig bestemmelser om offentlighedens medvirken, er overholdt.

Dog kan kommuners afgørelser i henhold til § 40, stk. 2, om dispensation fra forbudet mod helårsbeboelse i sommerhuse, ikke påklages.

6) RI'ens sammensætning

Nævnet består af en formand, to medlemmer, der udpeges af Højesteret blandt rettens medlemmer, og et antal medlemmer, der udpeges af de politiske partier repræsenteret i Finansudvalget. Der kan være én eller flere viceformænd. Formanden og viceformændene skal opfylde de almindelige betingelser for at være landsdommer.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Naturbeskyttelsesloven: Klageberettiget er adressaten for afgørelsen, offentlige myndigheder, Danmarks Naturfredningsforening og lokale foreninger og lignende, som har en væsentlig interesse i afgørelsen, jf. § 86.

Det er ikke oplyst, hvorvidt NKN virker ex officio eller på grundlag af henvendelser fra andre end de klageberettigede.

Råstofloven: Klageberettiget er adressaten for afgørelsen, offentlige myndigheder, enhver, der i øvrigt har en væsentlig, individuel interesse i afgørelsen, Danmarks Naturfredningsforening og lokale foreninger og organisationer, der har en væsentlig interesse i afgørelsen, jf. § 15.

Det er ikke oplyst, hvorvidt NKN virker ex officio eller på grundlag af henvendelser fra andre end de klageberettigede.

Planloven: Klageberettiget er miljø- og energiministeren, samt enhver med retlig interesse i sagens udfald, jf. § 59. Hvem, der er klageberettiget, er i øvrigt fastlagt i administrativ praksis inden for planlovens forskellige regelområder.

For afgørelser i medfør af § 35 (landzone) er det ansøgere, amtsråd henholdsvis kommunalbestyrelser, naboer og nærmeste omboende samt landsdækkende og lokale foreninger med formål, der ligger inden for planlovens formål, som er klageberettigede.

I forhold til afgørelser i medfør af § 47 (ekspropriation) er det alene ejere og lejere samt panthavere og andre med begrænsede rettigheder over den eksproprierede ejendom, der er klageberettigede.

I forhold til afgørelser om tilvejebringelse af planlægning anses traditionelt en meget bred kreds af foreninger og personer som klageberettigede under hensyn til den vægt, som loven lægger på offentlighedens inddragelse i planlægningen. Hovedvægten lægges på, om den pågældende har en vis naturlig tilknytning til den pågældende lokalitet. Det samme gælder for afgørelser om fravigelse af planer, idet kredsen dog typisk vil være snævrere her.

Det er ikke oplyst, hvorvidt NKN virker ex officio eller på grundlag af henvendelser fra andre end de klageberettigede.

b) Klage skal være indgivet inden fire uger efter, at afgørelsen er meddelt. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. naturbeskyttelseslovens § 87, stk. 1, råstoflovens § 16, stk. 1, og planlovens § 60, stk. 1. På planlovens område gælder endvidere, at i tilfælde, hvor en afgørelse træffes indirekte – f.eks. en beslutning om ikke at udarbejde lokalplan – og således ikke meddeles eller offentliggøres, regnes fristen fra det tidspunkt, hvor klageren har fået kendskab til afgørelsen, jf. § 60, stk. 1. I praksis sidestilles hermed, at klageren burde have fået kendskab til afgørelsen.

c) Som alt overvejende hovedregel gælder, at klagefristen overholdes strikt. I enkelte særegne tilfælde har NKN i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige regler set bort fra en fristoverskridelse, når klage er indgivet af ansøgeren, og der ikke er andre væsentlige interesser impliceret.

d) Hvor klage efter loven har opsættende virkning, vil NKN normalt afvise at ophæve denne virkning for ikke at foregribe sagens endelige afgørelse.

Naturbeskyttelsesloven: Rettidig klage har opsættende virkning, medmindre NKN bestemmer andet, jf. § 87, stk. 3.

I praksis har NKN alene udnyttet hjemmelen i yderst få tilfælde og har i øvrigt kun ophævet den opsættende virkning for så vidt angår foranstaltninger, der ikke direkte var omfattet af klagetemaet.

Råstofloven: Rettidig klage har opsættende virkning, medmindre NKN bestemmer andet, jf. § 16, stk. 4.

Den opsættende virkning ophæves kun i få sager.

Planloven: Rettidig klage over afgørelser vedrørende landzoneforhold samt ekspropriationsbeslutninger har opsættende virkning, medmindre NKN bestemmer andet, jf. § 60, stk. 4.

NKN har hidtil alene ophævet den opsættende virkning af klage over landzoneafgørelser i ganske få tilfælde, hvor afgørelsen angik en udført handling, og i tilfælde, hvor der var klaget over en afgørelse om, at en foranstaltning ikke udløste krav om tilladelse.

I ekspropriationssager er muligheden for at ophæve den opsættende virkning endnu ikke udnyttet.

Ved rettidig klage over andre afgørelser, herunder beslutninger og afgørelser i sager vedr. region,- kommune,- og lokalplanforhold, kan NKN bestemme, at en meddelt tilladelse ikke må benyttes. Endvidere kan nævnet påbyde et iværksat byggearbejde standset, jf. § 60, stk. 3.

NKN har i øvrigt ud fra almindelige forvaltningsretlige principper tillagt klage opsættende virkning i situationer, der ikke direkte er omfattet af § 60, stk. 3. Opsættende virkning tillægges normalt alene, når der er en stærk formodning for, at klagen vil blive imødekommet eller en væsentlig risiko for, at der ellers vil ske alvorlig skade. Der tillægges i videre omfang klager over påbud om ophør med eksisterende virksomhed opsættende virkning.

e) Naturbeskyttelsesloven: Klage skal indgives skriftligt til den myndighed, der har truffet afgørelsen, som herefter videresender klagen til NKN ledsaget af afgørelsen og materialet i sagen, jf. § 87, stk. 2.

Kravet om skriftlighed er efter praksis opfyldt, såfremt der klages pr. telegram, telefax, telex e.l.

Råstofloven: Klage skal indgives skriftligt til den myndighed, der har truffet afgørelsen, som herefter videresender klagen til NKN ledsaget af afgørelsen og materialet i sagen, jf. § 16, stk. 2.

Kravet om skriftlighed er efter praksis opfyldt, såfremt der klages pr. telegram, telefax, telex e.l.

Planloven: Klage vedrørende landzoneforhold indgives skriftligt den til myndighed, der har truffet afgørelsen, som herefter videresender klagen til NKN ledsaget af afgørelsen og materialet i sagen. Andre klager indgives skriftligt til NKN, jf. § 60, stk. 1 og 2.

Kravet om skriftlighed er efter praksis opfyldt, såfremt der klages pr. telegram, telefax, telex e.l.

f) Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, kan amtskommuners og kommuners beslutninger og afgørelser i sager vedrørende region-, kommune- og lokalplanforhold kun påklages for så vidt angår retlige spørgsmål.

Der sker ikke afvisning af klager, der rettidigt er indgivet af en klageberettiget, inden for de lovområder, hvor NKN er rekursinstans.

8) RI'ens funktion

a) Sager, der afgøres af nævnet, afgøres på møder, jf. forretningsordenen for NKN og naturbeskyttelseslovens § 81, hvorefter nævnet er beslutningsdygtigt, når halvdelen af medlemmerne er til stede. Der træffes afgørelse ved stemmeflerhed.

Der træffes kun under ganske ekstraordinære omstændigheder afgørelser af nævnet ved cirkulation blandt medlemmerne. Indtil 17. april 1998 var to sager afgjort på denne måde.

b) Nævnets besigtigelser og møder, hvortil parter og interesserede er indbudt, er som udgangspunkt offentlige og indbudte skal have lejlighed til at udtale sig om sagen, jf. forretningsordenen for NKN § 6, stk. 1.

Nævnets drøftelser er derimod ikke offentlige, jf. forretningsordenens § 6, stk. 3.

c) Det følger af § 5, stk. 1, i forretningsordenen for NKN, at NKN bestemmer, om der skal foretages besigtigelse og/eller afholdes møde med sagens parter og interesserede i sagen.

Nævnet har ikke mulighed for at foranstalte en egentlig afhøring af sagens parter.

d) Formanden for NKN kan på nævnets vegne afgøre en klage over afgørelser truffet med hjemmel i naturbeskyttelsesloven, råstoflovens kapitel 3 (råstoffer på landjorden) og planloven, når klagen ikke skønnes at indeholde spørgsmål af meget væsentlig interesse i forhold til den pågældende lovs hovedformål, jf. naturbeskyttelseslovens § 81, stk. 3, råstoflovens § 14, stk. 1, og planlovens § 58, stk. 2, samt forretningsordenens § 3, stk. 1. Indtil formandens afgørelse er udsendt, kan nævnet forlange sagen forelagt til afgørelse i nævnet, jf. § 3, stk. 2.

Formanden skal give nævnet oplysning om alle modtagne klager omfattet af § 3, stk. 1. Oplysninger skal gives hver måned, medmindre nævnet beslutter andet, jf. forretningsordenens § 3, stk. 3.

e) Det fremgår af naturbeskyttelseslovens § 84, at nævnets administration varetages af et sekretariat, der bistår med forberedelsen og udførelsen af nævnets beslutninger. Dette sekretariat har hverken en lov- eller praksisbestemt afgørelseskompetence.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Der sker en efterprøvelse af det faktum, der lægges til grund for afgørelsen, idet nævnet dog ikke har mulighed for at afgøre bevistvivl ved indkaldelse af vidner m.v.

c) Naturbeskyttelsesloven: NKN foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet i afgørelserne.

Råstofloven: NKN foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet i afgørelserne.

Planloven: Ved klager over amtskommuners og kommuners afgørelser vedr. landzoneforhold og kommuners ekspropriationsbeslutninger, kan NKN, da der ikke er nogen prøvelsesbegrænsninger, foretage en fuld efterprøvelse af både rets- og skønsspørgsmål, jf. § 58, stk. 1, nr. 1 og 2.

Amtskommuners og kommuners beslutninger og afgørelser i sager vedr. region,- kommune,- og lokalplanforhold kan kun efterprøves for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 58, stk. 1, nr. 3. Skønnet i afgørelserne kan således ikke efterprøves.

d) Det følger af § 84 i naturbeskyttelsesloven, at sekretariatet kan indhente vejledende udtalelser fra særligt sagkyndige. NKN kan også på råstoflovens og planlovens område prøve myndighedens faglige vurderinger.

e) God forvaltningsskik indgår ikke som et egentligt prøvelsesstema, men nævnet har i særlige tilfælde udtrykt kritik.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) NKN har de under a-d nævnte reaktionsmuligheder.

b) Som inden for den øvrige miljølovgivning er der adgang til reformatio in pejus. Nævnet har i yderst få tilfælde omgjort til skade for en ansøger.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) NKN's afgørelser kan ikke rekurreres til anden administrativ myndighed, jf. naturbeskyttelseslovens § 82, råstoflovens § 14, stk. 2, og planlovens § 58, stk. 3.

b) Søgsmål skal anlægges inden seks måneder efter at afgørelsen er meddelt. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes søgsmålsfristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1, råstoflovens § 43, stk. 1, og planlovens § 62, stk. 1.

Der er ikke i øvrigt særlige regler om domstolsprøvelse af Naturklagenævnets afgørelser m.v.

12) RI'ens praksis m.v.

Det skal indledningsvis bemærkes, at tallene fra 1996 ikke er sammenlignelige med situationen i dag, bl.a. fordi mulighed for bortvisitering er ophævet pr. 1. juli 1997, ligesom der generelt er konstateret en forøgelse af klageantallet på alle sagsområder.

a) 1179.

b) 130 sager blev efter den dagældende hjemmel i naturbeskyttelsesloven henvist til Skov- og Naturstyrelsens afgørelse – denne mulighed blev ophævet ved en lovændring, der trådte i kraft den 1. juli 1997.

- c) 185. Det drejer sig typisk om sager, hvor klagefristen er sprunget, klageren ikke er klageberettiget eller klager i medfør af planlovens § 58, stk. 1, nr. 3.
- d) 1037.
- e) Ad b. Kan ikke oplyses, da NKN ikke modtog kopi af Skov- og Naturstyrelsens afgørelser. Ad c. Afgøres typisk inden for 1-3 uger. Ad d. 3-4 måneder.
- f) 35.
- g) Skønsmæssigt optræder partsrepræsentanter i ca. 30 % af sagerne.
- h) I sager, der indgives direkte til NKN, foretages der som hovedregel høring af 1. instansen. Herudover indhentes der i visse sager sagkyndige udtalelser fra andre myndigheder, f.eks. Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen.
- i) Der er ingen sekretariatskompetence.
- j) 861.
- k) 176.
- l) 739 – i tallet indgår de afgørelser efter planloven, hvor NKN alene kan behandle retlige spørgsmål, og hvor resultatet af prøvelsen derfor korrekt kan betegnes som opretholdelse af 1. instansens afgørelse.
- m) Antallet fremgår ikke direkte af journaloplysningerne, idet sagerne indgår i de øvrige grupper.
- n) 149.
- o) 26.
- p) 123. Det drejer sig om sager, der ikke umiddelbart kan rubriceres under de øvrige grupper eller hører under flere grupper.
- q) 0.
- r) 6.
- s) 15.
- t) I dag består selve NKN af 13 medlemmer inkl. formanden. Sekretariatet består udover formanden af tre viceformænd, 23½ AC-årsværk og 12 HK-årsværk, heraf ca. 19 AC-årsværk og 2 HK-årsværk til egentlig sagsbehandling og heraf igen ca. 15 AC-årsværk og 1½ HK-årsværk til sagsbehandling vedrørende klager over kommuner og amtskommuners afgørelser.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Principielle afgørelser udsendes i Naturklagenævnet Orienterer, der udkommer 3-4 gange om året, og som udsendes til kommuner, amtskommuner m.v. samt til alle, der i øvrigt anmoder herom.

Direktoratet for Fødevarerhverv

1) Rekursinstans (RI) nr. 19

2) RI'ens navn

Direktoratet for Fødevarerhverv.

3) Oprettet pr.

Det tidligere Strukturdirektorat er pr. 1. april 2000 lagt sammen med EU-direktoratet til Direktoratet for FødevarerErhverv.

4) Nuværende lovgrundlag

Bekendtgørelse om Strukturdirektoratets opgaver og beføjelser (bekendtgørelse nr. 585 af 8. juli 1997) §§ 4 og 6.

Bekendtgørelse om skovplantning på landbrugsejendomme (bekendtgørelse nr. 567 af 24. juli 1991 udstedt i medfør af landbrugslovens (lovbekendtgørelse nr. 769 af 24. august 1994) §§ 7 a, stk. 3, og 30 a, stk. 1) § 3, stk. 3,

bekendtgørelse om administration af landbrugsloven m.v. (bekendtgørelse nr. 829 af 18. september 1996) udstedt i medfør af landbrugslovens § 30 a og § 3, stk. 3,

bekendtgørelse om støtte til miljøforbedrende investeringer i mindre landbrug m.v. (bekendtgørelse nr. 351 af 1. juni 1995 som ændret ved bekendtgørelse nr. 237 af 27. marts 1996 udstedt i medfør af lovbekendtgørelse nr. 1172 af 16. december 1992 om støtte til miljøforbedrende investeringer i mindre landbrug m.v. § 1 mfl.) § 29,

mark- og vejfredsloven (lovbekendtgørelse nr. 818 af 11. december 1987 som senest ændret ved lov nr. 232 af 2. april 1997) §§ 22, stk. 2, og 23, og

hegnsloven (lovbekendtgørelse nr. 799 af 11. december 1987 som senest ændret ved lov nr. 232 af 2. april 1997) §§ 29, stk. 2, og 30, stk. 1.

5) Sagstyper

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over kommuner og amtskommuner er anført.

Direktoratet er i henhold til §§ 4 og 6 i bekendtgørelse om Strukturdirektoratets opgaver og beføjelser rekursinstans i forhold til kommunale og amtskommunale afgørelser i henhold til de under pkt. 4 anførte afgørelser efter bekendtgørelse om skovplantning på landbrugsejendomme, bekendtgørelse om administration af landbrugsloven m.v., bekendtgørelse om støtte til miljøforbedrende investeringer i mindre landbrug m.v., mark- og vejfredsloven og hegnsloven.

Bekendtgørelse om skovplantning på landbrugsejendomme: Klager over amtskommuners nægtelse af tilladelse til skovplantning, jf. § 3, stk. 2.

Bekendtgørelse om administration af landbrugsloven m.v.: Klager over amtskommuners afgørelser om skovtilplantning på landbrugsejendomme efter bekendtgørelse nr. 567 af 24. juli 1991, § 3, stk. 1, jf. § 7 a, stk. 3, i landbrugsloven, og klager over amtskommuners afgørelser om indvinding af råstoffer i jorden, jf. § 7 a, stk. 4, i landbrugsloven. De sidstnævnte afgørelser kan endvidere påklages til Naturklagenævnet, jf. reglerne i råstoflovens §§ 13-16.

Bekendtgørelse om støtte til miljøforbedrende investeringer i mindre landbrug m.v.: Klager over kommuners afgørelser om støtte til investeringer i anlæg til opbevaring af husdyrgødning enten på en enkelt ejendom, jf. § 2, stk. 1, eller som et fællesanlæg, jf. § 2, stk. 2. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at der ikke længere kan søges om støtte i henhold til ordningen, men at der stadig foretages udbetalinger. De klager, som direktoratet modtager, vedrører derfor kommunernes øvrige administration af ordningen, og ikke ansøgninger om støtte. Afgørelser i henhold til bekendtgørelsen vil derfor ikke blive omtalt yderligere i det følgende.

Mark- og vejfredsloven: Klager over kommuners afgørelser om fritagelse fra hvervet som vurderingsmand i henhold til loven, jf. § 22, stk. 2, sidste pkt., og om kommuners afgørelser om tilbagekaldelse af meddelt beskikkelse, jf. § 23. Dog kan afgørelser truffet af Københavns Kommune ikke indbringes for højere myndighed, jf. § 29.

Hegnsloven: Klager over kommuners afgørelser om fritagelse for hvervet som synsmand, jf. § 29, stk. 2, sidste

pkt., og om afskedigelse af en synsmand eller suppleant, jf. § 30, stk. 1. For Københavns Kommune gør særlige forhold sig gældende, idet Københavns Kommune (hvor det i andre kommuner er hegnssynet) træffer beslutningerne om anbringelse af hegn, jf. lovens kap. VII A. Københavns Kommunes afgørelser om, hvorvidt der skal anbringes hegn i skellinien mellem grundstykker, kan påklages til boligministeren, men kommunens afgørelser kan ikke i øvrigt indbringes for anden administrativ myndighed.

6) RI'ens sammensætning

Direktoratet for FødevarerErhverv er en hierarkisk opbygget statslig forvaltningsmyndighed.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Afgørelser efter bekendtgørelse om skovplantning på landbrugsejendomme kan påklages af ansøgeren, jf. § 3, stk. 3.

Der er ikke fastsat særlige regler om, hvem der er klageberettiget i forhold til afgørelser efter de øvrige forskrifter. For disse afgørelser er det forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri har oplyst, at direktoratet ikke virker ex officio eller på grundlag af henvendelser fra andre end de klageberettigede.

b) Der er ikke i bekendtgørelse om administration af landbrugsloven m.v., mark- og vejfredsloven eller hegnsloven fastsat klagefrister.

Klagefristen i henhold til bekendtgørelse om skovplantning på landbrugsejendomme er fire uger fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende, jf. § 3, stk. 3.

c) For så vidt angår bekendtgørelse om administration af landbrugsloven m.v., mark- og vejfredsloven og hegnsloven henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

Med hensyn til bekendtgørelse om skovplantning på landbrugsejendomme har ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri oplyst, at direktoratet som udgangspunkt ikke behandler klager, hvis klagefristen er overskredet.

d) Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at spørgsmål om klagers opsættende virkning ikke er relevant i forbindelse med afgørelser efter bekendtgørelse om skovplantning på landbrugsejendomme og bekendtgørelse om administration af landbrugsloven m.v.

e) Der er ikke lovbestemte formkrav til klager.

f) Der er ikke begrænsninger i klageadgangen.

8) RI'ens funktion

a) Klagerne undergår en almindelig administrativ skriftlig juridisk sagsbehandling.

b) Parternes mulighed for at få foretræde for direktoratet er ikke reguleret i forskrifterne. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse. Forskrifterne indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling af klagesager.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) På grund af Direktoratet for FødevarerErhvervs hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om formandskompetence ikke.

e) På grund af Direktoratet for FødevarerErhvervs hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om sekretariatskompetence ikke.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

c) Direktoratet foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet, i afgørelser.

d) Faglige vurderinger prøves i et vist omfang.

e) God forvaltningsskik prøves i et vist omfang.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Direktoratet har de under a-d nævnte muligheder.

b) Loven indeholder ikke regler herom.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at der er adgang til at foretage reformatio in pejus, men at adgangen næppe anvendes i praksis.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Afgørelserne truffet af direktoratet kan påklages til ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, jf. § 7 i bekendtgørelse om Strukturdirektoratets opgaver og beføjelser.

b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

De nedenstående oplysninger vedrører alene Strukturdirektoratets funktion som rekursinstans i forhold til bekendtgørelse om skovplantning på landbrugsejendomme og bekendtgørelse om administration af landbrugsloven m.v., idet der ikke i øvrigt er praksis.

a) 2.

b) 0.

c) 0.

d) 2.

e) d) 4-5 måneder (det er ikke oplyst, hvorledes de to sager fordeler sig i forhold til gennemsnitlig sagsbehandlingstid).

f) 0.

g) I et vist omfang.

h) I et vist omfang.

i) Ej relevant.

j) Ej relevant.

k) 2.

- l) 0.
- m) 0.
- n) 0.
- o) 0.
- p) 0. Det er ikke oplyst, hvad prøvelsen i de to realitetsbehandlede sager resulterede i.
- q) 0.
- r) 0.
- s) 0.
- t) Der foreligger ikke oplysninger herom.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Nej.

Den Sociale Ankestyrelse

1) Rekursinstans (RI) nr. 20

2) RI'ens navn

Den Sociale Ankestyrelse.

3) Oprettet pr.

1. juli 1973.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 540 af 21. juli 1998) kap. 10 og bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område (bekendtgørelse nr. 11 af 8. januar 1998 som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 457 af 26. juni 1998).

Lov om social service (lovbekendtgørelse nr. 581 af 6. august 1998) § 123.

Lov om sygehusvæsenet (lovbekendtgørelse nr. 687 af 16. august 1995 som senest ændret ved lov nr. 1044 af 23. december 1998) § 9.

Lov om offentlig sygesikring (lovbekendtgørelse nr. 509 af 1. juli 1998) § 24, stk. 5.

5) Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Socialministeriet er ressortministerium:

Kommunalbestyrelses og amtsråds afgørelser efter lov om social service er omfattet af retssikkerhedsloven, jf. § 1 i retssikkerhedsbekendtgørelsen.

Lov om social service: Børn og unge-udvalgets afgørelser efter § 62 om gennemførelse af undersøgelse, jf. § 39, om anbringelse uden for hjemmet, jf. § 42, om genbehandlingsfrister, jf. § 43, om gennemførelse af lægelig undersøgelse eller behandling, jf. § 44, om godkendelse af foreløbige afgørelser, jf. § 45, stk. 3, om ændring af

anbringelsessted, jf. § 55, stk. 2, jf. § 42, om afbrydelse af forbindelse m.v., jf. § 57, stk. 3, om flytning eller hjemtagelse, jf. § 64, stk. 4, og om brev- og telefonkontrol, jf. § 108, stk. 2.

En klage over en foreløbig afgørelse truffet efter § 45, stk. 3, i lov om social service kan ikke behandles af ankestyrelsen, så længe der verserer en sag om anbringelse efter § 42 for børn og unge-udvalget, jf. § 123, stk. 1, i lov om social service.

Sundhedsministeriet er ressortministerium:

Lov om sygehusvæsenet: Klager over amtsråds afgørelser om, på hvilke vilkår en person har ret til behandling og befordring eller befordringsgodtgørelse, samt klager over kommunalbestyrelses afgørelser vedrørende befordring og befordringsgodtgørelse, jf. § 9, stk. 1.

Lov om offentlig sygesikring: Klager over amtsråds afgørelser vedrørende retten til sygesikringsydelse, jf. kap. 2, om kørselsgodtgørelse til læger, jf. § 19, og klager over afgørelser truffet af en kommunalbestyrelse på amtsrådets vegne efter § 23, stk. 1, jf. lovens § 24, stk. 5 og 6. Retssikkerhedslovens kapitel 9 om Den Sociale Ankestyrelses sammensætning og funktion m.v. og retssikkerhedslovens § 7, stk. 1 og 2, gælder for ankestyrelsens behandling af disse sager, jf. retssikkerhedsbekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Klager, der ikke kan behandles af Den Sociale Ankestyrelse: Klager over det generelle serviceniveau i kommuner og amtskommuner, herunder hvilke tilbud og pladser, der skal være til rådighed i kommunen og amtskommunen og taksterne for tilbudene, jf. § 60, stk. 2, i retssikkerhedsloven.

Klager over sagsbehandlingstid, bortset fra § 3 og andre retligt normerede regler om sagsbehandlingstid og personalets optræden m.v.

Klager over bistandsudøvelsen, hvorved forstås den faktiske gennemførelse af myndighedernes opgaver efter den sociale lovgivning, og de beslutninger, der skal træffes i forbindelse med denne.

Der henvises til Klagevejledning på det sociale område, Den Sociale Ankestyrelse, 1998, s. 10 ff.

6) RI'ens sammensætning

Den Sociale Ankestyrelse består af en styrelseschef, en vicedirektør og et antal ankechefer samt et antal beskikkede medlemmer, der udpeges af socialministeren. Styrelseschefen, vicedirektører og ankechefer skal have bestået juridisk, statsvidenskabelig eller økonomisk eksamen eller dermed ligestillet eksamen, jf. § 51 i retssikkerhedsloven.

Socialministeren udpeger medlemmerne og stedfortrædere for hver efter indstilling fra:

- 1) Dansk Arbejdsgiverforening
- 2) Landsorganisationen i Danmark
- 3) Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
- 4) Amtsrådsforeningen i Danmark
- 5) Kommunernes Landsforening
- 6) De Samvirkende Invalideorganisationer
- 7) Københavns Kommune
- 8) Frederiksberg Kommune, jf. § 52

Til ankestyrelsen knyttes sagkyndige som konsulenter.

Ankestyrelsen træffer afgørelse i de enkelte sager på et møde, hvori der deltager to medlemmer og en ankechef, der er formand, jf. § 53, stk. 1, i retssikkerhedsloven.

Ved afgørelser med udvidet votering deltager i mødet to medlemmer og to ankechefer, hvoraf den ene er formand, jf. § 55.

Efter § 55, stk. 2, skal udvidet votering benyttes i sager om:

- 1) Afgørelser truffet af børn og unge-udvalget, jf. § 62 i lov om social service
- 2) Afgørelser, der er udsat med henblik på udvidet votering, jf. § 53, stk. 3, i retssikkerhedsloven
- 3) Andre sager, som styrelseschefen beslutter har principiel eller generel betydning

Efter § 56, stk. 1, kan styrelseschefen, når en sag har principiel eller generel betydning, beslutte, at afgørelsen skal træffes i et møde, hvor styrelseschefen eller vicedirektøren er formand, og hvor der i øvrigt deltager to medlemmer og to ankechefer.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Det er kun den person, som afgørelsen vedrører, der kan klage over afgørelsen, jf. § 60 i retssikkerhedsloven. Dette udelukker ikke, at en partsrepræsentant kan klage på vegne af parten, jf. forvaltningslovens § 8.

Efter § 123, stk. 2, i lov om social service er forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 18 år, berettiget til at indbringe en afgørelse efter lovens § 62 for ankestyrelsen.

Afgørelser vedrørende afbrydelse af forbindelse mellem forældre og barn og brev- og telefonkontrol (§ 57, stk. 3 og § 108, stk. 2), der angår den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, kan tillige af denne indbringes for ankestyrelsen. Endvidere kan plejeforældre indbringe afgørelser efter § 64, stk. 4, vedrørende flytning eller hjemtagelse, jf. § 123, stk. 2.

Den Sociale Ankestyrelse kan af egen drift eller på grundlag af en underretning efter servicelovens § 47, stk. 3, pålægge kommunen at iværksætte og gennemføre en undersøgelse. Ankestyrelsen kan endvidere efter servicelovens § 47, stk. 3, pålægge kommunen at iværksætte støtteforanstaltninger efter servicelovens § 47, stk. 3. Endelig kan ankestyrelsen ligeledes efter servicelovens § 47, stk. 3, træffe afgørelse efter servicelovens §§ 39, 42 og 44 og pålægge kommunen at gennemføre afgørelsen.

Endvidere kan styrelseschefen efter servicelovens § 45, stk. 5, give kommunerne pålæg om iværksættelse af en foreløbig afgørelse om tvangsmæssige foranstaltninger efter servicelovens §§ 39, 42, 44, § 57, stk. 3, § 64, stk. 4, og § 108, stk. 2.

For så vidt angår klager over kommunens afgørelser efter lov om offentlig sygesikring og lov om sygehusvæsenet fremgår det ikke af lovgrundlaget, hvem der er klageberettiget. Den Sociale Ankestyrelse har oplyst, at det efter styrelsens praksis er den, som afgørelsen vedrører, der anses for at være klageberettiget.

Ankestyrelsen har pligt til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som efter de sociale love kan indbringes for styrelsen og de sociale nævn, træffes i overensstemmelse med lovgivningen. Som led i denne koordinering vejleder styrelsen om ankeinstansernes praksis og styrelsen følger kommunernes, amtskommunernes og de sociale nævns praksis. Ankestyrelsen kan indhente sager til gennemsyn, men kan ikke som led i praksiskoordineringen tage underinstansernes afgørelser op af egen drift, jf. retssikkerhedslovens §§ 76 og 79 og retssikkerhedsbekendtgørelsens § 24.

b) Klage til Den Sociale Ankestyrelse skal ske inden fire uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. § 67, stk. 1, i retssikkerhedsloven, § 123 i lov om social service, § 9, stk. 1, i lov om sygehusvæsenet og § 24, stk. 7, i lov om offentlig sygesikring.

c) Chefen for ankestyrelsen kan se bort fra, at fristerne ikke er overholdt, når der er særlig grund hertil, jf. § 67, stk. 2, i retssikkerhedsloven, § 9, stk. 1, i lov om sygehusvæsenet og § 24, stk. 7, i lov om offentlig sygesikring.

I Den Sociale Ankestyrelses vejledning om klageregler på det sociale område er det nævnt, at en myndigheds tilsidesættelse af sin vejledningspligt kan bevirke dispensation fra klagefristen. Det samme gælder, hvor myndigheden i øvrigt har begået fejl eller forsømmelser. Endvidere kan det ifølge vejledningen ikke udelukkes, at en hjælpers forhold efter en konkret vurdering kan bevirke dispensation.

d) En klage over en afgørelse har ikke opsættende virkning, jf. § 72 i retssikkerhedsloven.

Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen har en myndighed dog fortsat mulighed for at give sine egne afgørelser

opsættende virkning.

Efter § 123, stk. 3, i serviceloven kan styrelschefen under ganske særlige omstændigheder bestemme, at en afgørelse truffet af børn og unge-udvalget ikke må iværksættes, før ankestyrelsen har truffet afgørelse i sagen.

Der er ikke i lov om offentlig sygesikring og lov om sygehusvæsenet fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning. Det er oplyst, at klager over afgørelser efter disse love ikke har opsættende virkning.

e) Klage i henhold til retssikkerhedsloven skal altid sendes til den myndighed, som har truffet afgørelsen, jf. retssikkerhedsloven § 66, stk. 1.

Inden en klage behandles, skal den myndighed, som har truffet afgørelsen, vurdere, om der er grundlag for at give klageren helt eller delvist medhold, jf. retssikkerhedslovens § 66, stk. 1. Denne bestemmelse gælder ikke for afgørelser truffet af børn og unge-udvalget.

Der er herudover ikke formkrav til klager.

f) En klage over en foreløbig afgørelse truffet af børn og unge-udvalget efter § 45, stk. 3, i lov om social service kan ikke behandles af ankestyrelsen, så længe der verserer en sag om anbringelse efter § 42 for børn og unge-udvalget, jf. § 123, stk. 1, i lov om social service.

8) RI'ens funktion

a) Ankestyrelsen træffer som hovedregel afgørelse i de enkelte sager på et møde. Hvilke mødedeltagere, som træffer afgørelse i de enkelte sager, fremgår af pkt. 6.

I møderne deltager herudover, uden stemmeret, lægefaglige konsulenter med særligt kendskab til de forhold, som sagerne vedrører.

Sager kan, hvis de ikke skønnes at give anledning til tvivl, efter ankechefens bestemmelse afgøres ved forenklet mødebehandling. Sagen udsendes i så fald til medlemmerne med indstilling om afgørelse og kan kun kræves drøftet på mødet, hvis et medlem giver meddelelse herom, så vidt muligt senest tre hverdage før det fastsatte møde.

Der er som hovedregel en til flere af denne type afgørelser på hver mødedagsorden. Hvis et medlem ønsker en sag drøftet, vil der i praksis kunne ske en drøftelse, selv om ankestyrelsen ikke har fået en meddelelse herom i forvejen.

Med retssikkerhedsloven blev der i § 53, stk. 2, indført en hjemmel til, at en sag, der er egnet til at blive afgjort, uden at der afholdes et møde, kan blive afgjort ved skriftlig votering. Styrelsen sender i disse sager en indstilling til medlemmerne om, hvad afgørelsen bør gå ud på. Hvis et medlem ikke ønsker at afgøre sagen på dette grundlag, skal sagen behandles på et møde, jf. § 53, stk. 2, i retssikkerhedsloven.

I de sager, som afgøres ved skriftlig votering, er der til indstillingen vedlagt et udkast til udformning af afgørelse med begrundelse.

Formanden kan beslutte, at en afgørelse ikke skal have virkning, hvis formanden skønner, at der er tvivl om, at afgørelsen er lovlig. Sagen skal herefter behandles i et møde med udvidet votering, jf. § 53, stk. 3. Om udvidet votering se pkt. 6.

På møderne, hvor afgørelser truffet af børn og unge-udvalget skal prøves, jf. § 62 i lov om social service, sker der altid en drøftelse af sagerne, idet der er adgang til fremmøde efter servicelovens § 62, stk. 2 og 3.

Vedrørende lov om offentlig sygesikring og lov om sygehusvæsenet kan skriftlig votering anvendes, men har ikke været anvendt.

b) Der er ikke i retssikkerhedsloven, i retssikkerhedsbekendtgørelsen, i lov om offentlig sygesikring eller i lov om sygehusvæsenet fastsat regler om mulighed for foretræde og/eller mundtlig behandling.

Der er ikke efter praksis mødeoffentlighed.

Der gælder dog særlige regler for så vidt angår tvangsmæssige indgreb over for børn, idet indehaveren af forældremyndigheden, barnet eller den unge, advokaten og en eventuel bisidder for forældremyndighedens indehaver eller barnet eller den unge skal have mulighed for at udtale sig over for ankestyrelsen, jf. servicelovens § 62, stk. 2 og 3.

c) Det fremgår af retssikkerhedslovens § 12, stk. 2, at ankestyrelsen kan forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018.

Der er ikke i styrelsens praksis fundet eksempler på, at bestemmelsen er blevet benyttet.

Vedrørende behandlingen af sager, hvor børn og unge-udvalget har truffet afgørelser, gælder særlige bestemmelser om adgang til fremmøde, jf. servicelovens § 62, stk. 2 og 3. Der gælder endvidere særlige bestemmelser om adgang til gratis advokatbistand, jf. servicelovens § 60, stk. 2-4.

d) Formanden for et ankemøde kan beslutte, at en afgørelse ikke skal have virkning, hvis formanden skønner, at der er tvivl om, hvorvidt afgørelsen er lovlig. Sagen skal herefter behandles i et møde med udvidet votering, jf. § 53, stk. 3, i retssikkerhedsloven.

Chefen for ankestyrelsen har kompetence til at se bort fra, at fristen for indgivelse af klage ikke er overholdt, jf. § 67, stk. 2, i retssikkerhedsloven, § 24, stk. 7, i lov om offentlig sygesikring og § 9, stk. 1, i lov om sygehusvæsenet.

Styrelseschefen kan, når en sag har principiel eller generel betydning, beslutte, at en afgørelse skal træffes i et møde, hvor styrelseschefen eller vicedirektøren er formand, og hvor der i øvrigt deltager to medlemmer og to ankechefer, jf. § 56, stk. 1.

Styrelseschefen kan under ganske særlige omstændigheder bestemme, at en af børn og ungeudvalget truffet afgørelse, der er indbragt for ankestyrelsen, ikke må iværksættes, før ankestyrelsen har truffet afgørelse i sagen, jf. § 123, stk. 3, i lov om social service.

Styrelseschefen kan efter servicelovens § 45, stk. 5, give kommunerne pålæg om iværksættelse af en foreløbig afgørelse om tvangsmæssige foranstaltninger efter servicelovens §§ 39, 42, 44, § 57, stk. 3, § 64, stk. 4, og § 108, stk. 2.

e) Afslag på behandling af en sag på grund af overskridelse af ankefristen træffes i praksis af sekretariatet, det vil sige af ankestyrelsen uden at blive forelagt på et ankemøde eller for styrelseschefen.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Ifølge Den Sociale Ankestyrelses vejledning om klageregler på det sociale område efterprøver ankestyrelsen sagens faktiske omstændigheder.

Der sker generelt for alle ankestyrelsens sagsområder en efterprøvelse af sagens faktiske omstændigheder, herunder af om sagen er tilstrækkeligt oplyst. Hvis sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, indhentes eventuelle supplerende oplysninger, eller, hvis der er tale om, at en væsentlig del af beslutnings-

grundlaget mangler, hjemvises sagen til underinstansen med henblik på indhentelse af supplerende oplysninger og fornyet afgørelse.

c) Den Sociale Ankestyrelse kan kun, når der foreligger særlige omstændigheder, efterprøve det skøn, der indgår i en afgørelse truffet af en amtskommune eller en kommune, jf. § 69 i retssikkerhedsloven.

Bestemmelsen er en videreførelse af den hidtidige bestemmelse i bistandslovens § 15, stk. 5, hvorefter ankestyrelsen kun kunne tilsidesætte en kommunal skønsmæssig afgørelse, hvis skønnet var ulovligt eller åbenbart urimeligt.

Bestemmelsen er formuleret således, at gældende ret videreføres, således som denne er fastlagt i domstolenes og ombudsmandens praksis, jf. pkt. 6.3 i de almindelige bemærkninger til forslaget til retssikkerhedsloven.

Ankestyrelsen prøver således altid, om underinstansen har udøvet skønnet lovligt. Heri indgår navnlig, om sagens faktiske omstændigheder er rigtige, om der eventuelt er taget hensyn til ulovlige kriterier, om underinstansen har foretaget en konkret individuel afvejning af sagens omstændigheder, og om lighedsgrundsætningen er fulgt.

Ankestyrelsen har også – i et vist omfang – adgang til at tilsidesætte en afgørelse efter en rimelighedsvurdering. Ankestyrelsen foretager desuden en selvstændig vurdering af sagkyndige skøn.

Afgørelser truffet af børn og unge-udvalget er ikke omfattet af denne regel idet udvalget er en selvstændig (kommunal) forvaltningsmyndighed med egen kompetence, jf. retssikkerhedslovens §§ 18-20, hvortil der er en selvstændig adgang til at indbringe afgørelser for ankestyrelsen, jf. servicelovens § 123. I forhold til disse afgørelser foretager ankestyrelsen en fuld prøvelse, herunder også en prøvelse af skønnet.

For så vidt angår afgørelser i henhold til lov om offentlig sygesikring og lov om sygehusvæsenet foretager ankestyrelsen et selvstændigt skøn. Der er således ikke lovmæssige begrænsninger i udøvelsen af skønnet.

d) Ankestyrelsen forholder sig selvstændigt til faglige vurderinger, herunder hovedsagelig lægefaglige vurderinger, som derfor ikke uden videre lægges

til grund, uanset de indgår i en skønsmæssig vurdering, jf. pkt. 6.3 i de almindelige bemærkninger til forslaget til retssikkerhedsloven.

Der er ikke forskel på ankestyrelsens vurdering af sager efter lov om offentlig sygesikring og lov om sygehusvæsenet i forhold til øvrige sager.

e) Ankestyrelsen tager altid stilling til, om der er begået sagsbehandlingsfejl i underinstansen, herunder f.eks. overtrædelse af forvaltningslovens regler, som kan være af betydning for sagens afgørelse.

Andre former for sagsbehandlingsfejl i form af tilsidesættelse af god forvaltningsskik – f.eks. for lang sagsbehandlingstid – påtales eventuelt.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Den Sociale Ankestyrelses afgørelser efter retssikkerhedsloven kan gå ud på afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring af den afgørelse, der er klaget over, jf. § 68, stk. 2, i retssikkerhedsloven.

Det sker i nogle tilfælde, at ankestyrelsen tiltræder underinstansens afgørelse, men samtidig tilbagesender sagen til underinstansen med henblik på, at underinstansen f.eks. udregner en ydelse eller tager stilling til, om omstændigheder, som er indtruffet efter underinstansens afgørelse, kan begrunde, at underinstansen behandler sagen på ny.

Den Sociale Ankestyrelses reaktionsmuligheder er de samme i sager, hvor der er truffet afgørelse efter lov om offentlig sygesikring eller lov om sygehusvæsenet, som i de øvrige sager.

Den Sociale Ankestyrelse kan herudover af egen drift eller på grundlag af en underretning efter servicelovens § 47, stk. 3, pålægge kommunen at iværksætte og gennemføre undersøgelser. Ankestyrelsen kan endvidere efter servicelovens § 47, stk. 3, pålægge kommunen at iværksætte støtteforanstaltninger efter servicelovens § 47, stk. 3. Endelig kan ankestyrelsen ligeledes efter servicelovens § 47, stk. 3, træffe afgørelse efter servicelovens §§ 39, 42 og 44 og pålægge kommunen at gennemføre afgørelsen.

Endvidere kan styrelseschefen efter servicelovens § 45, stk. 5, give kommunerne pålæg om iværksættelse af en foreløbig afgørelse om tvangsmæssige

foranstaltninger efter servicelovens §§ 39, 42, 44, § 57, stk. 3, § 64, stk. 4, og § 108, stk. 2.

b) Det følger af § 68, stk. 1, i retssikkerhedsloven, at Den Sociale Ankestyrelse ikke er bundet af parternes påstande og er uafhængig af instruktioner vedrørende afgørelsen af den enkelte sag.

Af § 72, stk. 2, fremgår det, at hvis ankestyrelsen ændrer en afgørelse til skade for ansøgeren, træffes der samtidig beslutning om, fra hvilket tidspunkt ændringen skal ske.

Ankestyrelsen har således adgang til reformatio in pejus, når den træffer afgørelse efter retssikkerhedsloven.

Ankestyrelsen har også for så vidt angår sager, hvor der træffes afgørelse efter lov om offentlig sygesikring eller lov om sygehusvæsenet, adgang til reformatio in pejus. Styrelsen er dog i forhold til alle sagstyper tilbageholdende med at frakende borgere ydelser i de tilfælde, hvor borgeren selv har indsendt en klage.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Den Sociale Ankestyrelses afgørelser efter retssikkerhedsloven kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 50 i retssikkerhedsloven.

Lov om offentlig sygesikring og lov om sygehusvæsenet indeholder ikke regler om, hvorvidt ankestyrelsens afgørelser efter disse love kan indbringes for anden administrativ myndighed. Ankestyrelsen har oplyst, at disse afgørelser heller ikke kan rekurreres.

b) Ankestyrelsens afgørelser om foranstaltninger over for børn og unge efter § 123 i lov om social service kan ved henvendelse til ankestyrelsen inden fire uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, kræves forelagt for landsretten, jf. § 124 i lov om social service.

Ankestyrelsens afgørelse skal i disse sager foreligge inden otte uger efter, at klagen er modtaget. Ankestyrelsen skal samtidig med afgørelsen oplyse om adgangen til at forlange, at sagen forelægges for domstolene, og om fristen herfor.

12) RI'ens praksis m.v.

Oplysningerne vedrører Den Sociale Ankestyrelses samlede sagsantal, jf. dog pkt. a. Det er ikke i øvrigt oplyst, hvor stor en del der vedrører klager over amtskommuner og kommuner, og hvorvidt behandlingen af disse sager i relation til de stillede spørgsmål typisk afviger fra den samlede sagsportefølje.

Det bemærkes, at lovgrundlaget for Den Sociale Ankestyrelses behandling af klager er væsentligt ændret siden 1996, idet bistandsloven er blevet afløst af lov om social service, lov om aktiv socialpolitik og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

a) 9.046 (bortset fra arbejdsskadesager og sager fra Grønland og Færøerne). Klager over kommuner og amtskommuner udgjorde i 1996 2.379 sager.

b) 243.

c) 2.801.

d) 6.001.

e) b) 23 dage, c) 19 dage og d) 123 dage.

f) 1 (ultimo marts 1999).

g) Ej oplyst.

h) Ej oplyst.

i) 0.

j) 0.

k) Alle realitetsbehandlede sager (se pkt. d) er behandlet på et ankemøde.

l) 5.039.

m) 867 (811 blev ændret og 56 blev delvist ændret).

n) Se pkt. m.

o) 95.

p) 0.

q) Ej oplyst.

r) Ej oplyst.

s) Ej oplyst.

t) Tjenestemandsansatte chefer	14,00 årsværk
Chefer og souschefer (AC)	14,00
AC, øvrige	94,14
HK	63,69
Elever (HK)	3,00
Studenter (HK)	1,22
TAT	12,79
Kantinepersonale	2,00
Elev (kantine)	1,00
Lægekonsulenter	5,04
I alt	210,88
Beskikkede medlemmer	78 personer.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Ankestyrelsen offentliggør i anonymiseret form afgørelser truffet i principielle og generelle sager. Offentliggørelsen sker gennem udsendelse af Sociale Meddelelser, som udsendes hver måned til kommuner, sociale nævn og andre med afgørelseskompetence på de lovområder, inden for hvilke ankestyrelsen behandler klager.

Resuméer af samtlige gældende Sociale Meddelelser udsendes årligt i praksisoversigter på de enkelte lovområder. Der udsendes praksisoversigter på områderne Aktiv Socialpolitik, Social Service, Retssikkerhed og administration på det sociale område, Social Pension, Arbejdsskade og Sygedagpenge. Praksisoversigterne er systematisk opbygget i paragraforden og med udførlige registre.

Nyt fra Ankestyrelsen er et nyhedsbrev, som udkommer 5-6 gange om året. Bladet indeholder artikler om ny lovgivning og praksis på det sociale område. En vigtig del af bladet er uddybende artikler om vigtige principielle afgørelser og et tillæg, der ajourfører praksisoversigterne med tilføjelser af de seneste Sociale Meddelelser og med samme systematik og opstilling som i praksisoversigterne.

Ankestyrelsen laver med jævne mellemrum praksisundersøgelser, hvor et antal sager fra underinstanserne undersøges for at afdække eventuelle forskelle i praksis. Undersøgelsesresultater indgår i løbende dialog med underinstanserne og offentliggøres i udførlige rapporter.

Der afholdes i løbet af året en række møder med samarbejdspartnere og underinstanser, hvor fælles problemstillinger drøftes, og ankestyrelsen orienterer om sin seneste praksis.

Gennem deltagelse i undervisningsprojekter er ankestyrelsen medvirkende til udbredelse af sin praksis.

Som sekretariat for Det Centrale Koordineringsudvalg er ankestyrelsen med til at tilrettelægge de overordnede rammer for kommunernes initiativer på det social område.

I øvrigt:

Den Sociale Ankestyrelse har tilkendegivet, at ankeadgangen og ankevejene i sygesikrings- og sygehuslovssagerne bør vurderes nærmere.

Det forekommer ifølge Den Sociale Ankestyrelse ikke hensigtsmæssigt – set i relation til det sociale område – at ankestyrelsen bevarer 2. instansbehandling på en del af sundhedsområdet, som styrelsen ikke i øvrigt er involveret i, når den direkte ankeadgang til styrelsen på det sociale område er afskåret i forbindelse med socialreformen pr. 1. juli 1998.

Hvis den nuværende ankeadgang opretholdes, finder ankestyrelsen, at der bør indføres en remonstrationsordning, hvor amtskommunerne bør genvurdere disse sager, forinden de sendes til styrelsen.

De sociale nævn

1) Rekursinstans (RI) nr. 21

2) RI'ens navn

De sociale nævn.

3) Oprettet pr.

1. juli 1998.

4) Nuværende lovgrundlag

De sociale nævn afløser dagpengeudvalget, oprettet pr. 1. april 1973, det sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævnet, oprettet pr. 1. juli 1975.

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 540 af 21. juli 1998) (retssikkerhedsloven) kap. 10 og bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område (bekendtgørelse nr. 11 af 8. januar 1998 som ændret ved bekendtgørelse nr. 160 af 5. marts 1998).

Med vedtagelsen af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område er reglerne vedrørende klage til de sociale nævn med enkelte undtagelser samlet i én lov.

Kommunalbestyrelser og amtsråds afgørelser efter følgende love er ifølge § 1 i retssikkerhedsbekendtgørelsen omfattet af retssikkerhedsloven på det sociale område:

Lov om social service (lovbekendtgørelse nr. 581 af 6. august 1998) § 121.

Lov om delpension (lovbekendtgørelse nr. 226 af 5. april 1991 som senest ændret ved lov nr. 980 af 17. december 1997) § 17.

Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag (lovbekendtgørelse nr. 707 af 25. august 1995 som ændret ved lov nr. 980 af 17. december 1997 og lov nr. 1109 af 29. december 1997) § 22, stk. 2.

Lov om aktiv socialpolitik (lovbekendtgørelse nr. 707 af 29. september 1998) § 98.

Lov om social pension (lovbekendtgørelse nr. 22 af 14. januar 1998) § 50, stk. 1.

Lov om en børnefamilieydelse (lovbekendtgørelse nr. 791 af 1. oktober 1995 som senest ændret ved lov nr. 980 af 17. december 1997) § 5, stk. 2, jf. lov om børnetilskud § 22, stk. 2.

Lov om integration af udlændinge i Danmark (lov nr. 474 af 1. juli 1998) § 53, stk. 2 og 3.

Lov om boliger for ældre og personer med handicap (lovbekendtgørelse nr. 143 af 26. februar 1998) § 17, stk. 7.

Lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. (lovbekendtgørelse nr. 145 af 26. februar 1998) § 63, stk. 2.

Lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel (lovbekendtgørelse nr. 632 af 22. juli 1997 som senest ændret ved lov nr. 468 af 1. juli 1998) § 32, stk. 1.

Lov om folkeskolen (lovbekendtgørelse nr. 561 af 25. juni 1997) § 51, stk. 3, jf. bekendtgørelse om forældrebetaling for ophold i dagtilbud til børn (bekendtgørelse nr. 5 af 7. januar 1998).

Det sociale nævn træffer også afgørelser vedrørende klager over kommunalbestyrelser efter love, som ikke er omfattet af reglerne i retssikkerhedsloven. Det sociale nævn træffer således endvidere afgørelse i henhold til:

Lov om inddrivelse af underholdsbidrag (lovbekendtgørelse nr. 631 af 15. september 1986 som senest ændret ved lov nr. 980 af 17. december 1997) § 23 a.

Lov om offentlig sygesikring (lovbekendtgørelse nr. 77 af 31. januar 1994 som senest ændret ved lov nr. 980 af 17. december 1997) § 24, stk. 4.

Lov om individuel boligstøtte (lovbekendtgørelse nr. 167 af 12. marts 1998) § 73, stk. 1, bekendtgørelse om indsendelse og behandling af klager over afgørelser truffet af kommuner i medfør af lov om individuel boligstøtte og om genvurdering i forbindelse med klager (bekendtgørelse nr. 296 af 20. maj 1998).

5) Sagstyper

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Socialministeriet er ressortministerium:

Lov om social service: Klager over amtskommuners og kommuners afgørelser om optagelse i et særligt dag- og klubtilbud, jf. § 17 og 24, om tilskud til forældre, der vælger privat pasning, jf. § 26, om tilskud til forældre med børnepasningsorlov, jf. § 27, om dækning af merudgifter, jf. §§ 28 og 29, om personlig pleje og hjælp, jf. §§ 30 og 31, om fastsættelse af og ophør af foranstaltninger vedrørende børn, jf. §§ 40, 41 og 46, om udarbejdelse af plan og valg af anbringelsessted, jf. §§ 53, 55, stk. 1, og § 56, om samvær med anbragt barn, jf. § 57, stk. 1 og 2, om advokatbistand, aktindsigt m.v., jf. §§ 60 og 61, om tilladelse til at drive private pasningsordninger, jf. § 63, om privat døgnpleje, jf. § 64, om husvilde, jf. § 66, om tilbud om hjælp, omsorg og pleje, jf. §§ 71-73, om kontante tilskud m.v., jf. §§ 76 og 77, om ledsagelse og kontaktperson, jf. §§ 78-80, om dækning af nødvendige merudgifter, jf. § 84, om beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud, jf. kap. 17, om optagelse i boformer, jf. kap. 18, om hjælpemidler, boligindretning og befordring, jf. kap. 19, om godtgørelse m.v. ved pasning af døende, jf. kap. 20, og om tilbagebetaling, jf. §§ 119 og 120.

Afgørelser, hvor klageadgangen er afskåret: Kommuners beslutninger om dagplejeres pasning af egne børn, jf. § 10, stk. 2, om optagelse i dagtilbud, jf. § 12, om optagelse i og udmeldelse af klubber m.v., jf. § 21, om godkendelse af opholdssteder for børn, jf. § 49, om tilskud til generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte, jf. § 65, og om støtte til individuel befordring, jf. § 103.

Afgørelser truffet af børn og unge-udvalget efter lovens § 62 om foranstaltninger over for børn og unge kan kun indbringes for Den Social Ankestyrelse, jf. § 123.

Lov om delpension: Klager over kommunalbestyrelses afgørelser om ret til pension, jf. § 5.

Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag: Klager over kommuners afgørelser om udbetaling af børnetilskud, jf. §§ 1 til 10, om udbetaling af ydelser til særlige grupper af børn, jf. § 10 a og 10 b, om forskudsvis udbetaling af børnebidrag, jf. §§ 11-21.

Lov om aktiv socialpolitik: Klager over kommuners afgørelser om kontanthjælp og aktivering, jf. kap. 4, om

revalidering, jf. kap. 6, om fleksjob og skånejob med løntilskud m.v., jf. kap. 7, om hjælp til anskaffelse af værktøj og arbejdsredskaber, jf. kap. 8, om hjælp i særlige tilfælde, jf. kap. 10, om udbetaling af hjælp, jf. kap. 11, og om tilbagebetaling af hjælp, jf. kap. 12.

Lov om social pension: Klager over kommuners afgørelser i sager om tildeling af pension (folkepension, førtidspension, invaliditetsydelse og særlige tillæg), jf. § 20 og § 20 a, om beregning, jf. kap. 4, om udbetaling, jf. kap. 5, og om fastsættelse og tilbagebetaling m.v., jf. kap. 6.

Lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel: Kommuners afgørelser om ret til dagpenge under sygdom (lovens afsnit II og III) og om ret til dagpenge ved graviditet, barsel og adoption (afsnit IV) samt ved arbejdsskader (afsnit V, kap. 9).

Justitsministeriet er ressortministerium:

Lov om inddrivelse af underholdsbidrag: Klager over kommuners afgørelser om inddrivelse af underholdsbidrag, jf. § 2.

Afgørelser om lønindeholdelse, jf. § 5, og om inddrivelse ved udpantning, jf. § 4, kan dog ikke indbringes for de sociale nævn.

Sundhedsministeriet er ressortministerium:

Lov om offentlig sygesikring: Klager over kommunalbestyrelses afgørelser i sager om ydelse af begravelseshjælp, jf. § 16, samt befordringsgodtgørelse efter lovens kap. 3.

Afgørelser, hvor klageadgangen er afskåret: Kommunalbestyrelses afgørelser om supplerende hjælp, jf. § 13.

Skatteministeriet er ressortministerium:

Lov om børnefamilieydelse: Kommunalbestyrelses afgørelser om udbetaling af børnefamilieydelse, jf. § 4, stk. 1.

By- og Boligministeriet er ressortministerium:

Lov om individuel boligstøtte: Kommunalbestyrelses afgørelser om boligsikring, boligydelse, lån til betaling af beboerindskud, forudbetalt leje, depositum eller boligandel i privat andelsboligforening, jf. §§ 55-57, 60 a, 64 b, 66 og 67.

Afgørelser, hvor klageadgangen er afskåret: Kommunalbestyrelses afgørelser om fastsættelse af udgiften til varme, varmt vand eller elforbrug, jf. § 10, stk. 2 og 3, om, hvorvidt der foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde en højere boligstøtte, jf. § 23, stk. 3, om udbetaling af boligstøtte, jf. § 42, stk. 2, og om afskrivning af tilbagebetalingskrav, jf. § 51.

Lov om boliger for ældre og personer med handicap: Kommunalbestyrelses afgørelser vedrørende anvisning af ældreboliger, jf. § 17, stk. 1 og 7.

Afgørelser, hvor klageadgangen er afskåret: Kommunalbestyrelses afgørelse om tilvejebringelse af boliger, jf. § 17, stk. 8, om fastsættelse af lejen, jf. § 18, og om godkendelse af regnskab, jf. § 23, stk. 5.

Lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v.: Kommunalbestyrelses afgørelser om anvisning af almene ældreboliger, jf. §§ 54, 57 og 58.

Indenrigsministeriet er ressortministerium:

Lov om integration af udlændinge i Danmark: Kommunalbestyrelses afgørelser om boliganvisning, jf. §§ 12-14, vedrørende introduktionsprogrammet, jf. kap. 4, vedrørende introduktionsydelse, jf. kap. 5, vedrørende hjælp i særlige tilfælde, jf. kap. 6, om udbetaling af hjælp og tilbagebetaling, jf. kap. 7, og om oprettelse af et integrationsråd, jf. § 42, stk. 1.

Afgørelser, hvor klageadgangen er afskåret: Kommunalbestyrelses afgørelser om udpegning af medlemmer af

integrationsrådet, jf. § 42.

Undervisningsministeriet er ressortministerium:

Folkeskoleloven: Kommunalbestyrelses afgørelser om søskendemoderation og om fripladser, jf. § 50, stk. 2.

Klager, der generelt ikke kan behandles af de sociale nævn: Klager over det generelle serviceniveau i kommuner og amtskommuner, herunder hvilke tilbud og pladser, der skal være til rådighed i kommunen og amtskommunen, og taksterne for tilbudene, jf. § 60, stk. 2, i retssikkerhedsloven.

Klager over sagsbehandlingstid, bortset fra § 3 og andre retligt normerede regler om sagsbehandlingstid, og personalets optræden m.v.

Klager over bistandsudøvelsen behandles ikke af de sociale nævn. Ved bistandsudøvelsen forstås den faktiske gennemførelse af myndighedernes opgaver efter den sociale lovgivning og de beslutninger, der skal træffes i forbindelse med denne.

Der henvises til Klagevejledning på det sociale område, Den Sociale Ankestyrelse, 1998, s. 10 ff.

6) RI'ens sammensætning

I hvert amt nedsættes et socialt nævn. Statsamtmanden er formand for nævnet, jf. § 45 i retssikkerhedsloven.

Nævnet består i øvrigt af fem medlemmer. Socialministeren udpeger medlemmerne og stedfortrædere for hver efter indstilling fra

- 1) kommuneforeningen i amtet,
- 2) amtskommunen,
- 3) Landsorganisationen i Danmark,
- 4) Dansk Arbejdsgiverforening og
- 5) De samvirkende invalideorganisationer.

For Københavns og Frederiksberg Kommuner nedsættes et socialt nævn, hvor direktøren for Den Sociale Sikringsstyrelse er formand. Medlemmerne udpeges på samme måde som i de øvrige sociale nævn, dog således at den kommunale og amtskommunale indstilling foretages af Københavns og Frederiksberg Kommuner i fællesskab.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Det er kun den person, som afgørelsen vedrører, der kan klage over afgørelsen, jf. § 60 i retssikkerhedsloven.

I forhold til afgørelser truffet i medfør af lov om offentlig sygesikring, lov om inddrivelse af underholdsbidrag og lov om individuel boligstøtte er det den eller de personer, som afgørelsen vedrører, der er klageberettiget.

Det sociale nævn har pligt til inden for sit område at koordinere, at afgørelser, som efter de sociale love kan indbringes for de sociale nævn, træffes i overensstemmelse med lovgivningen. Som led i denne koordinering vejleder nævnet om ankeinstansernes praksis og nævnet følger kommunens, amtskommunens og de øvrige sociale nævns praksis. Det sociale nævn kan indhente sager til gennemsyn, men kan ikke som led i praksiskoordineringen tage underinstansernes afgørelser op af egen drift, jf. retssikkerhedslovens §§ 78 og 79 og retssikkerhedsbekendtgørelsens § 24.

b) Klage til det sociale nævn skal ske inden fire uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. § 67 i retssikkerhedsloven, § 73, stk. 4, i lov om individuel boligstøtte, og § 24, stk. 7, i lov om offentlig sygesikring.

For så vidt angår klager over afgørelser truffet i medfør af lov om inddrivelse af underholdsbidrag er der ikke fastsat en klagefrist.

c) Formanden for det sociale nævn kan se bort fra, at fristerne ikke er overholdt, når der er særlig grund hertil, jf. § 67, stk. 2, i retssikkerhedsloven.

I Den Sociale Ankestyrelses vejledning om klage regler på det sociale område er det nævnt, at en myndigheds tilsidesættelse af sin vejledningspligt kan bevirke dispensation fra klagefristen. Det samme gælder, hvor myndigheden i øvrigt har begået fejl eller forsømmelser. Endvidere kan det ifølge vejledningen ikke udelukkes, at en hjælpers forhold efter en konkret vurdering kan bevirke dispensation. Der foretages i øvrigt altid en konkret vurdering af grundlaget for at bortse fra en fristoverskridelse.

Der henvises herved til pkt. 15.e i vejledningen.

Efter § 73, stk. 4, i lov om individuel boligstøtte og § 24, stk. 7, i lov om offentlig sygesikring kan det sociale nævn, når der er særlige grunde hertil, se bort fra fristen.

Med hensyn til disse lovregler gælder, at de administreres ud fra de samme kriterier, som ved afgørelser i henhold til § 67, stk. 2, i retssikkerhedsloven.

For så vidt angår lov om inddrivelse af underholdsbidrag henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

d) En klage over en afgørelse har ikke opsættende virkning, jf. § 72 i retssikkerhedsloven.

Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen har en myndighed dog fortsat mulighed for at give sin egne afgørelser opsættende virkning. Herudover kan det sociale nævn behandle 1. instansens eventuelle afslag på at tillægge en klage til nævnet opsættende virkning.

For så vidt angår lov om individuel boligstøtte kan klager over boligstøtteafgørelser fortsat tillægges opsættende virkning, jf. Boligministeriets meddelelse nr. 4050 af 4. juni 1998.

Der er ikke i lov om offentlig sygesikring og lov om inddrivelse af underholdsbidrag fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.

Disse regler administreres imidlertid på samme måde som afgørelser i henhold til § 72 i retssikkerhedsloven.

e) Klagen skal sendes til den myndighed, som har truffet afgørelsen, jf. § 66, stk. 1, i retssikkerhedsloven samt § 1 i bekendtgørelse om indsendelse og behandling af klager over afgørelser truffet af kommuner i medfør af lov om individuel boligstøtte og om genvurdering i forbindelse med klager.

En klage over en kommunalbestyrelses afgørelse vedrørende personlig hjælp, omsorg og pleje efter servicelovens §§ 71-73 kan først indbringes for det sociale nævn, når klagen har været behandlet af klagerådet, og kommunalbestyrelsen har taget stilling til klagerådets indstilling, jf. servicelovens § 75.

Der er ikke i lov om offentlig sygesikring og lov om inddrivelse af underholdsbidrag formkrav i forbindelse med indgivelse af klager.

f) Efter § 98 i lov om aktiv socialpolitik kan nævnet ved behandling af en klage over en kommunes afgørelse om udbetaling af godtgørelse efter lovens § 38 alene tage stilling til, om afgørelsen er i overensstemmelse med de retningslinier, som kommunen har fastsat.

8) RI'ens funktion

a) Nævnets afgørelser træffes normalt i et møde.

Samtlige medlemmer af nævnet deltager i afgørelser, der træffes efter lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og lov om delpension.

Nævnet er beslutningsdygtigt, når formanden og tre andre medlemmer er til stede.

I andre sager deltager – ud over formanden – medlemmet indstillet af henholdsvis kommuneforeningen, amtskommunen og De samvirkende Invalideorganisationer. Nævnet er i disse sager beslutningsdygtigt, når formanden og to andre medlemmer er til stede, jf. § 12 i retssikkerhedsbekendtgørelsen og § 6 i boligstøttebekendtgørelsen.

Efter retssikkerhedsbekendtgørelsens § 14 og boligstøttebekendtgørelsens § 8 kan formanden bestemme, at en sag afgøres uden forelæggelse i et møde, hvis formanden skønner, at der er tilvejebragt et forsvarligt grundlag, og at der ikke er tvivl om afgørelsen.

Sager om individuel boligstøtte sendes i medfør af § 9 i boligstøttebekendtgørelsen, såfremt formanden skønner dem egnede til forenklet mødebehandling, til medlemmerne med indstilling om afgørelsen.

Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner har i øvrigt oplyst, at de sociale nævn efter praksis har adgang til at sende sager fra alle sagsområder til forenklet mødebehandling.

b) Der er ikke i lovgivningen fastsat regler om mulighed for foretræde og/eller mundtlig behandling.

Der antages at være mulighed for foretræde i nævnet, men efter det oplyste er der ikke eksempler herpå i praksis i Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner.

c) Det fremgår af retssikkerhedslovens § 12, stk. 2, at de sociale nævn kan forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018.

d) Efter § 4 i boligstøttebekendtgørelsen afgør formanden for de sociale nævn i sager om individuel boligstøtte straks, om nævnet er kompetent til at behandle klagen.

Formanden for de sociale nævn har kompetence til at se bort fra, at fristen for indgivelse af klage ikke er overholdt, jf. § 67, stk. 2, i retssikkerhedsloven, § 24, stk. 7, i lov om offentlig sygesikring og § 73, stk. 4, i lov om individuel boligstøtte.

Hvis formanden finder, at der er begrundet tvivl om, hvorvidt nævnets afgørelse i henhold til retssikkerhedsloven er i overensstemmelse med gældende ret, kan formanden straks udsætte den og indbringe den for Den Sociale Ankestyrelse senest en uge efter, at den er truffet, jf. § 71, stk. 1, i retssikkerhedsloven.

Efter § 71, stk. 2, i retssikkerhedsloven træffer formanden afgørelse i sager, hvor der ikke er tvivl om afgørelsen.

Formanden kan i tilfælde, hvor nævnet skal træffe afgørelse i henhold til retssikkerhedsloven, og hvor der er tale om en øjeblikkelig opstået trangssituation, træffe en foreløbig afgørelse. Den foreløbige afgørelse kan ikke indbringes for ankestyrelsen, men skal snarest mulig behandles i et møde i nævnet, jf. § 71, stk. 4, i retssikkerhedsloven og § 16 i retssikkerhedsbekendtgørelsen.

Formanden kan efter § 13 i retssikkerhedsbekendtgørelsen og § 7 i boligstøttebekendtgørelsen overlade formandskabet og sine øvrige beføjelser til medarbejdere fra sekretariatet.

Formanden kan endvidere bestemme, at en sag kan afgøres uden forelæggelse i et møde, hvis formanden skønner, at der tilvejebragt et forsvarligt grundlag, og at der ikke er tvivl om afgørelsen, jf. § 14 i retssikkerhedsbekendtgørelsen og § 8 i boligstøttebekendtgørelsen.

e) Det fremgår af retssikkerhedslovens § 45, stk. 4, at statsamterne yder sekretariatsmæssig bistand til de sociale nævn.

Det fremgår endvidere af retssikkerhedslovens § 49, at Den Sociale Sikringsstyrelse er sekretariat for Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Formanden for de sociale nævn kan overlade formandskabet og sine øvrige beføjelser til medarbejdere fra sekretariatet, jf. § 13 i retssikkerhedsbekendtgørelsen og § 7 i boligstøttebekendtgørelsen.

Der er ikke i lov om offentlig sygesikring og lov om inddrivelse af underholdsbidrag regler om sekretariatskompetence.

Det antages imidlertid, at der for afgørelser efter disse love gælder tilsvarende regler.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Efter § 98 i lov om aktiv socialpolitik kan nævnet ved behandling af en klage over en kommunes afgørelse om udbetaling af godtgørelse efter lovens § 38 alene tage stilling til, om afgørelsen er i overensstemmelse med de retningslinier, som kommunen har fastsat.

I øvrigt er der ikke begrænsninger i nævnets prøvelse af retlige spørgsmål.

b) Ifølge Den Sociale Ankestyrelses vejledning om klageregler på det sociale område efterprøver de sociale nævn sagens faktiske omstændigheder.

For så vidt angår behandling af sager efter lov om individuel boligstøtte, lov om offentlig sygesikring og lov om inddrivelse underholdsbidrag er der ikke i lovgrundlaget anført begrænsninger i forhold til efterprøvelse af faktum.

Der antages ikke at være begrænsninger i prøvelsen af faktum for så vidt angår afgørelser i henhold til disse love.

c) De sociale nævn kan kun, når der foreligger særlige omstændigheder, efterprøve det skøn, der indgår i en afgørelse truffet af en amtskommune eller en kommune, jf. § 69 i retssikkerhedsloven.

Bestemmelsen er en videreførelse af den hidtidige bestemmelse i bistandslovens § 15, stk. 5, hvorefter de sociale nævn kun kunne tilsidesætte en kommunal skønsmæssig afgørelse, hvis skønnet var ulovligt eller åbenbart urimeligt.

Bestemmelsen er formuleret således, at gældende ret videreføres, således som denne er fastlagt i domstolens og ombudsmandens praksis, jf. pkt. 6.3 i de almindelige bemærkninger til forslaget til retssikkerhedsloven.

De sociale nævn foretager i praksis en prøvelse, der svarer hertil, også for så vidt angår sager vedrørende individuel boligstøtte, lov om offentlig sygesikring og lov om inddrivelse af underholdsbidrag.

d) De sociale nævn forholder sig, når de træffer afgørelse i henhold til retssikkerhedsloven, selvstændigt til faglige vurderinger, som derfor ikke uden videre lægges til grund, uanset de indgår i en skønsmæssig vurdering, jf. pkt. 6.3 i de almindelige bemærkninger til forslaget til retssikkerhedsloven.

Tilsvarende for de øvrige sagsområder gælder, at faglige vurderinger efterprøves i det omfang, de har betydning for sagens afgørelse.

e) God forvaltningsskik kan indgå i prøvelsen.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) De sociale nævns afgørelser efter retssikkerhedsloven kan gå ud på afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring af den afgørelse, der er klaget over, jf. § 68, stk. 2, i retssikkerhedsloven.

De retlige reaktionsmuligheder svarer hertil i sager, hvor der træffes afgørelse efter lov om individuel boligstøtte, lov om offentlig sygesikring og lov om inddrivelse af underholdsbidrag.

b) Det følger af § 68 i retssikkerhedsloven, at de sociale nævn ikke er bundet af parternes påstande og er uafhængige af instruktioner vedrørende afgørelsen af den enkelte sag.

Af § 72 fremgår det, at hvis de sociale nævn ændrer en afgørelse til skade for ansøgeren, træffer de sociale nævn samtidig beslutning om, fra hvilket tidspunkt ændringen skal ske.

De sociale nævn har således adgang til reformatio in pejus, når de træffer afgørelse i henhold til retssikkerhedsloven.

De sociale nævn har ligeledes adgang til reformatio in pejus i sager vedrørende lov om individuel boligstøtte, lov om offentlig sygesikring og lov om inddrivelse af underholdsbidrag.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) De sociale nævns afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Den Sociale Ankestyrelse kan dog optage en sag, hvor et nævn har truffet afgørelse i henhold til retssikkerhedsloven, til behandling, når ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning, jf. § 63 i retssikkerhedsloven.

Begreberne "principiel betydning" og "generel betydning" forstås efter ankestyrelsens praksis således:

En sag har principiel eller generel betydning, hvis

- den omfatter forhold, ankestyrelsen ikke tidligere har taget stilling til, herunder spørgsmål i forbindelse med nye regler,
- den vedrører ændringer i retsopfattelsen udtrykt af Folketingets Ombudsmand, landsretterne eller af Højesteret,
- den rejser spørgsmål om, hvorvidt administrative forskrifter strider mod loven eller savner lovhjemmel,
- den vedrører spørgsmål, hvor ændrede samfundsforhold eller ændrede holdninger i befolkningen skaber behov for at tage ældre praksis op til fornyet vurdering, eller i øvrigt berører et område, hvor ankestyrelsen finder behov for at ændre praksis,
- den har generel betydning for retsanvendelsen på det pågældende område, det vil sige dens afgørelse har betydning ikke kun for den konkrete sag, men også for andre sager og altså indeholder et generelt aspekt.

Sager af generel betydning kan f.eks. være sager:

- som er egnet til at udstikke retningslinier for et bestemt område,
- som kan belyse almindelig praksis,
- som viser betydelig forskel i retsopfattelsen lokalt eller regionalt, eller
- som vedrører generelle forvaltningsretlige sagsbehandlingsspørgsmål, som det er af betydning at få lagt nogle normer for inden for det sociale område.

Der henvises til bemærkningerne til forslaget til § 55 i retssikkerhedsloven.

b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse af de sociale nævns afgørelser.

12) RI'ens praksis m.v.

Det bemærkes, at lovgrundlaget for klagesagernes behandling er væsentligt ændret siden 1996, idet bistandsloven er afløst af lov om social service, lov om aktiv socialpolitik og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Der henvises tillige til pkt. 4.

a) De sociale ankenævne (inkl. det sociale ankenævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner) behandlede i alt 20.653 sager.

b) Kan ikke opgøres (se pkt. c).

c) 1.580 sager blev afvist eller henvist til behandling af andre myndigheder.

d) 17.378.

e) Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 102 dage.

f) For så vidt angår Københavns og Frederiksberg Kommuner er ingen sager fra det sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævnet fortsat verserende (medio april 1999).

g) For så vidt angår det sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævnet for Københavns og Frederiksberg Kommuner skønnes der at være tale om ca. 10 %.

h) For så vidt angår det sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævnet for Københavns og Frederiksberg Kommuner skal der i en del af sagerne, særligt pensionssagerne, indhentes yderligere oplysninger fra f.eks. hospitaler. Herudover giver sagerne ikke anledning til samarbejde med andre offentlige myndigheder.

i) Ej oplyst.

j) Ej oplyst.

k) Ej oplyst.

l) 13.698.

m) 2.168.

n) Se pkt. m.

o) 1.281.

p) 231.

Anden afgørelsesmåde er ikke oplyst.

q) For så vidt angår Københavns og Frederiksberg Kommuner blev 13 % af sagerne fra det sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævnet rekurreret til Den Sociale Ankestyrelse.

r) For så vidt angår det sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævnet for Københavns og Frederiksberg Kommuner blev under 1 % af sagerne sendt til Folketingets Ombudsmand.

s) For så vidt angår det sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævnet for Københavns og Frederiksberg Kommuner blev der indbragt én sag (ud af 3.749 sager i alt) for domstolene.

t) Ej oplyst.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Den Sociale Sikringsstyrelse har oplyst, at Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner ud over at træffe afgørelse i konkrete klagesager fra Københavns og Frederiksberg Kommuner har en vejledningsforpligtelse over for de to kommuner. Vejledningsforpligtelsen opfyldes ved at oplyse om nævnets praksis på vejledningsmøder med medarbejdere fra de to kommuner samt ved besvarelse af telefoniske forespørgsler fra disse om nævnets praksis.

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn

1) Rekursinstans (RI) nr. 22

2) RI'ens navn

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.

3) Oprettet pr.

Ved lov nr. 397 af 10. juni 1987 med ikrafttræden 1. januar 1988.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse (lov nr. 397 af 10. juni 1987 som senest ændret ved lov nr. 503 af 30. juni 1993) §§ 12-23, lov om patienters retsstilling (lov nr. 482 af 1. juli 1998) § 33, bekendtgørelse om afgrænsning af Sundhedsvæsenets Patientklagenævns virksomhed (Klager over tandlæger) (bekendtgørelse nr. 409 af 25. maj 1994), forretningsorden for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn (bekendtgørelse nr. 662 af 14. september 1998) og bekendtgørelse om persongrupper inden for sundhedsvæsenet, der er omfattet af Sundhedsvæsenets Patientklagenævns virksomhed samt om klagevejledning i statsamterne (bekendtgørelse nr. 849 af 24. september 1996).

5) Sagstyper

Sundhedsministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Nævnet behandler klager samt indberetningssager indgivet af Sundhedsstyrelsen og Lægemiddelstyrelsen over den faglige virksomhed, der udøves af personer inden for sundhedsvæsenet, jf. § 12 i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse. Det drejer sig f.eks. om klager over undersøgelse, behandling, sundhedsfaglig pleje, samtykke, udfærdigelse af lægeerklæringer og brud på tavshedspligt.

Nævnet behandler endvidere klager over forhold, der er omfattet af lov om patienters retsstilling, jf. denne lovs § 33. Det drejer sig om klager vedrørende information og informeret samtykke til behandling, jf. lovens kap. 2, selvbestemmelse i særlige tilfælde, jf. kap. 3, aktindsigt, jf. kap. 4, og brud på tavshedspligten, jf. kap. 5.

Nævnet er ikke kompetent, såfremt der i lovgivningen er foreskrevet en særlig klageadgang, jf. § 12, stk. 1, 2. pkt., i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse og § 33, stk. 1, 1. pkt., i lov om patienters retsstilling, således som det f.eks. er tilfældet for så vidt angår lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien og lov om patientforsikring.

De persongrupper, der er omfattet af nævnets virksomhed, er beskrevet i bekendtgørelse om persongrupper inden for sundhedsvæsenet, der er omfattet af Sundhedsvæsenets Patientklagenævns virksomhed samt om klagevejledning i statsamterne. Omfattet er dels ved særlig lovgivning autoriserede personer inden for sundhedsvæsenet, jf. bekendtgørelsens § 2, og dels persongrupper, som ikke har autorisation efter særlig lovgivning, og som umiddelbart deltager i behandling og/eller pleje af patienter inden for sundhedsvæsenet, jf. § 3.

Nævnet behandler også klager over personer, der ikke er ansat af amtskommuner eller kommuner. Beskrivelsen vedrører dog kun retstilstanden for så vidt angår personer ansat af kommuner eller amtskommuner, selvom nævnets kompetence og sagsbehandling i øvrigt måtte være den samme for selvstændige eller personer med en anden ansættelsesmyndighed.

Sundhedsministeriet har udtalt, at nævnets kompetence omfatter klager over sundhedsfaglig virksomhed som led i patientbehandlingen, hvor der foreligger et sundhedsperson-patientforhold. Dette indebærer, at en klage over f.eks. en administrativt ansat læge ikke er omfattet af nævnets kompetence. Det kan f.eks. være en klage over en læge knyttet til det sociale ankesystem, der efter sit ansættelsesforhold – f.eks. som konsulent – alene skal udfærdige en lægeerklæring eller lignende på baggrund af journalmateriale og andet skriftligt materiale – og uden at skulle have kontakt med vedkommende person.

6) RI'ens sammensætning

Nævnet er sammensat af en formand og næstformænd, der er udnævnt af sundhedsministeren, og som skal opfylde de almindelige betingelser for at kunne beskikkes som landsdommer, jf. § 16, stk. 2, i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse. Herudover beskikker sundhedsministeren et antal medlemmer efter indhentet udtalelse. Seks medlemmer beskikkes efter indhentet udtalelse fra Amtsrådsforeningen, ét medlem beskikkes efter indhentet udtalelse fra Københavns Kommune, ét medlem beskikkes efter indhentet udtalelse fra Frederiksberg Kommune og otte medlemmer beskikkes efter indhentet udtalelse fra De Samvirkende Invalideorganisationer, jf. § 16, stk. 3. Endelig beskikker sundhedsministeren et antal fagligt uddannede medlemmer for hvert fagligt område, jf. § 16, stk. 4.

I nævnsbehandlingen af den enkelte sag deltager: formanden eller en næstformand, ét medlem beskikket efter udtalelse fra de ovenfor nævnte myndigheder, ét medlem beskikket efter udtalelse fra De Samvirkende Invalideorganisationer og to faglige medlemmer, jf. § 17, stk. 1.

Spørgsmål af almindelig interesse for nævnets virksomhed drøftes og besluttet efter formandens bestemmelse på fællesmødet, der har deltagelse af 4 medlemmer udpeget af de kommunale parter, 4 medlemmer udpeget af De Samvirkende Invalideorganisationer og otte fagligt uddannede medlemmer.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Klageberettiget er privatpersoner eller andre, der ønsker at klage over personer inden for sundhedsvæsenets faglige virksomhed, jf. bemærkningerne til § 13 i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse (Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 1174 f). Det fremgår af § 9 i forretningsordenen, at formanden afgør, om klageren har tilstrækkelig retlig interesse i sagen.

Sundhedsministeriet har udtalt, at det som udgangspunkt kun er patienten selv – eller dennes lovmæssige repræsentant – der er klageberettiget. Ministeriet har herved lagt til grund, at det overordnede formål med oprettelsen af Sundhedsvæsenets Patientklagenævn var at give patienterne – og deres lovmæssige repræsentanter – mulighed for at klage over den faglige virksomhed, der udøves af sundhedspersoner. Det har derimod ikke været lovgivers hensigt at oprette et nævn, hvortil også andre, såsom myndigheder, arbejds-

givere m.fl., på lige fod med patienterne skal kunne klage til nævnet over forskellige forhold, hvor en sundhedsperson har været involveret.

I visse tilfælde er nærtstående til afdøde patienter efter nævnets praksis selvstændigt klageberettigede.

Endvidere kan Sundhedsstyrelsen og Lægemiddelstyrelsen indbringe sager, som vil kunne give anledning til kritik eller anden sanktion over for de pågældende personer, jf. § 12, stk. 2.

Nævnet virker ikke ex officio.

b) Med hensyn til klage, der indgives af private, er fristen to år fra det tidspunkt, hvor klageren var, eller burde være, bekendt med det forhold, der klages over, jf. § 22, stk. 1, i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse.

Der er ikke angivet nogen tidsfrist for sager, der indgives af Sundhedsstyrelsen, jf. § 22, stk. 2.

c) Sundhedsvæsenets Patientklagenævn kan se bort fra overskridelse af tidsfristen på to år, hvis særlige grunde taler derfor, jf. § 22, stk. 1.

Nævnets sekretariat har oplyst, at forældelsesreglen har baggrund dels i hensynet til efterforskningsmæssige forhold, idet sager, der ligger flere år tilbage, vanskeligt lader sig oplyse, dels i ressourcemæssige forhold.

Nævnets sekretariat har endvidere oplyst, at praksis i forhold til realitetsbehandling på trods af overskridelse af tidsfristen er restriktiv. Dog behandles f.eks. sager, hvor en sundhedsperson efterfølgende har erkendt, at en patient har været udsat for fejlbehandling.

d) Nævnet behandler klager over sundhedspersonale vedrørende dettes faglige virksomhed.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget til lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse, at oprettelsen af Sundhedsvæsenets Patientklagenævn afløste Sundhedsstyrelsens hidtidige behandling af klager over, at en medicinalperson under udøvelse af sin sundhedsfaglige virksomhed havde tilsidesat sine pligter. Efter lovforslaget skulle afgørelsen baseres på en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen med baggrund i styrelsens undersøgelse af sagen.

Selvom rammerne for nævnets virksomhed afviger fra det ovenfor beskrevne, må det antages, at også nævnets nuværende virke begrænser sig til klager over historiske forhold, og at det derfor ikke er relevant at overveje, om klager har opsættende virkning.

Der henvises endvidere til pkt. 10.a vedrørende nævnets reaktionsmuligheder, hvoraf det fremgår, at nævnet ikke har mulighed for at annullere eller rette eventuelle beslutninger vedrørende den sundhedsfaglige behandling af en sag.

e) Der er ikke lovbestemte formkrav til klager.

Der er endvidere ikke praksisbestemte formkrav. Nævnet har imidlertid udarbejdet et klageskema, der kan hjælpe klageren til at give de relevante oplysninger.

f) Der er ikke i loven angivet begrænsninger i klageadgangen.

Nævnet behandler dog ikke klager over forhold, for hvilke der i lovgivningen er foreskrevet en særlig

klageadgang, jf. lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse § 12, stk. 1, 2. pkt., og lov om patienters retsstilling, § 33, 1. pkt.

Det fremgår af bemærkningerne til forslag til lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse (Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 1165), at nævnet ikke behandler spørgsmål om erstatning, serviceniveau, sundhedspersonalets optræden og visitation til andet behandlingssted. Klager vedrørende disse forhold rettes til vedkommende (amts)kommune, eller til Patientforsikringsforeningen for så vidt angår spørgsmål om erstatning for behandling på sygehus.

Det fremgår af § 9 i forretningsordenen, at formanden afgør, om klageren har tilstrækkelig retlig interesse i sagen.

8) RI'ens funktion

a) Nævnet udøver sin virksomhed i møder, jf. forretningsordenens § 3, stk. 1.

Et nævnsmøde sammensættes af formanden eller en næstformand samt to medlemmer beskikket efter udtalelse som nævnt i § 16, stk. 3, i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse og to medlemmer beskikket for det relevante fagområde som nævnt i lovens § 16, stk. 4, jf. forretningsordenens § 6, stk. 1.

Et nævnsmøde er beslutningsdygtigt, når formanden eller vedkommende næstformand samt et medlem beskikket efter udtalelse som nævnt i § 16, stk. 3, i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse og et medlem beskikket for det relevante fagområde efter § 16, stk. 4, i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse er til stede, jf. forretningsordenens § 6, stk. 2.

Sagerne kan imidlertid også efter formandens beslutning afgøres ved forenklet mødebehandling, hvorefter sagen i lighed med andre sager udsendes til medlemmerne af nævnet med en indstilling om afgørelsen. Sagen behandles imidlertid kun på mødet, såfremt et medlem senest tre hverdage før mødet giver sekretariatet meddelelse om, at sagen ønskes drøftet på mødet, jf. forretningsordenens § 7, stk. 7.

b) Nævnsmøder er ikke offentlige. Formanden kan, hvor særlige forhold gør sig gældende, bestemme, at særligt sagkyndige eller andre kan deltage i et møde uden stemmeret, jf. forretningsordenens § 8.

c) Nævnet kan anmode embedslægeinstitutionen om at undersøge klagesagen samt afgive indstilling, og nævnet kan bestemme, at klagesager direkte kan indgives til embedslægeinstitutionerne. Nævnet kan endvidere forelægge sager for Sundhedsstyrelsen og Retslægerådet, jf. § 19, stk. 1, i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse.

I sager vedrørende psykologers virksomhed skal nævnet indhente en udtalelse fra Psykolognævnet, forinden nævnet træffer afgørelse, jf. § 19, stk. 3.

d) Formanden træffer afgørelse om, hvorvidt en klage falder inden for nævnets kompetenceområde, om klageren har den fornødne retlige interesse i sagen, om den toårige klagefrist er overskredet, og om der i givet fald skal ses bort fra fristoverskridelsen, jf. forretningsordenens § 9.

Som ovenfor anført under pkt. 8.b afgør formanden, om særligt sagkyndige kan deltage i nævnets møder.

Endvidere bestemmer formanden eller vedkommende næstformand, hvilke medlemmer der skal indkaldes til et nævnsmøde, jf. forretningsordenens § 7, stk. 2, og formanden træffer afgørelse om, hvorvidt sagen kan afgøres ved forenklet mødebehandling, se pkt. 8.a.

Derudover kan formanden efter bemyndigelse fra fællesmødet træffe afgørelse i sager, som efter nævnets praksis ikke skønnes at give anledning til tvivl, jf. forretningsordenens § 3, stk. 2.

e) Det følger af § 7, stk. 1, i forretningsordenen for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, at formanden kan bemyndige sekretariatet til at træffe visse afgørelser på formandens vegne.

Formanden har således bemyndiget sekretariatet til at træffe afgørelse om, hvorvidt en klage falder inden for nævnets kompetenceområde, om klageren har den fornødne retlige interesse i sagen, om den toårige klagefrist er overskredet, og om der i givet fald skal ses bort fra fristoverskridelsen, jf. forretningsordenens § 9.

Endvidere har formanden bemyndiget sekretariatet til at bestemme, hvilke medlemmer der skal indkaldes til et nævnsmøde, jf. forretningsordenens § 7, stk. 2.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

- a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.
- b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.
- c) Nævnet foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet.
- d) Målet med, at fagligt uddannede medlemmer deltager i nævnets møder for hvert fagligt område (se herfor pkt. 6 ovenfor), er, at nævnet skal kunne prøve faglige vurderinger. Der sker således en prøvelse af faglige vurderinger.
- e) Sundhedsvæsenets Patientklagenævn har oplyst, at i sager, hvor der er klaget over afslag eller forsinkelse på aktindsigt i helbredsoplysninger, prøves der efter praksis også, om god forvaltningsskik er overholdt.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) I nævnets afgørelser kan tages stilling til følgende:

- om vedkommende sundhedsperson har udvist omhu og samvittighedsfuldhed,
- om vedkommende sundhedsperson – i en eller flere nærmere angivne situationer – kunne have handlet mere hensigtsmæssigt,
- om der på grund af sagens alvor er grundlag for at indskærpe over for vedkommende sundhedsperson at være mere omhyggelig og samvittighedsfuld i sit fremtidige virke,
- om vedkommende sundhedsperson kan have gjort sig skyldig i grovere eller gentagen forsømmelse eller skødesløshed; i så fald kan nævnet anmode anklagemyndigheden om at overveje at rejse tiltale,
- om vedkommende sundhedsperson har overholdt sin tavshedspligt,
- om en afgørelse om aktindsigt i konkret angivne helbredsoplysninger kan tiltrædes,
- om vedkommende sundhedsperson har overholdt 10-dages fristen for reaktion i anledning af en anmodning om aktindsigt i helbredsoplysninger, eller
- om en sag skal afvises,

jf. forretningsordenens § 14.

Det bemærkes, at nævnet ikke kan træffe afgørelse om fratagelse af autorisation, jf. bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 1164 f).

Afgørelse om idømmelse af straf hører under domstolene. I sager, hvor nævnet vurderer, at der er nærliggende mulighed for, at en strafbelagt bestemmelse er overtrådt, sendes sagen til anklagemyndigheden med henblik på en vurdering af, om en straffesag skal rejses.

b) Der er i lovgrundlaget for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn intet forbud mod reformatio in pejus. Sundhedsvæsenets Patientklagenævn har oplyst, at der er mulighed for at ændre afgørelser til ugunst for klagere i partstvister.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

- a) Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 13, stk. 2.
- b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

Oplysningerne vedrører nævnets samlede sagsantal og ikke kun sager vedrørende amtskommuner og kommuner, jf. dog pkt. a.

- a) 2.057. Sundhedsvæsenets Patientklagenævnet har oplyst, at antallet af indkomne sager vedrørende

amtskommuner og kommuner i 1996 var 1.271.

b) Ej oplyst.

c) 472.

d) 1.187.

e) b) og c) under fem dage og d) gennemsnitligt mellem tre og seks måneder for henholdsvis ukomplicerede og komplicerede sager.

f) Ingen, bortset fra ni tidligere afgjorte sager, som er blevet genoptaget.

g) Skønsmæssigt er ca. 10 % repræsenteret ved advokat eller andre professionelle.

h) Landets embedslægeinstitutioner og Stadslægen i Københavns Kommune forestår indhentelse af sagens oplysninger i de fleste af nævnets sager.

I nogle sager af principiel betydning vælger nævnet at høre Sundhedsstyrelsen, Lægemiddelstyrelsen eller Retslægerådet, før der træffes afgørelse.

i) 0.

j) 81.

k) 1.106.

l) Der henvises til det under pkt. 10.a anførte om nævnets reaktionsmuligheder.

For så vidt angår klager over afslag på anmodning om aktindsigt i helbredsoplysninger har nævnet ikke registreret prøvelsens resultat.

m) Der henvises til det under pkt. 10.a anførte om nævnets reaktionsmuligheder.

n) Der henvises til det under pkt. 10.a anførte om nævnets reaktionsmuligheder.

For så vidt angår klager over afslag på anmodning om aktindsigt i helbredsoplysninger har nævnet ikke registreret prøvelsens resultat.

o) Der henvises til det under pkt. 10.a anførte om nævnets reaktionsmuligheder.

p) Ingen lovovertrædelse: 795 sager.

Lovovertrædelse af autorisationslovenes bestemmelse om omhu og samvittighedsfuldhed: 268 sager.

Lovovertrædelse af autorisationslovenes bestemmelse om grovere og gentagen forsømmelse: 12 sager. Nævnet har i disse sager anmodet anklagemyndigheden om at overveje, om der skal rejses straffesag.

q) Ingen, jf. pkt. 11.a.

r) 25 sager blev indbragt for Folketingets Ombudsmand. 24 af sagerne gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

s) Nævnet har ikke oplyst, hvor mange sager der i 1996 blev indbragt for domstolene. I 1998 blev otte af nævnets i alt 2.544 afgørelser indbragt for domstolene.

t) Nævnet var i 1996 normeret til 36 årsværk (fordeling på faggrupper ikke oplyst). Herudover deltager nævnsmedlemmer og ad hoc sagkyndige, der aflønnes for hver sag, de har deltaget i.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI's praksis til relevante

myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Sundhedsstyrelsen offentliggør hvert år en årsberetning med oplysninger om nævnets praksis. Derudover udsender nævnet hver måned et nyhedsbrev, hvor praksis beskrives, og relevante og principielle afgørelser refereres. Endelig offentliggør nævnet artikler om praksis i en række fagtidsskrifter.

Endvidere orienteres Sundhedsstyrelsen og den relevante amtskommunale sundhedsforvaltning om afgørelsens resultat.

Lokale patientklagenævn

1) Rekursinstans (RI) nr. 23

2) RI'ens navn

Patientklagenævn. I bekendtgørelse nr. 938 af 15. december 1998 benævnt psykiatriske patientklagenævn.

3) Oprettet pr.

Ved lov nr. 331 af 24. maj 1989 med ikrafttræden 1. oktober 1989.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien (lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998) §§ 34-39, og forretningsorden for de psykiatriske patientklagenævn (bekendtgørelse nr. 938 af 15. december 1998).

5) Sagstyper

Sundhedsministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Klager over sygehusmyndighedens (amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg Kommuner) afgørelser, jf. § 35, om tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse, tilbageførsel, jf. §§ 5-9, 10 og 10 a, tvangsbehandling, jf. §§ 12-13, tvangsfiksering, jf. §§ 14-15, anvendelse af fysisk magt, jf. § 17, og beskyttelsesfiksering, jf. § 18.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at nævnets prøvelse også er rettet mod de medicinalpersoner, der har truffet afgørelsen, samt at nævnet i den forbindelse vil kunne udtale kritik mod de pågældende medicinalpersoner. Dette antages i praksis kun at gælde, såfremt der samtidig med indgivelse af klagen over tvangsindgrebet klages specifikt over en medicinalpersons faglige virke i relation til tvangsindgrebet. Såfremt der først efterfølgende klages over sundhedspersonens virke, indbringes klagen for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.

6) RI'ens sammensætning

Nævnet har tre medlemmer: statsamtmanden (i Københavns Kommune overpræsidenten), der er formand, et medlem beskikket af sundhedsministeren efter indstilling fra Den almindelige Danske Lægeforening samt et medlem beskikket af sundhedsministeren efter indstilling fra De Samvirkende Invalideorganisationer, jf. § 34.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Klageberettigede er patienten og patientrådgiveren, jf. § 35.

b) Der er ikke i loven fastsat en klagefrist.

c) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

d) Klage har ikke opsættende virkning, jf. § 32, stk. 2. Dog har klage over beslutning om tvangsbehandling opsættende virkning, medmindre en gennemførelse af behandlingen er nødvendig for ikke at udsætte patientens liv eller helbred for fare, jf. § 32, stk. 3.

e) Der er ikke lovbestemte formkrav til klager.

Det følger af § 35, at sygehusmyndigheden efter anmodning fra patienten eller patientrådgiveren skal indbringe en klage for patientklagenævnet. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at dette praktisk bl.a. kan ske ved, at patienten eller patientrådgiveren fremsætter klage over for afdelingens læger, sygeplejersker, plejere og andre, der deltager i patientbehandlingen (Folketingstidende 1998-89, Tillæg A, sp. 2096).

Patienten og patientrådgiveren kan endvidere selv indbringe sagen for nævnet, jf. forretningsordenens § 5, stk. 2.

f) Der er ikke lovbestemte begrænsninger i klageadgangen.

Som anført under pkt. 5 fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at nævnets prøvelse også er rettet mod de medicinalpersoner, der har truffet afgørelsen, samt at nævnet i den forbindelse vil kunne udtale kritik mod de pågældende medicinalpersoner. Dette antages i praksis kun at gælde, såfremt der samtidig med indgivelse af klagen over tvangsindgrebet klages specifikt over en medicinalpersons faglige virke i relation til tvangsindgrebet. Såfremt der først efterfølgende klages over sundhedspersonens virke, indbringes klagen for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.

8) RI'ens funktion

a) Nævnets sager afgøres på møder efter mundtlig votering ved stemmeflerhed, jf. forretningsordenens § 13.

b) Patientrådgiveren skal så vidt muligt være til stede ved klagens behandling i nævnet. Det samme gælder for den læge, der har besluttet det tvangsindgreb, der klages over, jf. forretningsordenens § 10, stk. 1.

Patienten og patientrådgiveren har ret til mundtligt at forelægge sagen for nævnet. I særlige tilfælde, hvor hensynet til patientens helbred eller sagens behandling i nævnet afgørende taler herfor, kan nævnet bestemme, at patienten helt eller delvis skal være udelukket fra at deltage i forhandlingerne, jf. § 36, stk. 2.

Endvidere har sygehusmyndigheden, vedkommende overlæge og eventuelt andre involverede medicinalpersoner ret til mundtligt at forelægge sagen for nævnet, jf. forretningsordenens § 10, stk. 2, 2. pkt.

Nævnets møder er ikke offentlige, jf. forretningsordenens § 11.

c) Nævnet eller et medlem, der af nævnet bemyndiges dertil, kan i forbindelse med behandlingen af en konkret sag foretage besigtigelse på vedkommende psykiatriske afdeling, jf. forretningsordenens § 8.

Nævnets møder afholdes på den psykiatriske afdeling, hvor patienten er eller har været indlagt i forbindelse med det tvangsindgreb, der klages over, medmindre afholdelse af møde på den psykiatriske afdeling ikke kan anses for hensigtsmæssigt, jf. forretningsordenens § 9, stk. 2.

d) Formanden træffer afgørelse om videresendelse af sager, der utvivlsomt falder uden for nævnets kompetenceområde, til rette myndighed, jf. forretningsordenens § 6.

Formanden sørger i øvrigt for sagens oplysning, jf. forretningsordenens § 7, stk. 3.

e) Statsamtet varetager sekretariatsopgaven, jf. forretningsordenens § 4, stk. 4.

Sekretariatet er ikke tillagt særlig kompetence.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

c) Der er ikke i loven anført begrænsninger i prøvelsen af skønnet.

For så vidt angår tvangsbehandling efter § 12 fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at nævnet har kompetence til at efterprøve det lægelige indhold af behandlingen, herunder valg af præparat og dosering, hvilket antyder, at nævnet kan tage stilling til både skøn, hensigtsmæssighed og den faglige vurdering.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål 10.a.

d) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 9.c.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at nævnets prøvelse også er rettet mod de medicinalpersoner, der har truffet afgørelsen, samt at nævnet i den forbindelse vil kunne udtale kritik mod de pågældende medicinalpersoner. Sundhedsvæsenets Patientklagenævn har oplyst, at dette meget sjældent forekommer i praksis.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Nævnet kan i sin afgørelse godkende tvangsindgrebet, eller finde, at indgrebet er foretaget med urette, jf. forretningsordenens § 15, stk. 1. Ved klage over beslutning om tvangsbehandling kan nævnet godkende eller tilsidesætte beslutningen. Vedrører klagen valg af præparat og dosering i forbindelse med tvangsmedicinering tager nævnet stilling til, om der i det enkelte tilfælde anvendes afprøvede lægemidler i sædvanlig dosering, jf. forretningsordenens § 15, stk. 2.

Nævnet har endvidere mulighed for i forbindelse med klage over medicinalpersoner, der har deltaget i tvangsudøvelsen, at udtale kritik over for de pågældende, jf. forretningsordenens § 15, stk. 2.

b) Eftersom nævnet kun kan godkende et indgreb, eller finde, at indgrebet er foretaget med urette, samt godkende eller tilsidesætte en beslutning om tvangsbehandling, kan nævnet ikke antages at have adgang til reformatio in pejus.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Nævnets afgørelser vedrørende tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering kan påklages til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, jf. § 38, stk. 1.

b) Patientklagenævnet skal efter anmodning fra patienten eller patientrådgiveren indbringe dets afgørelser vedrørende tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse og tilbageførsel for retten efter reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a, jf. § 37, stk. 1.

12) RI'ens praksis m.v.

Det er oplyst, at de lokale patientklagenævne i 1996 afgjorde 456 sager.

I 1996 omfattede de lokale patientklagenævns kompetence – i modsætning til nu – ikke sygehusmyndigheders afgørelse om tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse.

t) Ej oplyst.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Ej oplyst.

Trafikministeren

1) Rekursinstans (RI) nr. 24

2) RI'ens navn

Trafikministeren.

3) Oprettet pr.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om kystbeskyttelse (lovbekendtgørelse nr. 243 af 5. april 1994 som senest ændret ved lov nr. 469 af 10. juni 1997) § 18.

Lov om havne (lov nr. 326 af 28. maj 1999) § 17, stk. 3.

Bekendtgørelse om bade- og bådebroer (bekendtgørelse nr. 489 af 28. september 1981) § 4, som er hjemlet ved en førkonstitutionel regel om statens højhedsret over søterritoriet.

5) Sagstyper

Trafikministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Lov om kystbeskyttelse: Klager over amtskommuners afgørelser om udførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, jf. § 1, afholdelse af udgifter til kystbeskyttelsesforanstaltninger, jf. § 5, ekspropriation, jf. § 6, oprettelse af digelag e.l., jf. § 7, tilvejebringelse af midler til kystbeskyttelsesforanstaltninger, jf. § 9, ændring af udgiftsfordelingen til kystbeskyttelsesforanstaltninger, jf. § 11, stk. 2, og pålæg om udførelse af kystsikringsforanstaltninger m.v., jf. § 12, stk. 2.

Klager over amtskommunens afgørelser om ændring af udgiftsfordelingen til kystbeskyttelsesforanstaltninger, jf. § 11, stk. 2, behandles dog fra den 1. januar 2000 af Kystinspektoratet i tilfælde, hvor inspektoratet ikke har udtalt sig under amtskommunens behandling af sagen, jf. § 1, stk. 1, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 1051 af 13. december 1999 om henlæggelse af opgaver til Kystinspektoratet og om kundgørelsen af ordensregulativet for havne.

Lov om havne: Klager over afgørelser truffet af kommunalbestyrelser kan for så vidt angår forhold omfattet af loven indbringes for trafikministeren, jf. § 17, stk. 3.

Klager over tildeling af anløbsplads i havne, som har modtagepligt, falder dog uden for trafikministerens kompetence, idet sager herom behandles af et af trafikministeren nedsat nævn, jf. § 16.

Bekendtgørelse om bade- og bådebroer: Klager over amtskommuners og Københavns Kommunes afgørelser om tilladelse til anbringelse af bade- og bådebroer på søterritoriet, jf. § 2.

6) RI'ens sammensætning

Trafikministeriet er en hierarkisk opbygget statslig forvaltningsmyndighed.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Lov om kystbeskyttelse: Klageberettiget er den, afgørelsen er rettet til, samt enhver, der må antages at have en væsentlig individuel interesse i sagen, jf. § 18, stk. 1.

Bekendtgørelse om bade- og bådebroer: Klageberettiget er ansøger, offentlige myndigheder og private, der har fremsat indsigelser under sagens behandling, jf. § 4, stk. 2.

Der er ikke i øvrigt fastsat særlige regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Trafikministeriet har oplyst, at der ikke i nyere praksis er eksempler på, at Trafikministeriet ex officio har taget sager op.

b) Lov om kystbeskyttelse: Klagefristen er fire uger fra meddelelse af afgørelsen, jf. § 18, stk. 2, 1. pkt.

Lov om havne: Der er ikke i loven fastsat en klagefrist.

Bekendtgørelse om bade- og bådebroer: Klagefristen er fire uger for offentlige myndigheder og private, der har fremsat indsigelser, jf. § 4, stk. 3.

c) Lov om kystbeskyttelse: Trafikministeriet kan se bort fra fristen, når omstændighederne taler derfor, jf. § 18, stk. 2, 2. pkt.

Lov om havne: Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

Bekendtgørelse om bade- og bådebroer: Trafikministeriet har oplyst, at der ikke foreligger tilgængelig praksis herom, og at det må antages, at såfremt en fristoverskridelse er undskyldelig, vil den påklagede klagesag blive behandlet.

d) Lov om kystbeskyttelse: Rettidig klage har opsættende virkning; amtskommunen kan dog bestemme, at uopsættelige foranstaltninger skal iværksættes uanset rettidig klage, jf. § 18, stk. 3.

Lov om havne: Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.

Bekendtgørelse om bade- og bådebroer: Tilladelser, hvori indsigelser eller bemærkninger fremsat under sagens behandling ikke tages til følge, får først gyldighed, når klagefristen er udløbet, jf. § 5, stk. 1.

Trafikministeriet har oplyst, at rettidige klager bliver tillagt opsættende virkning.

e) Der er ikke formkrav til klager.

f) Der er ikke lovbestemte begrænsninger i klageadgangen.

8) RI'ens funktion

a) Klagerne undergår en almindelig administrativ skriftlig juridisk sagsbehandling.

b) Parternes mulighed for at få foretræde for trafikministeren er ikke reguleret i lovene. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse. Lovene indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling af klagesager.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) På grund af Trafikministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om formandskompetence ikke.

e) På grund af Trafikministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om sekretariatskompetence ikke.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke i lovene anført begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

Trafikministeriet har oplyst, at der ikke foreligger nærmere oplysninger vedrørende prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

c) Trafikministeren foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet.

d) Ej oplyst.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Trafikministeren har de under a-d nævnte muligheder.

b) Lovene indeholder ikke regler herom.

Trafikministeriet har oplyst, at der ikke foreligger oplysninger om begrænsninger i prøvelsen. Det må derfor antages, at der er adgang til reformatio in pejus.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Trafikministeriets afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

b) Lov om kystbeskyttelse: Afgørelser efter § 6 om ekspropriation til gennemførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger kan ikke indbringes for domstolene, førend klageadgangen til trafikministeren er udnyttet.

Lov om havne: Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

Bekendtgørelse om bade- og bådebroer: Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

Trafikministeriet har oplyst, at det samlede antal indkomne sager skønsmæssigt kan fastsættes til 5-10.

Trafikministeriet har videre oplyst, at der kun har været ganske få sager vedrørende lov om kystbeskyttelse og bekendtgørelse om bade- og bådebroer, og at sagsantallet derfor næppe lader sig belyse statistisk.

Nedenstående statistiske oplysninger vedrører således alene sager vedrørende lov om trafikhavne, der ophævedes pr. 1. januar 2000, hvor lov om havne trådte i kraft. Efter lov om trafikhavne behandlede trafikministeren klager over kommunalbestyrelses forvaltning af trafikhavne.

a) 5.

b) 0.

c) 1.

d) 4.

e) 5 måneder.

f) 0.

g) 4.

h) 1.

i) Ej relevant.

j) Ej relevant.

k) Ej relevant.

l) 4.

m) Ej oplyst.

n) Ej oplyst.

o) Ej oplyst.

p) Ej oplyst.

q) 0. (1 sag blev indbragt for Europakommissionen).

r) 0.

s) 0.

t) Antallet af årsværk beskæftiget med behandlingen af de her omhandlede sager udgør kun en ubetydelig andel af departementets samlede bemanning.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Der sker ikke systematisk offentliggørelse af ministeriets afgørelser.

Vejdirektoratet

1) Rekursinstans (RI) nr. 25

2) RI'ens navn

Vejdirektoratet.

3) Oprettet pr.

Kompetencen til at behandle de nævnte klagesager blev overført fra Trafikministeriet til Vejdirektoratet pr. 1. oktober 1998.

4) Nuværende lovgrundlag

Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver til Vejdirektoratet (bekendtgørelse nr. 681 af 17. september 1998) § 1.

Lov om offentlige veje (lovbekendtgørelse nr. 711 af 11. september 1997 som ændret ved lov nr. 233 af 21. april 1999) § 4.

Lov om private fællesveje (lovbekendtgørelse nr. 712 af 11. september 1997 som ændret ved lov nr. 233 af 21. april 1999) § 7.

Lov om grundejerbidrag til offentlige veje (lovbekendtgørelse nr. 713 af 11. september 1997) § 20.

Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje (lovbekendtgørelse nr. 714 af 11. september 1997) § 19 (der henviser til klagereglerne i lov om offentlige veje og privatvejsloven).

5) Sagstyper

Trafikministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Lov om offentlige veje: Klager over vejbestyrelser (kommuners og amtskommuners) afgørelser om vejenes administration, jf. kap. 2, samt bekendtgørelse nr. 942 af 21. november 1994 §§ 2-4, om sikring af vejanlæg og hjørneafskæring (byggelinier m.v.), jf. kap. 4, om adgangsforhold til offentlige veje, jf. kap. 6, om nedlæggelse af offentlige og almene veje, jf. kap. 9, om offentlige stier, jf. kap. 10, om råden over offentlige veje, jf. kap. 11 og

om vejskilte og vejnavne m.v., jf. kap. 12. Der er kun adgang til at klage for så vidt angår retlige spørgsmål.

Hertil kommer klager over vejbestyrelsers afgørelser om ekspropriation, jf. § 49.

Privatvejslov: Klager over vejmyndigheders (kommuners) afgørelser om godkendelse af vejudlæg, jf. § 14 og kap. 7, istandsættelse og vedligeholdelse m.v., jf. kap. 6, forandringer i og anvendelse af vejarealet, jf. kap. 8, nedlæggelse af private fællesveje, jf. kap. 9, og istandsættelse og vedligeholdelse, jf. kap. 10. Der er kun adgang til at klage for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 7, stk. 1.

Hertil kommer klager over vejmyndigheders afgørelser om ekspropriation, jf. §§ 26 og 53, stk. 3, jf. § 7, stk. 2.

Vejbidragslov: Klager over kommuners og amtskommuners afgørelser om pålæg af vejbidrag, herunder vejbidragets omfang, fordeling og opkrævning, jf. §§ 3-16, og omfordeling af vejbidragene, jf. § 17. Der er kun adgang til at klage for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 20, stk. 1.

Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje: Klager over afgørelser om snerydning, foranstaltninger mod glat føre samt renholdelse af fortove og sti på offentlig vej, jf. § 5, private fællesveje i byer, jf. § 7, private fællesveje på landet, jf. § 8, private veje, jf. § 9, og om vejbestyrelsers udførelse af forpligtelserne for grundejeres regning, jf. § 10. Der er kun adgang til at klage for så vidt angår retlige spørgsmål.

6) RI'ens sammensætning

Vejdirektoratet er en hierarkisk opbygget statslig forvaltningsmyndighed.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Der er ikke fastsat særlige regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Trafikministeriet har oplyst, at der ikke foreligger eksempler på, at ministeriet (der indtil 1. oktober 1998 behandlede de omhandlede sager) på grundlag af henvendelser fra borgere eller via pressen, spørgsmål fra Folketinget e.l. er blevet bekendt med ulovlige kommunale afgørelser, der angår mere væsentlige forhold, og derfor ex officio har taget sager op.

b) Lov om offentlige veje: Klagefristen er fire uger fra meddelelse af afgørelsen til den pågældende eller fra afgørelsens offentlige kundgørelse, jf. § 4, stk. 3, 1. og 2. pkt.

Privatvejslov: Klagefristen er fire uger fra meddelelse af afgørelsen til den pågældende eller fra afgørelsens offentlige kundgørelse, jf. § 7, stk. 3, 1. og 2. pkt.

Vejbidragslov: Klagefristen er fire uger fra meddelelse af afgørelsen til den pågældende eller fra afgørelsens offentlige kundgørelse, jf. § 20, stk. 2, 1. og 2. pkt.

Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje: Klagefristen er fire uger fra meddelelse af afgørelsen til den pågældende eller fra afgørelsens offentlige kundgørelse, jf. § 4, stk. 3, 1. pkt., i lov om offentlige veje for så vidt angår offentlige veje og § 7, stk. 3, 1. og 2. pkt., i privatvejslov for så vidt angår private fællesveje.

c) Lov om offentlige veje: Vejdirektoratet kan, når der er særlig grund dertil, efter indhentet udtalelse fra vejbestyrelsen se bort fra en overskridelse af klagefristen, jf. § 4, stk. 3, 3. pkt.

Privatvejslov: Vejdirektoratet kan, når der er særlig grund dertil, efter indhentet udtalelse fra vejmyndigheden se bort fra en overskridelse af klagefristen, jf. § 7, stk. 3, 3. pkt.

Vejbidragslov: Vejdirektoratet kan, når der er særlig grund dertil, efter indhentet udtalelse fra vejbestyrelsen se bort fra en overskridelse af klagefristen, jf. § 20, stk. 2, 3. pkt.

Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje: Vejdirektoratet kan, når der er særlig grund dertil, efter

indhentet udtalelse fra vejbestyrelsen/kommunalbestyrelsen se bort fra en overskridelse af klagefristen, jf. § 4, stk. 3, 3. pkt., i lov om offentlige veje for så vidt angår offentlige veje og § 7, stk. 3, 3. pkt., i privatvejslov for så vidt angår private fællesveje.

d) Lov om offentlige veje: Udgangspunktet er, at klage ikke har opsættende virkning; dog kan direktoratet bestemme, at en klage skal have opsættende virkning, jf. § 4, stk. 5.

Privatvejslov: Udgangspunktet er, at en klage ikke har opsættende virkning; dog kan direktoratet bestemme, at en klage skal have opsættende virkning, jf. § 7, stk. 5.

Vejbidragslov: Udgangspunktet er, at en klage ikke har opsættende virkning; dog kan direktoratet bestemme, at en klage skal have opsættende virkning, jf. § 20, stk. 4.

Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje: Udgangspunktet er, at klage ikke har opsættende virkning; dog kan direktoratet bestemme, at en klage skal have opsættende virkning, jf. § 4, stk. 5, i lov om offentlige veje for så vidt angår offentlige veje og § 7, stk. 5, i privatvejslov for så vidt angår private fællesveje.

Trafikministeriet har oplyst, at spørgsmålet om, hvorvidt en klage skal tillægges opsættende virkning, som udgangspunkt alene behandles på grundlag af en anmodning fra sagens parter. Ved afgørelse af spørgsmålet foretages en afvejning af på den ene side, om formålet med klagen vil forspildes, hvis den påklagede afgørelse gennemføres, inden klagemyndigheden har taget stilling til klagen, herunder om det vil være vanskeligt eller umuligt senere at reparere en ulovlig afgørelse, og på den anden side den skadevirkning – herunder økonomiske skadevirkning – en udsættelse af afgørelsens gennemførelse ville kunne påføre myndigheden eller andre parter i sagen. Herudover vil en foreløbig vurdering af afgørelsens lovlighed kunne indgå i afgørelsen.

e) Der er ikke formkrav til klager.

f) Lov om offentlige veje: Amtskommuners og kommuners afgørelser efter loven kan kun prøves for så vidt angår retlige forhold, jf. § 4, stk. 1. Denne begrænsning gælder dog ikke klager vedrørende ekspropriationsafgørelser, jf. § 4, stk. 2.

Privatvejslov: Kommuners afgørelser efter loven kan kun prøves for så vidt angår retlige forhold, jf. § 7, stk. 1. Denne begrænsning gælder dog ikke klager vedrørende ekspropriationsafgørelser, jf. § 7, stk. 2.

Vejbidragslov: Amtskommuners og kommuners afgørelser efter loven kan kun prøves for så vidt angår retlige forhold, jf. § 20, stk. 1.

Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje: Afgørelser efter denne lov kan påklages efter reglerne i lov om offentlige veje og privatvejslov, jf. § 19. Efter disse love er prøvelsen af afgørelserne begrænset til retlige spørgsmål.

Trafikministeriet har oplyst, at klager kun afvises, hvis det er helt åbenlyst, at klagen ikke er omfattet af klageadgangen, eller at klageren ikke har den fornødne interesse til at anses som klageberettiget. I øvrige tilfælde kan dette eventuelt fastslås i forbindelse med en realitetsafgørelse.

8) RI'ens funktion

a) Klagerne undergår en almindelig administrativ skriftlig juridisk sagsbehandling.

b) Parternes mulighed for at få foretræde for Vejdirektoratet er ikke reguleret i lovene. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse. Lovene indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling af klagesager.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) På grund af Vejdirektoratets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om formandskompetence ikke.

e) På grund af Vejdirektoratets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om sekretariatskompetence ikke.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke i lovene anført begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

Trafikministeriet har oplyst, at i praksis tages der uden for ekspropriationsområdet alene stilling til, om den påklagede afgørelse er i overensstemmelse med vejlovene samt almindelige forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningslovens bestemmelser, men ikke til, om afgørelsen er i overensstemmelse med anden lovgivning.

b) Som anført under pkt. 7 er prøvelsen af visse spørgsmål vedrørende lov om offentlige veje, privatvejsloven, vejbidragsloven og lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje begrænset til retlige spørgsmål.

Trafikministeriet har oplyst, at begrænsningen til prøvelse af retlige spørgsmål ikke i sig selv indebærer nogen begrænsninger i vurderingen af sagens faktum. Den indklagede myndigheds fremstilling af faktum lægges således ikke uprøvet til grund, hvis den bestrides, eller synes urigtig. Prøvelsen vil dog på linie med anden administrativ klagesagsbehandling være undergivet praktiske begrænsninger.

c) Lov om offentlige veje: Da der ikke i loven er angivet prøvelsesbegrænsninger for så vidt angår afgørelse i sager om ekspropriation, må det antages, at Vejdirektoratet foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet, i disse afgørelser. Med hensyn til andre afgørelser er prøvelsen begrænset til retlige spørgsmål, jf. § 4, stk. 1.

Privatvejslov: For så vidt angår afgørelse i sager om ekspropriation foretager Vejdirektoratet en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet. Med hensyn til andre afgørelser er prøvelsen begrænset til retlige spørgsmål, jf. § 7, stk. 1.

Vejbidragslov: Prøvelsen er begrænset til retlige spørgsmål, jf. § 20, stk. 1.

Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje: Prøvelsen er begrænset til retlige spørgsmål, jf. lov om offentlige veje § 4, stk. 1, for så vidt angår offentlige veje og § 7, stk. 1, i privatvejslov for så vidt angår private fællesveje.

d) Ej oplyst.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Vejdirektoratet har de under a-d nævnte muligheder.

b) Lovene indeholder ikke regler herom.

Trafikministeriet har oplyst, at en klart ulovlig afgørelse i praksis vil blive tilsidesat, også selvom dette er til ugunst for klageren.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Vejdirektoratets afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. § 1, stk. 3, i bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver til Vejdirektoratet.

b) Lov om offentlige veje: Afgørelser efter loven kan ikke indbringes for domstolene førend klageadgangen til Vejdirektoratet er udnyttet. Fristen for anlæggelse af søgsmål er seks måneder fra meddelelse af afgørelsen, jf. § 4, stk. 6.

Privatvejslov: Afgørelser efter loven kan ikke indbringes for domstolene, førend klageadgangen til Vejdirektoratet er udnyttet. Fristen for anlæggelse af søgsmål er seks måneder fra meddelelse af afgørelsen, jf. § 7, stk. 6.

Vejbidragslov: Afgørelser kan ikke indbringes for domstolene, førend klageadgangen til Vejdirektoratet er udnyttet. Fristen for anlæggelse af søgsmål er seks måneder fra meddelelse af afgørelsen, jf. § 20, stk. 6.

Lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje: Afgørelser kan ikke indbringes for domstolene, førend klageadgangen til Vejdirektoratet er udnyttet. Fristen for anlæggelse af søgsmål er seks måneder fra meddelelse af

afgørelsen, jf. § 4, stk. 6, i lov om offentlige veje for så vidt angår offentlige veje og § 7, stk. 6, i privatvejsloven for så vidt angår private fællesveje.

12) RI'ens praksis m.v.

Oplysningerne vedrører sager om vejlovgivningen, der har været behandlet i Trafikministeriets departement, der indtil 1. oktober 1998 behandlede de omhandlede sager.

Trafikministeriet har oplyst, at sagsstatistik kun foreligger i begrænset omfang.

a) 195, heraf blev 67 afgjort i 1996.

b) 126.

c) Ej oplyst.

d) Ej oplyst.

e) Ej oplyst.

f) Ej oplyst.

g) Ej oplyst.

h) Ej oplyst.

i) Ej oplyst.

j) Ej oplyst.

k) Ej oplyst.

l) Ej oplyst.

m) Ej oplyst.

n) Ej oplyst.

o) Ej oplyst.

p) Ej oplyst.

q) Ej oplyst.

r) Ej oplyst.

s) Ej oplyst.

t) Ej oplyst.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Ej oplyst.

Nævnet vedrørende tildeling af anløbsplads i havne

1) Rekursinstans (RI) nr. 26

2) RI'ens navn

Nævnet vedrørende tildeling af anløbsplads i havne (Havneklagenævnet).

3) Oprettet pr.

Nævnet er oprettet pr. 1. juli 1997.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om havne (lov nr. 326 af 28. maj 1999) § 16.

5) Sagstyper

Trafikministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Klager over tildeling af anløbsplads i havne, som har modtagepligt, jf. § 16, stk. 1, 1. pkt.

6) RI'ens sammensætning

Nævnet har fem medlemmer, der beskikkes af trafikministeren: formanden, som skal have juridisk kandidateksamen, samt fire andre medlemmer, som repræsenterer henholdsvis havneteknisk, søfartsmæssig, rederimæssig og fiskerimæssig ekspertise, jf. § 16, stk. 2.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Der er ikke fastsat særlige regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i

sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Havneklagenævnet har hidtil behandlet modtagne klager.

b) Der er ikke i loven fastsat en klagefrist.

c) Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

d) Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.

e) Der er ikke formkrav til klager.

f) Der er ikke angivet begrænsninger i klageadgangen.

8) RI'ens funktion

a) Nævnets afgørelse træffes på møder, jf. § 4 i Havneklagenævnets forretningsorden af 25. juni 1997 fastsat af trafikministeren den 25. juni 1997.

Ifølge § 3, stk. 4, i Havneklagenævnets forretningsorden kan nævnet i særlige tilfælde afgøre sager uden at afholde møde herom, når dette af nævnets formand findes hensigtsmæssigt.

b) Parternes mulighed for at få foretræde for nævnet er ikke reguleret i lovene. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse. Loven indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling af klagesager.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) Formanden tilrettelægger og leder nævnets møder, jf. § 2 i forretningsordenen, og det er formandens skøn, hvilket materiale der er fornødent, jf. § 3, stk. 2, i forretningsordenen.

Nævnet kan i særlige tilfælde afgøre sager skriftligt, når formanden finder dette hensigtsmæssigt, jf. § 3, stk. 4, i forretningsordenen.

e) Der er ikke regler om sekretariatetskompetence.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

c) Nævnet foretager en fuld efterprøvelse, herunder af skønnet.

d) Nævnet foretager en efterprøvelse af faglige vurderinger.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Havneklagenævnet har de under a-d nævnte muligheder.

b) Loven indeholder ikke regler herom, og Trafikministeriet er ikke fremkommet med oplysninger herom.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Nævnets afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. § 16, stk. 1, 2. pkt., i lov om havne.

b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

Trafikministeriet har oplyst, at spørgsmålet vedrører en periode før nævnets etablering den 1. juli 1997.

Trafikministeriet har endvidere oplyst, at Havneklagenævnet i perioden fra nævnets etablering den 1. juli 1997 frem til den 1. juli 1998 ikke har behandlet klager over amtskommunale eller kommunale afgørelser.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Nævnets afgørelser forventes indlagt på Trafikministeriets hjemmeside.

Taksationskommissionerne

1) Rekursinstans (RI) nr. 27

2) RI'ens navn

Taksationskommissioner.

3) Oprettet pr.

1. august 1957, jf. lov nr. 95 af 29. marts 1957.

4) Nuværende lovgrundlag

Lov om byfornyelse (lov nr. 381 af 10. juni 1997 som senest ændret ved nr. 398 af 26. juni 1998) § 156, stk. 2, og § 159, stk. 5.

Lov om offentlige veje (lovbekendtgørelse nr. 711 af 11. september 1997 som ændret ved lov nr. 233 af 21. april 1999) § 57 f.

5) Sagstyper

Trafikministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Det bemærkes, at Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet ikke er i besiddelse af nærmere oplysninger om taksationskommissionernes virke inden for andre ministeriers områder, herunder i hvilket omfang der måtte være grundlag for at anse kommissionerne som rekursinstans for kommunale beslutninger i medfør af anden lovgivning. Trafikministeriet har således ikke udtalt sig for så vidt angår praksis m.v. vedrørende lov om byfornyelse.

Lov om byfornyelse: Klager over kommunalbestyrelsens afgørelser om erstatning i forbindelse med opsigelse af lejeaftaler om lejligheder, der anvendes til beboelse eller erhverv, jf. § 151, stk. 1 og 2.

Erstatningsfastsættelse efter § 159, stk. 3, og kommunalbestyrelsens beregning af krav om tilbagebetaling af erstatning i medfør af § 73, stk. 3.

Lov om offentlige veje: Klager over vejmyndighedens beslutning om nedlæggelse af offentlig vej, jf. kap. 9 (§ 90, stk. 6, og § 93, stk. 4).

Lov om private fællesveje (lovbekendtgørelse nr. 712 af 11. september 1997 som ændret ved lov nr. 233 af 21. april 1999): Klager over vejmyndighedens beslutning om nedlæggelse af privat vej, jf. kap. 9 (§ 54, stk. 3).

6) RI'ens sammensætning

Lov om offentlige veje § 57, stk. 2 og 3: En taksationskommission består af en af trafikministeren udnævnt formand, der skal have juridisk kandidateksamen, samt to andre medlemmer, der af formanden udtages for den enkelte taksationsforretning blandt de for amtsråds kredsen dertil udpegede personer.

I hver amtsråds kredse udpeger amtsrådet 16 personer, der for amtsrådets funktionstid optages på en liste over medlemmer af taksationskommissionen eller taksationskommissionerne i amtsråds kredsen.

Københavns og Frederiksberg kommunalbestyrelser udpeger for deres funktionstid henholdsvis otte og fire personer til optagelse på listen for Københavns amtsråds kredse.

Medlemmer af taksationskommissioner skal have behørig indsigt i vurdering af ejendomme, jf. § 60.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Der er ikke fastsat udtrykkelige regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været part i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

b) Lov om byfornyelse: Indbringelsen skal ske inden fire uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. § 156, stk. 2.

I § 159, stk. 5, er klagefristen seks uger efter, at afgørelsen er meddelt ejeren.

Lov om offentlige veje: Klagefristen er otte uger, jf. § 90, stk. 6, og § 93, stk. 4.

Lov om private fællesveje: Klagefristen er otte uger, jf. § 54, stk. 3.

c) Der er ikke fastsat regler herom.

Trafikministeriet har oplyst, at klagefristen normalt aldrig overskrides. Hvis klagefristen overskrides, er den overvejende opfattelse, at man alligevel vil behandle sagen. Dette kræver dog tilslutning fra begge parter.

d) Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning.

Trafikministeriet har oplyst, at taksationskommissionerne ikke kan tillægge klager opsættende virkning.

e) Der er ikke i byfornyelsesloven eller vejloven lovbestemte formkrav til klager.

Trafikministeriet har oplyst, at der ingen formkrav er. Det er taksationskommissionernes ansvar, at sagen er tilstrækkelig oplyst.

f) Der er ikke lovbestemte begrænsninger i klageadgangen, og det er ikke forekommet, at taksationskommissionerne har afvist sager.

8) RI'ens funktion

a) Ifølge § 53, stk. 1, i lov om offentlige veje indvarsles parterne til taksationsforretningen, det vil sige sagerne afgøres i et møde.

Det fremgår ikke direkte af lovgivningen, hvorvidt dette også gælder klagesagerne efter byfornyelsesloven.

b) Til taksationsforretningen indvarsles parterne ved brev med mindst to ugers varsel, jf. § 53, stk. 1.

Det fremgår ikke direkte af lovgivningen, hvorvidt dette også gælder klagesagerne efter byfornyelsesloven.

Kommissionen gør de fremmødte bekendt med de om sagen foreliggende oplysninger, hvorefter parterne har adgang til over for kommissionen at redegøre for de synspunkter, der efter deres opfattelse bør have indflydelse på erstatningens fastsættelse, jf. § 53, stk. 2.

Trafikministeriet har oplyst, at sagens parter deltager i mødet, og får adgang til at udtale sig, inden afgørelsen træffes.

c) Vedrørende taksationsforretningen gælder de ovenfor i pkt. 8.b nævnte sagsbehandlingsregler.

d) Der er ikke regler om formandskompetence.

e) Efter § 62, stk. 1 i lov om offentlige veje kan taksationskommissioner med trafikministerens godkendelse antage sekretærhjælp. Der er ikke regler om sekretariatetskompetence.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Taksationskommissionerne prøver ifølge byfornyelsesloven alene spørgsmålet om erstatningens størrelse, men der er ikke i lovgivningen anført begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål i den forbindelse.

For så vidt angår øvrige sager, er der ikke begrænsninger i prøvelsen af juridiske spørgsmål.

b) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

c) Taksationskommissionerne foretager en fuld prøvelse, herunder af skønnet.

d) Taksationskommissionerne foretager også en prøvelse af faglige vurderinger.

e) God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Taksationskommissionerne fastsætter efter lov om byfornyelse erstatningens størrelse.

Taksationskommission antages i sager efter vejlovgivningen at have de under a-d nævnte reaktionsmuligheder.

b) Lovgivningen indeholder ikke bestemmelse herom, men Trafikministeriet har oplyst, at der er adgang til reformatio in pejus.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Kendelse afsagt af en taksationskommission kan indbringes for vedkommende overtaksationskommission, jf. lov om offentlige veje § 54 og § 58.

b) Det følger af § 65, stk. 2, i lov om offentlige veje, at taksationskommissionernes kendelser ikke kan indbringes for domstolene, før overtaksationskommissionen har taget stilling til sagen.

Der er ikke i øvrigt særlige regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

Trafikministeriet har oplyst, at da afgrænsning af, hvilke af taksationskommissionernes sager der skulle medtælles, har givet anledning til vanskeligheder, må oplysningerne tages med forbehold.

a) 35.

b) 1.

c) 1.

d) 33.

e) 3 måneder.

f) 0.

g) Ca. 50 %.

h) Dette er ikke tilfældet. En taksationskommission har dog svaret, at kommune og amtskommune altid høres.

i) 0.

j) 0.

k) 33.

l) 13.

m) 0.

n) 16.

o) 0.

p) 2 sager er sluttet med forlig.

q) 11.

r) 0.

s) 0.

t) Det er ikke muligt af angive årsværk. Arbejdet udføres i de pågældendes fritid.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Trafikministeriet sender afgørelser til relevante ministerier samt principielle afgørelser til Retsinformation.

Undervisningsministeren

1) Rekursinstans (RI) nr. 28

2) RI'ens navn

Undervisningsministeren.

3) Oprettet pr.

4) Nuværende lovgrundlag

Folkeskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 739 af 6. oktober 1998) § 51, stk. 5.

Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseseksamen (bekendtgørelse nr. 14 af 7. januar 1991 fastsat i henhold til § 2, stk. 7, i gymnasieloven (lovbekendtgørelse nr. 613 af 18. august 1998) og § 9, stk. 2, i HF-loven (lovbekendtgørelse nr. 614 af 18. august 1998)) § 7.

Lov om specialundervisning for voksne og læsekurser for voksne (lovbekendtgørelse nr. 866 af 7. november 1995 som ændret ved lov nr. 980 af 17. december 1997) § 7 a.

Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne og læsekurser for voksne m.v. (bekendtgørelse nr. 838 af 11. november 1997 fastsat i medfør af § 1, stk. 2 og 3, § 1 a, stk. 2, 5 og 8, § 5, stk. 1, § 6, stk. 1 og 2, § 6 c, stk. 9, § 6, § 7 a og § 7 b i lov om specialundervisning for voksne og læsekurser for voksne) § 12.

Lov om almen voksenuddannelse (lovbekendtgørelse nr. 557 af 20. juni 1996) § 9, stk. 3.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre (lov nr. 487 af 1. juli 1998) § 26, stk. 3.

Bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre (bekendtgørelse nr. 941 af 15. december 1998 fastsat i medfør af § 2, stk. 4, § 4, stk. 1 og 3, § 5, stk. 3 og 4, § 6, stk. 7, § 7, stk. 5, § 9, § 10, stk. 1, § 11, stk. 5, § 12, § 17, § 20, stk. 3, § 22, stk. 3, § 24, stk. 4, § 25, stk. 1 og 2, § 26, stk. 4, § 27, stk. 1, og § 28, stk. 4, i lov nr. 487 af 1. juli 1998 om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre) § 37, stk. 4-6.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. (bekendtgørelse nr. 108 af 19. februar 1999 fastsat i medfør af § 7, stk. 5, § 25, stk. 2, § 26, stk. 4, § 27, stk. 1, og § 28, stk. 4, i lov nr. 487 af 1. juli 1998 om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre) kapitel 11 (§§ 54-59).

Bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen (Bekendtgørelse nr. 142 af 2. marts 1990 fastsat i medfør af § 2, stk. 4-6, i lov om sygeplejersker (lovbekendtgørelse nr. 759 af 14. november 1990) som ændret ved lov nr. 352 af 14. maj 1992) § 13.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet (bekendtgørelse nr. 615 af 18. august 1998 fastsat i medfør af § 2, stk. 4, i lov om sygeplejersker) § 48, stk. 3, og § 50.

5) Sagstyper

Undervisningsministeriet er ressortministerium.

Alene sagstyper vedrørende klager over amtskommuner og kommuner er anført.

Folkeskoleloven: Klager over amtsråds afgørelser om specialundervisning af børn og unge under 18 år, hvis udvikling kræver en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte og om socialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, jf. § 51, stk. 5, der henviser til § 20, stk. 2.

Amtsrådets øvrige beslutninger og afgørelser vedrørende det kommunale skolevæsen kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. § 51, stk. 4.

Kommunalbestyrelsens beslutninger og afgørelser vedrørende det kommunale skolevæsen kan heller ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. § 51, stk. 2. Undervisningsministeriet kan fastsætte regler om, at visse af kommunalbestyrelsens afgørelser kan indbringes for ministeren, jf. § 51, stk. 2, sidste pkt. Bestemmelsen er ikke udmøntet.

Kommunalbestyrelsens afgørelser om søskendemoderation og om fripladser i henhold til § 50, stk. 2, indbringes for de sociale ankenævn (nu de sociale nævn), jf. § 51, stk. 3.

Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen: Klager over amtskommuners henholdsvis Københavns og Frederiksberg Kommuner afgørelser om sygeundervisning kan indbringes for Undervisningsministeriet, jf. § 7.

Lov om specialundervisning for voksne: Klager over amtsråds henholdsvis Københavns og Frederiksberg Kommuner afgørelser om kompenserende specialundervisning for voksne personer med fysiske eller psykiske handicap og afgørelser om læse-, stave- og skriveundervisning for voksne kan indbringes for undervisningsministeren, jf. § 7 a, 1. pkt., og § 7 c.

Undervisningsministeren kan fastsætte regler om, at amtsrådenes afgørelse ikke kan påklages, jf. § 7 a, 2. pkt. Der ses ikke at være fastsat sådanne regler.

Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne: Klager over amtsråds afgørelser om bl.a. befordring af deltagere i specialundervisning for voksne kan, for så vidt angår rettlige spørgsmål, indbringes for Undervisningsministeriet, jf. § 12, stk. 1.

Klage over et amtsråds afgørelse i forhold til et andet amtsråd kan ikke indbringes for Undervisningsministeriet, jf. § 12, stk. 2.

Lov om almen voksenuddannelse: Klager over amtsråds afgørelser om almen kompetencegivende voksenuddannelse, herunder bl.a. afgørelser om holdetablering og optagelse i undervisningen kan indbringes for undervisningsministeren, jf. § 9, stk. 3.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: Klager over sprogcentrenes afgørelser, klager over afsluttende prøver og bedømmelse af prøverne kan indbringes for kommunalbestyrelsen, jf. § 26, stk. 1 og 2. Kommunalbestyrelsens afgørelse eller bedømmelse kan indbringes for undervisningsministeren, jf. § 26, stk. 3.

Bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: Klager over kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende klager over sprogcenterets afgørelser om blandt andet undervisningens indhold og tilrettelæggelse samt deltagelse i undervisningen kan indbringes for Undervisningsministeriet, jf. § 37, stk. 4.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Klager over kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende prøver kan indbringes for Undervisningsministeriet, jf. § 59, stk. 1.

Bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen: Klager over uddannelsesinstitutionens afgørelser bl.a. vedrørende prøver i forbindelse med teoriuddannelsen, afgørelser om fornyet gennemgang af praktikuddannelsen og afgørelser om godkendelse af uddannelseselementer fra andre uddannelsesinstitutioner kan påklages til

undervisningsministeren, jf. § 13, stk. 1.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet:

Sygeplejeuddannelsesinstitutionens afgørelser om bl.a. tilrettelæggelse af prøver og afgørelser om meritoverførsler kan, når klagen vedrører retlige spørgsmål, indbringes for Undervisningsministeriet, jf. § 50, stk. 1.

Endvidere kan sygeplejeuddannelsesinstitutionens afgørelser i forbindelse med klager over eksamen m.v. indbringes for Undervisningsministeriet, hvis klagen vedrører retlige spørgsmål, jf. § 48, stk. 3.

6) RI'ens sammensætning

Undervisningsministeriet er en hierarkisk opbygget statslig forvaltningsmyndighed.

7) Formelle betingelser for RI'ens sagsbehandling

a) Folkeskoleloven: Klageberettigede er de myndigheder, organisationer eller personer, som afgørelsen angår, jf. § 51, stk. 5.

Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen: Det er ikke fastsat i bestemmelsen, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Lov om specialundervisning for voksne: Det er ikke fastsat i bestemmelsen, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne: Det er ikke fastsat i bestemmelsen, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Lov om almen voksenundervisning: Det er ikke fastsat i bestemmelsen, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre:

Undervisningsministeren kan fastsætte nærmere regler om klager og klagefrister, jf. § 26, stk. 4. Sådanne regler er fastsat i bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre § 37. Hverken loven eller bekendtgørelsen indeholder regler om, hvem der er klageberettiget. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.:

Prøvedeltageren er klageberettiget, jf. § 59, stk. 1.

Bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen: Bekendtgørelsen indeholder ikke bestemmelse herom. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet: Det er ikke fastsat i bekendtgørelsen, hvem der er klageberettigede. Det er således forvaltningsrettens almindelige regler herom, der er gældende, hvorefter det som det almindelige udgangspunkt kun er den eller dem, der har været

parter i sagen, eller har partsstatus (væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse) i forbindelse med sagens behandling i første instans, der er klageberettigede.

b) Folkeskoleloven: Klagefristen fire uger fra afgørelsens meddelelse, jf. § 51, stk. 5.

Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen: Klagefristen fire uger fra afgørelsens meddelelse, jf. § 7.

Lov om specialundervisning for voksne: Klagefristen er fire uger fra afgørelsens meddelelse, jf. § 7 a.

Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne: Fristen for indgivelse af klagen er fire uger efter den dag, hvor afgørelsen er meddelt den pågældende, jf. § 12, stk. 1.

Lov om almen voksenuddannelse: Der er ikke i loven fastsat en klagefrist.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: § 37, stk. 4 i bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre fastsætter klagefristen til to uger.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Klagefristen er to uger, fra klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. § 59, stk. 1.

Bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen: Klagefristen er fire uger fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende, jf. §13, stk. 2.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet: Klagefristen er to uger fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende, jf. § 50, stk. 2.

c) Folkeskoleloven: Der er ikke fastsat regler herom, og der er ikke oplysninger om praksis.

Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen: Der er ikke fastsat regler herom, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

Lov om specialundervisning for voksne: Der er ikke fastsat regler herom, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne: Der er ikke fastsat regler herom, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

Lov om almen voksenuddannelse: Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 7.b.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: Der er ikke i loven eller i bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre fastsat regler herom. Der er ikke eksempler på, at klagefristen er overskredet.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Der er ikke fastsat regler herom. Der er ikke eksempler på, at klagefristen er overskredet.

Bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen: Der er ikke fastsat regler herom, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet: Der er ikke fastsat regler herom, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

d) Folkeskoleloven: Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning, og der er ikke oplysninger om praksis.

Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen: Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

Lov om specialundervisning for voksne: Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne: Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

Lov om almen voksenuddannelse: Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning, og det er oplyst, at der ikke foreligger praksis.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: Der er ikke i loven eller i bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning. Det er oplyst, at der ikke er eksempler på, at klager er tillagt opsættende virkning.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning. Det er oplyst, at der ikke er eksempler på, at klager er tillagt opsættende virkning.

Bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen: Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt klager har opsættende virkning, og der er ikke oplysninger om praksis.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet: Det følger af § 47, at den studerende kan fortsætte uddannelsen under klage- eller ankesagens behandling, medmindre andet er fastsat i bekendtgørelse eller studieordning.

e) Folkeskoleloven: Der er ikke lovbestemte formkrav til klager.

Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen: Der er ikke lovbestemte formkrav til klager, og der er ikke oplysninger om praksis.

Lov om specialundervisning for voksne: Der er ikke lovbestemte formkrav til klager, og der er ikke oplysninger om praksis.

Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne: Der er ikke lovbestemte formkrav til klager, og der er ikke oplysninger om praksis.

Lov om almen voksenuddannelse: Der er ikke lovbestemte formkrav til klager, og der er ikke oplysninger om praksis.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: Bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre indeholder bestemmelse om, at klagen skriftligt skal indgives til kommunalbestyrelsen, som videresender klagen til Undervisningsministeriet sammen med kommunalbestyrelsens egen udtalelse i sagen. Før sagen videresendes, skal kommunalbestyrelsen give klageren lejlighed til inden en uge at kommentere udtalelsen. Klagerens eventuelle kommentar skal medsendes til Undervisningsministeriet, jf. § 37, stk. 5.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Klagen indgives individuelt og skriftligt, og klagen skal præcisere og begrunde klagepunkterne, jf. § 54, stk. 2. Klagen stiles til Undervisningsministeriet og sendes gennem kommunalbestyrelsen, der afgiver en udtalelse i forbindelse med videresendelsen til ministeriet. Klageren skal inden en frist på normalt en uge gives lejlighed til at komme med sine kommentarer, jf. § 59, stk. 2 og 3. Sundhedsministeriet har oplyst, at der ikke er praksisbestemte formkrav på området.

Bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen: Klagen over uddannelsesinstitutionens afgørelse indgives til uddannelsesinstitutionen. Hvis klagen ikke tages til følge, og klageren fastholder klagen, videresender uddannelsesinstitutionen klagen – bilagt en udtalelse – til Undervisningsministeriet, jf. § 13, stk. 1.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet: Der er ikke

lovbestemte formkrav til klager, og der er ikke oplysninger om praksis.

f) Folkeskoleloven: Der er ikke begrænsninger i klageadgangen.

Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen: Der er ikke begrænsninger i klageadgangen.

Lov om specialundervisning for voksne: Der er ikke begrænsninger i klageadgangen.

Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne: Undervisningsministeriet kan alene behandle klager vedrørende retlige spørgsmål, jf. § 12, stk. 1.

Lov om almen voksenuddannelse: Der er ikke angivet begrænsninger i klageadgangen.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre og bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: Der er ikke lovbestemte begrænsninger i klageadgangen, og det er oplyst, at der ikke er praksisbestemte klagebegrænsninger.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Der er ikke lovbestemte begrænsninger i klageadgangen, og det er oplyst, at der ikke er praksisbestemte klagebegrænsninger.

Bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen: Der er ikke begrænsninger i klageadgangen.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet: Undervisningsministeren kan alene behandle klager vedrørende retlige spørgsmål, jf. § 50, stk. 1.

8) RI'ens funktion

a) Klagerne undergår en almindelig administrativ skriftlig juridisk sagsbehandling.

b) Parternes mulighed for at få foretræde for undervisningsministeren er ikke reguleret. Det er således alene forvaltningslovens almindelige regler om, at parterne har ret til at afgive en udtalelse i sagen – der efter omstændighederne kan afgives på et møde – der finder anvendelse.

Lovene indeholder ikke regler om adgang til at begære mundtlig domstolslignende behandling af klagesager.

c) Der er ingen særlige sagsbehandlingsregler.

d) På grund af ministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om formandskompetence ikke.

e) På grund af ministeriets hierarkiske opbygning opstår spørgsmålet om sekretariatskompetence ikke.

9) RI'ens prøvelsesgrundlag

a) Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af retlige spørgsmål.

b) Folkeskoleloven: Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen: Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

Lov om specialundervisning for voksne: Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne: Amtsrådets afgørelser kan alene prøves for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 12, stk. 1.

Lov om almen voksenuddannelse: Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre, og bekendtgørelse om

undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Der er ikke i bekendtgørelsen begrænsninger i prøvelsen af faktum. Det er oplyst, at der efter praksis ikke er begrænsninger i prøvelsen af faktum.

Bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen: Der er ikke begrænsninger i prøvelsen af faktum.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet: Sygeplejeuddannelsesinstitutionens afgørelser kan alene prøves for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 50, stk. 1.

c) Folkeskoleloven: Ministeriet foretager en fuld prøve, herunder af skønnet i afgørelsen.

Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen: Ministeriet foretager en fuld prøve, herunder af skønnet i afgørelsen.

Lov om specialundervisning for voksne: Ministeriet foretager en fuld prøve, herunder af skønnet i afgørelsen.

Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne: Amtsrådets afgørelse kan alene prøves for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 12, stk. 1.

Lov om almen voksenuddannelse: Ministeriet foretager en fuld prøve, herunder af skønnet i afgørelsen.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre, og bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog

for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: Ministeriet foretager en fuld prøve, herunder af skønnet i afgørelsen.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Ministeriet foretager en fuld prøve, herunder af skønnet i afgørelsen.

Bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen: Ministeriet foretager en fuld prøve, herunder af skønnet i afgørelsen.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet: Sygeplejeuddannelsesinstitutionens afgørelse kan alene prøves for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 50.

d) Folkeskoleloven: Loven indeholder ikke bestemmelser om prøve af faglige vurderinger, men Undervisningsministeriet har oplyst, at faglige vurderinger prøves.

Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen: Ej oplyst.

Lov om specialundervisning for voksne: Ej oplyst.

Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne: Amtsrådets afgørelse kan alene prøves for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 12, stk. 1.

Lov om almen voksenuddannelse: Ej oplyst.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre, og bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: Ej oplyst.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Faglige vurderinger prøves. Undervisningsministeriet kan bl.a. træffe afgørelse om ombedømmelse, jf. § 58, stk. 1, og § 59, stk. 4.

Bekendtgørelse om sygeplejeuddannelsen: Ej oplyst.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet:
Sygeplejeuddannelsesinstitutionens afgørelse kan alene prøves for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 50, stk. 1.

e) Bekendtgørelse om specialundervisning for voksne: Amtsrådets afgørelse kan alene prøves for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 12, stk. 1.

Bekendtgørelse om eksamen ved visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet:
Sygeplejeuddannelsesinstitutionens afgørelse kan alene prøves for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 50, stk. 1.

Øvrige områder: God forvaltningsskik efterprøves ikke.

10) RI'ens reaktionsmuligheder

a) Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: Ifølge § 37, stk. 6, i bekendtgørelse om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre kan Undervisningsministeriet stadfæste afgørelsen eller ændre denne til fordel for klageren.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.:
Undervisningsministeriet kan træffe afgørelse om at afvise klagen, tilbyde omprøve eller træffe afgørelse om ombedømmelse, jf. § 59, stk. 4, jf. § 58, stk. 1 og 3.

Øvrige områder: Ministeren har de under a-d nævnte reaktionsmuligheder.

b) Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre: Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 10.a, hvorefter reformatio in pejus synes at være udelukket.

Bekendtgørelse om prøver inden for undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: En klage kan ikke resultere i en lavere karakter, jf. § 58, stk. 3.

Øvrige områder: Der er ikke regler herom.

11) Prøvelse af RI'ens afgørelser m.v.

a) Undervisningsministerens afgørelser kan ikke rekurreres til anden administrativ myndighed.

b) Der er ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

12) RI'ens praksis m.v.

Undervisningsministeriet har vedrørende praksis oplyst, at Bekendtgørelse om sygeundervisning for elever i gymnasieskoler og for kursister på studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen, lov om specialundervisning for voksne og læsekurser for voksne m.v. med tilknyttet bekendtgørelse og lov om almen voksenuddannelse ikke har givet anledning til klager over amtskommunernes afgørelser.

a) Folkeskoleloven: 243.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Ca. 20 sager.

b) Folkeskoleloven: 235.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Ca. 5 sager.

c) Folkeskoleloven: 7.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: 0.

d) Folkeskoleloven: 244.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Ca. 15 sager.

e) Folkeskoleloven: b) seks uger, c) en uge og d) seks uger.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: 1-3 måneder.

f) Folkeskoleloven: 0 (otte var endnu verserende ved indgangen til 1997).

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: 0.

g) Folkeskoleloven: Aldrig.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Sjældent.

h) Folkeskoleloven: Altid, når sagerne realitetsbehandles.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: I alle de afgjorte sager har 1. instans (og ofte også sprogskolerne) været hørt.

i) Ej relevant.

j) Ej relevant.

k) Ej relevant.

l) Folkeskoleloven: 155 sager.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Halvdelen af sagerne.

m) Folkeskoleloven: 0.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: 0 sager, jf. pkt. 10.a om ministeriets reaktionsmuligheder.

n) Folkeskoleloven: 48 sager.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Halvdelen af sagerne. Der henvises til besvarelsen af pkt. 12.m.

o) Folkeskoleloven: 0.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: 0.

p) Folkeskoleloven: 25 sager sluttet ved forlig.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: 0.

Folkeskoleloven: 0.

q) Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: 0.

r) Folkeskoleloven: 0.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: 0.

s) Folkeskoleloven: 0.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: 0.

t) Folkeskoleloven: ½ AC og 1 HK årsværk.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Ca. 1/8 AC årsværk.

13) Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om RI'ens praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

Folkeskoleloven: Presse, kommunale myndigheder, etc.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl.: Amtskommunerne får kopi af principielle afgørelser.

Bilag nr. 3

Udvalgets brev til samtlige ministerier vedrørende lovbestemt tilsyn (sektortilsyn)

KLAGEREFORMUDVALGET

Sekretariatet

Til samtlige ministerier (dog ikke Stats-, Økonomi-, Udenrigs- og Skatteministeriet)

København, den 29. juni 1998

Efter en regeringsbeslutning nedsatte indenrigsministeren i juli 1997 et udvalg vedrørende den retlige kontrol med kommunale og amtskommunale beslutninger (Klagereformudvalget).

Klagereformudvalget har til opgave at redegøre for de gældende klage- og tilsynsordninger på det kommunale og amtskommunale område.

...

Da udvalgets redegørelse for de gældende klage- og tilsynsordninger på det kommunale og amtskommunale område foruden rekursordninger og ministeriernes ulovbestemte tilsyn skal omfatte lovbestemte tilsynsordninger samt call-in ordninger, skal Klagereformudvalget hermed tillige anmode om, at ministeriet besvarer nedenstående spørgsmål:

I. Lovbestemte tilsynsordninger

Er der i ministeriets lovgivning regler, hvorefter ministeriet eller andre myndigheder fører tilsyn med kommuner og amtskommuner?

I givet fald bedes ministeriet oplyse om reglerne samt henlede Klagereformudvalgets opmærksomhed på, hvor (forarbejder, betænkninger e.l.) der kan findes yderligere information om tilsynets indhold og omfang m.v.

II. Call-in ordninger

Er der i ministeriets lovgivning regler om call-in ordninger, hvorefter ministeriet eller andre myndigheder kan indkalde en sag, der behandles af en kommune eller amtskommune?

I givet fald bedes ministeriet oplyse om reglerne samt henlede Klagereformudvalgets opmærksomhed på, hvor (forarbejder, betænkninger e.l.) der kan findes yderligere information om call-in-ordningen.

I Klagereformudvalgets redegørelse for rekursordninger på det kommunale og amtskommunale område skal der gøres rede for, i hvilket omfang adgangen til rekurs er afskåret inden for de sidste 15 år. Udvalget skal derfor anmode ministeriet om endvidere at besvare følgende spørgsmål:

III. Afskæring af rekurs

...

Bilag nr. 4

Udvalgets notat vedrørende lovbestemt sektortilsyn

Arbejdsministeriet:

Arbejdsministeriet har ikke lovgivning af relevans for besvarelsen af spørgsmål vedrørende lovbestemt tilsyn med kommuner og amtskommuner.

By- og Boligministeriet:

Ifølge § 178, stk. 3, i lov om almene boliger m.v. (lovbekendtgørelse nr. 102 af 17. februar 1999), kan boligministeren pålægge kommunalbestyrelsen at meddele alle oplysninger, der er nødvendige for gennemførelse af lovens formål, ligesom kommunalbestyrelsen efter ministerens nærmere bestemmelse skal indsende indberetninger vedrørende byggeri, der tilvejebringes efter denne lov, med henblik på indsamling og formidling af erfaringer samt udarbejdelse og ajourføring af statistik. Tilsvarende bestemmelser findes i § 29 i lov om boliger for ældre og personer med handicap, som er ophævet ved § 188 i lov om almene boliger og støttede private andelsboliger m.v., men finder anvendelse på ældreboliger tilhørende selvejende institutioner eller pensionskasser, der har modtaget tilsagn om offentlig støtte inden den 1. januar 1997 efter lov om boliger for ældre og personer med handicap.

Bestemmelserne pålægger en oplysningspligt.

Det fremgår af § 178, stk. 1 og 2, at by- og boligministeren kan pålægge kommunalbestyrelsen at bistå ved gennemførelsen af bestemmelser udstedt efter lovens § 103 (regulering af bygge- og anlægsvirksomhed) og fastsætte nærmere regler herfor, samt pålægge kommunalbestyrelsen behandlingen af sager om ydelse af støtte efter loven.

Bestemmelsen hjemler pålæg om at tage en gruppe af sager op.

Ifølge § 156, stk. 4, i lov om byfornyelse (lovbekendtgørelse nr. 800 af 10. november 1998) kan kommunalbestyrelsens afgørelser om bl.a. godtgørelse af flytteudgifter og driftstab ikke påklages til anden administrativ myndighed. By- og boligministeren kan dog optage en sag til behandling, når det skønnes, at sagen er af principiel betydning.

Bestemmelsen er en call-in beføjelse.

Ifølge byfornyelseslovens § 196, stk. 2, kan by- og boligministeren fra kommuner og godkendte

byfornyelsesselskaber indkalde oplysninger om foranstaltninger, der gennemføres eller påtænkes gennemført efter reglerne i denne lov. By- og boligministeren kan i forbindelse hermed fastsætte nærmere regler for disse oplysningers anvendelse.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at bestemmelsen i § 196, stk. 2, svarer til den tidligere gældende lov om byfornyelse og boligforbedring § 85, stk. 2, som blev indsat ved ændringslov nr. 377 af 10. juni 1987. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til dette lovforslag, at:

"Bestemmelsen skal dels ses i lyset af Boligministeriets behov for oplysninger til brug for den kommende lovrevision, jf. lovens § 92, dels har Boligministeriet behov for løbende at kunne holde sig orienteret om udviklingen inden for byfornyelsesområdet.

Med overgangen fra saneringsloven, hvor alle saneringsplaner er blevet godkendt i ministeriet, til byfornyelseslovens decentrale system, hvor ansvaret for anvendelsen af loven er lagt på kommunerne, opstår der et behov for at samle, vurdere og videreformidle de nødvendige oplysninger.

Der er ikke med bestemmelsen tale om en ændring af ansvarsforholdet mellem staten og kommunerne, men alene tale om at det på centralt hold i Boligministeriet vil være nødvendigt at koordinere behovet og indsatsen inden for området byfornyelse og boligforbedring, herunder kapitel VIII-beslutninger (kondemnabile forhold)."

Bestemmelsen pålægger en oplysningspligt.

Ifølge lov om byfornyelse og boligforbedring (lovbekendtgørelse nr. 820 af 15. september 1994) § 90, stk. 8, der er opretholdt ved byfornyelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 800 af 10. november 1998) kan kommunalbestyrelsens afgørelser om ydelse af lån til erhvervelse af boligandel jf. § 90, stk. 6, ikke indbringes for anden administrativ myndighed. By- og boligministeren kan dog optage en sag til behandling, når det skønnes, at sagen er af principiel betydning.

Bestemmelsen er en call-in beføjelse.

Ifølge § 75, stk. 4, i lov om individuel boligstøtte (lovbekendtgørelse nr. 112 af 24. februar 1999) træffer by- og boligministeren nærmere bestemmelse om udbetaling af statsrefusion, regnskabsaflæggelse og revision. Nærmere bestemmelser er fastsat i Bygge- og Boligstyrelsens bekendtgørelse nr. 213 af 22. marts 1994 om regnskabsaflæggelse og revision af kommunernes boligstøtteregnskab.

Ifølge bekendtgørelsens § 10 skal kommunalbestyrelsen oversende revisionens beretning sammen med besvarelsen af eventuelle revisionsbemærkninger til vedkommende kommunale tilsynsmyndighed senest samtidig med oversendelsen af beretningen om revisionen af kommunens øvrige regnskaber. Samtidig sender kommunalbestyrelsen 1 eksemplar af besvarelsen til revisor. For Københavns og Frederiksberg Kommuner sker indsendelsen til By- og Boligministeriet. Har revisor fremført bemærkninger, og skønner tilsynsmyndigheden, at der ikke af kommunalbestyrelsen er truffet de nødvendige foranstaltninger til at berigtige forholdet, indberettes sagen ledsaget af tilsynsmyndighedens bemærkninger til By- og Boligministeriet.

Bestemmelsen pålægger en oplysningspligt.

Erhvervsministeriet:

Erhvervsministeriet har ikke lovgivning af relevans for besvarelsen af spørgsmål vedrørende lovbestemt tilsyn med kommuner og amtskommuner.

Finansministeriet:

Finansministeriet har ikke lovgivning af relevans for besvarelsen af spørgsmål vedrørende lovbestemt tilsyn med kommuner og amtskommuner.

Forskningsministeriet:

Forskningsministeriet har ikke lovgivning af relevans for besvarelsen af spørgsmål vedrørende lovbestemt tilsyn med kommuner og amtskommuner.

Forsvarsministeriet:

Forsvarsministeriet har ikke lovgivning af relevans for besvarelsen af spørgsmål vedrørende lovbestemt tilsyn med kommuner og amtskommuner.

Indenrigsministeriet:

Indenrigsministeren fører i henhold til beredskabslovens § 4, stk. 2 (lov nr. 1054 af 23. oktober 1999) tilsyn med det kommunale redningsberedskab.

Ifølge § 1 i bekendtgørelse nr. 27 af 14. januar 1994 om tilsynet med det kommunale redningsberedskab og om henlæggelse af visse opgaver og beføjelser til Beredskabsstyrelsen er udøvelsen af denne tilsynsbeføjelse, herunder adgangen til at foretage prøvealarmeringer, henlagt til Beredskabsstyrelsen. Beredskabsstyrelsen har ikke egentlige sanktionsmuligheder over for efterladende kommuner.

Bestemmelsen er en tilsynsbestemmelse.

Ved dimensioneringsbekendtgørelsens § 22 (bekendtgørelse nr. 730 af 10. august 1994) er det bestemt, at kommunalbestyrelsen hvert år skal indsende en beretning om redningsberedskabets virksomhed til Beredskabsstyrelsen.

Ved § 5 i bekendtgørelse nr. 969 af 18. november 1996 om brandsyn er det bestemt, at kommunalbestyrelsen ligeledes hvert år skal indsende en indberetning over de foretagne brandsyn til Beredskabsstyrelsen.

Bestemmelserne pålægger en oplysningspligt.

Det følger af sygesikringslovens § 27 f (lovbekendtgørelse nr. 509 af 1. januar 1998), at amtsrådet inden behandlingen af sundhedsplanen skal indhente rådgivning fra Sundhedsstyrelsen. Det fremgår af bemærkningerne til denne bestemmelse og af vejledning om planlægning af sundhedsberedskabet (udsendt af Sundhedsministeriet i juni 1994), at rådgivning vedrørende den del af sundhedsplanen, der vedrører sygehusberedskabet, indhentes hos Beredskabsstyrelsen. Baggrunden herfor er, at Beredskabsstyrelsen efter aftale med Sundhedsministeriet varetager de styrelsesmæssige opgaver på sygehusberedskabsområdet. Beredskabsstyrelsen fører således ikke et egentligt tilsyn med denne del af den sundhedsmæssige planlægning (der i øvrigt henhører under Sundhedsministeriet), men styrelsens rådgivning sikrer dog en vis indsigt/kontrol.

Bestemmelsen omhandler rådgivning.

Justitsministeriet:

Det fremgår af § 55 i lov om behandling af personoplysninger (lov nr. 427 af 31. maj 2000), at Datatilsynet fører tilsyn med enhver behandling, der omfattes af loven.

Det fremgår endvidere af § 62, at Datatilsynet kan afkræve enhver oplysning af betydning for dets virksomhed. Tilsynets medlemmer og personale har til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til alle lokaler, hvor en behandling administreres. Tilsynet afgiver udtalelse over for den dataansvarlige myndighed.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at indberetningerne efter omstændighederne kan føre til disciplinære foranstaltninger, straffe- eller civile retlige sanktioner over for de ansatte, der har overtrådt forskrifterne, eller til ændring af forskrifterne, såfremt de ikke findes at være fyldestgørende.

Bestemmelserne er tilsyns- og oplysningsbestemmelser.

Kirkeministeriet:

Kirkeministeriet har ikke lovgivning af relevans for besvarelsen af spørgsmål vedrørende lovbestemt tilsyn med kommuner og amtskommuner.

Kulturministeriet:

§ 16 b, stk. 5, i teaterloven (lovbekendtgørelse nr. 217 af 22. marts 1996), giver kulturministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om statstilskud til små storbyteatre efter nærmere forhandlinger med Kommunernes Landsforening og Frederiksberg Kommune.

I medfør af denne bestemmelse har kulturministeren fastsat regler om statstilskud i bekendtgørelse om statstilskud til små storbyteatre (bekendtgørelse nr. 627 af 28. juni 1996). Det følger bl.a. af § 7, at Teaterrådet varetager administrationen af budgetaftalen efter § 3 mellem Kulturministeriet og den enkelte storbykommune, og rådet følger udviklingen blandt de små storbyteatre. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at Teaterrådet skal have mulighed for at kommentere udkastet til teateraftalerne, samt at rådet kan udarbejde vejledende retningslinjer for indholdet af teateraftalerne.

Bestemmelsen omhandler rådgivning og giver hjemmel til at fastsætte vejledende retningslinjer for indholdet af teateraftalerne.

§ 15, stk. 7, i teaterloven, giver kulturministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler for refusionsordningen for så vidt angår kommunernes og amtskommunernes driftstilskud til egnsteatre, herunder regler om frister for kommuners og amtskommuners anmodning om refusion af tilskud til nye egnsteatre, efter forhandling med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark.

I medfør af denne bestemmelse har kulturministeren fastsat regler om statsrefusion i bekendtgørelse om statsrefusion af kommunernes og amtskommunernes driftstilskud til egnsteatre (bekendtgørelse nr. 628 af 28. juni 1996). Det følger af § 7, at Teaterrådet varetager administrationen af statens bevilling til egnsteatre og følger udviklingen blandt egnsteatre. Rådet skal have mulighed for at kommentere udkastet til egnsaftalerne. Rådet kan endvidere udarbejde vejledende retningslinier for indholdet af egnsteateraftalerne.

Bestemmelsen omhandler rådgivning, og giver hjemmel til at fastsætte vejledende retningslinjer for indholdet af teateraftalerne.

Det følger af § 10 i lov om offentlige arkiver m.v. (lov nr. 337 af 14. maj 1992), at kulturministeren fastsætter regler til varetagelse af arkivmæssige hensyn om bevaring og kassation af kommunernes arkivalier, og at Statens Arkiver fører tilsyn med reglernes overholdelse.

Lovens forarbejder indeholder følgende afsnit:

"Tilsynet med kommunernes overholdelse af regler om bevaring og kassation af arkivalier føres af statens arkiver, jf. stk. 3. Spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne handler i strid med lovgivningen i forbindelse med behandling og opbevaring af arkivalier vil derimod henhøre under det almindelige kommunale tilsyn (tilsynsrådene og Indenrigsministeriet)."

Bestemmelsen er en tilsynsbestemmelse.

Miljø- og Energiministeriet:

I henhold til råstoflovens § 36, stk. 2, (lovbekendtgørelse nr. 569 af 30. juni 1997) kan miljø- og energiministeren beslutte at overtage amtsrådets beføjelser efter loven i sager, der berører andre myndigheders lovbestemte områder eller har større betydning.

Bestemmelsen er en call-in beføjelse.

I henhold til naturbeskyttelseslovens § 67 (lovbekendtgørelse nr. 835 af 1. januar 1997) kan miljø- og energiministeren beslutte at overtage amtsrådets eller kommunalbestyrelsens beføjelser efter loven i sager, der berører andre myndigheders lovbestemte opgaver eller har større betydning.

Bestemmelsen er en call-in beføjelse.

Både i lov nr. 5 af 3. januar 1992 om statstilskud til omstilling af ældre boliger til kraftvarme (§ 7, stk. 1) og lov nr. 1050 af 23. december 1992 om statstilskud til energibesparende foranstaltninger i pensionisters boliger (§ 8, stk. 1) er der hjemmel til, at miljø- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om tilsyn og kontrol.

I medfør af disse love har ministeren udstedt bekendtgørelse nr. 234 af 23. april 1998 om statstilskud til energibesparende foranstaltninger i pensionisters boliger og bekendtgørelse nr. 534 af 8. juli 1998 om statstilskud til omstilling af ældre boliger til kraftvarme.

I begge bekendtgørelser er indføjet bestemmelser om, at kommunalbestyrelserne og den kommunale revision efter anmodning skal meddele Energistyrelsen alle oplysninger, som er nødvendige for styrelsens tilsyn med tilskudsordningen, jf. § 20, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 234 og § 18, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 534. Ligeledes blev der i begge bekendtgørelser indsat bestemmelser om, at den kommunale revision underretter Energistyrelsen om eventuelle revisionspåtegninger vedrørende tilskudsordningerne.

Bestemmelserne er tilsyns- og oplysningsbestemmelser.

Efter § 29, stk. 1, i lov om planlægning (lovbekendtgørelse nr. 551 af 28. juni 1999) kan miljø- og energiministeren til varetagelse af statslige interesser fremsætte indsigelser mod et regionplanforslag og forslag til kommuneplaner i Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at ministerens vetoret erstatter den hidtidige statslige godkendelse af regionplanerne, og at vетоretten forudsætter en tæt koordination af den statslige vurdering af regionplanforslagene.

Bestemmelsen giver adgang til at fremsætte indsigelse.

Efter § 3, stk. 4, i lov om planlægning kan miljø- og energiministeren i særlige tilfælde beslutte at overtage amtsråds og kommunalbestyrelses beføjelser efter loven i sager, der berører andre myndigheders lovbestemte opgaver eller har større betydning.

Bestemmelsen er en call-in beføjelse.

Det følger af § 61 i lov om jordforurening (lov nr. 370 af 2. juni 1999), at miljø- og energiministeren kan pålægge amtsrådene eller kommunalbestyrelserne at tage spørgsmål, herunder konkrete sager, vedrørende jordforurening op til behandling og afgørelse. Det følger endvidere af bestemmelsen, at miljø- og energiministeren kan pålægge amtsråd og kommunalbestyrelser at tilvejebringe oplysninger til brug for vurdering af forhold, der reguleres efter loven inden for den enkelte kommunes eller det enkelte amts område. Oplysningerne kan forlanges afgivet i en bestemt form. Den samme oplysningspligt gælder for så vidt angår amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes kortlægnings- og tilsynsvirksomhed.

Det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at den vil kunne danne grundlag for samlede oversigter over miljømyndighedernes indsats eller andre oplysninger om jordforurening og miljøbeskyttelse, som det vil være af betydning at indsamle.

Bestemmelsen hjemler pålæg om at tage sager op.

Det fremgår af § 28 i lov om miljø og genteknologi (lov nr. 356 af 6. juni 1991), at miljø- og energiministeren i konkrete sager af mere vidtrækkende betydning kan bestemme, at afgørelser efter loven skal træffes af ministeren i stedet for amtsrådet. Ministeren kan pålægge amtsrådene og kommunalbestyrelserne at tage spørgsmål, herunder konkrete sager omfattet af loven og regler fastsat med hjemmel i loven, op til behandling og afgørelse. Ministeren kan endvidere på eget initiativ tage en afgørelse, der er truffet af en kommunalbestyrelse eller et amtsråd, op til nærmere undersøgelse og afgørelse.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at efter den tidligere lov blev alle produktionssager kaldt ind til afgørelse af miljøministeren. Behandlingen af sager forgik i samarbejde med de berørte amtskommuner, som derigennem fik den fornødne erfaring og ekspertise på området. Lovforslaget tilsigter at opretholde den generelle call-in i disse sager, men tager tillige sigte på, at godkendelserne senere kan overlades til amtsrådene i takt med at sagsantallet i de enkelte amtskommuner stiger og videnopbygningen decentralt bliver tilstrækkelig stor.

Bestemmelsen er en call-in beføjelse. Bestemmelsen hjemler endvidere pålæg om at tage sager op.

Det fremgår af § 82 i lov om miljøbeskyttelse (lovbekendtgørelse nr. 698 af 22. september 1998), at miljø- og energiministeren kan beslutte at overtage amtsrådets eller kommunalbestyrelsens beføjelser efter loven i sager, der

berører andre myndigheders lovbestemte opgaver eller har større betydning.

Det fremgår af forarbejderne til loven, at bestemmelsen svarer til en bestemmelse i en tidligere lov. Af forarbejderne til den tidligere gældende bestemmelse, fremgår det, at hidtidig praksis har vist, at der forekommer enkelte sager om større virksomheder, som kan tænkes at medføre betydelig forurening, hvor det havde været praktisk, om ministeren direkte havde kunnet gribe ind i sagen. For at afhjælpe denne mangel har man derfor foreslået, at ministeren i sager af den omhandlede art, der har mere vidtrækkende betydning, undtagelsesvis skal kunne træffe afgørelse. Man har blandt andet haft de sager i tankerne, som kan rumme alvorlige modsætninger mellem hensynet til miljøbeskyttelse og andre samfundshensyn, f.eks. egnsudviklingshensyn.

Bestemmelsen er en call-in beføjelse.

Det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 83, at miljø- og energiministeren kan pålægge amtsråd og kommunalbestyrelser at tilvejebringe oplysninger til brug for en vurdering af forhold, der reguleres efter loven inden for den enkelte kommunes eller amtskommunes område. Oplysningerne kan forlanges afgivet i en bestemt form.

Bestemmelsen pålægger en oplysningspligt.

Det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 84, at miljø- og energiministeren kan pålægge amtsrådene eller kommunalbestyrelserne at tage spørgsmål, herunder konkrete sager, vedrørende loven op til behandling og beslutning.

Den tidligere lov indeholdt en næsten enslydende bestemmelse. Af forarbejderne til denne bestemmelse fremgår det, at man har anset det for praktisk, at man fra centralt hold kan pålægge de lokale myndigheder at tage et spørgsmål op til behandling. Det anføres, at selvom f.eks. et spørgsmål om en virksomheds forurening ikke er indbragt for de lokale myndigheder, må der som en del af den aktive indsats fra de centrale myndigheders side på miljøbeskyttelsens område være hjemmel til, at ministeren kan pålægge vedkommende amtsråd eller kommunalbestyrelse at optage en sådan sag til behandling eller beslutning. Det anføres endvidere, at det vil være hensigtsmæssigt, at ministeren kan pålægge de kommunale myndigheder at tage mere generelle spørgsmål op til behandling, f.eks. spørgsmålet om forholdene omkring en flyveplads, omkring et vandløb eller i et industri kvarter.

Bestemmelsen hjemler pålæg om at tage spørgsmål og konkrete sager op.

Vandforsyningslovens § 7 (lovbekendtgørelse nr. 130 af 30. juni 1999) bestemmer, at miljøministeren i konkrete sager af vidtrækkende betydning kan bestemme, at en afgørelse skal træffes af ham eller af miljøstyrelsen i stedet for af amtsrådet eller kommunalbestyrelsen.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at den kun tænkes anvendt ganske undtagelsesvist. I forbindelse med forslaget til den tidligere gældende lov nr. 299 af 8. juni 1978 udtalte ministeren, at bestemmelsen f.eks. kan tænkes anvendt, hvor en stærkt vandforbrugende virksomheds vandindvindingsansøgning rummer alvorlige modsætninger i forhold til miljøbeskyttelse, naturbeskyttelse eller andre samfundshensyn.

Bestemmelsen er en call-in beføjelse.

Vandforsyningslovens § 74 b bestemmer, at ministeren på eget initiativ kan tage en afgørelse, der er truffet af en kommunalbestyrelse eller et amtsråd op til nærmere undersøgelse og afgørelse.

§ 74 b svarer til § 69 a i den tidligere miljøbeskyttelseslov. Det er anført i bemærkningerne til § 69 a, at man ikke, som i en tidligere bestemmelse, har fastsat nogen frist for ministerens adgang til at tage lokale myndigheders afgørelse op til prøvelse, men at det er klart, at der må være visse grænser for, hvornår ministeren kan tage et sådant skridt. Det fremgår endvidere, at man ikke, som i den tidligere bestemmelse, har foreslået den begrænsning, at en afgørelse kun skal kunne ændres til skade for adressaten, såfremt afgørende hensyn til miljøbeskyttelse taler herfor. Det skyldes, at der ifølge almindelig forvaltningsretlig teori og praksis ikke gælder sådanne begrænsninger for en klagemyndigheds, f.eks. Miljøstyrelsens, adgang til at omgøre indbragte afgørelser.

Bestemmelsen er en call-in beføjelse.

Det fremgår af § 30 i bekendtgørelse nr. 515 af 29. august 1988 om vandkvalitet og tilsyn med

vandforsyningsanlæg, at amtsrådet indberetter de oplysninger, amtsrådet modtager fra kommunalbestyrelser og laboratorier om indvindingsmængde fra vandforsyningsanlæg og kvaliteten af vand fra vandforsyningsanlæg til Miljøstyrelsen. Det fremgår endvidere af lovens § 31, at når kommunalbestyrelsen træffer afgørelse i anledning af forhold, der er oplyst ved tilsynet, underretter den amtsrådet og embedslægeinstitutionen om sin afgørelse.

Bestemmelserne pålægger en oplysningspligt.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri:

I medfør af § 16 i lov om støtte til jordbrugets strukturudvikling og til økologisk produktion inden for jordbrug og fiskeri m.v. (lovbekendtgørelse nr. 192 af 26. marts 1999), jf. bekendtgørelse nr. 193 af 26. marts 1999, har ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri delegeret nogle i loven fastsatte kompetencer videre til amtskommunerne. Af forarbejderne til loven fremgår det, at ved delegation af beføjelser bevarer ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri sin fulde instruktionsbeføjelse, og at ministeren er ansvarlig over for EU, for at de udgifter der er afholdt under EUGFL, Garantisektionen, kan opfylde gældende krav til sagsbehandling og finansforvaltning m.v., samt krav om adgang til revision, evaluering og indhentelse af statistiske oplysninger m.v.

Bestemmelsen er en tilsynsbestemmelse. Ministeren har fuld instruktionsbeføjelse.

Skatteministeriet:

Skatteministeriets område er ikke omfattet af Klagereformudvalgets redegørelse.

Socialministeriet:

I medfør af § 14 i bekendtgørelse nr. 105 af 16. februar 1998 om revision af kommunernes og amtskommunernes samt Københavns og Frederiksberg Kommuner regnskaber på visse dele af det sociale område, jf. § 85, stk. 1, i lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område, udøver Rigsrevisor tilsyn med regnskaber for de udgifter, som ifølge lov om social service, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension, lov om delpension, lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel og lov om børnetilskud og forskudsvis udlagte børnebidrag, er omfattet af ordninger om refusion eller tilskud i øvrigt fra staten. Rigsrevisor kan af kommunen og amtskommunen forlange alle sådanne oplysninger udleveret, som efter hans skøn er af betydning for tilsynet, jf. § 14, stk. 2.

Bestemmelsen er en tilsyns- og oplysningsbestemmelse.

Statsministeriet:

Statsministeriet har ikke lovgivning af relevans for besvarelsen af spørgsmål vedrørende lovbestemt tilsyn med kommuner og amtskommuner.

Sundhedsministeriet:

I medfør af § 4 i lov nr. 397 af 10. juni 1987 om sundhedsvæsenets centralstyrelse m.v. fører Sundhedsstyrelsen tilsyn med den sundhedsfaglige virksomhed, der udføres af personer inden for sundhedsvæsenet.

Bestemmelsen er en tilsynsbestemmelse.

Ifølge § 5 i lov nr. 381 af 13. juni 1973 om embedslægeinstitutioner mv., forestår Embedslægeinstitutionen på Sundhedsstyrelsens vegne tilsyn med den virksomhed, der udøves i amtsrådskredsen af læger, jordemødre, sygeplejersker, terapiassistenter med flere.

Af forarbejderne til § 5 i lov nr. 381 af 13 juni 1973 om embedslægeinstitutioner m.v. fremgår det, at tilsynet føres med de pågældende gruppers medicinpersonale. Tilsynet består i en adgang for Sundhedsstyrelsen til at indkalde de pågældende til at afgive en forklaring personligt eller skriftligt, hvis der fremsættes klager.

Bestemmelsen er en tilsyns- og oplysningsbestemmelse.

I medfør af § 3 i bekendtgørelse om embedslægeinstitutioners opgaver i forhold til dag- og døgninstitutioner m.v.,

jf. § 8 i lov om embedslægeinstitutionen m.v., kan Sundhedsstyrelsen, når der konstateres mangler ved de sundhedsmæssige forhold på en dag- eller døgninstitution, som drives af Københavns eller Frederiksberg kommunalbestyrelser, og er beliggende i Frederiksberg eller Københavns Kommuner, udstede påbud om afhjælpning, jf. § 3, stk. 4, jf. § 3, stk. 1. Sundhedsstyrelsen har endvidere mulighed for, med hensyn til disse institutioner, helt eller delvist at nedlægge forbud mod forsat anvendelse af institutionen, såfremt nærmere bestemte forhold er indtrådt, jf. § 3, stk. 4, jf. § 3, stk. 2.

Bestemmelsen er en tilsynsbestemmelse. Styrelsen har endvidere kompetence til at nedlægge forbud i forbindelse med udøvelsen af tilsynet.

Ifølge § 54 i lovbekendtgørelse nr. 667 af 28. juli 1995 om apoteksvirksomhed har en amtskommune mulighed for at oprette sygehusapoteker og sygehusapoteksfilialer. Det fremgår af § 65, stk. 2, i lov om apoteksvirksomhed, at Lægemedelstyrelsen fører tilsyn og kontrol med apoteksenheder. Tilsynet indebærer, at lægemiddelstyrelsens repræsentanter, mod behørig legitimation og uden retskendelse, har adgang til lokaler og til at kræve udleveret regnskabsmateriale, som er af betydning for udøvelsen af tilsynet. Lægemedelstyrelsen kan tillige vederlagsfrit udtage eller kræve udleveret prøver til undersøgelser af lægemidler og andre varer som forhandles på apoteker mv., jf. § 65, stk. 3. Lægemedelstyrelsen har også mulighed for at give en apoteker eller en sygehusapoteks-ejer påbud om afhjælpning af mangler, som påvises ved kontrollen, og kan fastsætte en frist herfor, jf. § 65, stk. 4.

Bestemmelsen er en tilsyns- og oplysningsbestemmelse. Styrelsen har endvidere kompetence til at udstede påbud.

Trafikministeriet:

I henhold til § 1 i lov nr. 271 af 8. juni 1977 om fremskudt dige for Tønder Marsk anlægges det fremskudte dige af Sønderjyllands Amtskommune, der ejer, administrerer og vedligeholder diget. Trafikministeren fører tilsyn med anlæggelsen, vedligeholdelsen og administrationen af anlægget, jf. § 1 stk. 2.

Bestemmelsen er en tilsynsbestemmelse.

Ifølge § 1 i lov nr. 76 af 13. marts 1969 om veteranbaner kan trafikministeren give tilladelse til drift af jernbaner, der, fortrinsvis gennem en begrænset persontransport, drives for at tilgodese jernbanehistoriske og turistmæssige formål. Tilladelse kan gives til en kommune eller flere kommuner i fællesskab, jf. § 2, stk. 1.

Ministerens fastsætter de nærmere betingelser for tilladelsen, bl.a. med hensyn til de sikkerhedsmæssige forskrifter, som skal iagttages ved driften, og det tilsyn der efter ministerens bestemmelse skal føres hermed, jf. § 2, stk. 3.

Bestemmelsen er en tilsynsbestemmelse.

Udenrigsministeriet:

Udenrigsministeriet har ikke lovgivning af relevans for besvarelsen af spørgsmål vedrørende lovbestemt tilsyn med kommuner og amtskommuner.

Undervisningsministeriet:

Det fremgår af § 47, stk. 2, i lov om folkeskoler (lovbekendtgørelse nr. 739 af 6. oktober 1998), at tilsynet med amtskommunens skole- og undervisningsvæsen inden for folkeskolen varetages af undervisningsministeren.

Hvis en amtskommune træffer en beslutning på folkeskoleområdet, som er klart ulovlig, kan undervisningsministeren sætte den ud af kraft, også selvom der ikke foreligger en klage i henhold til folkeskolelovens § 51, stk. 5. Klageadgangen indebærer, at der til Undervisningsministeriet kan indgives klage over amtsrådets afgørelser om undervisning i henhold til § 20, stk. 2 (vidtgående specialundervisning).

Bestemmelsen er en tilsynsbestemmelse. Ministeren har kompetence til at sætte en klart ulovlig beslutning ud af kraft.

Økonomiministeriet:

Økonomiministeriet har ikke lovgivning af relevans for besvarelsen af spørgsmål vedrørende lovbestemt tilsyn

med kommuner og amtskommuner.

Bilag nr. 5

Udvalgets notat om syv udvalgte ministeriers svar vedrørende overtilsynet

Finansministeriet har i brev af 1. september 1998 udtalt følgende:

"Ad spørgsmål 1-2:

Departementets 6. kontor har oplyst, at Klagereformudvalgets spørgsmål har relevans vedrørende fastsættelse af satsreguleringsprocenten. Som svar på spørgsmål 1 og 2 kan oplyses, at der ikke er etableret en fast procedure for overtilsyn med kommuner og amtskommuner.

Hypotekbanken oplyser, at banken ikke udøver overtilsyn med kommuner eller amtskommuner inden for Finansministeriets forvaltningsområde. Bolig- og Byministeriet har dog inden for boligområdet delegeret en række tilsynsopgaver til Hypotekbanken blandt andet i relation til udbetaling af statstilskud. Hvis Hypotekbanken i disse sager bliver opmærksom på uregelmæssigheder, vil de for så vidt angår Klagereformudvalgets spørgsmål 1 gøre Bolig- og Byministeriet bekendt hermed. Det gælder også uregelmæssigheder, af generel forvaltningsmæssig karakter (Spørgsmål 2).

Ad spørgsmål 3:

Som svar på spørgsmål 3 kan oplyses, at Finansministeriet ikke i de seneste 5 år har fundet anledning til at vejlede kommuner og amtskommuner om forståelsen af ministeriets lovgivning.

For så vidt angår spørgsmål 3, har Hypotekbanken ikke inden for de seneste 5 år fundet anledning til at vejlede kommuner eller amtskommuner om de regler på boligområdet, som de administrerer på Bolig- og Byministeriets vegne."

Indenrigsministeriet har oplyst følgende:

"Ad spørgsmål 1-2:

Indenrigsministeriet har generelt ingen fast praksis i forhold til udøvelse af overtilsyn på ulovbestemt grundlag i konkrete enkeltsager.

Det bemærkes bl.a. i den forbindelse, at ministeriet som en del af ressortområdet udøver et almindeligt kommunalt tilsyn, og at konkrete enkeltsager hér, som det kunne være aktuelt at udøve overtilsyn i forhold til, derfor normalt vil blive behandlet på baggrund af ministeriets beføjelser som kommunal tilsynsmyndighed efter lov om kommunernes styrelse.

Ad spørgsmål 3:

Det kan oplyses,

- at ministeriet efter behov udsender såkaldte CPR-meddelelser til landets folkeregistre, hvori der blandt andet vejledes om forståelsen af de gældende regler,
- at ministeriet i juni 1997 i samarbejde med Justitsministeriet udarbejdede og udsendte pjecen "God sagsbehandling i det offentlige – om god forvaltningsskik i stat og kommune"; pjecen er bl.a. udsendt til samtlige kommuner og amtskommuner,
- at ministeriet den 4. juni 1997 udsendte et brev til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd vedrørende

fastsættelse af målsætninger for sagsbehandlingstiden. I brevet henstiller Indenrigsministeriet, at de enkelte kommunalbestyrelser og amtsråd opstiller målsætninger for, hvor hurtigt man vil tilstræbe at behandle sager, hvor forvaltningen skal træffe afgørelser i forhold til borgerne. Baggrunden herfor var, at regeringen havde besluttet at udsende en henstilling om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstiden til samtlige offentlige myndigheder,

- at Indenrigsministeriet i brev af 6. juli 1994 rettede henvendelse til samtlige amtsråd, Borgerrepræsentationen i København og kommunalbestyrelsen i Frederiksberg Kommune for at indskærpe, at reglerne om brandværnsforanstaltninger skal overholdes på sygehusene. Baggrunden for henvendelsen var forespørgsel nr. F 20 til sundhedsministeren, arbejdsministeren og indenrigsministeren, der resulterede i vedtagelse af dagsordensforslag nr. D 42, hvorefter Folketinget blandt andet pålagde regeringen, at "indskærpe over for sygehuskommunerne, at brand- og arbejdsmiljøregler skal overholdes på landets sygehuse" og
- at ministeriet i fællesskab med Sundhedsministeriet ved brev af 27. marts 1996 til samtlige amtsråd, kommunalbestyrelser og politimestre, udsendte "Retningslinier for arbejdsdelingen mellem det kommunale redningsberedskab og ambulanceberedskabet ved trafikuheld med fastklemte". Retningslinierne blev udarbejdet af de to ministerier i fællesskab, idet ansvarsplaceringen for denne redningsopgave i nogle konkrete tilfælde har givet anledning til tvivl. Baggrunden for udarbejdelsen af retningslinierne var en henvendelse fra Sundhedsministeriet, hvori man anmodede Indenrigsministeriet om at fortolke arbejdsdelingen mellem det kommunale redningsberedskab og ambulanceberedskabet. Sundhedsministeriets henvendelse var igen forårsaget af en henvendelse fra en amtskommune, der havde kendskab til en konkret sag, der havde givet anledning til problemer."

Justitsministeriet har i brev af 12. februar 1999 udtalt følgende:

"Ad spørgsmål 1-2:

Justitsministeriet modtager en række henvendelser fra privatpersoner vedrørende kommuners og amtskommuners afgørelser, der ikke kan indbringes for Justitsministeriet. Dette gælder både afgørelser vedrørende lovgivning, der henhører under Justitsministeriets ressort, og lovgivning, der henhører under andre ministerier.

Efter Justitsministeriets faste praksis oplyses den pågældende om, at Justitsministeriet ikke er klagemyndighed i forhold til den afgørelse, henvendelsen vedrører. Justitsministeriet vejleder samtidig den pågældende om adgang til at rette henvendelse til en eventuel klageinstans og det kommunale tilsynsråd. Justitsministeren foretager herefter i almindelighed ikke videre i sagen.

Oplysninger i pressen eller spørgsmål fra Folketinget om en konkret sag hos en kommune eller amtskommune vedrørende lovgivning under Justitsministeriets ressort (f.eks. forvaltningsloven eller offentlighedsloven) medfører i almindelighed ikke, at ministeriet tager sagen op i forhold til den pågældende kommune eller amtskommune ved f.eks. at anmode kommunen eller amtskommunen om en udtalelse.

Ad spørgsmål 3:

Justitsministeriet udarbejdede i 1997 en vejledning om aktindsigt i personalesager. Vejledningen blev udarbejdet på baggrund af den tvivl, som offentlighedslovens regler havde givet anledning til i relation til spørgsmålet om aktindsigt i personalesager. Vejledningen blev udsendt til bl.a. kommunerne og amtskommunerne."

Kirkeministeriet har i brev af 28. september 1998 udtalt følgende:

"Ad spørgsmål 1:

Hvis Kirkeministeriet bliver bekendt med, at der ved borgerlig vielse er sket en fejl ved tillægelse af giftenavn vil kommunen blive underrettet om dette.

I medfør af § 3 i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. (lovbekendtgørelse nr. 217 af 31. marts 1992) kan kirkeministeren tillade, at begravelsevæsenet udskilles fra kirkens bestyrelse. Bestemmelsen svarer til tidligere gældende bestemmelser inden for den kirkelige lovgivning. Således er bestyrelsen af kirkegårde i en række større byer, f.eks. Århus, Aalborg, Odense og København, overgået til kommunal bestyrelse. I de få sager,

der forelægges Kirkeministeriet i form af klager over afgørelser, der er truffet af en kommune som kirkegårdsbestyrelse, afgiver ministeriet efter indhentet erklæring fra kommunen en vejledende udtalelse til klageren. Kommunen underrettes om udtalelsen, og ministeriet er ikke bekendt med, at kommuner sætter sig ud over ministeriets udtalelse.

Ad spørgsmål 2:

Kirkeministeriet kan ikke henvise til nogen praksis på dette område.

Ad spørgsmål 3:

Kirkeministeriet har ved forhandling med Indenrigsministeriet, CPR-kontoret, sikret sig, at der i den nye cpr-lov indeholdes en vejledning vedrørende de kommunale folkeregistres cpr-registrering af medlemskab af folkekirken."

Kulturministeriet har i brev af 5. oktober 1998 udtalt følgende:

"Ad spørgsmål 1:

Kulturministeriet har alene relevante bidrag til besvarelse af dette spørgsmål for så vidt angår folkebiblioteksområdet. Redegørelsen vedrører alene det ulovbestemte tilsyn (overtilsynet), idet der ikke eksisterer et lovbestemt tilsyn på biblioteksområdet.

Som ressortministerium for lov om folkebiblioteker har Kulturministeriet et overtilsyn med kommunerne på biblioteksområdet. Biblioteksstyrelsen (før 1. oktober 1997 – Statens Bibliotekstjeneste) bistår som det statslige centralorgan på biblioteksområdet ministeriet med at varetage dette tilsyn.

Når Kulturministeriet på baggrund af en henvendelse fra en borger, oplysninger i pressen, folketingsspørgsmål osv. får opmærksomheden henledt på en konkret enkeltsag, hvori en kommune eller amtskommune ud fra de foreliggende oplysninger måske har tilsidesat regler i lov om folkebiblioteker, indhenter ministeriet altid indledningsvis en udtalelse om sagen eller spørgsmålet hos Biblioteksstyrelsen. I visse tilfælde har Kulturministeriet bedt Biblioteksstyrelsen om at rette henvendelse til tilsynsrådet for den pågældende kommune eller amtskommune med henstilling om at se nærmere på sagen. Men det er mere sædvanligt, at ministeriet alene indhenter en udtalelse og derefter besvarer den konkrete henvendelse med ministeriets fortolkning af de gældende regler i Lov om Folkebiblioteker.

Hvis Biblioteksstyrelsen, via en henvendelse fra en borger, oplysninger i pressen, folketingsspørgsmål eller lignende bliver opmærksom på, at et bibliotek måske har tilsidesat reglerne i lov om folkebiblioteker, har Biblioteksstyrelsen normalt følgende praksis:

Biblioteksstyrelsen indhenter en udtalelse fra det pågældende bibliotek. Herefter vurderer Biblioteksstyrelsen sagen og udtaler sig om spørgsmålets løsning, f.eks. ved at tilkendegive, hvad der er Biblioteksstyrelsens opfattelse af gældende ret. Såfremt sagen vedrører mere alvorlige forhold, hvor biblioteket eksempelvis vælger ikke at følge en henstilling fra Biblioteksstyrelsen, kan det komme på tale, at Biblioteksstyrelsen retter henvendelse til de kommunale myndigheder for at påpege, at biblioteket efter Biblioteksstyrelsens opfattelse overtræder lov om folkebiblioteker.

Ad spørgsmål 2:

Kulturministeriet har ikke eksempler på, at ministeriet har taget skridt til at fortolke almindelige forvaltningsprocessuelle regler, som ikke hører under ministeriets lovgivningsområde.

Biblioteksstyrelsen har dog i visse tilfælde, hvor et bibliotek efter Biblioteksstyrelsens opfattelse har overtrådt almindelige forvaltningsprocessuelle regler, rettet henvendelse til biblioteket for at tilkendegive Biblioteksstyrelsens opfattelse af spørgsmålet. Men Biblioteksstyrelsen har ikke foretaget sig yderligere i den anledning.

Herudover har Kulturministeriet ikke relevante bidrag til besvarelse af dette spørgsmål.

Ad spørgsmål 3:

I forbindelse med indgåede aftaler om regionalt kulturforsøg i medfør af lov nr. 1085 af 20. december 1995 har ministeriet løbende kontakt med forsøgsregionerne. Ministeriet har løbende vejledt kommuner og amtskommuner (og de statslige råd og nævn) om fortolkningen af aftalerne og af lovgivningen på området.

Herudover har Kulturministeriet ikke relevante bidrag til besvarelse af dette spørgsmål."

Miljø- og Energiministeriet har i breve af 5., 29. og 30. marts 1999 udtalt følgende:

"Skov- og Naturstyrelsen

Råstofloven (lovbekendtgørelse nr. 569 af 30. juni 1997)

Amtsrådene administrerer råstofindvindingen på land, hvor de er kortlæggende, planlæggende, administrerende og tilsynsførende myndighed. Amtsrådernes afgørelser kan påklages til Naturklagenævnet.

Kommunerne inddrages i sagsbehandlingen af ansøgninger om tilladelse til erhvervmæssig råstofindvinding, men har ikke selvstændig kompetence efter råstofloven. Kommunalbestyrelserne er pålagt at indberette til tilsynsmyndigheden (amtsrådene på land, Skov- og Naturstyrelsen på havbunden), såfremt den får kendskab til et ulovligt forhold.

Spørgsmålet om overtilsyn er således kun relevant for så vidt angår amtsrådene.

Ad spørgsmål 1:

Såfremt Skov- og Naturstyrelsen får en henvendelse (skriftlig eller telefonisk) fra en borger om en konkret sag, besvares denne henvendelse med en generel gennemgang af de relevante bestemmelser og en henvisning til at rette henvendelse til amtsrådet med henblik på yderligere oplysning, klage m.v. Amtsrådet underrettes om skriftlige besvarelser.

Såfremt en presseomtale antyder, at der er tale om en sag af væsentlig betydning, drøftes sagen telefonisk med amtsrådets sagsbehandler for at afklare de nærmere omstændigheder. Herunder kan der i givet fald ske vejledning om reglerne i lovgivningen.

Ved folketingsspørgsmål forelægges sagen for amtsrådet (skriftlig eller telefonisk) med henblik på at klarlægge de nærmere omstændigheder. Herunder kan der i givet fald ske vejledning om reglerne i lovgivningen.

Ad spørgsmål 2:

I sådanne sager vejleder Skov- og Naturstyrelsen de pågældende om, at sagen er af denne karakter, og at der eventuelt kan være en klagemulighed til tilsynsmyndigheden (Indenrigsministeriet).

Ad spørgsmål 3:

Skov- og Naturstyrelsen modtager fra amtsrådene kopi af afgørelserne i henhold til råstofloven. Disse kopier gennemgås rutinemæssigt, bl.a. for at afklare, hvorvidt ministeriet har sådanne interesser på spil i den enkelte sag, at afgørelsen skal påklages til Naturklagenævnet.

Såfremt der i denne forbindelse konstateres væsentlige fejl eller mangler ved den trufne afgørelse, rettes der henvendelse (som regel telefonisk) til den pågældende sagsbehandler i amtsrådet og gives denne en vejledning om reglerne i lovgivningen.

Som eksempler kan nævnes:

a) I henhold til lovens § 10, stk. 5, skal amtsrådet foranledige, at vilkår om efterbehandling tinglyses på ejendommen for ejerens regning. Dette gennemføres således, at tinglysningsafgiften opkræves hos ejendommens ejer ved udsendelse af et girokort, og at amtsrådet udarbejder deklarationen og fremsender den til tinglysningskontoret.

Det fremgik af et amtsråds afgørelser, at man fremsendte deklARATIONEN til ejeren og bad denne om efterfølgende at returnere den tinglyste deklARATION.

Amtsrådets sagsbehandler blev telefonisk bedt om at korrigere sagsbehandlingen, hvilket vedkommende erklærede sig enig i at gøre, da det så ville svare til f.eks. administrationen af naturbeskyttelsesloven og zonebestemmelserne i planloven. Efter ønske fra amtsrådets sagsbehandler blev oplysningen tillige fremsendt skriftligt til amtsrådet.

b) I henhold til samme bestemmelse skal amtsrådet dog betale tinglysningsgebyret, såfremt der er tale om revision af vilkår som en direkte følge af forbud efter miljøbeskyttelseslovens § 20 a.

Det fremgik af et amtsråds afgørelse, at man gav afslag på en ansøgning om dispensation fra forbudet efter miljøbeskyttelseslovens § 20 a og samtidig anmodede om indbetaling af tinglysningsgebyr.

Amtsrådets sagsbehandler blev telefonisk oplyst om fejlen og erklærede at ville annullere opkrævningen.

c) I henhold til bekendtgørelse nr. 1164 af 16. december 1996 om ansøgning og indberetning om råstofindvinding på landjorden og om amtsrådets kompetence til at fastsætte vilkår for anmeldte rettigheder skal råstofindvinderne indberette en gang årligt om mængden af indvundne råstoffer. Indtil 1996 skulle virksomhederne indsende skemaerne til Skov- og Naturstyrelsen, som derefter udarbejdede en landsdækkende råstofstatistik.

Med virkning fra kalenderåret 1996 er der sket en omlægning af administrationen af indberetningssystemet, således at det nu er amtsrådene, der forestår udsendelse og indsamling af skemaer. Amtsrådene skal herefter videresende skemaerne til Danmarks Statistik, der udarbejder en landsdækkende råstofstatistik

Det fremgik af flere amtsråds afgørelser, at indberetninger stadig skulle indsendes til Skov- og Naturstyrelsen (det gamle system), eller at de skulle indsendes til Danmarks Statistik (overfortolkning af det nye system).

Amtsrådenes sagsbehandlere er telefonisk oplyst om fejlen, og endvidere har det været medtaget som orienteringspunkt på et landsdækkende kursusmøde om råstoflovgivningen for amtsrådenes sagsbehandlere.

Naturbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 835 af 1. november 1997)

Amtsrådene administrerer – i visse tilfælde kommunalbestyrelserne – bl.a. reglerne vedrørende den generelle beskyttelse af naturtyper, fortidsminder på land, beskyttelseslinier og offentlighedens adgang til naturen m.v. Amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes afgørelser kan som altovervejende hovedregel påklages til Naturklagenævnet.

Ad spørgsmål 1 og 2:

Se ovenfor vedrørende råstofloven.

Ad spørgsmål 3:

Se ovenfor vedrørende råstofloven.

Som eksempel kan nævnes:

Skov- og Naturstyrelsen udgiver et meddelelsesblad "Nyt om naturbeskyttelsesloven". Meddelelsesbladet er en videreførelse af "NYT om § 3 og § 4" (tidligere § 43 NYT), hvori styrelsen siden 1985 har refereret vigtige, principielle afgørelser truffet af Naturklagenævnet og styrelsen, domstolsafgørelser, styrelsens udtalelser vedr. fortolkning af naturbeskyttelseslovens §§ 3 og 4 og den administrative praksis, hvortil som noget nyt kommer oplysninger vedr. implementeringen af EU-retlige forpligtelser på naturbeskyttelsesområdet.

Sommerhusloven (lovbekendtgørelse nr. 920 af 22. december 1989 med senere ændring) og planlovens § 40 (lovbekendtgørelse nr. 746 af 16. august 1994 med senere ændring)

Amtsrådene administrerer campingreglementet, der er udarbejdet i henhold til sommerhusloven. Kommunalbestyrelserne administrerer planlovens § 40 om forbud mod helårsbeboelse i sommerhuse.

De "almindelige" sager efter sommerhusloven administreres af Skov- og Naturstyrelsen.

Ad spørgsmål 1:

Sager om campingreglementet (efter sommerhusloven) og planlovens § 40: se ovenfor vedrørende råstofloven.

Ad spørgsmål 2:

Skov- og Naturstyrelsen ses ikke at have været ude for sager af denne type.

Ad spørgsmål 3:

Vejledning om håndhævelse af forbudet mod helårsbeboelse i sommerhuse af 8. marts 1994, som er udarbejdet i et samarbejde mellem Indenrigsministeriet, Justitsministeriet, Miljøministeriet og Socialministeriet, er det nærmeste, man kommer et sådant eksempel. Vejledningen blev udarbejdet for at sikre en bedre retshåndhævelse på området."

Energistyrelsen

Ad spørgsmål 1:

Såfremt ENS bliver opmærksomhed på en konkret sag, hvori en kommune eller amtskommune ud fra de foreliggende oplysninger i sagen har tilsidesat regler i ministeriets lovgivning, vil ENS's praksis i første omgang være at rette henvendelse til kommunen evt. telefonisk med henblik på at få oplyst de faktiske forhold i sagen nærmere. Såfremt ENS herefter konstaterer, at kommunen har tilsidesat regler på ministeriets lovgivningsområde i en enkeltsag, vil ENS gøre kommunen opmærksom på, at kommunens administration ikke er i overensstemmelse med loven. I hvilket omfang ENS vil relatere sine udtalelser om lovens indhold og anvendelse i forhold til selve enkeltsagen er meget vanskeligt at præcisere og vil afhænge af omstændighederne. Imidlertid må det antages, at ENS i et eller andet omfang vil reagere med udgangspunkt i enkeltsagen.

Ad spørgsmål 2:

Såfremt enkeltsagen, som ENS får henledt sin opmærksomhed på, alene synes at rejse spørgsmål om eventuelle overtrædelser af almindelige forvaltningsprocessuelle regler, vil ENS være mere tilbageholdende med at rette henvendelse til kommunen. Tilsvarende indebærer dette også, at ENS nok ikke vil være tilbøjelig til at undersøge og gå nærmere ind i enkeltsagen. ENS's reaktion vil formentlig i stedet være at vejlede klageren i korthed om hovedindholdet af de almindelige forvaltningsprocessuelle regler og i den forbindelse f.eks. gøre borgeren/klageren opmærksom på rette myndighed til at realitetsbehandle enkeltsagen. Spørgsmålet er imidlertid vanskeligt at besvare, idet ENS ikke har haft sager, der alene har vedrørt overtrædelser af almindelige forvaltningsprocessuelle regler.

Ad spørgsmål 3:

Som et nærmere eksempel på, at ENS har vejledt en kommune om forståelsen af lovgivning inden for ministeriets område, kan nævnes følgende:

Med virkning fra 1. januar 1997 blev tilskuddet til elproduktion nedsat fra 10 øre pr. kWh til 7 øre pr. kWh. Dette medførte en kraftig reaktion fra specielt de decentrale kraftvarmeværker.

Specielt var Smørum Kraftvarmeværk meget aggressiv, og opfordrede offentligt på et tidspunkt alle kraftvarmeværker til at deltage i en slags strejke, hvor man ville undlade at producere elektricitet i specielle perioder på døgnet. En sådan strejke ville være i modstrid med varmforsyningslovens regler og regler udstedt i medfør af denne, herunder kommunernes godkendelse af de enkelte værker.

Foranlediget af Smørum Kraftvarmeværks kampagne rettede Energistyrelsen henvendelse til Smørum Kommune for at gøre opmærksom på, at kommunen, som varmeplanmyndighed, har tilsynsforpligtelsen med de decentrale kraftvarmeværker, herunder at varmforsyningslovens regler overholdes.

Kommunen foretog ikke umiddelbart, på baggrund af Energistyrelsens henvendelse, yderligere i sagen. Derfor fremsendte styrelsen et nyt brev, hvori kommunens tilsynsforpligtelse indskærpedes, med meddelelse om, at sagen

ville blive overdraget til tilsynsrådet, såfremt kommunen ikke tog skridt til at bringe forholdet i orden.

Herudover kan det bemærkes, at ENS i visse tilfælde er blevet opmærksom på, at kommunerne har været usikre på anvendelsen af lovgivning om statstilskud til omstilling af ældreboliger til kraftvarme og om statstilskud til energibesparende foranstaltninger i pensionisternes boliger. Dette har betydet, at ENS i forbindelse med, at de administrative forskrifter om tilskudsordningerne alligevel skulle revideres eller ændres, samtidig har foretaget forskellige ændringer for at tydeliggøre retsstillingen.

Landsplanafdelingen

Ad spørgsmål 1:

Hvis der er tale om en henvendelse til ministeriet f.eks. fra en borger, og denne henvendelse kræver et svar, vil sagen om fornødent blive søgt belyst ved indhentelse af oplysninger fra den pågældende kommune eller amtskommune. Henvendelsen vil derefter enten blive besvaret eller efter omstændighederne videresendt til klageinstansen, Naturklagenævnet, eller tilsynsrådet.

Om ministeriet i øvrigt kan og vil foretage noget i en konkret sag, hvor regler i planlovgivningen måske er tilsidesat, beror på en vurdering af sagens betydning.

Miljø- og Energiministeriet kan kun i særlige tilfælde gribe ind i amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes kompetence efter loven i sager, der har større betydning.

Miljø- og Energiministeriet er klageberettiget efter planlovens § 59. Adgangen til at klage til Naturklagenævnet over amtsråd og kommunalbestyrelser af afgørelser efter loven benyttes i overensstemmelse med lovbemærkningerne ikke generelt, men kun i særlige kategorier af sager.

Ad spørgsmål 2:

Hvis der er tale om en henvendelse, der skal besvares, vil den blive behandlet som angivet under 1).

Der er ikke praksis for anvendelse af ministerens beføjelser efter planloven i den beskrevne situation.

Ad spørgsmål 3:

Ministeriet konstaterede i 1995, at en række kommuner tilsyneladende ikke overholdt pligten efter planloven til at revidere kommuneplanen hvert fjerde år, fordi ministeriet ikke som foreskrevet modtog sådanne planforslag.

Ministeriet iværksatte derfor en undersøgelse og rettede henvendelse til kommunerne dels for at henlede opmærksomheden på forpligtigelsen dels for at tilvejebringe grundlag for overvejelser om, hvilke foranstaltninger der er behov for at iværksætte, dels generelt dels i forhold til enkelte kommuner.

Ministeriet følger fortsat udviklingen på dette område, og overvejelserne om, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes, er endnu ikke afsluttet.

Miljøstyrelsen

Ad spørgsmål 1:

Der kan i praksis være tale om, at der enten er eller kan være truffet en ulovlig afgørelse, eller at en kommune/amtskommune har tilsidesat sin tilsynsforpligtelse.

Miljøstyrelsen fører ingen statistik med, hvorledes styrelsen har reageret i sådanne tilfælde.

Den normale fremgangsmåde vil være følgende.

- Ulovlige afgørelser

Det er som oftest helt umuligt på baggrund af pressens omtale af en sag at afgøre, om der foreligger en ulovlig afgørelse eller blot en uenighed om udfaldet af en afgørelse, der ligger inden for kommunens skønsmæssige beføjelse.

Det forhold sammenholdt med at styrelsen inden for visse områder dagligt modtager henvendelser i ofte mindre sager, eksempelvis om betalings spørgsmål på spildevandsområdet, medfører at styrelsen ofte blot vejleder den pågældende borger om gældende regler og om mulighederne for, når der ikke er klageadgang, at tilsynsrådet kan tage sagen op.

Hvis det er sandsynligt, at der er truffet en ulovlig afgørelse, vil Miljøstyrelsen som oftest rette henvendelse til den pågældende kommunalbestyrelse/amtskommune og bede om en udtalelse. Styrelsen har hjemmel til – om nødvendigt – at pålægge en kommune/amtskommune at afgive en udtalelse, jf. miljøbeskyttelseslovens § 83.

Miljøstyrelsen vil gøre kommunen/amtskommunen bekendt med, hvorledes styrelsen fortolker lovgivningen. Det kan ske telefonisk eller skriftligt i form af en vejledende udtalelse eller fremsendelse af relevant materiale (vejledninger m.m.).

Styrelsen har eksempler på, at man i lidt større sager har indkaldt de implicerede parter til møde i Miljøstyrelsen for at få lejlighed at gå sagen igennem.

Styrelsen har desuden i visse tilfælde på baggrund af oplysninger, der er kommet frem i offentligheden, fundet, at der var behov for at iværksætte en undersøgelse. Det er senest sket for ca. 2 år siden i forbindelse med en relativt omfattende presseomtale af at dyre- og plantelivet i Mariager Fjord var uddødt. Sagen blev bl.a. sat i forbindelse med visse kommuners håndtering af slam fra spildevandsanlæg og Mariager Kommunes tilsyn af udspreddingen af slammet på godset Overgaard i Mariager.

Miljøstyrelsen (efter delegation) kan pålægge amtsrådet eller kommunalbestyrelsen at tage spørgsmål, herunder konkrete sager, vedrørende loven op til behandling og beslutning, jf. miljøbeskyttelseslovens § 84. Bestemmelsen omfatter såvel sager, hvor der kan være truffet en ulovlig afgørelse som mere generelle spørgsmål vedrørende miljøbeskyttelse. Bestemmelsen, der også var indeholdt i miljøbeskyttelsesloven fra 1973, anvendes dog sjældent.

- Tilsidesættelse af tilsynsplikten i konkrete sager

Miljøstyrelsen er ikke i miljølovgivningen tillagt beføjelser til som klageinstans at behandle og afgøre klager over kommuners og amtskommuners tilsyn med og håndhævelse af miljølovgivningen. Styrelsen har derfor hidtil som hovedregel henvist sådanne sager til tilsynsrådet og styrelsen afgiver ofte i forbindelse hermed en udtalelse.

Hvis Miljøstyrelsen får en henvendelse om, at en kommune eller et amt "vægrer" sig ved at gribe ind over for en aktivitet, vil styrelsen dog ofte rette henvendelse til den pågældende kommune eller amt og bede dem om at redegøre for sagen, inden der svares på henvendelsen.

I enkelte sager, hvor styrelsen ikke har været i tvivl om, at der forelå tilsidesættelse af tilsynsplikten m.v., hvor omboende har klaget over, at et kommunalt råd har forholdt sig passivt i forhold til forurening fra en virksomhed, har styrelsen reageret ved at udnytte sine beføjelser efter miljøbeskyttelseslovens § 84.

Som eksempel på anvendelse af miljøbeskyttelseslovens § 84 henvises til Miljøstyrelsens brev af 1. juni 1993 til Roskilde Kommune om kommunens pligt til efter lovens § 42 at meddele påbud som følge af uacceptable miljøforhold i forbindelse med en smedevirksomhed.

Miljøstyrelsen har tidligere i en sag, hvor styrelsen fandt, at en kommunalbestyrelse bevidst undlod at skride ind over for en virksomheds grove overtrædelse af meddelte vilkår, indberettet sagen for det lokale tilsynsråd. Samtidigt foretog styrelsen selv politianmeldelse mod den pågældende virksomhed.

I den ovennævnte sag om Mariager Fjord tog Miljøstyrelsen som nævnt selv initiativ til at undersøge, hvorvidt tilsynskommunen havde ført et forsvarligt tilsyn med reglerne om udbringning af spildevandsslam.

- Tilsidesættelse af tilsynsplikten i øvrigt

Kommuner og amtskommuner skal hvert år inden den 1. april til Miljøstyrelsen sende en indberetning om

myndighedens tilsynsindsats i det foregående år.

I praksis sker dette ved, at tilsynsmyndigheden udfylder et spørgeskema, hvor oplysninger om anvendte ressourcer til tilsynsvirksomheden, antal tilsynsobjekter (virksomheder, landbrug m.v.), antal førte tilsyn osv. angives. Endvidere oplyses om myndighedens reaktioner som led i tilsynsvirksomheden i form af meddelte påbud, øvrige håndhævelsesreaktioner og politianmeldelser. Det udfyldte skema ledsages af oplysninger om myndighedernes planer for tilsynets tilrettelæggelse i den efterfølgende periode.

Miljøstyrelsen udarbejder hvert år på baggrund af indberetningerne en sammenfattende oversigt over tilsynsmyndighedernes indsats. Oversigten publiceres under titlen "Miljøtilsyn 19xx" i styrelsens publikationsserie "Orientering fra Miljøstyrelsen". I publikationen præsenteres samtidigt Miljøstyrelsens vurdering af den refererede tilsynsindsats. Når styrelsen finder grundlag herfor, rettes der kritik af de kommuner eller amter, der ikke lever op til det niveau for tilsynet, der efter styrelsens opfattelse udgør den nedre grænse for indsatsen. Eksempelvis blev der for kommunernes vedkommende senest rejst kritik mod en række kommuner i "Miljøtilsyn 1994".

I "Miljøtilsyn 1996" udtalte styrelsen, på baggrund af overtrædelser af en række renseanlægs udledningstilladelser, at styrelsen under visse forudsætninger ville overveje at foretage politianmeldelse mod de pågældende kommuner, som driver renseanlæggene samt rette henvendelse til tilsynsmyndigheden (Indenrigsministeriet) med anmodning om at undersøge, hvorvidt der for de tilsynsførende amter foreligger embedssvigt.

Kritikken mod kommunerne medførte, at der blev indgået aftale mellem ministeren og KL om fremtidigt gældende minimumsfrekvenser for tilsynsvirksomheden.

Miljø- og energiministerens beføjelser i forbindelse med kommuner og amters tilsyn er siden blevet styrket i forbindelse med ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 1997 (Lov nr. 425 af 10. juni 1997, § 73). Ministeren fik ved ændringen hjemmel til fastlægge den lovpligtige tilsynsopgaves omfang i forhold til den enkelte kommune/amtskommune.

Det er forudsat i loven, at miljø- og energiministeren over for de kommuner, der ikke lever op til lovens minimumskrav, påtaler dette over for de pågældende kommuner og indleder drøftelser med den pågældende myndighed, om den fremtidige tilrettelæggelse af tilsynsindsatsen.

Ad spørgsmål 2:

Miljøstyrelsen har ikke nogen fast praksis for, hvorledes der reageres, hvis sagen vedrører forhold, der falder uden for styrelsens lovgivning. Styrelsen vil afhængig af omstændighederne ikke nødvendigvis foretage videre i sagen.

Hvis spørgsmålet kommer frem under en klagesag i Miljøstyrelsen eller på anden måde rejses direkte over for styrelsen vil styrelsen henvise sagen til behandling hos den rette myndighed.

Ad spørgsmål 3:

Generelt

Miljøstyrelsen vejleder løbende kommunalbestyrelsen og amtsrådene om fortolkningen og administrationen af lovgivningen under styrelsens område.

- Styrelsens vejledningsindsats sker på forskellig måde, men navnlig ved:
- Udgivelse af vejledninger, vejledende udtalelser og klagesagsafgørelser
- Udsendelse af cirkulærer
- Orientering om vigtige afgørelser og domme (publikation)
- Information, rådgivning og undervisning m.v. af kommunale medarbejdere (Kommunale Højskole m.m.)
- Tilskud til og deltagelse i miljøprojekter/arbejdsrapporter til brug for de kommunale forvaltninger

I forbindelse med styrelsens revision af vejledninger og bekendtgørelser søges spørgsmål vedrørende ændring af eller tvivl om retstilstanden afklaret.

Miljøstyrelsen informerer herudover løbende om præciseringer og/eller ændringer i retstilstanden, der har væsentlig betydning for kommunernes administration af reglerne. Der kan være tale om, at styrelsen præciserer, hvorledes en bestemt regel skal fortolkes eller at styrelsen informerer om en principiel afgørelse eller dom.

Miljø- og Energiministeriets love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger kan findes på Miljø- og Energiministeriets hjemmeside (www.mem.dk) eller Retsinformation (www.retsinfo.dk). Der foregår for tiden en indlæsning af alle styrelsens vejledninger.

Eksempler

Som eksempel på styrelsens information af kommuner og amtskommunerne inden for de seneste 5 år vedlægges følgende orientering fra styrelsen:

- Miljøstyrelsens brev af 8. juli 1997 om lov nr. 426 af 10. juni 1997 om regulering af fyldjord i råstofgrave (præcisering af retstilstanden).
- Miljøstyrelsens brev af 14. november 1995 om behandling af påbudssager efter olietankbekendtgørelsen (ændring af praksis).
- Miljøstyrelsens brev af 6. juni 1994 om påbud efter miljøbeskyttelsesloven af jordforureningssager (ændring af praksis).

Som eksempel på præcisering af retstilstanden ved udstedelse af en bekendtgørelse kan nævnes:

- Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 17 af 12. januar 1993 om registrering af affaldsdepoter efter lov om affaldsdepoter

Bekendtgørelsen havde til formål at præcisere kravene til dokumentationsgrundlag (undersøgelser), som kan danne grundlag for registrering af ejendomme, der er eller kan være jordforurenede.

Baggrunden var, at der efter vedtagelsen i 1990 af lov om affaldsdepoter fremkom kritik af, at amterne foretog registreringer af ejendomme på et for løst grundlag. Bekendtgørelsen bestemmer, at allerede foretagne registreringer skal revurderes, hvis registreringen ikke opfylder dokumentationskravene."

Socialministeriet har i brev af 14. oktober 1998 udtalt følgende:

"Ad spørgsmål 1-2:

Socialministeriets ressorttilsyn er beskrevet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 296-307.

...

Baggrunden for ombudsmandens udtalelse var en konkret sag og Socialministeriets udtalelser til ombudsmanden om det sociale tilsyn efter § 22 i den sociale styrelseslov, som blev ophævet med virkning fra den 1. januar 1991.

Efter den dagældende § 22 førte socialministeren tilsyn med kommunernes og amtskommunernes socialvæsen og med offentligt støttede eller anerkendte institutioner, der virker inden for det sociale område.

Tilsynet blev ført af den daværende Socialstyrelse, som efter bestemmelsen også havde kompetence til at gå ind i en egentlig socialfaglig vurdering – det vil sige en vurdering af kommunernes eller amtskommunernes valg af foranstaltning.

Bestemmelse havde sin oprindelse i decentraliseringen i 1970'erne, hvor der i forbindelse med de store udlægninger på det sociale område var behov for en særlig bestemmelse, der præciserede, at socialministeren førte tilsyn med det sociale område.

Som følge af de samtidige etablerede klageorganer mistede bestemmelsen i løbet af den efterfølgende periode sin

betydning, og i forbindelse med indpasningen af den daværende Socialstyrelse i departementet ophævedes bestemmelsen.

Socialministeriet lagde, som nævnt i ombudsmandens beretning, formentligt for meget i ophævelsen af bestemmelsen.

Det sociale tilsyn

Det sociale tilsyn er en del af den administrative kontrol i modsætning til domstolskontrollen.

Den administrative kontrol består bl.a. af rekurs, det vil sige administrativ klage til de sociale nævn og Den Sociale Ankestyrelse, og tilsyn – det sociale tilsyn.

Prøvelse i form af rekurs sker på borgernes initiativ, men kan også ske på initiativ fra en kommune eller amtskommune, der ønsker at indbringe det sociale nævns afgørelse for Ankestyrelsen. Tilsyn sker på tilsynsmyndighedens eget initiativ, men kan selvfølgelig også ske efter en konkret borgerhenvendelse eller på grundlag af oplysninger i pressen.

Tilsynet indebærer derimod ikke, at Socialministeriet kan gribe ind i den kommunale eller amtskommunale afgørelse og ændre den. Der kan alene ved vejledende udtalelser gives udtryk for gældende ret. Hvis en kommune (kommunalbestyrelse eller amtsråd) på trods af dette ikke ændrer afgørelsen, kan sagen af Socialministeriet, en borger eller et medlem af kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, indbringes for det almindelige kommunale tilsyn.

Ombudsmanden siger klart, at det ulovbestemte tilsyn er subsidiært i forhold til klagesystemet.

Tilsynet er et legalitetstilsyn, og der er kun pligt til at realitetsbehandle en sag, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der i sagen er begået ulovligheder.

Tilsynet omfatter det sociale område, men det omfatter ikke (faglige) hensigtsmæssighedsspørgsmål og spørgsmål om serviceniveauet inden for gældende ret. Det kan vel være, at den retlige ramme er forholdsvis vid for så vidt angår bistandsudøvelsen. Men også dette område er reguleret af retsregler, og om disse overholdes er omfattet af tilsynet.

Det er også efter ombudsmandens opfattelse vanskeligt generelt at angive mere præcist, med hvilken klarhed, der måtte foreligge en ulovlighed, førend et ministerium som almindeligt sektortilsyn har pligt til at realitetsbehandle en sag. Dette må afhænge af, hvorvidt de for ministeriet foreliggende oplysninger peger i retning af, at der kunne foreligge en ulovlighed, og hvorvidt denne ulovlighed angår mere væsentlige forhold.

Oplysningerne kan komme såvel fra borgere som fra pressen, Folketinget m.fl., sammenholdt med den viden, ministeriet har på det pågældende område. Der må således i det konkrete tilfælde opstilles en prognose for, hvorvidt der af en kommune er begået ulovligheder. Hvis det ud fra denne prognose ikke er usandsynligt, at der er begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art, vil ministeriet have pligt til at undersøge sagen nærmere.

Pligten til at undersøge sagen kan også indebære, at ministeriet skal indhente den konkrete sag fra kommunen. Dette falder inden for Socialministeriets kompetence. Dernæst følger det af officialmaksimen, at myndigheden/ministeriet har ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst.

Overtrædelse af forvaltningsprocessuelle/socialforvaltningsretlige regler

Tilsynet omfatter både overholdelsen af de socialretlige regler og almindelige forvaltningsprocessuelle regler, herunder forvaltningslovens og retssikkerhedslovens bestemmelser.

Socialministeriets praksis

Der er ikke i de sidste 5 år mange eksempler på, at Socialministeriet selv har rettet henvendelse til det kommunale tilsyn.

I sagen j.nr. 50114-310 (Indenrigsministeriets j.nr. 1997/1220/421-2) rettede Socialministeriet på baggrund af en henvendelse om hjemmehjælp i Assens Kommune fra en gruppe borgere til Folketingets Ombudsmand

henvendelse til tilsynsrådet.

I sagen j.nr. 50130-293 rettede Socialministeriet dels af egen drift, dels efter henvendelse fra Ombudsmanden, henvendelse til Holstebro Kommune om kommunens dokumentationskrav i kontanthjælpssager (i form af pas, der kunne dokumentere udlandsrejser). Kommunen ændrede praksis.

I sagen j.nr. 50150-66 bad Socialministeriet efter omtale i pressen Tilsynsrådet for Storstrøms Amt om en redegørelse om Amtskommunens tilsyn med en institution. Socialministeriet fandt, at Amtskommunen ikke havde tilsidesat sin tilsynsforpligtelse.

Der er endvidere enkelte sager, hvori Socialministeriet er blevet hørt af tilsynsrådet, og hvor Socialministeriet i øvrigt ikke har foretaget sig videre.

Ad spørgsmål 3:

Socialministeriets vejledning om lovgivning

Der vedlægges breve af 17. februar og 9. maj 1994, 16. januar 1995 og 14. december 1995, der kan medtages som eksempler på, at ministeriet har fundet anledning til at vejlede kommunerne/amtskommunerne om forståelsen af ministeriets lovgivning.

Brevene angiver de forhold, der gav ministeriet anledning til at reagere."

Bilag nr. 6

KLAGEREFORMUDVALGET

Sekretariatet

Til samtlige tilsynsråd

København, den 24. april 1998

Efter en regeringsbeslutning nedsatte indenrigsministeren i juli 1997 et udvalg vedrørende den retlige kontrol med kommunale og amtskommunale beslutninger (Klagereformudvalget).

Klagereformudvalget har til opgave at redegøre for de gældende klage- og tilsynsordninger på det kommunale og amtskommunale område.

Udvalget skal endvidere overveje spørgsmålet om forholdet mellem på den ene side det almindelige kommunale tilsyn og på den anden side rekurs- og klageinstanser og sektortilsynet samt vurdere, hvorvidt der er behov for ændringer i de almindelige kommunale tilsynsmyndigheders opgaver og organisation.

I udvalgets overvejelser skal særligt inddrages hensynet til en klar kompetencefordeling med henblik på at skabe et for borgerne mere effektivt og overskueligt klage- og tilsynssystem.

Der henvises i øvrigt til vedlagte kommissorium for udvalget, hvoraf baggrunden for nedsættelsen af udvalget samt udvalgets sammensætning fremgår. Udvalget sekretariatsbetjenes af Indenrigsministeriet.

Som anført er det en del af udvalgets opgaver at redegøre for de gældende klage- og tilsynsordninger på det

kommunale område og amtskommunale område. Redegørelsen skal - naturligvis - omfatte de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder. Den samlede redegørelse for de gældende klage- og tilsynsinstanser på det kommunale og amtskommunale område vil udgøre en del af den betænkning, Klagereformudvalget skal afgive.

Klagereformudvalget skal anmode om, at tilsynsrådet besvarer vedlagte spørgsmål. Svarene bedes angivet på vedlagte spørgeskema I, II og III.

Tilsynsrådets besvarelse vil, ud over at indgå i Klagereformudvalgets redegørelse for de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder, indgå i udvalgets overvejelser om, hvilke forslag om ændringer i det almindelige kommunale tilsyns opgaver og organisation, udvalget vil stille. Supplerende kommentarer fra tilsynsrådet er derfor også meget velkomne.

Klagereformudvalget skal anmode om, at besvarelsen snarest muligt og **senest den 1. september 1998** sendes til Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, 1218 København K, att. specialkonsulent Pernille Christensen.

Eventuelle spørgsmål vedrørende denne henvendelse kan rettes til undertegnede, gerne telefonisk 33 92 60 61.

På forhånd mange tak for hjælpen.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen

Bilag nr. 7

SPØRGSKEMA TIL SAMTLIGE TILSYNSRÅD

(Svarene angives på spørgeskema I, II og III)

I. Spørgeskema om rejste sager i 1996

Spørgeskemaet omfatter alle sager, der er oprettet af tilsynsrådet i 1996.

Alle oprettede sager, dvs. også revisionssager, godkendelsessager og sager, hvori tilsynsrådet efter anmodning fra en kommune forud for en kommunal beslutning har afgivet en vejledende udtalelse om forståelsen af lovgivning, skal medtages.

Resultatet af tilsynsrådets behandling af sagerne er uden betydning for, om sagerne skal medtages. Således er bl.a. sager, som tilsynsrådet har afvist at foretage en nærmere undersøgelse af, samt sager, der er oversendt eller henvist til andre myndigheder, omfattet.

Sager, der er blevet oprettet i 1996, men pr. 1.7.1998 endnu verserede, fordi tilsynsrådet endnu ikke havde taget stilling til sagen, er omfattet, men alene antallet af disse sager skal angives i spørgeskema I, jf. sidste rubrik i spørgeskemaet. I spørgeskema II, jf. herom nedenfor, anføres besvarelsen af to spørgsmål vedrørende disse endnu verserende sager. Der er endvidere mulighed for at anføre, hvilke forhold der er årsag til, at sagerne pr. 1.7.1998 endnu verserede.

For alle sager oprettet i 1996, som tilsynsrådet pr. 1.7.1998 har taget stilling til, besvares 4 spørgsmål, jf. vedlagte spørgeskema I.

1. Sagens art

Først rubriceres sagerne i én af nedenstående sagskategorier a-n.

Sagstype – legalitetstilsynssager

- kommunalbestyrelsens egne forhold, herunder sager om udvalgenes forhold og det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems forhold samt sager vedr. det indbyrdes forhold mellem de politiske organer og forvaltningen, f.eks. delegationsspørgsmål.
- sager omhandlende personalet, herunder aktindsigt i personalesager samt ansættelses-, forfremmelses- og afskedigelsessager.
- kommunal udøvelse af erhvervsmæssige aktiviteter og støtte til erhvervsaktiviteter samt sager vedr. kommuners indkøb af varer og tjenesteydelser, herunder udbud af opgaver.
- støtte til folkeoplysning.
- sundhedsmæssige spørgsmål.
- sociale forhold, herunder hjemmehjælp, børnepasning o.lign.
- kommunernes tilsyn med almennyttige boligselskaber samt sager vedr. ældreboliger.
- byggeforhold.
- miljø- og energi, herunder fysisk planlægning og kommunal forsyningsvirksomhed.
- skattesager, herunder ejendomsskatter.
- køb og salg af fast ejendom (bortset fra godkendelsessager vedr. offentligt udbud, jf. herved m).
- øvrige konkrete tilsynssager. Såfremt der er et forholdsvist større antal ensartede sager, angives sagernes emne.
-

Sagstype – godkendelsessager

- godkendelsessager (vedr. kommunale fællesskaber, jf. styrelseslovens § 60, vedr. økonomisk garanti mv. og vedr. offentligt udbud af kommunens faste ejendomme).
- **Sagstype – revisionsager**
- revisionsager.
- **2. Hvem forårsagede, at tilsynsrådet tog sagerne op**

Dernæst anføres for alle sagskategorier, bortset fra godkendelsessagerne (m) og revisionsagerne (n), hvem der forårsagede, at tilsynsrådet tog sagerne op til behandling, jf. nedenstående under a-h nævnte personer, myndigheder m.fl. Såfremt der ikke kan peges på én bestemt blandt de under a-h nævnte som afgørende årsag til, at tilsynsrådet tog en sag op, kan flere af de nævnte anføres i forhold til samme sag.

- borgere m.fl. på egne vegne (parterne i sagen).
- borgere, foreninger m.fl., der ikke er parter i sagen (incl. interesseorganisationer).
- journalister.
- de pågældende kommuner selv.

- enkelte medlemmer af/mindretal i kommunalbestyrelser.
- begæring om tilsynsrådets indgriben fra vedkommende fagministerium.
- andre offentlige myndigheder, herunder andre (amts)kommuner.
- tilsynsmyndigheden af egen drift (på grundlag af andre oplysninger end de under a-g nævnte).
- **3. Retlige spørgsmål, tilsynsmyndigheden tog stilling til**

Derefter anføres, bortset fra vedrørende godkendelsessagerne (m) og revisionsagerne (n), hvilket eller hvilke af nedenstående under a-g nævnte retlige spørgsmål tilsynsmyndigheden tog stilling til i sagerne.

- kommuneforfatningsretlige/styrelsesretlige spørgsmål (f.eks. om styrelseslovens procedureregler, om delegation i kommunestyret, om vederlæggelse af kommunalpolitikere, om kommunalpolitikeres habilitet/generel og konkret).
- kommunalfuldmagtsspørgsmål.
- forvaltningslovens og offentlighedslovens regler, bortset fra kommunalpolitikeres habilitet og aktindsigtsspørgsmål.
- aktindsigtsspørgsmål.
- almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger, herunder lighedsprincippet, proportionalitetsprincippet, krav om saglighed/forbud mod magtfordrejning.
- fortolkning af speciallovgivning (f.eks. miljøbeskyttelseslov, bistandslov, lov om støtte til folkeoplysning).
- stillingtagen til faktisk forvaltningsvirksomhed eller anden myndighedsudøvelse end udstedelse af forvaltningsakter.
- **4. Sagens udfald**

Endelig anføres, bortset fra vedrørende godkendelsessagerne (m) og revisionsagerne (n), hvilket udfald af sagen tilsynsrådets prøvelse resulterede i, jf. nedennævnte under a-i(1-6) nævnte reaktionsmuligheder. I sager, hvor der er anvendt sanktioner, anføres samtlige anvendte sanktioner (i1-i6). I øvrige sager er det tilsynsrådets hovedresultat af prøvelsen, der skal anføres. Afgørelser om anvendelse af sanktioner, jf. styrelseslovens § 61 og § 61 c bedes vedlagt.

- vejledende udtalelse afgivet efter anmodning fra en kommune forud for en kommunal beslutning.
- afvisning af at behandle sagen (på grund af manglende kompetence mv.) typisk uden foretagelse af nærmere undersøgelse i form af høring af kommune.
- henvisning/videresendelse til anden myndighed.
- udtalelse om, at det ikke kunne antages, at der var handlet ulovligt.
- tilsynsrådet udtalte en anden retsopfattelse end kommunen vedrørende sagens processuelle eller materielle spørgsmål.
- tilsynsrådet udtalte en anden retsopfattelse end kommunen vedrørende sagens processuelle eller materielle spørgsmål, men tilkendegav samtidig, at der ikke ville blive foretaget videre i sagen.
- anmodning til kommunen om at genoptage sagens behandling.
- anlæggelse af anerkendelsessøgsmål mod kommunen.
- sanktionsanvendelse.

1. suspension.

2. annullation.
3. tvangsbøder.
4. anlæg af erstatningssag ved domstolene.
5. erstatningsretlig bod.
6. begæring om rejsning af straffesag.

II. Spørgeskema om rejste sager i 1996, der pr. 1.7.1998 endnu verserede, fordi tilsynsrådet endnu ikke havde taget stilling til sagen

Spørgsmål 1 og 2 om henholdsvis sagens art og hvem, der forårsagede at tilsynsrådet tog sagen op, jf. herved ovenfor under I,1 og I,2, besvares ligeledes for de sager, der er rejst i 1996, men pr. 1.7.1998 endnu verserede, fordi tilsynsrådet endnu ikke havde taget stilling til sagen. Der er i spørgeskema II endvidere mulighed for at anføre, hvilke forhold der er årsag til, at tilsynsrådet pr. 1.7.1998 endnu ikke havde taget stilling til sagerne, f.eks. at sagen beroede på modtagelse af udtalelse fra anden myndighed etc.

III. Spørgeskema med supplerende spørgsmål om sagernes behandling, ressourceforbrug m.v.

Generelt om sagerne

- Skønsmæssigt anslået ressourceforbrug til rådgivende virksomhed i 1996 i form af besvarelse af telefoniske henvendelser fra kommuner (uden at der er oprettet en sag, der er omfattet af spørgeskema I).
- Antal 1996-sager, hvor parterne eller én af parterne er repræsenteret af advokat eller andre professionelle? Kan alternativt angives som en skønsmæssig generel vurdering.
- Antal 1996-sager, der gav anledning til høring af andre offentlige myndigheder end den berørte kommune, f.eks. høring af fagministerium el.lign?
- Nævns-, formands-, eller sekretariatsbehandling
- Antal 1996-sager, der blev afgjort på grundlag af sekretariatskompetence?
- Antal 1996-sager, der blev afgjort på grundlag af formandskompetence?
- Antal 1996-sager, der blev afgjort ved behandling af selve tilsynsrådet?
- Sagernes evt. videre gang efter behandling i tilsynsråd
- Antal 1996-sager, der er blevet indbragt for Folketingets Ombudsmand?
- Antal 1996-sager, der er blevet indbragt for domstolene, bortset fra anerkendelsessøgsmål, jf. I, 4h, og erstatningssager anlagt af tilsynsrådet, jf. § 61, stk. 3?
- Tilsynsrådenes bemanding
- Tilsynsrådets (sekretariat og formand) bemanding angives i årsværk specificeret for AC-ere og andre?
- Offentliggørelse/formidling af praksis
- Sker der offentliggørelse eller anden formidling af oplysninger om tilsynsrådets praksis til relevante myndigheder m.fl.? I givet fald hvorledes?

[Forside](#) - [Indhold](#) - [Førrige/Næste](#) - [Luk](#)