

Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret

*Betænkning fra det af indenrigsministeren
den 10. juli 1981 nedsatte udvalg
om ansvarsplacering i kommunestyret*



Betænkning nr. 996

1983

ISBN 87-503-4793-4
In 00-43-bet
JJ trykteknik a-s, København

Indholdsfortegnelse:

	Side
<i>Kapitel I. Indledning.</i>	11
1. Udvalgets nedsættelse	11
2. Baggrunden for udvalgets nedsættelse	12
3. Afgrænsning af udvalgets opgaver	12
3.1. Forholdet mellem indenrigsministeriets udvalg og det af bolig- og miljømi- nisteren nedsatte udvalg om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen...	12
3.2. Andre problemer vedrørende det kommunale tilsyn	13
4. Udvalgets arbejde	13
<i>Kapitel II. Sammenfatning af udvalgets overvejelser.</i>	14
1. Udvalgets væsentligste forslag	14
2. Betænkningens systematik	14
3. Resumé af de enkelte kapitler	15
<i>Kapitel III. Placering af ansvar i de kommunalpolitiske organer.</i>	24
1. Ansvarsbegrebet	24
2. Hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem er et borgerligt ombud	24
2.1. Gældende ret	24
2.2. Udvalgets overvejelser	25
3. Ansvar for ulovlige beslutninger	26
3.1. Mødepligt	26
3.1.1. Gældende ret	26
3.1.2. Udvalgets overvejelser	27
3.2. Pligt til at deltage i afstemninger	27
3.2.1. Gældende ret	27
3.2.2. Udvalgets overvejelser	28
3.3. Begrundelsespligt	29
3.4. Ansvar for sagernes oplysning	29
3.4.1. Nye oplysninger	29
3.4.2. Udvalgets overvejelser	30
3.4.3. Eksisterende sagsakter	30
3.4.4. Udvalgets overvejelser	31
3.4.5. Særligt om redegørelser og indstillinger fra forvaltningen	32
3.4.6. Udvalgets overvejelser	32
4. Placering af ansvar for undladelser	32
4.1. Sondringen mellem beslutninger og undladelser	32
4.2. Ansvarsgrundlaget	33

4.3.	Indenrigsministeriets praksis.	34
4.4.	Forhold, der udløser reaktionspligt	35
4.4.1.	Ansvar for forvaltningsapparatets funktionsdygtighed	35
4.4.2.	Ansvar for materielle ulovligheder.	35
4.5.	Frigørelsesmuligheder.	36
4.6.	Udvalgets overvejelser.	37
4.6.1.	Sondringen mellem beslutninger og undladelser.	37
4.6.2.	Forhold, der udløser reaktionspligt	37
4.6.3.	Frigørelsesmulighederne.	37
5.	Særligt om ansvarsplacering i udvalgene.	38
5.1.	Generelt	38
5.2.	Særligt om økonomiudvalget og andre udvalg med lovbestemte opgaver.	39
6.	Særligt om borgmesterens pligter og ansvar.	39
6.1.	Om ansvarsbegrebet og sondringen mellem beslutninger og undladelser	39
6.2.	Borgmesterens opgaver og pligter efter gældende ret	40
6.2.1.	Formand for kommunalbestyrelsen	40
6.2.2.	Formand for økonomiudvalget	40
6.2.3.	Den øverste daglige ledelse af kommunens administration	41
6.2.4.	Afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne.	42
6.2.5.	Forvaltning af anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m.v.	42
6.2.6.	Koordination i forhold til de øvrige kommunalpolitiske organer	42
6.2.7.	"Indgrebsret".	43
6.2.8.	Meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger denne forlanger.	43
6.2.9.	Henvendelse fra et kommunalbestyrelsesmedlem	43
6.3.	Frigørelsesmuligheder.	43
6.4.	Udvalgets overvejelser.	44
7.	Særligt om udvalgsformandens pligter og ansvar.	45
7.1.	Udvalgsformandens pligter efter gældende ret	45
7.1.1.	Forbereder, indkalder og leder udvalgets møder.	45
7.1.2.	Afgør hastesager og utvivlsomme sager.	45
7.1.3.	Meddeler udvalget oplysninger.	45
7.1.4.	Forholdet til forvaltningen.	45
7.1.5.	Pligter som følge af et medlems henvendelse.	46
7.2.	Frigørelsesmuligheder.	46
7.3.	Udvalgets overvejelser.	46
8.	Flere ansvarlige	46
 <i>Kapitel IV. Kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt.</i>		 48
1.	Begreb.	48
2.	Anonyme fejl	48
2.1.	Gældende ret	48
2.2.	Udvalgets overvejelser.	49
3.	Ansvar for kommunen som kollektiv enhed	49
3.1.	Gældende ret	49
3.2.	Udvalgets overvejelser.	50

<i>Kapitel V. Tilsynsmyndighedernes retlige reaktionsmuligheder over for de kommunalpolitiske organer.</i>		52
1.	Begrebs fastlæggelse.	52

1.1. Begrebet "retlige reaktionsmuligheder"	52
1.2. Tilsyn og overtilsyn	52
1.3. Det almindelige tilsyn efter den kommunale styrelseslovgivning	54
1.4. Forholdet mellem de kommunale tilsynsmyndigheder og andre myndigheder	54
2. Oversigt over reaktionsmuligheder i gældende ret - systematik	55
3. KSL § 61.	55
3.1. Betingelserne for at anvende § 61.	56
3.1.1. Ulovlighed	56
3.1.2. Klarhed	56
3.1.3. Bevistvivl	57
3.1.4. Privatretlige krav.	58
3.1.5. Uoverensstemmelser med de ansatte	58
3.1.6. Anden mulighed for anfægtelse/privat søgsmålskompetence.	59
3.2. Sanktioner.	59
3.2.1. Annulation, jfr. § 61, stk. 1	59
3.2.1.1. Begreb	59
3.2.1.2. Virkning	60
3.2.1.3. Sondringen mellem annulation i henhold til § 61 og ugyldige forvaltningsakter m.v.	60
3.2.1.4. Sondringen mellem nullitet og anfægtelighed	61
3.2.1.5. Ugyldighed/annulation ex tune eller ex nunc	62
3.2.2. Tvangsbøder, jfr. § 61, stk. 2, 1. pkt	62
3.2.2.1. Begreb og anvendelsesområde	62
3.2.2.2. De nærmere regler om tvangsbødernes anvendelse	63
3.2.2.3. Praksis	64
3.2.3. Personligt ansvar, jfr. § 61, stk. 2, 2. pkt	64
3.2.3.1. Den ansvarspådragende adfærd	65
3.2.3.2. Kravet om tab for kommunen	66
3.2.3.3. Søgsmålskompetencen	69
3.2.3.4. Hvem skal kravet rettes mod	69
3.2.4. De nødvendige foranstaltninger, jfr. § 61, stk. 2, 1. pkt	70
4. Udvalgets overvejelser vedrørende KSL § 61.	70
4.1. Betingelserne for at anvende § 61.	70
4.1.1. Ulovlighedsbetingelsen	71
4.1.2. Klarhedskriteriet	71
4.1.3. Bevistvivl	72
4.1.4. Privatretlige krav.	72
4.1.5. Uoverensstemmelser med de ansatte	73
4.1.6. Anden mulighed for anfægtelse/privat søgsmålskompetence	73
4.1.7. Krav om sagsanlæg	74
4.2. Sanktionerne	74
4.2.1. Annulation	74
4.2.2. Tvangsbøder.	75
4.2.3. Personligt ansvar.	77
4.2.3.1. Den ansvarspådragende adfærd	77
4.2.3.2. Kravet om tab for kommunen	77
4.2.3.3. Spørgsmålet om regres for bøder, som kommunen har måttet udrede	77
4.2.3.4. Søgsmålskompetence	80

4.2.3.5. Hvem rettes kravet mod	80
4.2.4. De nødvendige foranstaltninger	80
5. KSL § 66	81
5.1. Betingelser for at anvende KSL § 66	81
5.2. Sanktioner	82
5.3. Kompetencen til at anvende § 66	82
5.4. Udvalgets overvejelser vedr. KSL § 66	82
6. Andre reaktionsmuligheder for tilsynsmyndighederne	82
6.1. Forholdet mellem legalitetstilsyn og hensigtsmæssighedstilsyn	82
6.2. Forholdet mellem indenrigsministeren som øverste tilsynsmyndighed og tilsynsrådene	83
6.2.1. Fastsættelse af generelle forskrifter	83
6.2.2. Henskydningsretten	83
6.2.3. Klageret for kommunalbestyrelsen	83
6.2.4. Legalitetstilsyn over for tilsynsrådene	84
6.3. De kommunale tilsynsmyndigheders ulovbestemte beføjelser	84
6.4. Tilsynsmyndighedernes pligter og ansvar	86
6.5. Forholdet mellem de kommunale tilsynsmyndigheder og andre myndigheder	86
6.5.1. Behandling af klager	86
6.5.2. Gennemtvangelse af sektormyndighedernes afgørelser	87
6.5.3. Samspil i andre tilfælde	88
6.6. Udvalgets overvejelser	88
6.6.1. Vedrørende klageadgangen	88
6.6.2. Vedrørende det ulovbestemte tilsyn	89
6.6.3. Vedrørende forholdet til andre myndigheder	89
6.6.3.1. Behandling af klager	89
6.6.3.2. Samspillet på andre områder	90
<i>Kapitel VI. Nye reaktionsmuligheder for tilsynsmyndighederne</i>	91
1. Generelt om behovet for nye reaktioner	91
2. De enkelte reaktionsmuligheder	92
2.1. Hjemvisningsret	92
2.1.1. Begreb	92
2.1.2. Gældende ret	93
2.1.3. Udvalgets overvejelser	93
2.2. Pålæg	93
2.2.1. Begreb	93
2.2.2. Gældende ret	94
2.2.3. Udvalgets overvejelser	94
2.3. Indkalderet	95
2.3.1. Begreb	95
2.3.2. Gældende ret	95
2.3.3. Udvalgets overvejelser	96
2.4. Bod	98
2.4.1. Begreb	98
2.4.2. Gældende ret	98
2.4.2.1. Erstatningsretlig bod	98
2.4.2.2. Pønalt bod	98
2.4.3. Udvalgets overvejelser	98

2.4.3.1. Erstatningsretlig bod	98
2.4.3.2. Pønal bod	100
2.5. Sanktioner over for de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen	101
2.5.1. Gældende ret	101
2.5.2. Udvalgets overvejelser	101
2.5.2.1. Tavshedspligt	101
2.5.2.2. Mødepligt og stemmepligt	101
2.5.2.3. Tjenestemandsløvgivningens sanktionssystem	102
2.5.2.4. "Afskedigelse"	102
2.6. Andre sanktionsmuligheder	102
<i>Kapitel VII Erstatning og straf</i>	103
1. Erstatning	103
1.1. Afgrænsning af kommissoriet	103
1.2. Gældende ret	103
1.3. Udvalgets overvejelser vedrørende ændringer i erstatningsreglerne	104
2. Straf	105
2.1. Afgrænsning af kommissoriet	105
2.2. Straffeloven	105
2.2.1. Brud på tavshedspligt	105
2.2.2. Udvalgets overvejelser vedrørende brud på tavshedspligt	106
2.2.3. Straffelovens regler om pligtforsømmelser m.v.	106
2.2.4. Udvalgets overvejelser vedrørende straf for pligttilsidesættelser	108
2.2.5. Forældelse af strafansvar	112
2.3. Speciallovgivningen	113
2.3.1. Regler om bødeansvar for kollektive enheder	113
2.3.2. Bistandsloven	113
3. Vedrørende spørgsmålet om, hvem en sag skal rejses imod ("rette tiltalte")	113
3.1. Problemstillingen	113
3.2. Erstatningssager	114
3.3. Straffesager	115
<i>Kapitel VIII. Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for kommunale fællesskaber</i>	116
1. Begrebsfastlæggelser - afgrænsning af kommissoriet	116
2. Det retlige grundlag for kommunale fællesskaber og andre samarbejdsformer	117
2.1. Kommunale fællesskaber	117
2.2. Andre samarbejdsformer	118
2.2.1. Andre selskaber m.v., der kræver tilsynsmyndighedens godkendelse	118
2.2.2. Uformelle former for samarbejde "betjeningsoverenskomster"	119
2.2.3. "Multikommunale" institutioner	119
2.3. Udvalgets overvejelser vedr. retsgrundlaget for de forskellige samarbejdsformer	120
3. Ansvarsplacering i kommunale fællesskaber	120
3.1. De enkelte repræsentanternes ansvar	120
3.1.1. Forholdet til fællesskabsorganet	121
3.1.2. De enkelte repræsentanternes forhold til deres kommunalbestyrelse...	122
3.1.2.1. Oplysningspligt	122
3.1.2.2. Bundet mandat	122

3.2.	Formandens ansvar	123
3.2.1.	Ansvar i forhold til fællesskabet	123
3.2.2.	Formandens ansvar i forhold til de deltagende kommunalbestyrelser	124
3.3.	Udvalgets overvejelser vedr. ansvarsplaceringen i kommunale fællesskaber.	125
3.3.1.	De enkelte repræsentanters ansvar	125
3.3.1.1.	Ansvar i forhold til fællesskabet	125
3.3.1.2.	Ansvar i forhold til egen kommunalbestyrelse	125
3.3.2.	Formandens ansvar	126
3.3.3.	Udarbejdelse af "problemkatalog"	126
4.	Ansvarsplacering i andre samarbejdsformer	126
4.1.	Godkendelseskrævende selskaber	126
4.1.1.	De enkelte repræsentanters ansvar	126
4.1.2.	Formandens ansvar	127
4.2.	Uformelle samarbejdsaftaler	127
4.3.	De "multikommunale institutioner"	127
4.4.	Udvalgets overvejelser	127
5.	Kommunale fællesskaber som selvstændige ansvarssubjekter	128
5.1.	Kommunale fællesskabers retlige status: juridiske personer med selvstændig retssubjektivitet	128
5.2.	Kommunale fællesskabers selvstændige ansvar udadtil	128
5.3.	Forholdet mellem det kommunale fællesskab og de deltagende kommuner	128
5.4.	Udvalgets overvejelser	129
6.	De retlige reaktionsmuligheder	129
6.1.	Gældende ret	129
6.1.1.	Kommunale fællesskaber	129
6.1.2.	Andre samarbejdsformer	130
6.1.2.1.	Samarbejde udelukkende mellem kommuner	130
6.1.2.2.	Samarbejdsaftaler med andre deltagere end kommuner	130
6.1.3.	Sanktioner over for brud på bundet mandat	130
6.2.	Udvalgets overvejelser vedrørende de retlige reaktionsmuligheder	130
6.2.1.	Kommunale fællesskaber	130
6.2.2.	Andre samarbejdsformer	131
6.3.3.	Vedrørende bundet mandat	131

<i>Kapitel IX. Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for de sociale udvalg.</i>	132
1. Socialudvalgets retlige stilling	132
1.1. Gældende ret	132
1.2. Udvalgets overvejelser	133
2. Ansvarsplacering i det sociale udvalg efter gældende ret	133
2.1. Almindeligt stående udvalg og udvalg med selvstændig kompetence	133
2.2. Afgrænsningen mellem materielle og formelle forhold	133
2.2.1. Klager vedrørende indholdet (og eventuelt formaliteten)	134
2.2.2. Formelle klager	134
2.2.2.1. Inhabilitet	134
2.2.2.2. Aktindsigt	135
2.2.2.3. Tavshedspligt	135
2.2.2.4. Beslutningsdygtighed	135
2.2.2.5. Andre formelle fejl og ekspeditionsfejl	135

2.2.2.6. Udbetaling af social ydelse	136
2.3. Ansvar for sagernes materielle indhold	136
2.3.1. De enkelte socialudvalgsmedlemmers ansvar	136
2.3.2. Socialudvalgets formand	136
2.4. Ansvar for formelle forhold	136
2.4.1. De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers ansvar	136
2.4.2. Borgmesterens ansvar	136
2.5. Ansvar for sekretariatsbetjening af socialudvalget m.v.	137
2.6. Budgetmæssige ansvarsproblemer i relation til socialudvalget	138
3. Udvalgets overvejelser vedrørende ansvarsplacering i det sociale udvalg	138
3.1. Socialudvalgets dobbeltstilling	138
3.2. Afgrænsningen mellem realitet og formalitet	138
3.3. Ansvar for sagernes materielle indhold	139
3.4. Ansvar for formelle forhold	139
3.4.1. De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers ansvar	139
3.4.2. Borgmesterens ansvar	139
3.5. Ansvar for sekretariatsbetjening af socialudvalget m.v.	139
3.6. De budgetmæssige ansvarsproblemer	139
4. De retlige reaktionsmuligheder	139
4.1. Gældende ret	139
4.2. Udvalgets overvejelser	140

Kapitel X. Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for særlige udvalg og kommissioner og nævn m.v. med selvstændig kompetence

1. Særlige udvalg ("§ 17, stk. 4-udvalg")	141
1.1. Ansvarsplacering efter gældende ret	141
1.2. Udvalgets overvejelser vedrørende ansvarsplaceringen	141
1.3. Retlige reaktionsmuligheder efter gældende ret	142
1.4. Udvalgets overvejelser vedrørende de retlige reaktionsmuligheder	142
2. Kommissioner og nævn m.v. med selvstændig kompetence	142
2.1. Ansvarsplacering efter gældende ret	142
2.1.1. Generelle synspunkter vedrørende ansvarsplaceringen	142
2.1.2. Eksempler	143
2.2. Udvalgets overvejelser vedrørende ansvarsplaceringen	143
2.3. De retlige reaktionsmuligheder efter gældende ret	144
2.4. Udvalgets overvejelser vedrørende de retlige reaktionsmuligheder	144

Kapitel XI. Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for magistratskommuner

1. Retsgrundlaget for magistratsordningerne	145
1.1. Gældende ret	145
1.2. Udvalgets overvejelser vedrørende retsgrundlaget	145
2. Ansvarsplacering i magistratskommuner efter gældende ret	145
2.1. Ansvar for kommunalbestyrelsens enkelte medlemmer	146
2.2. Borgmesterens ansvar	146
2.2.1. Formand for kommunalbestyrelsen	146
2.2.2. Formand for magistraten	147
2.2.3. Daglige ledelse af kommunens forvaltning	147
2.2.4. Koordinerende funktioner	147

2.2.5.	Hastesager og utvivlsomme sager	148
2.2.6.	Anliggender, som ikke er henlagt til nogen magistratsafdeling	148
2.2.7.	Indgrebsret	148
2.2.8.	Meddele oplysninger	148
2.2.9.	Henvendelse fra et medlem	148
2.2.10.	Borgmesterens frigørelsesmuligheder	148
2.3.	Borgmesterens og rådmændenes ansvar for deres afdeling	149
2.4.	Magistratens ansvar	150
2.5.	De faste udvalgs ansvar	150
2.6.	Ansvar for udvalg til varetagelse af opgaver i henhold til bistandslovens afsnit VIII	151
3.	Udvalgets overvejelser vedrørende ansvarsplacering i magistratskommuner	151
3.1.	De enkelte medlemmers ansvar	151
3.2.	Borgmesterens og rådmændenes ansvar	151
3.3.	De øvrige ansvarsregler	151
4.	De retlige reaktionsmuligheder	152
4.1.	Magistratskommunerne uden for København	152
4.1.1.	Gældende ret	152
4.1.2.	Udvalgets overvejelser	152
4.2.	Københavns kommune	153
4.2.1.	Gældende ret	153
4.2.2.	Udvalgets overvejelser	153
<i>Kapitel XII. Udvalgets forslag til lovændringer</i>		154
1.	Lov om kommunernes styrelse	154
1.1.	Forslag til ny § 61 og § 61a med bemærkninger	154
1.2.	Forslag til ny § 61b med bemærkninger	159
1.3.	Forslag til ny § 61c med bemærkninger	160
1.4.	Andre forslag vedrørende den kommunale styrelseslov	162
2.	Lov om Københavns kommunes styrelse	162
2.1.	Forslag til ny § 48 med bemærkninger	162
2.2.	Forslag til ny § 48a med bemærkninger	163
2.3.	Forslag til ny § 48b med bemærkninger	163
3.	Lov om et hovedstadsråd	163
4.	Speciallovgivningen	163
4.1.	Regler om bødeansvar for kommuner og kommuner og kommunale fællesskaber som bygherrer og driftsherrer m.v.	163
4.2.	Bistandsloven	164
<i>Bilag til betænkningen</i>		165
Bilag 1: Den historiske baggrund for den kommunale styrelseslovs § 61 og den københavnske styrelseslovs § 48		165
Bilag 2: Oversigt over svensk og norsk ret		178
Bilag 3: Liste over forkortelser		183

Kapitel I. Indledning

1. Udvalgets nedsættelse.

Den 10. juli 1981 nedsatte indenrigsministeren et udvalg med den opgave at overveje behovet for ændringer i lovgivningen om ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder i kommunalforvaltningen, herunder eventuelle ændringer af den kommunale styrelseslovs § 61 og den tilsvarende bestemmelse i lov om Københavns kommunes styrelse.

Udvalget fik følgende kommissorium:

"Udvalget har til opgave at overveje behovet for at søge gennemført ændringer i lovgivningen om

- placering af ansvar for ulovlige beslutninger eller undladelser inden for kommunalforvaltningen, herunder i kommunale fællesskaber og i de sociale udvalg, når disse handler inden for deres selvstændige kompetence, og
- de retlige reaktionsmuligheder over for sådanne handlinger og undladelser, herunder strafansvar og erstatningsansvar, samt mulighederne for eventuelt at indføre et bodsinstitut og en adgang for de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder til at hjemvise sager til fornyet behandling og til i forbindelse hermed at udstede pålæg, samt en adgang for indenrigsministeren som øverste tilsynsmyndighed til at forlange sager indbragt til afgørelse i ministeriet.

I udvalgets overvejelser skal foruden de kommunalpolitiske organers virksomhed inddrages de enkelte kommunalpolitikeres, herunder borgmestres, rådmænds og udvalgsformænds handlinger og undladelser. I denne forbindelse skal tillige overvejes, i hvilket omfang straffelovens indskrænkninger i strafansvar for personer, hvis hverv hviler på offentlige valg, bør finde anvendelse på borgmestre m.fl.

I overvejelserne skal også inddrages spørgsmålet om kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt, herunder spørgsmålet om hæftelse for fejl eller forsømmelser, for hvilke et ansvar ikke kan placeres."

Udvalget fik følgende sammensætning:

Formand:

Kontorchef, nu afdelingschef, dr.jur. Preben Espersen, indenrigsministeriet.

Medlemmer:

Kontorchef Ella Blousgaard, byggestyrelsen (udpeget af boligministeriet).

Kontorchef Anne Birte Boeck, planstyrelsen (udpeget af miljøministeriet).

Statsamtmand N. Elkær-Hansen, Bornholms amt (udpeget af Foreningen af statsamtmand).

Kontorchef Johan Erichsen, indenrigsministeriet (udpeget af indenrigsministeriet).

Kontorchef J. Birch Jensen, Kommunernes Landsforening, (udpeget af Kommunernes Landsforening).

Fuldmægtig Bjarne Nielsen, justitsministeriet (udpeget af justitsministeriet).

Direktør Jens M. Nielsen, Amtsrådsforeningen i Danmark (udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark).

Juridisk direktør Kurt Nielsen, Frederiksberg kommune (udpeget af Københavns og Frederiksberg kommuner i fællesskab).

Fuldmægtig Ole Pontoppidan, socialministeriet (udpeget af socialministeriet).

Kommunaldirektør Viggo Ramm, Svendborg kommune (udpeget af Kommunaldirektørforeningen i Danmark).

Sekretær:

Fuldmægtig Helle Skjerbæk, indenrigsministeriet.

Den 1. september 1982 udtrådte fuldmægtig Bjarne Nielsen af udvalget. I stedet blev fuldmægtig Margit Stassen, justitsministeriet, udpeget til nyt medlem. Margit Stassen blev den 1. juni 1983 afløst af kontorchef S. Asbjørn Jensen, justitsministeriet.

Den 22. april 1983 udtrådte direktør Jens M. Nielsen af udvalget. I stedet blev kontorchef Ove Nissen, Amdrårdsforeningen i Danmark, udpeget til nyt medlem.

Fra den 22. august 1983 blev udvalgets sekretariat suppleret med fuldmægtig Peter Bak Mortensen, indenrigsministeriet.

2. Baggrunden for udvalgets nedsættelse.

Som et led i indenrigsministeriets tilsynsvirksomhed over for kommunerne havde ministeriet i forbindelse med behandlingen af en række konkrete sager konstateret visse uklarheder og mangler i de gældende regler om ansvar og sanktionsmuligheder i kommunestyret, herunder reglerne i den kommunale styrelseslovs § 61 og § 48 i lov om Københavns kommunes styrelse. Herudover havde også miljøministeriet og boligministeriet i deres praksis måttet konstatere, at de sanktionsmuligheder, der stod til rådighed på de bygge- og miljøretlige områder, ikke i alle tilfælde var hensigtsmæssige, og at myndighederne fulgte en ret uensartet praksis over for lovovertrædelser.

På denne baggrund fandt indenrigsministeriet det påkrævet at iværksætte et udvalgsarbejde med henblik på at undersøge, hvilke sanktionsmuligheder de kommunale tilsynsmyndigheder burde råde over for mere effektivt at kunne sikre, at lovgivningen overholdes af kommuner og amtskommuner.

Samtidig (den 30. juli 1981) nedsatte boligministeren og miljøministeren et udvalg med den opgave at undersøge spørgsmålet om håndhævelse af den bygge- og miljøretlige lovgivning.

3. Afgrænsning af udvalgets opgaver m.v.

I dette afsnit foretages en generel afgrænsning af udvalgets opgaver. En nærmere af-

grænsning af kommissoriets enkelte dele og forslag til løsning af de opgaver, som kommissoriet pålægger udvalget, er indeholdt i de følgende kapitler.

I udvalgets kommissorium bruges udtrykket "ansvarsplacering i kommunalforvaltningen". Da det ligger uden for udvalgets opgave at overveje ansvarsplacering for kommunalt ansat personale, har man i imidlertid fundet, at udtrykket "ansvarsplacering i kommunestyret" er mere dækkende. Denne terminologi er derfor anvendt i betænkningen.

3.1. Forholdet mellem indenrigsministeriets udvalg og det af boligministeren og miljøministeren nedsatte udvalg om håndhævelse af bygge og miljølovgivningen.

Som nævnt i afsnit 2 blev der nogenlunde samtidig nedsat 2 udvalg til at undersøge delvis beslægtede problemstillinger, et under indenrigsministeriet og et under boligministeriet og miljøministeriet. Overlappning mellem de to udvalg blev undgået ved kommissoriernes affattelse og ved delvis personsammenfald i de to udvalg.

Det af boligministeren og miljøministeren den 30. juli 1981 nedsatte udvalg om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen (i denne betænkning betegnet "retshåndhævelsesudvalget") skulle efter sit kommissorium ikke udarbejde forslag til ændringer i sanktionsmulighederne i tilfælde, hvor kommuner direkte begår eller medvirker til ulovligheder inden for det bygge- og miljøretlige område. Udvalget skulle dog påpege særlige håndhævelsesproblemer på dette område, således at dets undersøgelser kunne indgå i grundlaget for indenrigsministeriets udvalgs overvejelser om sanktionsmuligheder.

Retshåndhævelsesudvalget afgav betænkning i april 1983 (Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen).

Retshåndhævelsesudvalgets kommissorium er optrykt i bilag 1 til dets betænkning. De problemer, som udvalget påpegede som værende af betydning i relation til indenrigsministeriets udvalg, er især beskrevet i betænkningens afsnit 12.9 og 13.4.

3.2. Andre problemer vedrørende det kommunale tilsyn.

Endelig skal nævnes, at udvalget i overensstemmelse med kommissoriet kun har beskæftiget sig med tilsynsmyndighedernes reaktionsmuligheder og ikke med tilsynets organisation og opgaver i øvrigt. Udvalget har dog i kap. IX kort beskrevet det gældende tilsynssystem.

4. Udvalgets arbejde.

Udvalget har holdt i alt 20 møder, heraf flere heldagsmøder.

Udvalgets formand og sekretær har drøftet afgrænsningen af udvalgets opgaver med

formanden for det af boligministeren og miljøministeren nedsatte udvalg om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen.

Spørgsmålene om udformning af straffebestemmelser, om regres i straffesager, og de nærmere regler om tvangsbøder har været drøftet med justitsministeriet.

Udvalget har udarbejdet en oversigt over den historiske baggrund for den nuværende § 61 i den kommunale styrelseslov og § 48 i den københavnske styrelseslov, samt en oversigt over de retlige reaktionsmuligheder i svensk og norsk ret. De 2 oversigter er optrykt som bilag 1 og 2 til betænkningen.

København den 2. december 1983.

Else Blousgaard

Johan Erichsen

J. Birch Jensen

Ole Pontoppidan

Anne Birte Boeck

Preben Espersen

(formand)

Kurt Nielsen

Viggo Ramm

Helle Skjerbæk
(sekretær)

N. Elkær-Hansen

S. Asbjørn Jensen

Ove Nissen

P. Bak Mortensen
(sekretær)

Kapitel II. Sammenfatning af udvalgets overvejelser

1. Udvalgets væsentligste forslag.

Udvalget har overvejet behovet for ændringer i lovgivningen om ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder i kommunestyret.

Udvalget har ikke set det som sin opgave at foreslå en almindelig skærpelse af ansvaret for kommunalpolitikere og de kommunalpolitiske organer. Formålet har snarere været at skabe øget tryk i kommunestyret ved at opstille klarere regler om placering af ansvar, og dermed også for, hvorledes de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer i givet fald kan frigøre sig for et eventuelt ansvar.

Udvalget foreslår imidlertid en vis udvidelse af ansvarsgrundlaget og sanktionsmulighederne med henblik på at kunne ramme de meget få, men grove tilfælde, hvor det opleves som stridende mod den almindelige retsbevidsthed, at der ikke kan gribes ind.

Udvalgets væsentligste forslag er, - at § 61 i den kommunale styrelseslov præciseres, herunder at det fastslås, at sanktionerne efter denne bestemmelse også kan finde anvendelse over for udvalg (herunder det sociale udvalg selvom det drejer sig om udvalgets lovbestemte selvstændige kompetence), magistrat og kommunale fællesskaber, at der skabes udtrykkelig hjemmel for, at tilsynsmyndigheden under hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt kan afstå fra at anlægge erstatningssag, mod at de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer indbetaler et beløb til kommunen, der kan være mindre end kommunens tab, samt at retten til at anke et tilsynsråds afgørelse om tvangsbøder og erstatningsretlig bod og anlæg af retssag alene tilkommer det kom-

munalbestyrelsesmedlem, som sanktionen rammer,

- at der skabes hjemmel for at domstolene kan lempe kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar på tilsvarende måde som tilsynsmyndighederne,
- at der i den kommunale styrelseslov indføres en hjemmel til at idømme kommunalbestyrelsesmedlemmer bøde, hvis de groft tilsidesætter de pligter, de har som følge af deres hverv, dog således at påtale alene kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring,
- at der udarbejdes en vejledning om kommunalbestyrelsesmedlemmers pligter, ansvar og frigørelsesmuligheder, samt
- at der udarbejdes en vejledning om samspillet mellem tilsynsmyndighed og ressortmyndighed.

2. Betænkningens systematik.

Efter kommissoriet falder udvalgets opgaver i 2 dele, idet udvalget skal undersøge

- dels reglerne om *placering af ansvar* for ulovligheder i kommunestyret,
- dels de retlige *reaktionsmuligheder* over for sådanne ulovligheder.

Fremstillingen af reglerne om ansvarsplacering og om de retlige reaktionsmuligheder er opdelt i 3 hovedafsnit i overensstemmelse med kommissoriet:

- 1) Regler vedrørende de kommunalpolitiske organer, dvs. kommunalbestyrelsen, de stående udvalg og økonomiudvalget samt borgmestre og udvalgsformænd.
- 2) Regler vedrørende kommunale fællesskaber.
- 3) Regler vedrørende de sociale udvalg, når disse handler inden for deres lovbestemte, selvstændige kompetence.

Fremstillingen af reglerne vedrørende de kommunalpolitiske organer er på grund af stoffets omfang opdelt således, at reglerne om *ansvarsplacering* behandles i ét kapitel (kapitel III).

Endvidere har udvalget i overensstemmelse med kommissoriet behandlet spørgsmålet om kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt, herunder spørgsmålet om hæftelse for fejl eller forsømmelser, for hvilke et ansvar ikke kan placeres (kapitel IV).

Reglerne om de retlige *reaktionsmuligheder* over for de kommunalpolitiske organer behandles i 3 kapitler: kapitel V om tilsynsmyndighedernes nugældende reaktionsmuligheder, kapitel VI om nye reaktionsmuligheder for tilsynsmyndighederne, og kapitel VII om straf og erstatning, dvs. de reaktionsmuligheder, der normalt forudsætter domstolens medvirken.

For de kommunale fællesskaber og de sociale udvalgs vedkommende behandles reglerne om ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder samlet (kapitlerne VIII og IX).

Herudover har udvalget fundet det naturligt at undersøge reglerne om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder over for de særlige udvalg, som kan nedsættes i henhold til § 17, stk. 4 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 188 af 22. april 1981, som ændret ved lov nr. 24 af 25. marts 1983, i det følgende betegnet "KSL"). I tilknytning hertil har man undersøgt reglerne om kommissioner og nævn m.v. med selvstændig kompetence (kapitel X).

Endelig har udvalget fundet det praktisk at behandle de særlige regler om magistratskommuner for sig (kapitel XI).

Udvalgets forslag til lovændringer m.v. indeholdes i kapitel XII.

3. Resumé af de enkelte kapitler.

Placering af ansvar i de kommunalpolitiske organer (kapitel III).

I dette kapitel gennemgås reglerne om placering af ansvar i de enkelte kommunalpolitiske organer (kommunalbestyrelse, udvalg, borgmester og udvalgsformand), ligesom

mulighederne for frigørelse for ansvar omtales.

Ansvar kan ifaldes ved tilsidesættelse af pligter. Der indledes derfor med en gennemgang af de pligter, som påhviler henholdsvis menige kommunalbestyrelsesmedlemmer, borgmestre og udvalgsformænd.

Selvom kommunalbestyrelsesmedlemmers mødepligt ikke er fastslået direkte i lovgivningen, består denne pligt i kraft af reglen om, at medlemsskab er pligtmæssigt (borgerligt ombud). I praksis tilsidesættes mødepligten meget sjældent, hvorfor udvalget ikke har fundet behov for at lovfæste denne, eller for at foreslå særlige sanktioner i tilfælde af enkeltstående overtrædelser. Meget grove tilsidesættelser af mødepligten vil dog kunne være omfattet af den straffebestemmelse, som udvalget foreslår indført, se kapitel VII og XII.

Medlemmet har pligt til at tage standpunkt til anliggender, der kommer til behandling og afstemning i kommunalbestyrelsen. Medlemmet kan frigøre sig for et eventuelt ansvar for en beslutning ved at stemme imod denne. Medlemmet har i så fald ret til at få sin afvigende mening tilført beslutningsprotokollen.

Med henblik på at klargøre retstilstanden i de tilfælde, hvor et medlem undlader at stemme, foreslår udvalget, at det udtrykkeligt fastslås i den kommunale styrelseslov, at et medlem ikke kan unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme, se udvalgets forslag i kapitel XII til ny § 61, stk. 5, i den kommunale styrelseslov.

Udvalget foreslår endvidere, at det - som det er tilfældet i kommunalbestyrelsen - udtrykkeligt fastsættes i den kommunale styrelseslov, at et medlem har ret til at få sin afvigende mening tilført også et udvalgs beslutningsprotokol.

Ansaret for sagernes oplysning påhviler i hovedsagen borgmesteren. De menige medlemmer vil dog kunne blive ansvarlige, hvis de deltager i en beslutning på grundlag af et oplysningsmateriale, der er åbenbart utilstrækkeligt i forhold til beslutningens indhold. Det beror på kommunalbestyrelsens

beslutning, om sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at beslutning kan træffes på et forsvarligt grundlag. Et medlem, der finder sagen utilstrækkeligt oplyst, må kræve, at beslutningsprotokollen tilføres en bemærkning herom.

Normalt må det være tilstrækkeligt, at et medlem sætter sig ind i det materiale, der udsendes eller på anden måde stilles til rådighed i forbindelse med den sag, der er til behandling. Manglende udnyttelse af et medlems ret til at gennemse sagsakter i forvaltningen kan ikke udløse noget ansvar. I det hele kan de menige medlemmers ansvar næppe udstrækkes ret langt. Et medlem, der har viden eller ved at udvise almindelig agtpågivenhed burde have fået viden om mistænkelige forhold kan dog blive ansvarlig, hvis medlemmet undlader at henlede borgmesterens opmærksomhed på forholdet.

En redegørelse og eventuel indstilling fra forvaltningen må medlemmerne normalt kunne lægge til grund for deres stillingtagen, medmindre redegørelsen eller indstillingen er åbenbart urigtig eller mangelfuld. Medlemmerne kan ansvarsfrit træffe en anden afgørelse end foreslået af forvaltningen, blot afgørelsen holder sig inden for lovgivningens rammer.

Ansvar for *undladelser* vil sjældent ramme et menigt medlem. En handlepligt - og dermed ansvar for undladelse - må dog antages at blive udløst af tilkendegivelser, der indgår i det kommunale tilsyns- og kontrolsystem (revisionsbemærkninger, tilkendegivelser til kommunen fra anke- og tilsynsmyndigheder m.v.). Medlemmet kan normalt frigøre sig for ansvar ved at henlede borgmesterens eller udvalgsformandens opmærksomhed på forholdet. Medlemmerne har derimod ikke pligt til at rette henvendelse til tilsynsmyndigheden eller den kommunale revision.

Udvalget har foretaget en analyse af borgmesterens rettigheder og pligter. Udvalget finder, at lovreglerne i tilstrækkelig grad fastslår, hvornår der er tale om rettigheder, og hvornår der er tale om pligter for borgmesteren. Udvalget finder derfor ikke anledning til at foreslå lovændringer med hensyn til borgmesterens funktioner.

Borgmesterens ansvar for sagsbehandlingen kan siges at bestå i en pligt til at påse, at der i samtlige kommunale forvaltninger tilrettelægges en forsvarlig sagsbehandling og arbejdsgang. Borgmesteren må i første omgang søge at afhjælpe opståede fejl og mangler ved at benytte sine rettigheder i relation til forvaltningen og udvalgene. Hvis problemet ikke løses herved, vil borgmesteren kunne frigøre sig for ansvar ved at indbringe spørgsmålet for økonomiudvalget og om fornødent for kommunalbestyrelsen. Udvalget finder borgmesterens frigørelsesmuligheder tilfredsstillende, og finder ikke anledning til at pålægge borgmesteren pligt til at rette henvendelse til tilsynsmyndighederne.

Udvalget anbefaler, at der udarbejdes en vejledning om kommunalbestyrelsesmedlemmers pligter, ansvar og frigørelsesmuligheder.

Kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt (kapitel IV).

I kapitlet behandles to problemer i forbindelse med kommunen som selvstændig ansvarssubjekt. Dels tilfælde, hvor et erstatningsansvar ikke kan placeres hos nogen enkelt person (anonyme fejl), og dels tilfælde, hvor der i lovgivningen er hjemmel til at pålægge kollektive enheder strafansvar.

Kommunen er også ansvarlig efter reglen i Danske Lov 3-19-2 om arbejdsgiveransvar for anonyme fejl, dvs. tilfælde, hvor der fra en eller fra flere kommunalt ansattes side utvivlsomt er handlet uforsvarligt, men hvor skadelidte ikke kan bevise, hvilke ansatte, der konkret har handlet uforsvarligt. En kommune bærer her samme arbejdsgiveransvar som private. Udvalget finder denne retstilstand tilfredsstillende og finder ikke anledning til at foreslå dette arbejdsgiveransvar specielt lovfæstet for kommuner.

I speciallovgivningen er der i adskillige tilfælde hjemmel til at pålægge et selskab som sådant (aktieselskab, andelsselskab eller lignende) bødeansvar. Det fremgår ikke klart af ordlyden i disse bestemmelser, om kommuner er omfattet. Et eventuelt ansvar for kommuner efter disse regler kan dog kun

komme på tale, hvor kommunen handler på lige fod med private som bygherre, driftsherre, grundejer eller arbejdsgiver. Der findes enkelte landsretsdomme, som har ladet en kommune været omfattet af sådanne strafbestemmelser, men retstilstanden kan ikke anses for helt afklaret.

En kommune kan som et offentligretligt subjekt med politisk valgte beslutningstagere imidlertid ikke uden videre fuldt ud sidestilles med privatretlige kollektive enheder. Udvalget finder derfor ikke, at reglerne for privatretlige sammenslutninger er egnede til generel analogisk anvendelse. Efter udvalgets opfattelse bør det i hvert enkelt tilfælde overvejes, om der er tilstrækkelig grund til at sidestille kommuner med andre kollektive enheder på det pågældende lovområde. Udvalget anbefaler derfor, at de pågældende fagministerier overvejer og eventuelt ændrer de relevante lovregler ved førstkommende lejlighed. Udvalget har i kapitel XII peget på, hvorledes sådanne bestemmelser eventuelt kan udformes.

Tilsynsmyndighedernes retlige reaktionsmuligheder over for de kommunalpolitiske organer (kapitel V).

I kapitlet beskrives de reaktionsmuligheder, som de kommunale tilsynsmyndigheder efter gældende ret kan benytte over for kommunalbestyrelsen og de øvrige kommunalpolitiske organer.

KSL § 61 (KBH-lov § 48) er den vigtigste sanktionsregel i den kommunale styrelseslov.

Betingelserne for at anvende § 61 er følgende: Der skal foreligge en ulovlig beslutning eller undladelse fra kommunalbestyrelsens side, og der må ikke være rimelig tvivl om, at lovgivningen er tilsidesat. Det er endvidere fast antaget, at § 61 sanktioner ikke kan anvendes til gennemtvungelse af krav, der grunder sig på privatretlige forpligtelser.

Sanktionerne i § 61 er annullation, tvangsbøder og personligt ansvar.

Virkningen af *annullation* er, at kommunalbestyrelsens beslutning anses som ikke truffet. Hvis kommunalbestyrelsens beslutning allerede er ført ud i livet, har annullati-

on derfor ingen mening. § 61 indeholder ikke hjemmel for tilsynsmyndigheden til at gribe ind over for den efterfølgende forvaltningsakt eller lignende. En sådan adgang har i almindelighed kun en egentlig rekursmyndighed og domstolene.

Tvangsbøder er et pressionsmiddel, der anvendes for at gennemtvunge foretagelse af visse positive handlinger fra den forpligtedes side. Tvangsbøder kan kun anvendes til gennemtvungelse af pligter, der påhviler kommunalbestyrelsen, men derimod ikke til at gennemtvunge pligter som påhviler det enkelte medlem som sådant, f.eks. mødepligt. Tvangsbøder kan kun pålægges de kommunalbestyrelsesmedlemmer, som har medvirket til den ulovlige beslutning eller undladelse. Det antages i almindelighed, at påløbne, men ikke-inddrevne tvangsbøder eftergives, hvis kommunalbestyrelsen opfylder sine forpligtelser efter udløbet af den fastsatte frist.

Udvalget finder det mindre tilfredsstillende, at det er vanskeligt at få et samlet overblik over de regler, der gælder for anvendelse af tvangsbøder. Udvalget anbefaler derfor, at indenrigsministeriet og justitsministeriet udarbejder en vejledning med oversigt over de nærmere regler om tvangsbøder, herunder om deres størrelse, inddrivelse og eventuelle eftergivelse.

Retshåndhævelsesudvalget (bortset fra justitsministeriets repræsentant) har foreslået den gældende praksis om eftergivelse af tvangsbøder ændret, så hovedreglen bliver, at alle påløbne tvangsbøder skal betales, selv om den forpligtede opfylder sin handlepligt, inden de påløbne tvangsbøder er inddrevet. *Ansvarsudvalgets flertal* finder, at den lempelige inddrivelsespraksis kan svække den pression, der ligger i tvangsbøderne. Flertallet finder det derfor også rimeligt, at praksis ændres, således at påløbne tvangsbøder efter § 61 som hovedregel skal betales. Hvis forslaget fra retshåndhævelsesudvalget ikke gennemføres, bør det tilsvarende forslag dog formentlig heller ikke gennemføres på det kommunale område. *Et mindretal i udvalget* (Asbjørn Jensen, Birch Jensen, Kurt Nielsen og Ramm) finder det ud fra principiel-

1e retssikkerhedssynspunkter betænkeligt at ændre retstilstanden som foreslået. En sådan ændring vil efter mindretallets opfattelse medføre, at tvangsbødeinstituttet ændrer karakter at være et pressionsmiddel til at blive en strafsanktion, der pålægges administrativt og uden de retsgarantier, der i øvrigt gælder i forbindelse med fastsættelse af straf.

Tilsynsmyndigheden kan endelig ved domstolene fremsætte *erstatningskrav* på kommunens vegne for tab forvoldt ved kommunalbestyrelsesmedlemmers beslutninger eller undladelser. Baggrunden for at tillægge tilsynsmyndigheden en sådan kompetence er, at kommunalbestyrelsen almindeligvis ikke kan anses for egnet til at fremsætte erstatningskrav mod sine egne medlemmer.

Udvalget har fundet, at KSL § 61 rummer uklarheder. Udvalget foreslår derfor, at bestemmelsen ændres, således at der skabes større klarhed om retstilstanden. Udvalgets forslag til ny § 61 findes i kapitel XII.

Det er hensigten med beføjelserne i § 61, at de skal kunne anvendes til at få det kommunale system til at fungere lovligt så hurtigt som muligt, således at man ikke behøver at afvente en domstolsafgørelse. Den omfattende udlægning af opgaver til kommunerne som led i kommunalreformen har medført, at langt flere sager nu finder deres endelige afgørelse i kommunalbestyrelsens udvalg. På denne baggrund foreslår udvalget, at beføjelserne i § 61 også skal kunne finde anvendelse på økonomiudvalget og de stående udvalg samt disse udvalgs medlemmer. Det samme gælder for det sociale udvalg, selvom det drejer sig om anliggender, som ved lovgivningen er henlagt til udvalgets selvstændige kompetence.

Efter KSL § 47, stk. 3, kan tilsynsrådenes afgørelser af vedkommende *kommunalbestyrelse* indbringes for indenrigsministeren, der kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne, eller træffe fornyet afgørelse. Bestemmelsen er en egentlig ankebestemmelse, som giver indenrigsministeren fuld prøvelsesret. Samtidig giver reglen kommunalbestyrelsens flertal krav på realitetsbehandling af sagen. Hvis *andre, f.eks. mindretal, eller*

borgere, retter henvendelse til ministeren om en afgørelse truffet af et tilsynsråd, kan § 47, stk. 3, ikke finde anvendelse, men ministeren har alene mulighed for indgriben efter § 61, stk. 3, dvs. i tilfælde, hvor tilsynsrådet har handlet ulovligt. Ministeren kan dog altid afgive en vejledende udtalelse.

Udvalgets flertal finder det ikke rimeligt, at ankeadgangen altid tilkommer kommunalbestyrelsens flertal. Når det drejer sig om sanktioner i henhold til § 61, som rammer det enkelte medlem, forekommer det flertallet mere rimeligt, at ankeadgangen alene tillægges dette medlem, uanset om kommunalbestyrelsens flertal ønsker sagen indbragt for indenrigsministeren eller ej. Flertallet foreslår derfor, at der i sådanne tilfælde tillægges det enkelte medlem ret til at indbringe tilsynsrådets afgørelse for indenrigsministeren, således at ministeren får fuld prøvelsesret, jfr. forslaget i kapitel XII til ny § 61, stk. 7.

Et mindretal i udvalget (Birch Jensen og Ramm) finder, at udgangspunktet for ankespørgsmålet må være den gældende regel i styrelsesloven § 47, stk. 3, hvorefter tilsynsrådsafgørelser af kommunalbestyrelserne kan indbringes for indenrigsministeriet. Denne regel bør også fremtidig dække eventuelle tilsynsafgørelser efter lovforslagets § 61, stk. 2-4. Mindretallet kan i øvrigt tilslutte sig, at ankeadgang tillige tillægges de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er omfattet af de nævnte tilsynsrådsafgørelser efter lovforslagets § 61, stk. 2-4.

I en del tilfælde giver det i praksis anledning til tvivl, om en klage skal behandles af de kommunale tilsynsmyndigheder eller af den sektormyndighed, som det pågældende lovområde hører under. Udvalget finder det af principielle grunde uheldigt, at sådan tvivl kan opstå, og anbefaler derfor, at indenrigsministeriet udarbejder en *vejledning* om klagemulighederne.

En sektormyndighed er normalt henvist til at rette henvendelse til tilsynsmyndigheden med anmodning om at gribe ind efter § 61, hvis sektormyndighedens afgørelse ikke efterleves af en kommunalbestyrelse. Da det ikke i praksis er klart for alle involverede

myndigheder, hvorledes sanktionssystemet efter den kommunale styrelseslov fungerer, og hvilket samspil der kræves mellem tilsynsmyndighed og ressortmyndighed, anbefaler udvalget, at indenrigsministeriet udarbejder en *vejledning* herom til tilsynsrådene og til de sektormyndigheder, som erfaringsmæssigt har brug for tilsynsmyndighedernes bistand.

Nye reaktionsmuligheder for tilsynsmyndighederne (kap. VI).

Udvalget har i sin gennemgang af tilsynsmyndighedernes nuværende sanktionsmuligheder konstateret, at sanktionerne m.v. kun sjældent anvendes. Det skyldes efter udvalgets opfattelse, dels at kommuner som alt overvejende hovedregel følger lovgivningen, dels at de nuværende sanktioner ikke er tilstrækkeligt praktisk anvendelige. Udvalget finder endvidere, at behovet for sanktioner er større i dag end ved vedtagelsen af den kommunale styrelseslov i 1968. På grund af den skete opgaveudlægning berøres langt flere borgere i dag af afgørelser, som kommunerne træffer. Hertil kommer, at stort set alle krav om tilsynsmyndighedens forudgående godkendelse af kommunale dispositioner blev ophævet ved ændring af den kommunale styrelseslov i 1980. Herved bortfaldt tilsynsmyndighedernes mulighed for i en række tilfælde på forhånd at afværge eventuelle ulovligheder. Også overgangen fra statslig refusion af visse kommunale udgifter til generelle tilskud har betydet bortfald af reaktionsmuligheder. Det er på denne baggrund, at udvalgets overvejelser om behovet for nye reaktionsmuligheder i kommunestyret har fundet sted.

Udvalget har overvejet, om der bør optages en udtrykkelig regel i styrelsesloven om ret for tilsynsmyndigheden til at *hjemvise sager* til fornyet behandling i kommunalbestyrelsen. Da hjemvisning forudsætter, at kommunalbestyrelsen har en handlepligt, vil en udtrykkelig regel om hjemvisning ikke have noget selvstændigt retligt indhold. På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at hjemvisningsretten ikke bør nævnes udtrykkeligt i en ny § 61.

Udvalget finder, at der er behov for at kunne fortsætte den hidtidige praksis, hvorefter tilsynsmyndigheden i visse tilfælde udformer deres udtalelser som (konstaterende) *pålæg*. Da et konstaterende pålæg ikke har retsvirkninger, men alene er en tilkendegivelse om, hvilke pligter der allerede påhviler kommunalbestyrelsen efter gældende ret, finder udvalget ikke behov for at foreslå indført en udtrykkelig hjemmel til at give pålæg i en ny § 61.

Efter udvalgets opfattelse gør de indgrebsmuligheder, som indenrigsministeren har over for tilsynsrådene, behovet for en *indkalderet* for ministeren mindre. Ved indkalderet forstår udvalget en ret for indenrigsministeren som øverste tilsynsmyndighed til at forlange en tilsynssag indbragt til afgørelse i ministeriet. Udvalget finder ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en indkalderet for ministeren, men peger i stedet på muligheden for at indføre en hjemmel i styrelsesloven til, at indenrigsministeren kan give et tilsynsråd pålæg om at tage en sag op til behandling med henblik på at tage stilling til, om foranstaltningerne i § 61 skal finde anvendelse. Udvalgets forslag til en sådan regel findes i kap. XII.

I praksis har de kommunale tilsynsmyndigheder i enkelte tilfælde undladt at rejse sag ved domstolene med krav om, at de ansvarlige medlemmer af kommunalbestyrelsen skulle erstatte kommunens tab, under forudsætning af, at de pågældende indbetalte et mindre, men dog føleligt beløb til kommunen. I sådanne tilfælde tales om *erstatningsretlig bod*. Udvalget finder, at der i praksis er konstateret et behov for et sådant bodsinstitut og foreslår, at der skabes udtrykkelig hjemmel i den kommunale styrelseslov for, at tilsynsmyndighederne i det konkrete tilfælde kan fraskrive sig adgangen til at anlægge erstatningssag mod, at det eller de ansvarlige medlemmer af kommunalbestyrelsen indvilliger i at betale et nærmere angivet beløb til kommunen og indbetaler dette inden et fastsat frist. Ved beløbets fastsættelse kan der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt.

Boden skal kun betales af det eller de ansvarlige medlemmer. Efter udvalgets forslag er ansvaret ikke solidarisk. Tilsynsmyndigheden skal angive, hvilket beløb der skal betales af det enkelte medlem, idet ansvarsgrundlaget kan være forskelligt.

Det lille tab udgør det absolutte maksimum for bodens størrelse. Typisk må det imidlertid forventes, at tilsynsmyndigheden vil anvende bodsinstituttet i tilfælde, hvor det vil være urimeligt at kræve det fulde tab erstattet. I kap. VII foreslår udvalget en tilvarende lempelsesmulighed for domstolene.

Tilsynsmyndighedens afgørelse om bod har karakter af et tilbud, som det enkelte ansvarlige medlem kan acceptere eller afvise. Hvis tilbudet afvises, skal tilsynsmyndigheden indbringe sagen for domstolene.

Udvalget har overvejet, om tilsynsmyndighederne bør have mulighed for at anvende et *pønalt bodsinstitut*, dvs. bod som straf, således at det ikke er en forudsætning, at kommunen har lidt noget tab. Udvalget finder imidlertid ikke at kunne anbefale en sådan mulighed. I stedet foreslås indført en mulighed for at straffe kommunalbestyrelsesmedlemmer for grove pligttilsidesættelser, jfr. herom kap. VII.

De enkelte medlemmer rammes kun af tilsynsmyndighedens sanktioner i det omfang, de har medvirket til, at det kommunale system ikke fungerer lovligt. Derimod kan tilsynsmyndigheden ikke anvende tvangsmidler til at gennemtvinge *forpligtelser, som påhviler det enkelte medlem*, f.eks. mødepligt og pligt til at deltage i afstemninger.

Udvalget har overvejet, om der bør indsættes en regel i den kommunale styrelseslov eller i den kommunale valglov om, at et medlem i særligt grove tilfælde af udeblivelse kan miste sin valgbarhed. Udvalget finder imidlertid, at tilfældene er så sjældne, at der ikke er grund til at stille et så indgribende forslag. Udvalget peger i stedet på forslaget i kap. VII om en strafregel, hvorefter kommunalbestyrelsesmedlemmers grove pligttilsidesættelser kan straffes.

Erstatning og straf (kap. VII).

I dette kapitel behandles spørgsmål vedrørende de traditionelle sanktioner, erstatning og straf, dvs. de sanktioner, hvis anvendelse normalt forudsætter domstolenes medvirken.

Udvalget har ikke set det som sin opgave at beskæftige sig med almindelige erstatningsretlige principper for ansvarsplacering og -fordeling. Udvalget har dog kort berørt de enkelte erstatningsretlige spørgsmål af særlig kommunalretlig interesse.

Som nævnt i kap. VI foreslår udvalget, at der indføres en udtrykkelig hjemmel for et erstatningsretligt bodsinstitut. Udvalget har endvidere foreslået, at der indføres en særlig lempelsesmulighed for tilsynsmyndighederne.

Udvalget finder, at der bør være tilsvarende *mulighed for lempelse ved domstolene* i tilfælde, hvor erstatning af det fulde tab ville være urimeligt for kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Da der er tale om en lempelsesregel for kommunalbestyrelsesmedlemmer, finder udvalget, at reglen mest naturligt kan placeres i den kommunale styrelseslov (jfr. udvalgets forslag til ny § 61b i kap. XII).

De enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen kan straffes for brud på *tavshedspligt* i henhold til straffelovens §§ 129, 152 og 264b. Det tilkommer anklagemyndigheden at tage stilling til, om der skal rejses offentlig påtale i anledning af en formodet overtrædelse af tavshedspligten. Kommunalbestyrelsen, det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen og enhver krænkede borger kan rette henvendelse til anklagemyndigheden med anmodning om, at der foretages en nærmere undersøgelse af, om tavshedspligten er overtrådt.

Med hensyn til tavshedspligtens omfang finder udvalget, at forslagene fra justitsministeriets tavshedspligtsudvalg må lægges til grund for de videre drøftelser på dette område. Tavshedspligtsudvalget ventes at afgive betænkning ved udgangen af 1983. Udvalget finder ikke anledning til at foreslå ændringer i tilsynsmyndighedernes kompetence i anled-

ning af tavshedspligtkrænkelser eller andre ændringer i reglerne om brud på tavshedspligt.

Udvalget har endvidere overvejet, i hvilket omfang straffelovens indskrænkninger i *strafansvar for personer, hvis hverv hviler på offentlige valg*, bør finde anvendelse på borgmestre m.fl. De regler, der sigtes til, er straffelovens §§ 156 og 157 om pligtforsømmelse. Det anses i dag for tvivlsomt, om borgmestre, rådmænd og udvalgsformænd er omfattet af straffriheden, idet deres hverv kun indirekte hviler på et offentligt valg, og direkte på et valg af kommunalbestyrelsen. Ved udvalgets forslag til strafbestemmelse, jfr. nedenfor, er der imidlertid gjort op med strafansvaret for alle kommunalbestyrelsesmedlemmer, herunder også borgmestre, rådmænd og udvalgsformænd, således at straf ikke vil kunne pålægges efter straffelovens §§156 og 157.

Udvalget har ved sin gennemgang af sanktionsbestemmelserne måttet konstatere, at der i visse tilfælde ikke er nogen sanktionsmuligheder hverken efter gældende ret eller efter en gennemførelse af de ændringer i retsgrundlaget, som følger af udvalgets forslag til ny § 61.

Udvalgets flertal finder af præventive grunde ikke, at et sådant "hul" i sanktionssystemet er acceptabelt, i hvert fald ikke hvis det drejer sig om grovere tilfælde. Flertallet foreslår derfor, at der ved en ny regel i den kommunale styrelseslov skabes *hjemmel til bødestraf for kommunalbestyrelsesmedlemmer, der gør sig skyldige i grov tilsidesættelse af deres pligter*.

Et mindretal i udvalget (Birch Jensen, Nissen og Ramm) finder ikke, at der er dokumenteret et behov i praksis for at udfylde dette »hul« i sanktionssystemet. Der findes på andre områder retsregler, som ikke er straf sanktionerede.

På den anden side erkender mindretallet, at gerningsholdet i den foreslåede strafbestemmelse, således som det er beskrevet, tilsigter at ramme lovovertrædelser af en sådan grov karakter, at de - om de skulle opstå - bør være strafsanktionerede. Mindretallet

har derfor ikke ment at burde modsætte sig en sådan beskrevet strafhjemmel for pligtforsømmelser.

Udvalget understreger, jfr. kap. III, at de menige kommunalbestyrelsesmedlemmers pligter med hensyn til at føre tilsyn og kontrol med den kommunale forvaltning ikke er særlig vidtgående, og at der derfor kun i sjældne tilfælde vil blive tale om grov tilsidesættelse af pligterne.

Efter udvalgets opfattelse bør der være mulighed for at straffe forsætlige og groft uagtsomme tilsidesættelser af pligter. I sjældne undtagelsestilfælde bør simpel uagtsom pligttilsidesættelse *efter flertallets opfattelse* kunne give anledning til straf.

Et mindretal i udvalget (Birch Jensen, Kurt Nielsen, Nissen og Ramm) finder, uagtet der efter de foreslåede regler i realiteten kun kan blive tale om at ramme visse forsætlige eller groft uagtsomme pligtforsømmelser, at simpel uagtsom pligtforsømmelse udtrykkeligt bør undtages i lovbestemmelsen.

Strafframmen foreslås fastsat til bøde. Udvalget finder ikke, at der er påvist et tilstrækkeligt behov for idømmelse af frihedsstraf. Med henblik på at undgå risiko for politisk misbrug eller chikane foreslår udvalget, at påtale kun kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring.

Udvalget foreslår endvidere, at sagerne behandles som statsadvokatsager for at sikre en ensartet praksis i de formentlig ret få tilfælde, der vil blive tale om, og for yderligere at understrege, at der kun bør rejses tiltale i mere alvorlige tilfælde.

Udvalget foreslår endelig, at tilsynsrådets afgørelse om at begære påtale rejst ikke skal kunne indbringes for indenrigsministeren. Ved tilsynsrådets begæring er spørgsmålet om påtale fjernet fra det almindelige kommunale tilsyn og lagt hos anklagemyndigheden. Af hensyn til det medlem, der kunne blive omfattet af påtalen, foreslår udvalget, at heller ikke tilsynsrådets beslutning om at undlade at begære påtale rejst skal kunne indbringes for indenrigsministeren.

Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over forkommunale fællesskaber m.v. (kap. VIII).

I kapitlet redegøres for de forskellige former for samarbejde mellem kommuner. Ved kommunale fællesskaber forstås udvalget samarbejde mellem kommuner, som skal godkendes af tilsynsmyndigheden efter KSL § 60, fordi der sker indskrænkning i de deltagende kommunalbestyrelses beføjelser. Andre samarbejdsaftaler kan imidlertid også kræve tilsynsmyndighedernes samtykke, når de deltagende kommuner påtager sig solidarisk hæftelse. Endelig omtales det uformelle samarbejde i form af "betjeningsoverenskomster" og de såkaldte multikommunale institutioner.

Udvalget har konstateret, at det i praksis kan give anledning til tvivl, om et kommunalt samarbejde kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Udvalget peger på det ønskelige i, at der sker en nærmere afgrænsning mellem de forskellige typer af samarbejdsformer.

Udvalget anfører generelt, at retsstillingen med hensyn til ansvarsplacering i kommunale fællesskaber må anses for mere usikker, end hvor det drejer sig om kommuner, da problemerne kun er behandlet få steder i den juridiske teori, og da der heller ikke findes megen praksis på området.

Med baggrund i en beskrivelse af gældende ret finder udvalget det velbegrundet, at de enkelte repræsentanter i et fællesskabsorgan har tilsvarende pligter og ansvar som medlemmer af en kommunalbestyrelse.

Udvalget foreslår, at det i en ny § 61 præciseres, at en repræsentant i et kommunalt fællesskab ikke kan unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme, på samme måde som det er foreslået præciseret for afstemninger i kommunalbestyrelsen.

Udvalget finder endvidere, at der kan være behov for en afklaring af repræsentantens muligheder for at frigøre sig for ansvar både i forhold til fællesskabet og til egen kommunalbestyrelse. Udvalget foreslår, at dette medtages i den vejledning om kommunalbestyrelsesmedlemmers retsstilling, som udval-

get har anbefalet udarbejdet, jfr. kap. III. Udvalget peger endelig på muligheden for, at indenrigsministeriet udarbejder en form for problemkatalog eller checkliste, som kan benyttes af henholdsvis tilsynsmyndighederne og kommunalbestyrelserne, når disse skal tage stilling til samarbejdsaftaler.

Udvalget finder det generelt utilfredsstillende, at foreninger og selskaber, der hviler på kompetenceafgivelse fra kommuner, ikke omfattes af den offentligretlige regulering og dermed også det kommunalretlige ansvars- og sanktionssystem, når blot der er optaget en enkelt deltager, der ikke er en kommune.

Udvalget finder endvidere, at der er visse uløste problemer i forbindelse med de multikommunale institutioners status og de dertil knyttede ansvarsproblemer. Udvalget fremhæver, at ansvarsproblemerne ikke er lige aktuelle for alle disse institutioner på grund af disses meget forskelligartede karakter.

Udvalget anbefaler, at der så vidt muligt i den enkelte samarbejdsaftale sker en præcisering af ansvarsreglerne og peger på, at dette emne kunne medtages i det ovennævnte problemkatalog.

Udvalget finder, at der er samme behov for at kunne anvende § 61-sanktioner over for fællesskaber som over for de enkelte kommunalbestyrelser. På grund af den tvivl, der har været om gældende ret, foreslår udvalget, at § 61 ændres, således at bestemmelsen udtrykkeligt kommer til at gælde for fællesskaber, der er omfattet af § 60, dvs. de kommunale fællesskaber.

Udvalget har endelig overvejet at foreslå hjemmel for at inddrage *andre samarbejdsformer* under den offentligretlige regulering. Udvalget finder dog, at der er så mange uafklarede problemer vedrørende retsstillingen for de forskellige samarbejdsformer, som kommunerne deltager i, at en lovregel ikke kan anbefales på nuværende tidspunkt.

Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for de sociale udvalg (kap. IX). I dette kapitel gennemgår udvalget spørgsmålet om placering af ansvar og retlige reaktionsmuligheder over for de sociale udvalg,

når disse handler inden for deres lovbestemte selvstændige kompetence.

Udvalget peger på, at det forekommer utilfredsstillende, at der findes et væsentligt område, hvor ulovligheder ikke kan rammes af sanktioner, bortset fra strafansvar, jfr. bistandslovens §22. Efter udvalgets opfattelse må der være samme behov for at ramme ulovligheder i socialudvalget som i resten af kommunestyret. Udvalget foreslår derfor, at de kommunale tilsynsmyndigheder tillægges samme beføjelser over for det sociale udvalg som over for kommunalbestyrelsen, også når det sociale udvalg handler inden for sin lovbestemte selvstændige kompetence. Der kan henvises til udvalgets forslag i kap. XII.

Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for særlige udvalg, kommissioner og nævn m.v. med selvstændig kompetence (kap. X).

I dette kapitel gennemgår udvalget reglerne for ansvarsplacering og reaktionsmuligheder over for de særlige udvalg, der kan nedsættes med hjemmel i KSL, § 17, stk. 4. Samme problemstilling behandles for så vidt angår kommissioner og nævn m.v. med selvstændig kompetence, f.eks. ligningskommissionen, skolekommissionen osv.

Udvalget anser en afklaring af problemerne vedrørende ansvar for sagsekspeditionen og andre formelle fejl i forhold til råd og nævn med selvstændig kompetence for ønskelig, men finder, at en nærmere undersøgelse af disse ansvarsproblemer falder uden for udvalgets kommissorium. I det omfang det findes nødvendigt at opretholde sådanne organer med selvstændig kompetence, vil ud-

valget anbefale, at der optages udtrykkelige regler i speciallovgivningen, der beskriver de enkelte organers kompetence i forhold til kommunalbestyrelsen, og desuden tager stilling til, om kommunalbestyrelsen skal sekretariatsbetjene organet.

Udvalget finder, at kommissioner og nævn med selvstændig kompetence er så indbyrdes forskellige, at en generel regel om anvendelse af § 61-sanktioner over for dem og deres medlemmer ikke kan anbefales.

Udvalget anbefaler, at ressortministerierne formulerer reglerne om kommissioner og nævn så klart som muligt og overvejer, om der for det enkelte nævns vedkommende er brug for særlige sanktioner, som i givet fald kan indføres i speciallovgivningen.

Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for magistratskommuner (kap. XI).

Udvalget finder, at sanktionsmulighederne over for magistratskommunerne som udgangspunkt bør være de samme som over for andre kommuner. Dette svarer til gældende ret.

Udvalgets forslag til ny § 61 omfatter derfor også magistratskommunerne, og det foreslås derfor i kapitel XII udtrykkeligt fastsat, at sanktionerne kan finde anvendelse over for magistraten og dennes medlemmer. Herved skabes parallelitet til forslaget om, at sanktionerne efter § 61 kan finde anvendelse over for økonomiudvalget og de stående udvalg, jfr. kap. V. Tilsvarende ændringer foreslås gennemført for Københavns kommunes vedkommende, jfr. udvalgets forslag i kapitel XII om ændring af KBH-lov § 48.

Kapitel III. Placering af ansvar i de kommunalpolitiske organer

1. Ansvarsbegrebet.

Begrebet "ansvar" har ikke noget entydigt indhold. Sprogligt dækker udtrykket både et juridisk, et politisk og et moralsk ansvar. Udvalget finder imidlertid ud fra sin sammensætning og sit kommissorium ikke, at det kan være udvalgets opgave at redegøre nærmere for det politiske eller det moralske ansvar. Udvalget har derfor afgrænset sin opgave således, at begrebet kun dækker det juridiske eller retlige ansvar. Denne begrænsning af ansvarsbegrebet harmonerer med, at udvalget kun skal undersøge og stille forslag vedrørende de *retlige* reaktionsmuligheder. Det politiske ansvar kan imidlertid få den betydning, at udvalget undertiden i grænsetilfælde undlader at foreslå retlige sanktioner indført eller skærpet, fordi det politiske ansvar skønnes at udgøre et tilstrækkeligt værn imod ulovligheder.

Det retlige ansvarsbegreb dækker de tilfælde, hvor der kan anvendes retlige reaktionsmidler over for en bestemt adfærd. Som der nærmere vil blive redegjort for nedenfor (se især kapitel V) er der en bred vifte af retlige reaktionsmuligheder. Som eksempler kan nævnes de traditionelle sanktioner i form af straf eller erstatning, de særlige kommunalretlige sanktioner i KSL § 61, samt kritik fra ombudsmanden eller de kommunale tilsynsmyndigheder.

Det generelle udgangspunkt for et ansvar i kommunestyret er, at enhver indehaver af et kommunalt hverv har visse pligter, herunder helt generelt en pligt til at overholde lovgivningen. Et ansvar kan ifaldes, hvis man ikke opfylder disse pligter. Udvalget skal derfor i det følgende søge at beskrive og præcisere de forskellige pligter samt redegøre for, hvorledes pligterne i det enkelte tilfælde kan opfyl-

des. Det sidstnævnte spørgsmål er identisk med spørgsmålet om, hvordan man kan frigøre sig for et eventuelt ansvar og dermed også for muligheden for at blive ramt af de forskellige sanktioner.

Det skal dog bemærkes, at "pligter" og "ansvar" i dette kapitel anvendes i vid betydning. I almindelig juridisk sprogbrug benyttes begrebet pligt i tilfælde, hvor der kan blive tale om en gennemtvungelse af pligten, og ansvar forbindes sædvanligvis med sanktioner i traditionel forstand, typisk straf eller erstatning. I en analyse af kommunalretten er det imidlertid nødvendigt at udvide begreberne. Der findes en hel del usanktionerede pligter, hvor pligten altså ikke kan gennemtvinges, og hvor der for så vidt foreligger en ufuldkommen lov ("*lex imperfecta*"), men hvor der alligevel utvivlsomt kan tales om en pligt, hvis manglende opfyldelse kan give anledning til kritik fra f.eks. tilsynsmyndigheden eller ombudsmanden. Da der således kan blive tale om en retlig reaktion, kan der også tales om et retligt ansvar, således som begrebet er defineret ovenfor.

2. Hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem er et borgerligt ombud.

2.1. Gældende ret.

I kapitel I, afsnit 3.1., er det omtalt, at medlemskab af kommunale råd er et borgerligt ombud, dvs. at hvervet er pligtmæssigt. Dette princip er udgangspunktet for en række pligter: pligt til at lade sig opstille og pligt til at modtage valg til kommunalbestyrelsen, til udvalg og til andre hverv, herunder hvervene

som formand, næstformand og udvalgsformand, samt pligt til at deltage i møderne og i afstemningerne på møderne (mødepligt og stemmepligt).

Pligten er på visse områder fastslået i lovgivningen. Efter den kommunale valglovs § 27, stk. 1, har enhver, der er valgbar til kommunalbestyrelsen, pligt til at modtage valg, medmindre der foreligger særlige fritagelsesgrunde. Ifølge KSL § 7, stk. 1, er ethvert medlem af kommunalbestyrelsen pligtig at modtage valg til formand eller næstformand, og efter lovens § 17, stk. 5, er medlemmerne pligtige at modtage valg til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende samt til at udføre andre hverv, som kommunalbestyrelsen måtte tildele dem. Endelig er ethvert medlem af de stående udvalg i henhold til § 22, stk. 1, forpligtet til at modtage valg til udvalgsformand.

I andre tilfælde hviler pligten på almindelige retsgrundsætninger.

I praksis er det uhyre sjældent, at personer, der ikke ønsker at blive valgt, opstilles ved de kommunale valg, og det er endnu ikke set, at sådanne modvillige personer er blevet indvalgt i kommunalbestyrelsen. Der opstår derfor i praksis ingen problemer med hensyn til ansvarsplacering ved uvillighed til at lade sig opstille til kommunalbestyrelsen.

Det må ligeledes antages, at der altid vil være villige kandidater til posterne som borgmester, viceborgmester og udvalgsformand, og det vil formentlig ikke forekomme i praksis, at en kommunalbestyrelse eller et udvalg tvinger et uvilligt medlem til at påtage sig disse poster.

Pligten til at påtage sig andre kommunale hverv er næppe heller af større praktisk betydning for de allerfleste hvervs vedkommende. Det skyldes, at fordelingen på personer i praksis er et internt anliggende for valggrupperne, og grupperne er normalt indstillet på at besætte alle de tildelte hverv for at få størst mulig indflydelse.

Hvis en gruppe undlader at udpege et medlem til udvalg m.m., har indenrigsministeriet udtalt, at undladelsen må opfattes som et afkald på retten til at besætte den ledige plads,

og retten må herefter tilkomme en anden af kommunalbestyrelsens grupper i overensstemmelse med princippet i KSL § 24, stk. 3, sidste punktum. Indenrigsministeriet har endvidere udtalt, at såfremt kommunalbestyrelsen undlader at foranledige et medlem udpeget til poster, der skal besættes, påhviler det tilsynsmyndigheden at træffe de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt bestemmelse om tvangsbøder. Der findes således sanktionsmuligheder for de sjældne tilfælde, hvor udpegelsen til et hverv volder problemer, f.eks. fordi der er tale om et mindre attraktivt hverv.

2.2. Udvalgets overvejelser.

Spørgsmålet om borgerligt ombud har været behandlet i flere udvalg i de senere år, og det er i disse udvalgs betænkninger anbefalet at opretholde hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem som et borgerligt ombud. Der kan henvises til:

Betænkning om kommunalt nærdemokrati
(nr. 798/1977, side 19 ff),

Betænkning om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v.
(nr. 894/1980, side 149 ff),

Betænkning om revision af lov om kommunale valg og valg af danske repræsentanter til Europaparlamentet
(nr. 903/1980, side 39 ff).

På denne baggrund finder udvalget ikke anledning til at genoptage drøftelserne om, hvorvidt hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem bør ophøre med at være et borgerligt ombud.

Udvalget finder heller ikke anledning til at fastsætte nærmere regler om ansvarsplacering i relation til reglerne om borgerligt ombud, idet spørgsmålet må anses for at være uden større praktisk betydning. I de sjældne tilfælde, hvor et ansvar kan komme på tale, forekommer muligheden for at anvende tvangsbøder efter gældende ret at være tilstrækkelig.

3. Ansvar for ulovlige beslutninger.

Som nævnt ovenfor ifaldes der ansvar for pligtforsømmelser. Forpligtelserne er imidlertid forskellige for "menige" kommunalbestyrelsesmedlemmer, for borgmestre og for udvalgsformænd. Der må derfor ved gennemgangen af reglerne sondres mellem disse 3 persongrupper. I afsnit 3 og 4 gennemgås de regler, der gælder for alle medlemmer af kommunalbestyrelsen, medens de særlige problemer vedrørende borgmestre og udvalgsformænd behandles nedenfor i afsnit 6 og 7. I afsnit 5 drøftes ansvarsplacering i udvalgene.

Der påhviler alle medlemmer mødepligt og pligt til at deltage i afstemninger. Derimod har medlemmerne efter gældende ret ikke pligt til at begrunde deres standpunkt i afstemningerne. Medlemmerne kan ifalde ansvar, hvis en beslutning træffes på et åbenbart utilstrækkeligt beslutningsgrundlag. De enkelte pligter gennemgås i de følgende underafsnit.

3.1. Mødepligt.

3.1.1. *Gældende ret.*

Mødepligten er ikke direkte omtalt i lovgivningen, men må anses for at følge af princippet om, at medlemskab af kommunalbestyrelsen er pligtmæssigt. Den umiddelbare pligt for medlemmerne består i at deltage aktivt i styrelsen af kommunens anliggender, og da kommunalbestyrelsens og udvalgenes virksomhed foregår i møder, har medlemmerne pligt til at være til stede ved lovligt indvarslede møder.

Medlemmerne skal melde afbud til borgmesteren, hvis de er forhindret i at deltage i et kommunalbestyrelsesmøde, jfr. § 2 i normalforretningsordenen for kommuner (udsendt med indenrigsministeriets cirkulære af 27. juni 1969, herefter betegnet som "NFO". For amtskommunerne har Amtsrådsforeningen i marts 1970 i publikationen "Vedtægter og hverv" udsendt en normalforretningsorden, der stort set svarer til NFO). Reglen i NFO § 2 er ingen lovfæstelse

af mødepligten, men er en ren ordensforskrift. Bestemmelsen i § 2, 2. punktum, hvorefter det i beslutningsprotokollen skal anføres for hvert enkelt møde, hvilke medlemmer der har været fraværende, kan dog være af betydning for bevisførelsen i tilfælde af spørgsmål om ansvarsplacering for en ulovlig beslutning. Beslutningsprotokollen har således 2 funktioner, idet den både tjener til registrering af, hvad der er vedtaget, og kan danne grundlag for at drage medlemmerne til ansvar for ulovlige beslutninger. I praksis føres beslutningsprotokollerne forskelligt. Undertiden anføres kun stemmetal og ikke navne på de medlemmer, der har stemt for og imod en konkret beslutning. Det sker også, at medlemmerne midlertidigt forlader mødelokalet, f.eks. på grund af rygeforbud, uden at det noteres i protokollen, at de ikke har deltaget i afgørelsen af en konkret sag. I de få sager, som har foreligget i praksis på dette område, har der dog ikke været problemer med at placere ansvaret.

Mødepligten bortfalder, hvis et medlem har lovligt forfald, jfr. NFO § 2 forudsætningsvis. Lovligt forfald foreligger, hvor der i et konkret tilfælde er fysiske eller retlige hindringer for et medlems tilstedeværelse, og disse hindringer er af en sådan art, at man ikke med rimelighed kan forlange, at medlemmet skal søge at overvinde dem. Som utvivlsomme eksempler herpå kan nævnes sygdom og pligt til samtidig at være til stede andetsteds, f.eks. i en retssag. Forfald foreligger endvidere i de i KSL § 15, stk. 2, nævnte tilfælde, hvor et medlem på grund af sin helbredstilstand, forretninger eller lignende er forhindret i at varetage sine kommunale hverv i et forventet tidsrum af mindst en måned. I disse tilfælde indkaldes stedfortræderen. Beslutning om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræden er til stede, træffes af kommunalbestyrelsen efter § 15, stk. 3.

Hvis der derimod ikke foreligger lovligt forfald, kan et medlem pådrage sig ansvar ved at blive væk fra møderne.

En overtrædelse af mødepligten kan dog være vanskelig at bevise, hvis medlemmet

hævder at have haft lovligt forfald. Det er endvidere forbundet med vanskeligheder at gennemtvunge mødepligten. Herom henvises til kapitel VI om nye reaktionsmuligheder, afsnit 2.5.

I praksis forekommer der meget sjældent spørgsmål vedrørende tilsidesættelse af mødepligten. Så længe kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, er de øvrige medlemmer sjældent interesserede i at forsøge at gennemtvunge mødepligten. I øvrigt er medlemmerne normalt selv interesseret i at være til stede, idet et medlem, der udebliver fra møderne, mister sin indflydelse på de beslutninger, som træffes i de pågældende møder. Det skyldes, at kun medlemmer, der deltager i møderne, kan deltage i afstemningen. Afstemning ifølge fuldmagt anerkendes ikke.

3.1.2. Udvalgets overvejelser.

Udvalget har overvejet, om mødepligten bør lovfæstes. Der forekommer dog ikke at være noget stort behov herfor i praksis. Dels er pligten almindelig kendt og anerkendt, jfr. de tidligere omtalte betænkninger om kommunalbestyrelseshvervets karakter af borgerligt ombud, og dels er medlemmerne som nævnt normalt selv interesserede i at være til stede for at få indflydelse på de beslutninger, der skal træffes. Hvis der rent undtagelsesvis skulle forekomme grove tilsidesættelser af mødepligten, vil forholdet kunne rammes af udvalgets forslag til strafferegel, også selv om mødepligten ikke er udtrykkeligt lovfæstet. Der henvises til kapitel VII, afsnit 2.

Udvalget finder heller ikke anledning til at stille forslag om ændringer i NFO § 2 eller i øvrigt at formalisere reglerne om beslutningsprotokollen yderligere, idet der som nævnt ikke ses at have været problemer i praksis, og da en formalisering vil besværliggøre arbejdet i kommunalbestyrelserne. Udvalget skal dog pege på muligheden for, at indenrigsministeriet indskærper over for kommunalbestyrelserne, at beslutningsprotokollerne bør føres, så de kan opfylde deres bevismæssige funktioner. Der kan i denne forbindelse peges på, at eventuelle båndoptagelser eller stenografiske referater fra møder-

ne kan bruges som bevismiddel som supplement til beslutningsprotokollen.

3.2. Pligt til at deltage i afstemninger.

3.2.1. Gældende ret.

Pligten til at deltage i afstemninger er heller ikke udtrykkeligt fastslået i lovgivningen, men det er en følge af det pligtmæssige medlemskab, at medlemmerne er forpligtet til at tage standpunkt til de anliggender, der kommer til behandling og afstemning.

Medlemmerne kan frigøre sig for et ansvar for en beslutning ved at stemme imod beslutningen, og de kan få deres afvigende mening tilført beslutningsprotokollen. Medlemmerne har en udtrykkelig ret hertil. For så vidt angår kommunalbestyrelsesmøder fremgår det af styrelseslovens § 13. For udvalgsmøders vedkommende findes en tilsvarende bestemmelse i § 7 i normalstyrelsesvedtægten for kommuner (udsendt med indenrigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981, i det følgende betegnet som "NSV". En normalstyrelsesvedtægt for amtskommuner er udsendt med indenrigsministeriets cirkulære nr. 63 af 27. april 1981. Bortset fra bestemmelserne om de stående udvalg er de 2 vedtægter i alt væsentligt identiske).

I princippet gælder reglerne i NSV kun i den enkelte kommune, hvis de er vedtaget af kommunalbestyrelsen. Retten til at få sin afvigende mening indført i beslutningsprotokollen må imidlertid anses for udslag af en almindelig retsgrundsætning, idet formålet er at beskytte medlemmerne mod medansvar for ulovlige beslutninger. Retten må derfor antages at gælde, uanset om kommunalbestyrelsen har vedtaget reglen i NSV § 7. Det kan i øvrigt bemærkes, at samtlige kommunalbestyrelser har vedtaget reglen uændret i deres vedtægter.

I den juridiske teori anses medlemmer, der ved afstemning i kommunalbestyrelsen tilkendegiver, at de ikke stemmer, eller at de "tager forbehold", ikke for at have opfyldt deres stemmepligt. Det samme må antages at gælde ved afstemning i udvalg om afgørelser som led i den umiddelbare forvaltning. På

dette sted kan der være grund til at nævne, at medlemmer i henhold til KSL § 23 kan standse udførelsen af beslutningen ved at forlange sagen indbragt for kommunalbestyrelsen til afgørelse. Derimod antages der ikke at være pligt til at afgive stemme ved afstemning i udvalg om en indstilling til kommunalbestyrelsen. Et udvalgsmedlem kan ved at "tage forbehold" tilkendegive, at han endnu ikke har taget endelig stilling til, hvorledes han vil stemme om sagen i kommunalbestyrelsen.

Det har i teorien været drøftet, om et medlem, der undlader at stemme, kun bliver ansvarlig for en ulovlig beslutning, hvis medlemmet ved at deltage i afstemningen kunne have hindret resultatet, eller om der bør antages et medansvar for det medlem, der undlader at stemme, selv om det afgivne votum "stemmer ikke" er uden indflydelse på resultatet.

Der kan henvises til:

Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave, 1965, side 668.

Preben Espersen: De kommunale beslutninger, I, side 51 og II, side 61 ff.

Erik Harder: Dansk Kommunalforvaltning, I, 4. udg. side 143 (i det følgende betegnet "Harder I").

Claus Haagen Jensen: Kommunalret, side 82 (Haagen Jensen).

Som begrundelse for den førstnævnte opfattelse kan anføres, at den manglende stemme er uden betydning, når der alligevel er flertal for den ulovlige beslutning. Imod denne opfattelse er anført, at hvert enkelt medlem af kommunalbestyrelsen må anses at have pligt til at medvirke til, at dispositioner, hvortil kommunen er forpligtet, gennemføres, og omvendt, at dispositioner, der er ulovlige eller erstatningspådragende, undgås. Det forekommer derfor ikke altid rimeligt, at et medlem, der ved at undlade at stemme forsynder sig mod denne pligt, i givet fald skal gå fri for ansvar, blot fordi et tilstrækkeligt stort antal af de øvrige medlemmer også handler pligtstridigt, nemlig gen-

nem aktiv stemmeafgivning for den ulovlige beslutning. Hertil kommer, at et medlem ikke altid på forhånd kan vide, om hans stemme i givet fald vil kunne blive afgørende for afstemningsresultatet, idet det først kan konstateres, når afstemningen er forbi. Det skal endelig nævnes, at der ikke er stemmepligt i folketinget, hvilket er en naturlig følge af, at folketingets opgaver er helt forskellige fra kommunalbestyrelsernes.

Gældende ret er formentlig, at medlemmer, der markerer standpunktet "stemmer ikke", kan blive ansvarlige for en ulovlig beslutning, i hvert fald hvis deres stemme har været udslagsgivende.

I praksis følges princippet om pligtsmæssig deltagelse i afstemningerne langt fra altid. En tilsidesættelse af pligten vil da også kun kunne medføre ansvar i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har pligt til at træffe en afgørelse, eller hvor det står klart, at kommunalbestyrelsen træffer en ulovlig beslutning. Derimod kan der næppe blive tale om noget juridisk ansvar på områder, hvor det er op til kommunalbestyrelsen selv at beslutte, om man ønsker at anvende kommunens ressourcer på en bestemt, lovlig foranstaltning. I sådanne afstemninger, der især indeholder politisk betoned elementer, vil der være mulighed for risikofrit at anvende den nuancering i stemmeafgivningen, som "stemmer ikke" indebærer.

3.2.2. Udvalgets overvejelser.

Pligten til at deltage i afstemninger forekommer at være en naturlig følge af, at hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem er et borgerligt ombud. Udvalget finder derfor ikke anledning til at foreslå pligten ophævet, men heller ikke til at lovfæste denne.

Udvalget har endvidere overvejet, hvorledes retsstillingen bør være for det medlem, der undlader at stemme. Når der er pligt til at deltage i afstemninger, finder udvalget det rigtigst, at medlemmerne ikke kan unddrage sig et ansvar ved at undlade at stemme. Udvalget kan yderligere henvise til de argumenter, der er anført for denne opfattelse i den juridiske teori.

Udvalget finder imidlertid, at retsstillingen efter gældende ret ikke er tilstrækkelig klar, og foreslår derfor gennemført en lovregel om, at et medlem ikke kan unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme. En sådan ansvarsregel vil efter udvalgets opfattelse kunne motivere medlemmerne til at tage stilling i sagen, således som de har pligt til, og den vil understrege den retlige karakter af kommunalbestyrelsens beslutninger.

Udvalget erkender, at det undertiden kan være vanskeligt at håndhæve stemmepligten, idet man naturligvis ikke kan forhindre medlemmerne i at forlade mødesalen. Imidlertid kan borgmesteren undertiden lade afstemningen afvente de pågældendes tilbagekomst, og han vil i visse tilfælde have pligt hertil, især hvis det er påkrævet for at afværge en ulovlig beslutning. Udvalget finder således ikke, at man bør afstå fra at formulere en regel på grund af eventuelle praktiske vanskeligheder.

Da der vil blive tale om en egentlig ansvarsregel, bør reglen efter udvalgets opfattelse ikke placeres sammen med de øvrige afstemningsregler i KSL, men den hører naturligt sammen med ansvarsreglerne i § 61. Der henvises til udvalgets forslag til ændret affattelse af § 61 nedenfor i kapitel XII.

Udvalget skal endvidere anbefale, at reglen i NSV § 7 om ret til at få sin afgivende mening optaget i et udvalgs beslutningsprotokol optages i styrelsesloven, f.eks. i § 20, stk. 2, der i forvejen bl.a. handler om udvalgenes protokoller. Når retten gælder, uanset om kommunalbestyrelsen har vedtaget reglen eller ej, hører den ikke hjemme i styrelsesvedtægterne, men det vil være naturligt at lovfæste retten som et led i bestræbelserne på at skabe så klare ansvarsregler som muligt. Der kan henvises til kapitel XII om udvalgets forslag til lovændringer.

3.3. Begrundelsespligt.

Der findes ingen regler i den kommunale styrelseslovgivning, som pålægger kommunalbestyrelsens flertal eller de enkelte medlemmer pligt til at begrunde deres standpunkt til en sag.

Spørgsmålet om begrundelsespligt, herunder en begrundelsespligt for kommunalbestyrelser, er omtalt i betænkning nr. 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs (bl.a. side 45-46).

I det udkast til forvaltningslov, som forventes forelagt folketetinget i folketingsåret 1983/84, omfatter begrundelsespligten også kollegiale organers afgørelser. For kommunalbestyrelser og disses udvalg er dog foreslået en særregel, hvorefter begrundelsen kan begrænses til en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til, og om fornødent en kort redegørelse for sagens faktiske omstændigheder. Hvis lovudkastet gennemføres i den foreliggende skikkelse, vil der kunne ifaldes ansvar for at undlade at medvirke til opfyldelse af kravet om at begrunde en afgørelse.

3.4. Ansvar for sagernes oplysning.

Ansaret for sagernes oplysning påhviler i hovedsagen borgmesteren, jfr. herom nedenfor i afsnit 6.

De menige medlemmer vil dog kunne blive ansvarlige, hvis de deltager i en beslutning på grundlag af et oplysningsmateriale, der er åbenbart utilstrækkeligt i forhold til beslutningens indhold.

Udvalget har derfor undersøgt, hvilke rettigheder medlemmerne har med hensyn til at kræve det fornødne materiale forelagt og dermed frigøre sig for et sådant ansvar. Der må her sondres mellem rettigheder med hensyn til tilvejebringelse af nye oplysninger og rettigheder med hensyn til gennemsyn af allerede eksisterende sagsakter.

3.4.1. Nye oplysninger.

Efter KSL § 18, stk. 2, skal økonomiudvalgets erklæring indhentes om enhver sag vedrørende kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning. Efter § 31, stk. 2, 2. punktum, fordele borgmesteren sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen,

forelægges denne med eventuelle erklæringer, jfr. § 18.

Det er en følge af disse regler, at hvert enkelt medlem kan kræve, at der foreligger de fornødne erklæringer fra økonomiudvalget og efter omstændighederne også fra vedkommende stående udvalg. Kommunalbestyrelsen kan derfor ikke mod et medlems protest behandle en sag, hvis de erklæringer, der må anses for nødvendige, mangler.

Derimod har det enkelte medlem intet krav på, at bestemte oplysninger tilvejebringes. Indenrigsministeriet har i flere tilfælde udtalt, at det må bero på kommunalbestyrelsens beslutning, hvilke oplysninger og undersøgelser, der skal fremskaffes til brug for behandling af en sag. Ministeriet har ligeledes udtalt, at det er en almindelig anerkendt kommunalretlig opfattelse, at der til brug for en kommunalbestyrelses eller et udvalgs stillingtagen i en sag skal foreligge det materiale, der er nødvendigt for, at medlemmerne kan træffe deres beslutning på et forsvarligt grundlag, men spørgsmålet om, hvorvidt materialet må anses for tilstrækkeligt, afgøres af kommunalbestyrelsen eller udvalget ved almindelig flertalsbeslutning. Et beslutningsgrundlag kan dog være så utilstrækkeligt, at beslutningen bliver ugyldig.

Såfremt et medlem ikke kan få flertal for sit forslag om at tilvejebringe yderligere oplysningsmateriale, må den pågældende for at frigøre sig for et eventuelt ansvar anmode om at få beslutningsprotokollen tilført en bemærkning om, at det foreliggende materiale er utilstrækkeligt som beslutningsgrundlag. Det kan ikke anses for afklaret, om medlemmet i så fald kan undlade at stemme, eller om medlemmet bør stemme for eller imod ud fra den holdning, som den pågældende i øvrigt har til sagen. En undladelse af at stemme, fordi medlemmet anser oplysningsgrundlaget for at være utilstrækkeligt, må i al fald ske på egen "risiko". Det betyder, at medlemmet kan ifalde ansvar, hvis det senere viser sig, at materialet var tilstrækkeligt som beslutningsgrundlag. En efterfølgende prøvelse af sagen kan ske ved tilsynsmyndigheden eller domstolene.

3.4.2. Udvalgets overvejelser.

Udvalget finder, at det menige kommunalbestyrelsesmedlem som hovedregel må kunne gå ud fra, at det beslutningsgrundlag, der foreligger fra borgmesterens side, er tilstrækkeligt. Et ansvar kan derfor kun undtagelsesvis komme på tale, nemlig i grove tilfælde, hvor det er helt åbenbart, at det foreliggende materiale er utilstrækkeligt.

Udvalget må være af den opfattelse, at det i sådanne sjældent forekommende tilfælde vil være rimeligt, at medlemmet kan undlade at deltage i afstemningen. Efter udvalgets opfattelse kan dette begrundes med, at sagen i så fald ikke er moden til stillingtagen, og at man derfor ikke bør kunne afæske medlemmerne en tilkendegivelse. Det ville således forekomme urimeligt, at et medlem skulle tvinges til at stemme imod en beslutning, som den pågældende i øvrigt havde en positiv holdning til, alene fordi sagen var utilstrækkeligt oplyst.

Udvalget finder endvidere, at et efterfølgende ansvar for at undlade at stemme kun bør gøres gældende i mere graverende tilfælde, hvor det er oplagt, at beslutningsgrundlaget var tilstrækkeligt, og hvor medlemmets henvisning til det utilstrækkelige beslutningsgrundlag derfor må anses for et påskud til at undlade at opfylde sin stemmepligt.

3.4.3. Eksisterende sagsakter.

Efter KSL § 20, stk. 5, har ethvert medlem af kommunalbestyrelsen med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, ret til efter anmodning at modtage dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller, der udsendes til medlemmer af udvalg, som den pågældende ikke er medlem af, samt efter anmodning i det enkelte tilfælde sagsmateriale i samme omfang som udvalgets medlemmer.

Reglen i styrelsesloven giver medlemmerne en ret til at modtage et nærmere afgrænset sagsmateriale. Der er delte meninger i den juridiske teori om, i hvilket omfang medlemmerne herudover har ret til at gennemse eksisterende sagsakter. (Spørgsmålet om kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til

sagsindsigt diskuteres af Preben Espersen og Kurt Nielsen i U.f.R. 1982 B, side 94 ff, 238 ff, 350 ff og 419 ff. Se også Harder I, side 286 ff).

Der er dog enighed om, at en manglende udnyttelse af retten til at gennemse sagsmateriale ikke kan udløse et ansvar. Der påhviler således ikke det enkelte medlem nogen pligt til at gennemse og kontrollere sagsmateriale - ud over, hvad der er tilsendt eller på anden måde stillet til rådighed for medlemmet til bedømmelse af den sag, der er under behandling.

Hvis et kommunalbestyrelsesmedlem imidlertid har gennemlæst sagsakter og hermed fået en viden eller mistanke om, at der er eller kan være noget galt med sagsekspektionen, eller at der ligefrem er handlet ulovligt eller i strid med de af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinier, opstår spørgsmålet om, hvorledes medlemmet skal reagere. Indenrigsministeriet har i sin praksis givet udtryk for, at medlemmet i så fald må være forpligtet til at henlede borgmesterens opmærksomhed på det mistænkelige forhold, og at medlemmet ved at forholde sig passivt i givet fald eventuelt vil kunne pådrage sig et ansvar. Der kan efter ministeriets opfattelse ikke stilles nogen formkrav, idet en formløs mundtlig henvendelse til borgmesteren må være tilstrækkelig, men en skriftlig henvendelse kan naturligvis have en bevismæssig betydning.

3.4.4. Udvalgets overvejelser.

Da manglende udnyttelse af medlemmernes ret til at gennemse sagsakter ikke kan udløse noget ansvar, har det i relation til ansvarsreglerne mindre interesse at foretage en nærmere afgrænsning af rettens omfang.

Derimod er det vigtigt at afgrænse medlemmernes pligter og dermed deres ansvar. Det ansvar, der kan påhvile de enkelte medlemmer, kan ikke være et ansvar for de enkelte sager, der behandles i administrationen, og som medlemmerne ikke ser. Et eventuelt ansvar må fastlægges på baggrund af de overordnede kompetence- og ansvarsfordelingsprincipper i kommunestyret. Disse prin-

cipper udledes af KSL § 2, stk. 1, hvorefter kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen er således kommunens generelt kompetente organ, hvis kompetence bl.a. omfatter retten til at give instrukser for forvaltningens indretning og for sagernes behandling. Kommunalbestyrelsens medlemmer må derfor være ansvarlige, hvis forvaltningen ikke fungerer, hvad der f.eks. kan vise sig i forbindelse med en konkret sag. Det menige medlems ansvar kan dog næppe udstrækkes ret langt. Der kan således ikke pålægges medlemmerne nogen pligt til at gennemlæse alt sagsmateriale. Det ville være en ganske uoverkommelig opgave. Normalt må medlemmerne være ansvarsfri, hvis de har sat sig ind i det materiale, der udsendes til dem eller på anden måde stilles til rådighed for dem, mens ansvaret for, at det udsendte materiale er tilstrækkeligt, må påhvile borgmesteren eller udvalgsformanden og forvaltningen.

Et ansvar for det medlem, der har gennemlæst materiale ud over det tilsendte, bør heller ikke være vidtgående, idet det ikke kan forudsættes, at medlemmerne har særlig sagkundskab med hensyn til f.eks. tekniske eller juridiske spørgsmål. Et vidtgående ansvar vil også harmonere dårligt med, at medlemmerne ikke kan ifalde ansvar, hvis de ikke læser materialet. Der må efter udvalgets opfattelse være tale om, at medlemmerne har haft en viden eller ved at udvise almindelig agtpågivenhed burde have fået en viden om det mistænkelige forhold. I sådanne tilfælde forekommer det ikke urimeligt at forlange, at det pågældende medlem henleder borgmesterens eller udvalgsformandens opmærksomhed på det mistænkelige forhold, for at medlemmet kan frigøre sig for et eventuelt ansvar. Hvis man ikke stiller krav om, at medlemmer af en kommunalbestyrelse reagerer, hvis de på den ene eller den anden måde har en viden eller en mistanke om ulovligheder eller uforvarlig sagsekspektion, vil kommunalbestyrelsesmedlemmer alt for let kunne unddrage sig det overordnede ansvar, som påhviler kommunalbestyrelsen, ved at holde sig i såkaldt "forsætlig god tro".

Efter indenrigsministeriets opfattelse er det gældende ret, at frigørelse for et ansvar kræver henvendelse til borgmesteren. Indenrigsministeriets opfattelse er kommet til udtryk i en skrivelse, som er udsendt til samtlige kommunalbestyrelser i indenrigsministeriets årlige resumé-samling. Det er dog langt fra sikkert, at denne offentliggørelsesmåde er tilstrækkelig til at give alle kommunalbestyrelsesmedlemmer klarhed over deres retsstilling. Da forholdet næppe egner sig til regulering i lovform, skal udvalget i stedet anbefale, at der eventuelt i en vejledning redegøres for medlemmernes retsstilling på dette og andre områder, hvor der kan være tvivl i praksis.

3.4.5. Særligt om redegørelser og indstillinger fra forvaltningen.

I mange tilfælde vil der i kommunalbestyrelsens beslutningsgrundlag indgå en redegørelse fra forvaltningen om sagens faktiske og retlige omstændigheder. Redegørelsen afsluttes undertiden med en indstilling om, hvorledes sagen efter forvaltningens opfattelse bør afgøres på det foreliggende grundlag. Hvis der foreligger en redegørelse fra forvaltningen, må medlemmerne normalt kunne lægge denne til grund, og de vil kun kunne ifalde ansvar, hvis det er oplagt, at redegørelsen er forkert eller mangelfuld.

Undertiden er der i redegørelsen peget på flere løsningsmuligheder, men selv om der kun er foreslået én løsning, vil medlemmerne godt kunne træffe en anden afgørelse end den, som forvaltningen måtte have foreslået, så længe de holder sig inden for lovgivningens rammer. Hvis medlemmerne derimod indså eller klart burde have indset, at de ved at gå imod forvaltningens indstilling overtrådte lovgivningen, kan de ifalde ansvar.

I en række sager, navnlig af mindre vidtrækkende betydning, vil der ikke altid foreligge en redegørelse fra forvaltningen. I sådanne tilfælde må kommunalbestyrelsen træffe sin beslutning ud fra de foreliggende sagsakter og de oplysninger, der i øvrigt kommer frem om sagen. Et ansvar vil kun komme på tale, hvis det står eller burde stå

medlemmerne klart, at sagen er utilstrækkeligt oplyst. Der kan således ikke drages den slutning, at der ifaldes ansvar, blot fordi der træffes beslutning, uden at der foreligger en redegørelse fra forvaltningen.

3.4.6. Udvalgets overvejelser.

En sag vil typisk være bedst oplyst, hvis der foreligger en redegørelse og eventuelt en indstilling fra forvaltningen. Udvalget finder imidlertid ikke, at man bør tynge sagsbehandlingen i kommunerne ved at forlange, at der altid skal foreligge en redegørelse og en indstilling. Udvalget finder derfor ikke anledning til at foreslå ændringer på dette område, men spørgsmålet kan eventuelt behandles i den ovenfor omtalte vejledning.

4. Placering af ansvar for undladelser

4.1. Sondringen mellem beslutninger og undladelser.

I udvalgets kommissorium sondres mellem placering af ansvar for ulovlige beslutninger og ulovlige undladelser. Baggrunden for denne sondring er den tilsvarende sondring mellem beslutninger og undladelser i den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 2: "Der som en kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen, herunder *undladt* at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet I fornødent fald kan tilsynsmyndigheden rejse sag om personligt ansvar ... for den pågældende beslutning eller *undladelse*".

Derimod drejer § 61, stk. 1, om annullation sig kun om ulovlige beslutninger. Det ville næppe heller give mening at annullere en undladelse.

Ordlyden af § 61, stk. 2, 1. punktum ("udføre en foranstaltning") synes nærmest at dække tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse f.eks. undlader at udbetale en ydelse eller give en tilladelse, som den er forpligtet til i medfør af lovgivningen. 2. punktum om erstatningsansvar er sprogligt kædet sammen med 1. punktum, idet der tales om "den pågældende" undladelse.

Der bør dog ikke udledes for meget af en snæver ordfortolkning af bestemmelsen. I bemærkningerne til forslaget til styrelsesloven er det fremhævet, at erstatningsansvar kan komme på tale i tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse har udvist forsømmelse eller skødesløshed og derved påført kommunkassen et tab. I praksis er bestemmelsen også blevet anvendt i tilfælde, hvor undladelsen har bestået i manglende tilsyn eller kontrol af retsgrundlaget eller af administrationens adfærd.

Sondringen mellem ansvar for positive handlinger og ansvar for undladelser er indgående behandlet i den strafferetlige og erstatningsretlige teori. Derimod ses problemerne ikke at have været genstand for megen interesse i den kommunalretlige litteratur.

Det skal præciseres, at ansvar for undladelser ikke omfatter tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen eller et udvalg positivt vedtager at undlade at imødekomme et krav eller at foretage en handling, hvortil den er forpligtet, f.eks. en beslutning om at undlade at indsende en sag til valgbarhedsnævnet eller et ulovligt afslag på en byggetilladelse. I sådanne tilfælde må de ovenfor nævnte regler om ansvar for beslutninger finde anvendelse.

4.2. Ansvarsgrundlaget.

Et ansvar for undladelser bliver kun aktuelt, hvis der foreligger en handlepligt. I kommunestyret er udgangspunktet for ansvaret for undladelser kommunalbestyrelsens generelle overordnede ansvar for kommunens anliggender. Bestemmelsen i KSL § 2, stk. 1, hvorefter kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen, indebærer, at det overordnede ansvar for hele den kommunale organisation ligger hos kommunalbestyrelsen, som har pligt til at drage omsorg for og føre tilsyn med, at forvaltningen og dennes øverste leder, borgmesteren, virker tilfredsstillende. Et ansvar vil kunne ifaides, hvis medlemmerne af kommunalbestyrelsen undlader at opfylde deres pligt til at føre dette tilsyn. Udvalget har derfor søgt at præcisere indholdet af medlemmernes tilsynspligter.

KSL § 61 definerer ikke undladellesbegre-

bet nærmere, og der findes ingen andre udtrykkelige regler i den kommunale styrelseslovgivning om undladelser. Derimod findes der både i KSL og NSV en række regler, der pålægger kommunalbestyrelsen og udvalgene forskellige handlepligter, herunder pligt til at føre tilsyn og kontrol. Manglende eller mangelfuld opfyldelse af disse pligter vil kunne medføre et ansvar.

Lovens og vedtægternes beskrivelse af pligterne er især udbygget på det økonomiske område. Ifølge § 18, stk. 2, har økonomiudvalget således indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder. Kommunalbestyrelsens pligter med hensyn til revision og bogføring er nærmere præciseret i §§ 42 og 43, der også pålægger kommunalbestyrelsen pligt til at udarbejde et kasse- og regnskabsregulativ. Efter NSV § 12 fører økonomiudvalget det mere detaljerede tilsyn med den økonomiske forvaltning. I indenrigsministeriets cirkulære om den nye normalstyrelsesvedtægt understreges det dog, at økonomiudvalget varetager den umiddelbare forvaltning, således at kommunalbestyrelsen fortsat har det endelige ansvar, og dermed mulighed for, i det omfang den ønsker det, at fastlægge regler for og udøve kontrol med forvaltningen af de pågældende områder.

Medlemmerne af kommunalbestyrelsen kan ifalde ansvar, hvis de slet ikke eller kun i utilstrækkelig grad opfylder de nævnte pligter. Hvis kommunalbestyrelsen derimod har sørget for at tilrettelægge den økonomiske forvaltning efter sædvanlige principper, kan et ansvar for medlemmerne kun blive aktuelt, hvis de undlader at reagere på signaler om, at der evt. er fejl i systemet, jfr. nærmere nedenfor.

Selvom der ikke er fastlagt udtrykkelige tilsynspligter i loven, kan der også på andre områder antages at være en generel pligt for medlemmerne til at føre tilsyn med forvaltningen. At ansvar kan ifaldes, er antaget af indenrigsministeriet i flere konkrete sager, som kort skal refereres som grundlag for udvalgets analyse af, hvad der må antages at

være gældende ret med hensyn til kommunalpolitikernes tilsynspligter og deres ansvar for manglende eller mangelfuldt tilsyn.

4.3. Indenrigsministeriets praksis.

1) "*Den generelle tilsynssag*".

På grundlag af en principiel forespørgsel gennemgik indenrigsministeriet i 1981 de forskellige kommunalpolitiske organers tilsynspligter over for den kommunale administration og ansvarsproblemerne i forbindelse hermed:

Bestemmelsen i KSL § 2 indebærer, at det overordnede ansvar for hele den kommunale organisation ligger hos kommunalbestyrelsen, som skal drage omsorg for og føre tilsyn med, at administrationen organisatorisk og personalemæssigt fungerer tilfredsstillende. Dette kan bl.a. ske ved at fastlægge kompetencefordelingsplaner, organisationsplaner og stillingsbeskrivelser.

Efter KSL § 17, stk. 1, varetages den umiddelbare forvaltning af økonomiudvalget og de stående udvalg. Udvalgene fastlægger de generelle rammer for administrationens arbejde gennem organisationsplaner m.v. og har herudover en almindelig instruktionsbeføjelse og omgørelsesadgang.

Endvidere beskrives borgmesterens og udvalgsformændenes ansvar. Da de forskellige organer alle kan have arbejdsopgaver i relation til en bestemt sag, kan det ikke udelukkes, at flere organer samtidig kan have ansvar for eventuelle fejl i den kommunale administration. (l.k. j.nr. 1980/123/0200-21).

2) "*Forpagtningsafgiftssagen*".

I forbindelse med ændring af en forpagtningskontrakt opstod der uklarhed om betalingsterminerne, og der blev derfor betalt for lidt i forpagtningsafgift. Da fejlen blev opdaget, traf økonomiudvalget beslutning om ikke at opkræve kommunens tilgodehavende, hvorved der blev påført kommunekassen et tab. Beslutningen blev truffet på grundlag af en indstilling fra forvaltningen herom.

Indenrigsministeriet fandt, at ansvaret for det opståede tab måtte påhvile økonomiudvalget, som efter kommunens kompetencefordelingsregler administrerede kommunens forpagtningsforhold. Ministeriet fandt videre, at økonomiudvalget ikke havde sikret sig det fornødne besluttingsgrundlag, og at udvalget ikke havde ført et forsvarligt tilsyn med forvaltningens dispositioner. Det burde have stået økonomiudvalget klart, at en accept af forpagterens synspunkter med hen-

syn til betaling af afgiften forudsatte, at der måtte tages stilling til forståelsen af den indbyrdes sammenhæng mellem de to foreliggende kontrakter.

Endvidere burde revisionsberetningerne have givet økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen anledning til at lade anstille en nærmere undersøgelse af forpagtningsforholdet. Når det fra revisionens side blev gjort gældende, at kommunekassen havde lidt et tab, måtte det påhvile kommunalbestyrelsen at overveje, i hvilken udstrækning tabet kunne søges dækket ind, enten fra forpagteren eller, hvis beløbet ikke kunne kræves fra ham, fra de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Indenrigsministeriet udtalte videre, at det må påhvile kommunalbestyrelsen, udvalget og de enkelte medlemmer at føre tilsyn med, hvorledes en bemyndigelse til forvaltningen benyttes, og dette må i særlig grad gælde i en situation, hvor revisionen har gjort opmærksom på et tab.

Ministeriet fandt imidlertid, at økonomiudvalgsmedlemmerne på grund af notatet fra forvaltningen kunne have fået det fejlagtige indtryk, at der var tale om at afskrive et tilgodehavende, som man ikke med rimelighed kunne kræve betalt. Man fandt det derfor usikkert, om der kunne gennemføres et erstatningssøgsmål mod de ansvarlige medlemmer. Ministeriet ophævede derfor tilsynsrådets pålæg om at foranledige, at 10% af det eftergivne beløb blev indbetalt til kommunekassen af de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer. (1. k. j.nr. 1979/1130/0400-14).

3) "*Bygningsinspektørsagen*".

En kommune havde i en periode ulovligt udbetalt honorar til en fhv. bygningsinspektør. Den pågældende blev ved dom frifundet for kommunens krav om at tilbagebetale beløbet under henvisning til, at han ikke kunne vide, at honorarordningen skulle godkendes. Herved led kommunekassen et tab.

Tilsynsrådet pålagde de ansvarlige medlemmer af kommunalbestyrelsen at skadesløsholde kommunekassen. Indenrigsministeriet ophævede imidlertid pålægget under henvisning til, at kommunaldirektøren havde givet udtryk for, at honorarordningen efter hans opfattelse ikke krævede godkendelse. Da der således ikke over for kommunalbestyrelsen var rejst tvivl om ordningens lovlighed, fandt ministeriet det tvivlsomt, om der kunne gennemføres et erstatningskrav. Ministeriet hæftede sig også ved, at kommunalbestyrelsen efter at være blevet opmærksom på uregelmæssigheden, ikke havde givet de tidligere medlemmer af kommunalbestyrelsen opfordring eller lejlighed til

at redegøre for deres syn på ansvarsforholdene. (1. k. j.nr. 1978/1131/0400-7).

4) "Vederlagssagen".

En kommunalbestyrelse havde uden hjemmel ladet udbetale betydelige merarbejdsvederlag til en række ledende embedsmænd. Herved var kommunekassen påført et tab.

Indenrigsministeriet fandt, at kommunalbestyrelsen principielt havde pligt til at søge dette tab dækket ind. Efter en orienterende skrivelse fra Kommunernes Lønningsnævn måtte det stå kommunalbestyrelsen klart, at ydelserne var uhjemlede, og at kommunen derfor måtte have grundlag for at rejse krav på tilbagebetaling. Kommunalbestyrelsen burde også have taget effektive skridt til at få ansvaret for de stedfundne ulovligheder placeret. Ministeriet fandt det beklageligt, at kommunalbestyrelsen ikke havde inddraget de tidligere medlemmer af kommunalbestyrelsen i sagen og givet dem lejlighed til at fremføre deres syn på ansvarsforholdene. På grund af den forløbne tid lod det sig næppe med tilstrækkelig klarhed belyse, om der måtte være grundlag for at holde de pågældende økonomisk ansvarlige for kommunens tab. Indenrigsministeriet ville derfor ikke stadfæste tilsynsrådets pålæg om, at de ansvarlige medlemmer skulle indbetale en vis del af tabet til kommunekassen. Man fandt dog, at der fortsat bestod mulighed for at tilbagesøge en del af det vederlag, der var udbetalt til kommunaldirektøren, og anmodede derfor kommunalbestyrelsen om at optage forhandling med kommunaldirektøren om tilbagebetalingen. Kommunalbestyrelsen modtog herefter kommunaldirektørens tilbud om tilbagebetaling af det fulde beløb. (1. k. j.nr. 1979/123/0414-1).

4.4. Forhold, der udløser reaktionsp. 2t.

I sin analyse, som bl.a. er baseret på de refererede sager, har udvalget undersøgt, hvilke forhold der kan udløse en handlepligt eller reaktionspligt. Der sondres mellem ulovligheder, der vedrører den kommunale administrations funktionsdygtighed og tilfælde, hvor ulovligheden angår et materielt forhold. Endvidere er betydningen af medlemmets subjektive forhold, dvs. graden af ond tro, undersøgt. Hvor der foreligger en objektiv og subjektiv ansvarspådragende situation, har udvalget søgt at præcisere, hvorledes medlemmet skal reagere for at frigøre sig for et ansvar.

4.4.1. Ansvar for forvaltningsapparatets funktionsdygtighed.

Det umiddelbare ansvar for forvaltningsapparatets almindelige funktionsdygtighed påhviler - ud over økonomiudvalget - borgmesteren som daglig leder af den kommunale administration. Det kan derfor ikke antages, at de menige medlemmer i almindelighed har pligt til at foretage undersøgelser vedrørende forvaltningens funktionsdygtighed. Et ansvar for det enkelte medlem kan kun blive aktuelt i meget åbenlyse eller grove tilfælde, hvor det er oplagt, at forvaltningen ikke kan fungere. Bortset herfra har medlemmerne ingen pligt, men nok en ret, til at rejse spørgsmål om forvaltningens funktionsdygtighed.

4.4.2. Ansvar for materielle ulovligheder.

Ansvar for ulovligheder kan komme på tale, hvis et medlem undlader at reagere på visse tilkendegivelser eller "stimuli" udefra. Udvalget har søgt at klarlægge, hvilke omstændigheder der kan udløse reaktionspligt.

De sager, der har foreligget i praksis, er oftest startet på grundlag af rapporter eller antegnelser fra den kommunale revision. I andre tilfælde er ulovligheden påpeget i skrivelser fra Kommunernes Lønningsnævn.

Det må anses for utvivlsomt, at kommunalbestyrelsesmedlemmer har pligt til at reagere på meddelelser, som er et led i kommunalbestyrelsens kontrolsystem, således som det navnlig er tilfældet med rapporter fra den kommunale revision.

Endvidere kan udtalelser fra ankeinstanser, fra den kommunale tilsynsmyndighed eller fra folketingets ombudsmand udløse en reaktionspligt.

Når et medlem har sat sig ind i det til sagens oplysning forelagte materiale kan medlemmet normalt ansvarsfrit lægge dette til grund, jfr. ovenfor i afsnit 3.4.5. En reaktionspligt opstår kun, hvis indstillingen er oplagt forkert eller ufuldstændig. Efter praksis stilles der ikke store krav til medlemmernes undersøgelsespligt. F.eks. blev det i forpagtningssafgiftssagen antaget, at forvaltningens notat kunne have givet medlemmerne et fejlagtigt indtryk, og at det derfor var tvivlsomt,

om medlemmerne kunne drages personligt til ansvar. I bygningsinspektørsagen henvistes til, at kommunaldirektøren havde givet udtryk for den opfattelse, at der ikke krævedes godkendelse, og derfor kunne der næppe gennemføres erstatningskrav mod medlemmerne.

Henvendelser udefra kan også udløse en reaktionspligt. Det gælder således klager fra borgere til kommunalbestyrelsen eller til det pågældende medlem personligt, medmindre klagen er meningsløs eller klart urimelig.

Andre tilfælde forekommer mere tvivlsomme. Det gælder f.eks. henvendelser fra borgere, som ikke er egentlige klager, men kun udtrykker en mere ubestemt kritik eller utilfredshed. Som et andet eksempel kan nævnes kritisk presseomtale af kommunen.

Det er nemlig ikke i alle tilfælde tilstrækkeligt til at statuere et ansvar, at der foreligger en tilkendegivelse udefra. Også medlemmets subjektive forhold, dvs. graden af ond tro, må tillægges betydning. I tilfælde, hvor en kritisk revisionsrapport har været forelagt kommunalbestyrelsen i et møde, er der ikke megen tvivl om den onde tro, idet medlemmerne i disse tilfælde har en viden om, at der er konstateret visse problemer. Situationen er derimod mere tvivlsom, hvis medlemmet kun har en formodning eller en mistanke. Det er dog efter praksis klart, at ond tro også omfatter visse tilfælde af uagtsomhed. F.eks. udtales det i forpagtningsafgiftssagen, at "det burde have stået økonomiudvalget klart ...", og i vederlagssagen, at "det må have stået byrådet klart" Så vidt det kan ses, er der dog aldrig i praksis statueret ansvar for simpel uagtsomhed.

4.5. Frigørelsesmuligheder.

Efter styrelsesloven er de enkelte medlemmer tillagt visse rettigheder, hvorved de kan aktivere de ansvarlige organer.

Efter § 11 har ethvert medlem således ret til at indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen samt fremsætte forslag til beslutninger herom. Bestemmelsen giver alene et medlem en almindelig ret til at få en sag på dagsorde-

nen samt adgang til at forlange oplysninger om bestemte, nærmere præciserede anliggender inden for kommunens virksomhedsområde. Det enkelte medlem har derimod ingen ret til at kræve, at bestemte oplysninger tilvejebringes, jfr. ovenfor afsnit 3.4.1.

Efter § 23 kan ethvert medlem af et udvalg standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget og kræve sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. I praksis klares mange problemer mere uformelt ved, at medlemmerne bringer spørgsmål op i udvalgene og får deres standpunkter ført til protokols.

Medlemmernes pligter må imidlertid afgrænses snævrere end deres rettigheder, som altså alene kan markere et maksimum for forpligtelserne. Manglende udnyttelse af rettighederne kan ikke antages at være en pligtforsømmelse, som kan begrunde ansvar.

I indenrigsministeriets praksis peges der i forpagtningsafgiftssagen på, at revisionsberetningen burde have givet økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen anledning til at anstille en nærmere undersøgelse, samt at det måtte påhvile kommunalbestyrelsen at overveje, i hvilken udstrækning et tab kunne søges dækket ind af medkontrahenten og i benægtende fald, om der kunne gøres ansvar gældende over for de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer. I bygningsinspektørsagen ville ministeriet have fundet det naturligt, at kommunalbestyrelsen havde givet de tidligere kommunalbestyrelsesmedlemmer opfordring eller lejlighed til at redegøre for deres syn på ansvarsforholdene. Samme opfattelse gøres gældende i vederlagssagen, hvor ministeriet tillige ville have fundet det naturligt, at kommunalbestyrelsen havde taget initiativ til at indhente rådgivning fra en anden end kommunaldirektøren, når sagen bl.a. drejede sig om kommunaldirektørens eget vederlag.

Alle disse frigørelsesforanstaltninger vedrører imidlertid handlinger, som det ansvarlige organ burde have udført. Det kan derimod ikke antages, at det enkelte medlem selv skulle f.eks. rette henvendelse til tidligere kommunalbestyrelsesmedlemmer eller ind-

hente sagkyndig rådgivning fra en anden end kommunaldirektøren. I det hele taget sondres der i ministeriets afgørelser ikke klart mellem de forpligtelser, der påhviler kommunalbestyrelse/udvalg og de forpligtelser, der påhviler det enkelte medlem. Det er da også klart, at der oftest vil være tale om at pålægge samtlige medlemmer af et udvalg eller af kommunalbestyrelsen et ansvar for at undlade at reagere på visse arter af meddelelser. Men som det fremgår, må der sondres, når der skal ses på frigørelsesmulighederne. Det kan imidlertid ikke anses for afklaret i gældende ret, hvorledes det enkelte medlem kan frigøre sig fra et ansvar.

4.6. Udvalgets overvejelser.

4.6.1. Sondringen mellem beslutninger og undladelser.

Udvalget har overvejet, om det er nødvendigt at opretholde sondringen mellem beslutninger og undladelser. Det fremgår af de ovenfor citerede sager, at der i indenrigsministeriets praksis ikke altid er sondret klart, og det må da også erkendes, at der er en flydende grænse mellem ansvar for ulovlige beslutninger på grundlag af et utilstrækkeligt beslutningsgrundlag og ansvar for ulovlige undladelser på grund af mangelfuldt tilsyn med forvaltningens dispositioner. Selv om sondringen således kan være vanskelig at gennemføre i praksis, kan det dog ikke anbefales at søge den ophævet, idet ansvarsreglerne og herunder navnlig frigørelsesreglerne i en vis udstrækning er forskellige for beslutninger og undladelser. Også sanktionerne er forskellige, jfr. afsnit 4.1. og nedenfor i kapitel V.

Styrelseslovens § 61, stk. 2, er imidlertid ikke klart affattet på dette punkt. Udvalget foreslår derfor en klarere formulering, jfr. udvalgets forslag til ændret affattelse af § 61 nedenfor i kapitel XII.

4.6.2. Forhold, der udløser reaktionspligt.

Med hensyn til ansvaret for den kommunale forvaltnings funktionsdygtighed finder udvalget det rimeligt, at dette ansvar i hovedsa-

gen påhviler borgmesteren, og udvalget finder derfor ingen anledning til at foreslå ændringer i gældende ret på dette punkt. Udvalget finder det ikke muligt nærmere at præcisere de meget åbenlyse eller grove tilfælde, hvor et ansvar for det enkelte medlem kan komme på tale. I praksis vil sådanne tilfælde formentlig ikke give anledning til nogen tvivl.

Udvalget ser gerne indholdet og omfanget af medlemmernes tilsynspligter præciseret mest muligt, men finder det ikke muligt at opstille en egentlig liste over, hvilke meddelelser der kan udløse en reaktionspligt. Tilkendegivelser, der indgår i det kommunale tilsyns- og kontrolsystem, vil dog utvivlsomt medføre reaktionspligt. Det gælder således kritiske revisionsberetninger og udtalelser fra anke- og tilsynsmyndigheder mv.

I andre tilfælde vil det fortsat være rimeligt at se på graden af medlemmernes onde tro. Det er klart, at et forhold forekommer mest graverende, når et kommunalbestyrelsesmedlem ikke har reageret på trods af en positiv viden. I mange tilfælde er det dog af bevismæssige grunde umuligt for tilsynsmyndigheden at statuere, at der har foreligget en viden, og det vil derfor efter udvalgets opfattelse fortsat være påkrævet, at også uagtsomhed kan være ansvarspådragende. Af principielle og præventive grunde kan det ikke anbefales at begrænse ansvaret til grov uagtsomhed, da man ikke bør opgive dansk erstatningsrets almindelige ansvarsgrundlag, jfr. herom nærmere nedenfor i kapitel V, afsnit 3.2.3. Der må dog formentlig stilles ret store krav, før en mistanke kan udløse en egentlig reaktionspligt, og det er derfor formentlig velbegrundet, når man i praksis ikke har eksempler på, at der er statueret ansvar i tilfælde af simpel uagtsomhed.

4.6.3. Frigørelsesmulighederne.

Med hensyn til frigørelsesmulighederne vil udvalget pege på det forslag, der er stillet ovenfor i afsnit 3.4.4. vedrørende ulovlige beslutninger, hvorefter medlemmet kan frigøre sig fra et ansvar ved at rette henvendelse til borgmesteren eller udvalgsformanden og

henlede den pågældendes opmærksomhed på det kritisable eller mistænkelige forhold. Herved kan pligten til at foretage videre undersøgelse af sagen overføres til borgmester eller udvalgsformand. En tilsvarende ordning forekommer hensigtsmæssig med hensyn til undladelser. Forholdet egner sig næppe til formel lovregulering, men udvalget skal ligesom ovenfor i afsnit 3.4.4. anbefale, at ministeriet eventuelt i en vejledning søger at afklare kommunalbestyrelsesmedlemmernes retsstilling.

Den foreslåede ordning rejser et særligt problem i de tilfælde, hvor kritikken eller mistanken er rettet mod borgmesteren. I hvert fald hvis der er tale om et egentligt strafbart forhold, foreligger der her et inhabilitetslignende forhold. Efter KSL §§ 6 og 33 fungerer viceborgmesteren i formandens forfald, herunder i tilfælde, hvor formanden er inhabil. Det forekommer derfor nærliggende at anbefale, at medlemmerne i sådanne tilfælde kan frigøre sig ved at rette henvendelse til viceborgmesteren.

Udvalget har også overvejet muligheden af, at medlemmerne subsidiært skal rette henvendelse til tilsynsmyndigheden, men kan ikke anbefale, at medlemmerne får pligt hertil. Systemet ville herved blive vanskeligt at overskue for det enkelte medlem, og der bør efter udvalgets opfattelse ikke stilles for store krav til frigørelsen. Medlemmerne har naturligvis altid ret til at rette henvendelse til tilsynsmyndigheden.

Kritik mod en udvalgsformand må kunne rejses over for borgmesteren, selv om kritikken vedrører et anliggende, hvor den umiddelbare forvaltning varetages af udvalget.

Et supplerende problem opstår i de tilfælde, hvor borgmesteren eller udvalgsformanden ikke reagerer på henvendelsen fra medlemmet, og medlemmet bliver bekendt hermed. Der kan i sådanne tilfælde peges på, at medlemmet kan benytte sin indbringelsesret (§11) eller standsningsret (§ 23) eller eventuelt rette henvendelse til tilsynsmyndigheden, som i så fald som altovervejende hovedregel vil forlange, at sagen tages op i kommunalbestyrelsen, inden tilsynsmyndigheden tager

stilling. Udvalget har overvejet, om medlemmerne bør have en egentlig pligt til at udnytte disse rettigheder i tilfælde af manglende reaktioner fra de øvrige led i systemet. Til støtte for en pligtsmæssig udnyttelse kan anføres, at det ellers bliver for let for medlemmerne at unddrage sig et ansvar ved at forholde sig passive, og at tilsynet med forvaltningen herved svigter. På den anden side bør pligterne for det enkelte medlem utvivlsomt ikke udstrækkes for langt for ikke at gøre hvervet for byrdefuldt. Udvalget finder på baggrund heraf ikke, at der bør indføres en egentlig pligt, men medlemmernes opmærksomhed bør henledes på de pågældende muligheder, f.eks. i den tidligere nævnte vejledning.

Udvalget har endvidere overvejet, om der kan indføres en pligt til at rette henvendelse til den kommunale revision. Udvalget finder dog heller ikke, at der i denne henseende bør være tale om en pligt, men om en mulighed, ligesom det er tilfældet med henvendelser til tilsynsmyndigheden. Revisionen vil have pligt til at tage et problem op, hvis den finder, at der kan være tale om noget ulovligt, men den er ikke forpligtet til at foretage undersøgelser på grundlag af en mere ubestemt kritik. Det enkelte medlem kan ikke kræve, at revisionen iværksætter en undersøgelse. Iværksættelse af større revisionsopgaver kræver en beslutning af kommunalbestyrelsen, bl.a. fordi kommunalbestyrelsen skal afholde udgifterne. Det enkelte medlems henvendelse til revisionen kan dog være anledning til, at en undersøgelse iværksættes, fordi kommunalbestyrelsen finder det velbegrundet. Denne mulighed bør ligeledes omtales i den nævnte vejledning.

5. Særligt om ansvarsplacering i udvalgene

5.1. Generelt.

De ovenfor beskrevne pligter gælder både i kommunalbestyrelsen og i udvalgene. Der er derfor i princippet ingen forskel på det ansvar, som medlemmerne ifalder i kommunal-

bestyrelsen og som medlemmer af de stående udvalg og økonomiudvalget. I praksis vil medlemmerne af de enkelte udvalg dog oftest få en større indsigt i de sagsområder, der hører under udvalget, og det tilsyn og den kontrol, der føres af udvalgene, er typisk mere intensiv. Rent faktisk vil udvalgsmedlemmerne derfor hyppigere være forpligtede til at reagere på ulovligheder inden for udvalgets område, fordi de får mistanke eller viden om, at der er noget galt ved deres gennemlæsning af sagsakter eller ved andre tilkendegivelser eller signaler udefra.

Frigørelsesmulighederne må antages at være de samme som i kommunalbestyrelsen. Det vil være naturligt at henlede udvalgsformandens opmærksomhed på eventuelle mistænkelige forhold, og dette må også være tilstrækkeligt til at frigøre udvalgsmedlemmet for et ansvar. Hvis udvalgsformanden ikke reagerer, eller hvis mistanken er rettet mod formanden for udvalget, må medlemmet dog rette henvendelse til borgmesteren.

Udvalget finder det rimeligt, at der i videst muligt omfang opretholdes parallellitet mellem ansvarsreglerne i kommunalbestyrelse og udvalg, som udgør integrerede dele af det kommunale beslutningssystem. Ensartede regler vil også gøre systemet lettere forståeligt for kommunalbestyrelsesmedlemmerne.

Udvalget skal foreslå, at udvalgsmedlemmernes ansvar omtales i den tidligere nævnte vejledning.

5.2. Særligt om økonomiudvalget og andre udvalg med lovbestemte opgaver.

Økonomiudvalget har efter KSL en lang række opgaver, jfr. afsnit 4.2. Det primære ansvar for manglende eller mangelfuld varetagelse af disse opgaver må derfor påhvile udvalgets medlemmer, men som nævnt i afsnit 4.2. har kommunalbestyrelsens medlemmer fortsat det overordnede ansvar også for den økonomiske forvaltning. Kommunalbestyrelsen kan dog ikke overdrage udvalgets lovbundne opgaver til noget andet udvalg. KSL § 37 pålægger økonomiudvalget en selvstændig ret og pligt med hensyn til at udarbejde forslag til årsbudget og flerårige bud-

getoverslag. Medlemmerne af økonomiudvalget har derfor ansvar for budgettets indhold, medmindre de i udvalget eller under kommunalbestyrelsens behandling tager afstand fra (dele af) budgetforslaget. Dette gælder dog ikke, hvis borgmesteren uretmæssigt har forholdt udvalget væsentlige oplysninger.

I det omfang, der er tillagt andre udvalg lovbestemte opgaver, må medlemmerne af disse udvalg have et tilsvarende ansvar for den pågældende opgave. Det gælder f.eks. havneudvalget.

Vedrørende det sociale udvalgs selvstændige opgaver henvises til kapitel IX.

Udvalget finder ingen anledning til at foreslå ændringer i disse regler.

6. Særligt om borgmesterens pligter og ansvar

6.1. Om ansvarsbegrebet og sondringen mellem beslutninger og undladelser.

Borgmesterhvervet indebærer varetagelse af en lang række opgaver. Mange af disse opgaver er borgmesteren forpligtet til at udføre, og en manglende eller mangelfuld udførelse kan derfor medføre et ansvar for borgmesteren.

Borgmesterens ansvar er imidlertid ikke et ansvar, som er uafhængigt af kommunalbestyrelsen, men først og fremmest et ansvar inden for rammerne af kommunalbestyrelsens beslutninger. Der er således tale om et ansvar indadtil i forhold til kommunalbestyrelsen, idet vælgernes (politiske) og tilsynsmyndighedernes (retlige) reaktioner retter sig mod kommunalbestyrelsen. (Der kan nærmere henvises til Betænkning 894/1980, side 52).

Tilsynsmyndighederne kan dog afgive vejledende udtalelser, der f.eks. kan udtrykke kritik af borgmesterens handlemåde, og det giver bl.a. derfor mening at tale om et retligt ansvar for borgmesteren, således som begrebet er afgrænset ovenfor i afsnit 1.

Også andre eksterne reaktioner, især straf

og personligt erstatningsansvar, kan komme på tale.

Fælles for alle reaktionsmulighederne er, at borgmesteren kan ifalde ansvar for både handlinger og undladelser. Der forekommer derfor ikke at være det samme behov som beskrevet ovenfor for at sondre mellem ulovlige beslutninger og ulovlige undladelser. En sådan sondring ville også være vanskelig at gennemføre, idet der i høj grad er tale om en glidende overgang fra den mangelfulde til den manglende varetagelse af opgaverne. I det følgende behandles borgmesterens forholdsregler under ét.

6.2. Borgmesterens opgaver og pligter efter gældende ret.

Borgmesterens funktioner er beskrevet i den kommunale styrelseslov, især i lovens kapitel IV, og i NSV kapitel 3.

I hidtidige teoretiske fremstillinger er borgmesterens funktioner især beskrevet ud fra rettighedssiden. I relation til borgmesterens ansvar har udvalget imidlertid overvejet, i hvilket omfang de enkelte rettigheder og kompetencer modsvares - eller bør modsvares - af pligter, hvis tilsidesættelse kan medføre ansvar.

Borgmesterens funktioner kan opdeles i følgende grupper:

6.2.1. Borgmesteren er formand for kommunalbestyrelsen og forbereder og leder dennes møder, jfr. KSL § 30. Opgaverne indebærer utvivlsomt en pligt for borgmesteren til at forberede, indkalde og lede møderne. Der vil nok kun yderst sjældent være tale om, at borgmesteren helt undlader at indkalde kommunalbestyrelsen til møder, men der kan også opstå ansvarsspørgsmål, hvis forberedelsen eller mødeledelsen er mangelfuld. Som et led i *forberedelsen* drager borgmesteren efter KSL § 31, stk. 2, omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. Efter § 18, stk. 2, skal økonomiudvalgets erklæring indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold, og ef-

ter NSV § 4, stk. 2, drager borgmesteren omsorg for, at der om sager, der hører under et udvalgs område, indhentes de nødvendige erklæringer fra udvalget, inden kommunalbestyrelsen træffer beslutning i sagen. Borgmesteren har pligt til at sørge for at fremskaffe de fornødne erklæringer både fra økonomiudvalget og de stående udvalg. Navnlig i relation til de stående udvalg kan det dog give anledning til tvivl, om en erklæring er nødvendig i alle tilfælde, jfr. afsnit 3.1. På dette område må der derfor være overladt et vist skøn til borgmesteren, men et ansvar kan ifaldes, hvis det er klart, at en erklæring burde være indhentet, typisk på grund af sagens karakter.

Efter KSL § 8, stk. 3, og § 9, stk. 2, giver (amts)borgmesteren inden møderne i videst muligt omfang medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet. I primærkommunerne sørger borgmesteren tillige så vidt muligt for, at sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden mødet. På grund af bestemmelsens formulering ("i videst muligt omfang" og "så vidt muligt") kan der ikke antages at være tale om nogen absolut pligt for borgmesteren, men der må på den anden side være en ret snæver grænse for, i hvilket omfang borgmesteren kan undlade at orientere medlemmerne. Overskrides grænsen, vil borgmesteren kunne ifalde et ansvar.

Kommunernes forretningsorden indeholder supplerende regler om mødeforberedelsen (f.eks. frister for udsendelse af dagsorden mv.) samt om borgmesterens *mødeledelse*. Kommunalbestyrelsen vedtager selv sin forretningsorden, jfr. KSL § 2, stk. 3. Forretningsordenen vil i vid udstrækning bestå i skriftlig nedfældelse af almindelige principper for ledelse af kollegiale organer. Manglende overholdelse af forretningsordenen vil kunne medføre et ansvar for borgmesteren.

6.2.2. Borgmesteren er formand for økonomiudvalget, jfr. KSL § 18. Også dette formandskab må utvivlsomt medføre pligt til at forberede, indkalde og lede møderne. Der

kan henvises til, hvad der er anført ovenfor under 6.2.1.

I forbindelse med en konkret sag har indenrigsministeriet udtalt, at det efter ministeriets opfattelse må følge af bestemmelsen i KSL § 18, stk. 2, 1. punktum, at der påhviler en borgmester som formand for økonomiudvalget en pligt til at holde udvalget underrettet om forhold, som kan sikre udvalgets indseende, herunder om undersøgende skridt, som han har iværksat på udvalgets vegne (indenrigsministeriets skrivelse af 7. oktober 1977, 1. k. j.nr. 1976/12012/0600-5). Ministeriet antog samtidig, at der måtte tilkomme borgmesteren en almindelig adgang til at iværksætte undersøgelser vedrørende kommunens økonomiske eller administrative forhold. Der kan i visse tilfælde antages at være pligt til at iværksætte undersøgelser. Det gælder i hvert fald, hvis udvalget pålægger borgmesteren at iværksætte en undersøgelse. Både undladelse af at iværksætte undersøgelsen og manglende underretning om undersøgelsens forløb kan i givet fald medføre et ansvar.

6.2.3. Borgmesteren har *den øverste daglige ledelse* af kommunens administration, jfr. KSL § 31, stk. 2, medens økonomiudvalget er generelt ansvarligt for kommunens administration, jfr. KSL § 18, stk. 2. Borgmesteren har hermed umiddelbart det daglige ansvar for administrationens funktionsdygtighed. Kun i særlig grove eller åbenbare undtagelsestilfælde kan et ansvar tillige påhvile de menige medlemmer, jfr. ovenfor i afsnit 4.4.1.

KSL § 31 fastslår, at den øverste daglige ledelse i hvert fald indebærer, at borgmesteren fordele sagerne til de pågældende udvalg, påser sagernes ekspedition og om fornødent udfærdiger forskrifter herfor. I NSV § 4, stk. 3, er det yderligere præciseret, at borgmesteren skal påse, at sagerne ekspederes uden unødvendig forsinkelse. Endvidere er det i NSV § 5 fastsat, at borgmesteren skal drage omsorg for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling, og at udgifter og indtægter bogføres korrekt.

Pligten til at fordele sagerne kan navnlig tænkes overtrådt, hvis borgmesteren overskrider sin kompetence til selv at ekspedere sager eller fejlfordeler sager.

Pligten til at påse sagernes ekspedition kan give afgrænsningsproblemer i relation til udvalgenes materielle afgørelseskompetence. Det er antaget i teorien, at det påhviler udvalgsformanden at drage omsorg for udførelsen af udvalgets beslutninger (Harder, I, 4. udg., s. 348). Udvalgsformandens forpligtelse kan dog næppe række længere end til at sørge for, at beslutningen formidles videre til den kommunale administration. De rent ekspeditions-mæssige skridt må herefter være borgmesterens ansvar. Både en manglende ekspedition og langsommelighed med ekspeditionen kan være ansvarspådragende.

Det afsluttende led i en sags ekspedition vil ofte være underskrift af en udgående skrivelse. Det kan her være et spørgsmål, om sådanne skrivelser skal underskrives af borgmesteren eller udvalgsformanden. I betænkning 894/1980 antages det (s. 51 0, at borgmesteren som udgangspunkt kan kræve enhver sag forelagt til underskrift med henblik på spørgsmålet om koordination og indgrebsret, jfr. nedenfor afsnit 6.2.6. og 6.2.7. Kommunalbestyrelsen kan dog fastsætte regler for, hvilke sager der skal forelægges borgmesteren til underskrift. Herved kan både borgmesterens og udvalgsformandens rettigheder og pligter blive nærmere afgrænset. Borgmesteren vil normalt ikke uden udtrykkelig kommunalbestyrelsesbeslutning være forpligtet til at udnytte sin underskriftskompetence personligt. Der vil derfor formentlig kun sjældent opstå ansvarsproblemer med hensyn til underskriftsspørgsmål.

Mens borgmesteren har ansvar for sagernes ekspedition, har han ikke noget ansvar for det materielle indhold af de stående udvalgs beslutninger, idet der ikke tilkommer borgmesteren nogen instruktionsbeføjelse eller omgørelsesret med hensyn til indholdsmæssige spørgsmål, der henhører under udvalgene. En nærmere gennemgang af borgmesterens og udvalgenes kompetenceforhold

m.v. findes i betænkning 894/1980, kap. IV, afsnit 3 og 6.

Bestemmelsen i NSV § 5 beskriver borgmesterens anvisnings funktioner og fastslår borgmesterens pligt til at sikre, at der er fornøden bevillingsmæssig hjemmel for anvisning af udgifter og indtægter.

I en del kommuner er der fastsat interne kompetencefordelingsplaner, instrukser for sagsbehandling, regler om underskriftskompetencer m.v., men i mange andre kommuner findes ingen udtrykkelige forskrifter herom, idet sagsbehandlingen hviler på uskreven tradition. Efter § 31, stk. 2, er borgmesteren kun forpligtet til at udarbejde skriftlige sagsbehandlingsregler, hvis det må anses for fornødent. Borgmesteren har således en ubetinget pligt til at sikre sig, at ekspeditionen foregår forsvarligt og er i overensstemmelse med kommunens praksis, men han har stor frihed til selv at bestemme, hvordan den fornødne sikring skal ske, så længe kommunalbestyrelsen ikke har fastsat sagsbehandlingsregler. Borgmesterens frihed indskrænkes i det omfang, kommunalbestyrelsen fastsætter sådanne regler. Generelt kan borgmesterens ansvar vedrørende sagsbehandlingen beskrives som et ansvar for, at der for samtlige kommunale forvaltninger tilrettelægges en hensigtsmæssig og forsvarlig sagsbehandling og arbejdsgang, og borgmesteren skal herunder sørge for, at der er fastsat tilstrækkelige regler (skriftligt eller mundtligt) for sagsbehandlingen, samt at der føres det fornødne tilsyn med disse reglers overholdelse og administrationens forhold i øvrigt.

Ud over ansvaret for sagernes ekspedition og de formelle forhold omkring sagsbehandlingen består borgmesterens øverste daglige ledelse i personaleadministration og koordination af administrationens arbejde.

Det er vanskeligt at give en præcis beskrivelse af, hvilke handlinger borgmesteren skal foretage for at varetage sine forpligtelser om administrationsleder tilfredsstillende. Selv om der er et vist spillerum, findes der dog utvivlsomt en grænse, som ikke kan overskrides, uden at det medfører et ansvar for borgmesteren. Eksempelvis kan nævnes,

at indenrigsministeriet i forbindelse med afgørelsen af en konkret sag har udtalt, at det påhviler borgmesteren at drage omsorg for, at kommunens interesser varetages på forsvarlig vis under forhandlinger m.v. Borgmesteren må desuden have både en ret og undertiden også en pligt til at stille supplerende materiale til rådighed for udvalgene, hvis han f.eks. bliver opmærksom på, at et udvalg er i færd med at afgøre en sag på et utilstrækkeligt grundlag. I sådanne tilfælde kan borgmesteren også være forpligtet til at benytte sin indgrebsret, jfr. afsnit 6.2.7., for at hindre, at udvalget afgør sagen på det utilstrækkelige grundlag.

6.2.4. Borgmesteren kan på kommunalbestyrelsens vegne *afgøre sager*, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl, jfr. KSL § 31, stk. 1. At borgmesteren vælger at indbringe selv utvivlsomme sager for kommunalbestyrelsen, kan naturligvis ikke være ansvarspådragende. Adgangen til at afgøre hastesager kan derimod både være en ret og en pligt for borgmesteren. Det kan således ikke udelukkes, at borgmesteren i visse tilfælde kan ifalde ansvar, hvis han undlader at afgøre sager, der ifølge lovgivningen skal afgøres hurtigt, og hvor manglende handling fra borgmesterens side kan skade kommunen. Dette kan navnlig tænkes, hvor kommunen vil lide et tab. Udvalget er dog ikke bekendt med tilfælde fra praksis, hvor borgmesteren har pådraget sig et ansvar ved at undlade at afgøre hastesager.

6.2.5. Borgmesteren har den umiddelbare *forvaltning af anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m.v.*, jfr. KSL § 31, stk. 3. Dette må indebære en pligt til at behandle de pågældende anliggender. Kommunalbestyrelsen kan dog have truffet beslutning om behandling af en konkret sag, hvorved der kan ske indskrænkninger i borgmesterens ret og pligt til at behandle sagen.

6.2.6. Borgmesteren *varetager koordinationen* i forhold til de øvrige kommunalpolitiske organer. Efter § 31a, stk. 1, har borgmesteren således ret til at deltage i forhandlingerne i udvalg uden stemmeret. Efter § 31a, stk. 2, kan borgmesteren sammenkalde med-

lemmerne af 2 eller flere udvalg til samlet drøftelse af sager af fælles interesse. I overensstemmelse med bestemmelsernes formulering ("ret", "kan") må der være tale om rettigheder for borgmesteren og ikke om pligter. Efter NSV § 10, stk. 7, skal økonomiudvalget dog i fornødent omfang forhandle med et stående udvalg inden iværksættelse af foranstaltninger af væsentlig betydning for det pågældende udvalg. Denne bestemmelse kan undertiden gøre det til en pligt for borgmesteren at indkalde til fællesmøde.

6.2.7. Borgmesteren har "*indgrebsret*" i henhold til KSL § 31a, stk. 3, idet han kan standse behandlingen af en under et udvalgs myndighedsområde hørende sag ved skriftligt at pålægge udvalget at indbringe sagen for kommunalbestyrelsen. Indgrebsretten er som udgangspunkt en rettighed. I visse tilfælde kan borgmesteren dog have pligt til at udnytte retten, f.eks. hvis det er hans eneste mulighed for at opfylde sine øvrige forpligtelser. Pligt til at udnytte indgrebsretten vil i hvert fald foreligge, hvis borgmesteren bliver opmærksom på, at et udvalg er i færd med at træffe en ulovlig beslutning, og formentlig også hvis udvalget er ved at træffe en tabsgivende beslutning eller er ved at træffe en beslutning på et grundlag, som er utilstrækkeligt eller på anden måde klart utilfredsstillende.

6.2.8. Efter KSL § 11, stk. 1, 2. pkt., skal (udvalgene og) borgmesteren *meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger*, denne forlanger. Reglen indebærer en klar pligt for borgmesteren til at fremkomme med oplysninger efter kommunalbestyrelsens anmodning. Der kan imidlertid ikke sluttes modsætningsvis fra reglen, idet borgmesteren efter omstændighederne også kan være forpligtet til af egen drift af fremkomme med oplysninger og holde kommunalbestyrelsen orienteret om spørgsmål, som har dens interesse.

6.2.9. *Henvendelse fra et kommunalbestyrelsesmedlem.*

Ovenfor i afsnit 3 og 4 er det antaget, at et menigt kommunalbestyrelsesmedlem kan frigøre sig for ansvar ved at rette henvendelse

til borgmesteren. I sådanne tilfælde er pligten til at foretage sig videre i sagen overført til borgmesteren. Hvad borgmesteren skal foretage sig som følge af henvendelsen, må afgøres konkret, idet løsningen må bero på, hvilken type uregelmæssighed der er tale om, men borgmesteren vil i hvert fald kunne ifalde ansvar ved at forholde sig helt passiv.

6.3. Frigørelsesmuligheder.

Det kan næppe beskrives generelt, hvad borgmesteren skal foretage sig for at frigøre sig for et ansvar, idet det må bero på, hvilke pligter der er tale om.

Borgmesteren må dog i første omgang søge at afhjælpe opståede fejl og mangler ved at benytte sig af sine rettigheder i relation til forvaltning og udvalg, jfr. beskrivelsen i afsnit 6.2. Hvis problemet ikke kan løses herved, må borgmesteren indbringe spørgsmålet for økonomiudvalget og om fornødent for kommunalbestyrelsen, således at disse organer kan tage stilling til, hvad der skal foretages. Herved frigøres borgmesteren for ansvaret, som herefter overgår til økonomiudvalg/kommunalbestyrelse. Borgmesteren kan være forpligtet til at tilkendegive ved sin forelæggelse, hvad der efter hans opfattelse bør gøres, men såfremt kommunalbestyrelsen ikke ønsker at følge hans indstilling, kan han kun være forpligtet til at stemme imod en direkte ulovlig eller tabsgivende beslutning, og han kan frigøre sig for ansvar ved at få sin afvigende mening indført i beslutningsprotokollen.

Hvis der f.eks. er tale om mangler ved den kommunale administrations sagsbehandling, kan borgmesteren i første omgang udstede instrukser og retningslinier for sagsbehandlingen. Hvis manglerne skyldes en utilstrækkelig bemanning eller mangelfulde kvalifikationer hos medarbejderne, er dette dog næppe tilstrækkeligt, og en indbringelse for økonomiudvalg og kommunalbestyrelse kan være nødvendig.

Er der tale om problemer i relation til et udvalg, vil det ofte være naturligt at forhandle med udvalgsformanden eller evt. med

hele udvalget inden en forelæggelse for kommunalbestyrelsen.

For de menige kommunalbestyrelsesmedlemmers vedkommende er det ovenfor i afsnit 4 antaget, at der må lægges vægt på de subjektive forhold, dvs. graden af ond tro. Der vil således hyppigere opstå en reaktionspligt, hvis der er tale om forsæt eller positiv viden, end hvis der blot er tale om en formodning eller mistanke, dvs. uagtsomhed. Tilsvarende må det antages, at kravene til borgmesteren vil være større, for at han kan frigøre sig for ansvar i tilfælde, hvor han har haft en viden om uregelmæssigheder, end i tilfælde hvor han kun har haft en mistanke. Det skal dog understreges, at der er en glidende overgang fra almindelig uagtsomhed til tilfælde, hvor den manglende viden kun kan skyldes, at borgmesteren har søgt at holde sig i "forsætlig god tro".

Hvis borgmesteren kun har en mistanke om uregelmæssigheder kan det første skridt undertiden være iværksættelse af en nærmere undersøgelse i administrationen. Såfremt der er tale om undersøgelser, der medfører udgifter af væsentlig størrelse, bør borgmesteren dog på forhånd forelægge spørgsmålet om iværksættelsen for økonomiudvalget eller eventuelt for det stående udvalg, hvis administrationsområde sagen drejer sig om.

Borgmesterens mistanke eller viden kan også være opstået på grundlag af en henvendelse fra administrationen eller fra et kommunalbestyrelsesmedlem, jfr. afsnit 6.2.9.

Det kan dog ikke antages, at ethvert løst rygte skal udløse en handlepligt for borgmesteren. Der må være tale om en vis dokumentation eller anden underbygning, der kan give en begrundet formodning om et uregelmæssigt forhold, men borgmesteren vil i hvert fald kunne ifalde ansvar ved at forholde sig helt passiv. Hvis medlemmet bliver bekendt med borgmesterens passivitet, er den pågældende dog ikke frigjort, og der kan derfor blive tale om parallelle ansvar.

I forbindelse med en undersøgelse af uregelmæssighederne kan borgmesteren af udvalgene og de ansatte forlange enhver oplysning om sager, der er underlagt dem, og om sager-

nes ekspedition, jfr. NSV § 4. Udvalgene og de ansatte har således en oplysningspligt. I sager, hvor særlige tavshedspligthensyn gør sig gældende, navnlig sager vedrørende enkeltpersoner inden for de sociale og ligningsmæssige områder, er borgmesteren dog kun berettiget til at forlange oplysninger, når der er nødvendigt til varetagelsen af de til borgmesterembedet henlagte funktioner, især borgmesterens funktioner som formand for økonomiudvalget, som øverste daglige leder af kommunens administration og som koordinator (jfr. indenrigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981 om ny normalstyrelsesvedtægt, bemærkninger til § 4, stk. 3).

Som nævnt ovenfor indebærer disse funktioner utvivlsomt en ret og undertiden også en pligt til at iværksætte undersøgelser.

6.4. Udvalgets overvejelser.

Reglerne om borgmesterens opgaver er på en række punkter blevet omformuleret og udbygget ved ændringen af styrelsesloven i 1980 (jfr. lov nr. 629 af 23. december 1980) og revisionen af normalstyrelsesvedtægten i 1981 (jfr. indenrigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981). Ændringerne i loven skete på grundlag af de forslag, der blev fremsat i betænkning nr. 894/1980.

Udvalget har i afsnit 6.2. foretaget en analyse af, i hvilket omfang borgmesterens funktioner medfører egentlige pligter. Udvalget finder, at lovreglerne i tilstrækkelig grad fastslår, hvornår der er tale om rettigheder, og hvornår der er tale om pligter for borgmesteren. Omfanget af de enkelte pligter tegner sig ikke i alle tilfælde lige skarpt, men det må også antages at være umuligt i en lovtæst fuldt ud at beskrive de mangfoldige opgaver, der varetages af borgmesteren. Udvalget finder på denne baggrund ikke, at der er anledning til at foreslå lovændringer med hensyn til borgmesterens pligter.

Med hensyn til frigørelsesmulighederne har udvalget overvejet, om der bør søges opstillet mere præcise regler. Udvalget finder dog, at muligheden for i sidste instans at rejse spørgsmålet i økonomiudvalget og i kommunalbestyrelsen må være tilstrækkelig, idet

ansvaret herefter må overgå til det organ, hvor sagen er rejst.

Udvalget har også overvejet, om borgmesteren i visse tilfælde bør være forpligtet til at rette henvendelse til tilsynsmyndigheden, såfremt han ikke kan få medhold i sine synspunkter i økonomiudvalg eller kommunalbestyrelse. Udvalget finder imidlertid, at en sådan pligt vil være et fremmedelement, som kunne forstærke et modsætningsforhold mellem borgmester og kommunalbestyrelse og vanskeliggøre opretholdelsen af den nødvendige tillid. Borgmesteren har naturligvis ret til at rette henvendelse til tilsynsmyndigheden, men borgmesteren vil formentlig oftest af politiske grunde være meget tilbageholdende med at benytte denne ret.

7. Særligt om udvalgsformandens pligter og ansvar

Med hensyn til ansvarsbegrebet og sondringen mellem beslutninger og undladelser kan henvises til, hvad der er anført ovenfor om borgmesteren i afsnit 6.1.

7.1. Udvalgsformandens pligter efter gældende ret.

Borgmesterens funktioner som formand for økonomiudvalget er beskrevet ovenfor i afsnit 6.2.2. Beskrivelsen i dette afsnit vedrører formændene for de stående udvalg.

Indledningsvis skal det understreges, at der er en række forskelle mellem borgmesterens og udvalgsformændenes funktioner og dermed også på deres pligter. En af borgmesterens hovedopgaver er varetagelsen af den øverste daglige ledelse af administrationen. I modsætning hertil har udvalgsformanden ingen beføjelser i forhold til forvaltningen. Borgmesteren har endvidere visse selvstændige beføjelser som koordinator m.v. Udvalgsformanden er i enhver henseende undergivet udvalgets beslutninger, jfr. KSL § 22, stk. 3. Borgmesteren er - bortset fra de særlige tilfælde, der omtales i KSL § 66 - uafsættelig, mens udvalgsformanden til enhver tid kan udskiftes af et flertal i udvalget. Derfor er en lovregulering af borgmesterens rettigheder

og pligter langt vigtigere end en tilsvarende regulering for udvalgsformandens vedkommende.

Styrelsesloven indeholder dog også regler om udvalgsformanden. Efter loven har udvalgsformanden følgende funktioner:

7.1.1. Formanden forbereder, indkalder og leder udvalgets møder og drager omsorg for, at dets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen, jfr. KSL § 22, stk. 1.

Ligesom for borgmesterens vedkommende må udvalgsformandens funktion som formand og mødeleder utvivlsomt medføre en række pligter for udvalgsformanden. Der kan i hovedsagen henvises til, hvad der er anført ovenfor i afsnit 6.2.1. og 2. Da udvalgs-møderne normalt foregår mere uformelt, er pligterne dog formentlig ikke helt så omfattende.

7.1.2. Formanden kan på udvalgets vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl, jfr. KSL § 22, stk. 2.

Også med hensyn til afgørelse af hastesager og utvivlsomme sager må retsstillingen være den samme som for borgmesterens vedkommende. Det betyder, at der normalt kun er tale om en ret til at afgøre utvivlsomme sager, men at der undertiden kan være tale om en pligt til at afgøre hastesager, hvis kommunen ellers ville lide et tab. Udvalgsformanden har endvidere pligt til forudgående at underrette borgmesteren om afgørelser, som han selv træffer.

7.1.3. Efter KSL § 22, stk. 3, skal formanden meddele udvalget de oplysninger, dette forlanger. Her er klart tale om en pligt for udvalgsformanden. Formanden kan dog også have pligt til at af egen drift at meddele udvalget oplysninger.

7.1.4. Ud over de funktioner, som udtrykkeligt er nævnt i styrelsesloven, har udvalgsformændene i praksis i mange, navnlig større, kommuner fået tillagt en betydelig rolle i det *daglige arbejde* i de forvaltningsgrene, der hører under udvalget. Som nævnt er det dog i KSL § 22 udtrykkeligt fastslået, at formanden i enhver henseende er undergivet udvalgets beslutninger. Da udvalgsformanden

ikke som borgmesteren har nogen selvstændige beføjelser i relation til administrationen, må hans pligter også være begrænsede. I det omfang, udvalgsformanden igennem sin virksomhed bliver opmærksom på forhold, som han mener er utilfredsstillende eller ikke i overensstemmelse med de givne retningslinier for sageres ekspedition, må han dog have pligt til at reagere, hvis han vil undgå at ifalde ansvar.

7.1.5. Endelig kan der også for udvalgsformanden opstå en pligt som følge af *et medlems henvendelse* om et konkret anliggende. Hvis udvalgsformanden forholder sig passiv, vil han efter omstændighederne kunne ifalde et ansvar. Hvis medlemmet bliver bekendt med passiviteten, kan der blive tale om parallelle ansvar.

7.2. Frigørelsesmulighederne.

Det kan vanskeligt beskrives helt generelt, hvad udvalgsformanden skal foretage sig for at frigøre sig for et eventuelt ansvar. Udvalgsformandens reaktion må afhænge af, hvilke pligter han har, og hvilke problemer der er tale om i det enkelte tilfælde. Hvis formanden bliver opmærksom på problemer med hensyn til det faglige indhold af sagerne, kan det muligvis være tilstrækkeligt at henlede forvaltningens opmærksomhed på forholdet, i hvert fald hvis det drejer sig om forhold af mindre betydning. Mere alvorlige problemer må rejses i udvalget, som har det materielle ansvar for sagerne. Herved frigøres formanden, og ansvaret for sagen overgår til udvalget. Hvis der derimod er tale om tjenesteforseelelser eller anden kritisabel adfærd hos personalet, må formanden rette henvendelse til borgmesteren, som har ansvaret for forvaltningens funktionsdygtighed. Herved overgår ansvaret for den konkrete sag til borgmesteren. Spørgsmål om ressourcefordeling eller normering i den forvaltning, der betjener udvalget, må altid rejses over for borgmesteren og om fornødent økonomiudvalget.

Det kan heller ikke beskrives generelt, hvordan udvalgsformanden kan frigøre sig for et ansvar som følge af et medlems hen-

vendelse om et konkret problem. Det forekommer dog nærliggende at antage, at problemet må løses efter tilsvarende retningslinier som i de tilfælde, hvor formanden selv er blevet opmærksom på et kritisabelt forhold.

Udvalgsformandens subjektive forhold må også tillægges betydning. Ansvar vil lettere kunne ifaldes ved viden om ulovlige eller på anden måde kritisable forhold end i tilfælde, hvor udvalgsformanden blot har mistanke om, at der er noget galt. En løst begrundet mistanke vil således næppe udløse nogen reaktionspligt, men der er ligesom for borgmesterens vedkommende en glidende overgang fra tilfælde, hvor mistanken er mere eller mindre begrundet og til tilfælde, der kan betegnes som "forsætlig god tro".

7.3. Udvalgets overvejelser.

Udvalgsformandens stilling er på flere områder mindre veldefineret end borgmesterens stilling. Ud fra et ansvarsplaceringssynspunkt forekommer det derfor principielt ønskeligt at søge nærmere afklaret, hvilke forhold en udvalgsformand kan anses for ansvarlig for. Der kan dog allerede efter gældende ret hentes en del vejledning herom i de almindelige formandsregler, der gælder for kollegiale organer. Det må også erkendes, at det på grund af kommunernes forskellighed med hensyn til både størrelse og politisk og administrativ struktur er vanskeligt at foretage en lige så præcis afgrænsning af udvalgsformandshvervet som af borgmesterembedet. Endvidere skal anføres, at der næppe er det samme behov for en detailregulering af udvalgsformandens ansvar, fordi formanden som nævnt ovenfor frit kan afsættes af udvalget. Området egner sig næppe på indeværende tidspunkt til lovregulering. I stedet skal udvalget pege på muligheden for i vejledningsform at orientere udvalgsformændene om, hvilke forhold de må antages at være ansvarlige for, og hvorledes de i givet fald kan frigøre sig for et sådant ansvar.

8. Flere ansvarlige

Som det fremgår af de foregående afsnit, kan *flere kommunalpolitiske organer* efter

omstændighederne samtidig have et ansvar for fejl i den kommunale forvaltning.

Også *de ansatte* i forvaltningen kan ifalde ansvar for fejl eller forsømmelser i forbindelse med varetagelsen af deres tjenestepligter. Regler om dette ansvar findes imidlertid ikke i den kommunale styrelseslov, men må søges i de bestemmelser (overenskomster, regulativer m.v.), der regulerer forholdet mellem kommunalbestyrelsen og de ansatte samt i straffeloven (kapitel 16). Spørgsmål vedrørende de ansattes ansvar omfattes ikke af udvalgets kommissorium og skal derfor ikke behandles nærmere, jfr. kapitel VII, afsnit 1.

Udvalget finder ikke, at det vil være hver-

ken muligt eller rimeligt at søge at ophæve disse "parallelle" ansvar, således at der altid skulle kunne findes én ansvarlig i det kommunale system, idet ansvaret for de forskellige organer ofte hviler på et forskelligt ansvarsgrundlag (f.eks. pligtforsømmelse hos udvalgsformanden og manglende tilsyn fra udvalget).

Problemerne med hensyn til den interne placering og fordeling af ansvaret får ingen betydning i relation til den borger, som eventuelt er blevet forurettet ved den ulovlige beslutning eller undladelse. Spørgsmålet om, hvem borgerne i givet fald skal rejse et krav imod, behandles nedenfor i kapitel VII, afsnit 3.

Kapitel IV. Kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt

1. Begreb.

Ifølge kommissoriet skal udvalget inddrage spørgsmålet om kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt i sine overvejelser, herunder spørgsmålet om hæftelse for fejl eller forsømmelser, for hvilke et personligt ansvar ikke kan placeres.

Der er tale om tilfælde, hvor ansvar pålægges ikke et enkelt eller eventuelt flere kommunalpolitiske organer, men kommunen som sådan, dvs. kommunekassen. Fremstillingen falder i to dele, nemlig dels de tilfælde, hvor et ansvar ikke kan placeres hos nogen enkelt person, de såkaldte anonyme fejl, og dels de tilfælde, hvor der i lovgivningen er hjemmel til at pålægge kollektive enheder - herunder kommuner - en bøde. Mens der i de førstnævnte tilfælde er tale om et erstatningsansvar, er der i de sidstnævnte tilfælde tale om et strafansvar.

2. Anonyme fejl.

2.1. Gældende ret.

Det offentliges erstatningsansvar følger i det væsentlige samme regler, som har udviklet sig i den almindelige (civilretlige) erstatningsret. En kommune kan ifalde erstatningsansvar i kraft af de almindelige erstatningsregler, når kommunen optræder som driftsherre, f.eks. i forbindelse med transport, hospitalsdrift osv. Derudover kan kommunen ifalde erstatningsansvar for handlinger, der er et led i kommunens myndighedsudøvelse.

Kommunen er en kollektiv enhed, der kun kan handle gennem andre. En skade forvoldt under udøvelsen af kommunal virksomhed, vil derfor i reglen være forårsaget af en eller flere kommunalt ansatte eller lignende.

Kommunerne bærer - som alle andre offentlige myndigheder - det samme arbejdsgiveransvar som private arbejdsgivere for de-

res ansattes skadegørende handlinger. Kommunens arbejdsgiveransvar støttes på reglen i Danske Lov 3-19-2 og kommer som nævnt til anvendelse, hvad enten skaden forvoldes i situationer, hvor det offentlige giver sig af med virksomhed af privatretlig natur, eller skaden indtræffer under udførelsen af offentligretlige funktioner. Arbejdsgiveransvaret er knyttet til det selvstændige retssubjekt kommunen. Den overordnede kommunalt ansatte er ikke ansvarlig efter Danske Lov 3-19-2 for sine underordnedes skadegørende handlinger.

Den grundlæggende ansvarsbetingelse efter dansk rets almindelige erstatningsregler er **culpa**, dvs. en uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom. Sammenfattende om offentlige myndigheders erstatningsansvar kan det imidlertid siges, at ansvarsbedømmelsen ikke så meget beror på en vurdering af individuel adfærd som på overvejelser om, hvilke krav der bør stilles til den offentlige virksomhed, som har medført skaden (jfr. Orla Friis Jensen i Forvaltningsret, Almindelige emner, 1979, side 382 f).

Enhver, der virker i kommunens tjeneste, kan påføre kommunen erstatningsansvar. Det gælder også i tilfælde, hvor der ikke består et kontraktsforhold, men hvor det kommunale hverv hviler på et valg. Også kommunalbestyrelsesmedlemmer kan altså i denne egenskab påføre kommunen erstatningsansvar (jfr. Poul Andersen i betænkning 214/959 om statens og kommunernes erstatningsansvar, side 60).

Kommunens arbejdsgiveransvar omfatter såvel skade forvoldt ved ansattes handlinger som ved ansattes undladelser.

Det ses af domstolenes praksis - og af den juridiske teori - at arbejdsgiveransvaret udstrækkes til anonyme og kumulerede fejl.

(Begrebet "tjenestefejl", som anvendtes i tidligere teori, svarer i alt væsentligt til anonyme og kumulerede fejl). Henning Skovgaard, Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 1983, s. 54.).

En fejl er anonym, når der er handlet culpøst, men hvor skadelidte ikke kan bevise, hvilken eller hvilke kommunalt ansatte, der har udvist den culpøse adfærd. Anonyme fejl kan navnlig forekomme, hvor flere arbejder tæt sammen i en specialiseret arbejdsproces, som f.eks. en operation på et sygehus. Kumulerede fejl taler man om, hvor ingen enkelt ansat har handlet uforsvarligt i den forstand, at han kan gøres ansvarlig efter culpareglen, men hvor en mindre brist hos flere ansatte tilsammen udløser en uagtsom adfærd i arbejdsgiverens (kommunens) virksomhed.

I praksis tegner kommunerne ofte forsikringer mod sådanne fejl, f.eks. fejl i skemaoplysninger fra kommunale registre og for skader, der overgår skoleelever og børn i daginstitutioner.

Det falder uden for denne betækningsrammer at gøre rede for, om en handling eller undladelse overhovedet falder inden for området af det offentliges erstatningsansvar. Man skal her henvise til den erstatningsretlige og forvaltningsretlige litteratur.

2.2. Udvalgets overvejelser.

Udvalget finder det rimeligt, at kommunkassen kan blive forpligtet i tilfælde, hvor en ansvarlig enkeltperson ikke kan findes. Begrundelsen herfor er dels et hensyn til den borger, som fejlen rammer, og dels, at det kan virke stødende og friste til modvillighed med hensyn til sagernes oplysning, hvis en kommune frifindes, når den ansvarlige ikke kan findes, men det i øvrigt er ubestridt, at der er begået fejl.

Udvalget er bekendt med, at justitsministeriet ikke har til hensigt at optage en udtrykkelig regel om ansvar for anonyme og kumulerede fejl i det forslag til lov om erstatningsansvar, som justitsministeren agter at fremsætte i indeværende folketingsår.

Udvalget har overvejet, om der desuagtet

er behov for at lovfæste specielt kommunernes ansvar for anonyme og kumulerede fejl. Da domspraksis på dette område ikke giver anledning til nævneværdig usikkerhed om retstilstanden, har udvalget ikke fundet, at der er grund til at søge en sådan ansvarsregel lovfæstet. Hertil kommer, at en eventuel ansvarsregel af denne karakter ikke naturligt hører hjemme i den kommunale styrelseslov, idet reglen som nævnt anses at gælde for alle offentlige myndigheder.

3. Ansvar for kommunen som kollektiv enhed.

3.1. Gældende ret.

I speciallovgivningen er der i adskillige love hjemlet straf af bøde for den, der overtræder bestemte regler i loven. Det tilføjes i et særligt stykke i disse straffebestemmelser, at såfremt overtrædelsen er begået af et aktieselskab, andelsselskab eller lignende, kan der pålægges selskabet som sådant bødeansvar. Sådanne regler er bl.a. almindelige i bygge- og miljølovgivningen, men kendes også andre steder, f.eks. i kildeskatteloven. Der kan f.eks. henvises til miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 3, vandforsyningslovens § 84, stk. 3, byggelovens § 30, stk. 5, kommuneplanlovens § 55, stk. 2, og kildeskattelovens § 77. Terminologien i de forskellige love er dog ikke helt ensartet. I byggeloven tales således også om anpartsselskaber, og ansvaret kan pålægges "virksomheden" som sådan. Trods den forskellige ordlyd er der dog ikke tilsigtet nogen realitetsforskel mellem bestemmelserne.

Det fremgår ikke klart af ordlyden af de nævnte bestemmelser, om kommuner kan ifalde ansvar i henhold til disse regler. Nogle landsretsdomme har imidlertid antaget, at kommuner er omfattet af ordene "eller lignende", og at kommunerne følgelig kunne straffes. Straffehjemlen omfatter dog kun kommunernes beslutninger og undladelser, når kommunen optræder på tilsvarende måde som private bygherrer, driftsherrer, grundejere eller arbejdsgivere. Derimod kan det ikke antages, at de pågældende bestem-

melser indeholder hjemmel til at straffe kommuner, når disse ved deres administration medvirker til, at der opstår ulovligheder i forbindelse med privates aktiviteter. En sådan kommunal "medskyld" i forbindelse med kommunens myndighedsudøvelse kan f.eks. opstå, hvis kommunalbestyrelsen har udstedt en ulovlig (bygge)tilladelse, eller hvis den undlader at skride ind mod en ulovlig aktivitet (f.eks. i henhold til miljølovgivningen). Mens ansvaret for anonyme fejl, jfr. afsnit 2, omfatter begge disse tilfældegrupper, må der med hensyn til bødeansvaret sondres mellem kommunen som bygherre/driftsherre og tilfælde, hvor kommunen begår fejl i sin almindelige myndighedsudøvelse.

Der foreligger ingen højesteretsdomme på området, og gældende ret kan derfor ikke anses for helt afklaret.

Fra retspraksis skal nævnes følgende landsretsdomme:

- "De falsterske kommuners Renholdningsselskab" (utrykt Østre Landsrets dom af 1. juli 1982).
- "Tønder-sagen" (U 1972, 801 VL).
- "Krik Vig-dommen" (U 1981, side 569 VL).

Krik Vig-sagens nærmere indhold og videre forløb, herunder indenrigsministeriets udtalelse i sagen, er nærmere omtalt nedenfor i kapitel V, afsnit 3.2.3.

I de to første sager blev henholdsvis et kommunalt fællesskab og en kommune dømt for overtrædelse af henholdsvis miljøbeskyttelsesloven og byggeloven. Domfældelsen skete ud fra bygherre/driftsherresynspunkter. I sagen om De falsterske kommuners Renholdningsselskab blev det anset for en skærpende omstændighed, at selskabet, som havde begået lovovertrædelsen, havde den offentlige miljøbeskyttelse som opgave. I Krik Vig-dommen blev det derimod antaget, at by- og landzoneloven ikke indeholdt tilstrækkelig hjemmel til at straffe en kommune ud fra medvirken-synspunkter. Den ulovlige handling var her foretaget af en privat bygherre, men i tillid til en ulovlig

byggetilladelse fra kommunen (myndighedsudøvelse).

3.2. Udvalgets overvejelser.

Baggrunden for reglerne om kollektive enheders bødeansvar er bl.a. at sikre, at et strafansvar kan pålægges, hvor det som følge af, at det strafbare forhold er begået af en kollektiv enhed, er umuligt eller vanskeligt med sikkerhed at afdække, hvilke personer inden for enheden, der konkret har begået det strafbare forhold. Det kan endvidere være formålet med reglerne at søge at hindre, at enheden opnår økonomisk fordel ved at overtræde lovgivningen. Medens det første formål normalt også vil være til stede i forhold til kommuner, der udøver virksomheden som driftsherrer, bygherre m.v., vil behovet for gennem bødestraf at afholde kommuner fra at søge at opnå økonomiske fordele normalt ikke være til stede. Også andre forhold gør, at kommunen som offentligretligt subjekt med politisk valgte beslutningstagere ikke uden videre fuldt ud kan sidestilles med privatretlige kollektive enheder. Udvalget finder derfor ikke, at reglerne om privatretlige sammenslutninger er egnede til en generel analogisk anvendelse. Det er dog ikke ensbetydende med, at kommuner ikke bør kunne ifalde et ansvar, men det bør efter udvalgets opfattelse i hvert enkelt tilfælde overvejes, om der er tilstrækkelig grund til at sidestille kommunen med andre kollektive enheder på det pågældende lovområde. F.eks. forekommer det rimeligt, at kommuner ligesom private kan ifalde ansvar for forurening eller for opførelse af et byggeri uden iagttagelse af de krævede sikkerhedsforanstaltninger. Derimod forekommer der at være en vis forskel på kommuner og private i relation til forsinket indbetaling af kildeskat. Mens den private arbejdsgivers forsinkede indbetaling ofte skyldes økonomiske vanskeligheder, og forsinkelsen derfor kan medføre en reel risiko for et tab for statskassen, vil der ikke foreligge en tilsvarende risiko ved kommunale forsinkelser, idet kommunen altid vil kunne fremskaffe det manglende be-

løb, i sidste instans eventuelt ved forøget skatteudskrivning.

Under alle omstændigheder forekommer det utilfredsstillende, at hjemlen for kommuners ansvar er uklar, idet kommuner som nævnt ikke er omtalt udtrykkeligt i strafferegierne, men kun af landsretspraksis fortolkes som omfattet af udtrykket "eller lignende".

Retshåndhævelsesudvalget har i sin betænkning (nr. 981/1983, afsnit 12.9. Udvalgets overvejelser vedrørende myndigheder som bygherrer/driftsherrer) nævnt, at det kan forekomme stødende, at man søger at gennemføre et ansvar mod kommuner, når dette ikke er tilfældet ved statslige overtrædelser. Det er imidlertid ikke muligt at rejse en strafbeslag mod staten (et ministerium) som kollektiv enhed. Retshåndhævelsesudvalget har derfor overvejet, om man skulle begrænse bødeansvarsreglerne til at gælde private kollektive enheder. Udvalget finder imidlertid, at det også kan være stødende, hvis kommuner på ganske tilsvarende måde som private overtræder lovgivningen, men reaktionen blot kan blive en påtale fra den centrale myndighed i stedet for en - for den private - følelig bøde. Udvalget peger desuden på, at fortolkningen af bødeansvarsreglerne til også at gælde kommunale myndigheder ikke hviler på en så klar og utvivlsom hjemmel, som man kunne ønske, samt at den begrundelse, der kan anføres for strafansvaret for private kollektive enheder, næppe er fuldt dækkende. Den videre overvejelse af problemerne henvises til indenrigsministeriets udvalg om ansvarsplacering i kommunestyret.

Spørgsmålet om myndighedsfejl behandles i retshåndhævelsesudvalgets betænkning i afsnit 13. Det er udvalgets opfattelse, at der i langt de fleste tilfælde er tale om småfejl, der begås tilfældigt, og her finder man ikke, at retshåndhævelsessynspunkter kan begrunde en øget indsats for forebyggelse af fejlene. Det ville let kunne føre til krav til personale-sammensætningen i de kommunale forvaltninger eller til overvejelser om hensigtsmæssigheden af den nuværende kommunestruktur. Spørgsmålet om sanktioner over for de

meget få grove fejl, der begås, overlades til indenrigsministeriets udvalg.

Ansvarsudvalget kan tilslutte sig de synspunkter, som er kommet til udtryk i retshåndhævelsesudvalgets betænkning. Udvalget skal på denne baggrund anbefale, at der i speciallovgivningen i det enkelte tilfælde tages udtrykkelig stilling til, om kommuner skal kunne ifalde ansvar efter tilsvarende regler som private kollektive enheder. I givet fald finder udvalget, at kommuner bør nævnes udtrykkeligt i strafferegierne. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at et strafansvar også bør gælde for kommunale fællesskaber, som er omfattet af § 60 i lov om kommunernes styrelse. Der henvises herom nærmere til kapitel VIII, afsnit 5.

Ansaret bør kun omfatte kommuner og kommunale fællesskaber i deres egenskab af bygherre/driftsherre/arbejdsgiver, dvs. tilfælde hvor kommunen eller fællesskabet optræder på lige fod med private.

Udvalget skal anbefale, at de pågældende fagministerier ændrer de relevante lovregler ved førstkommande lejlighed. En bestemmelse herom kunne eventuelt formuleres som foreslået af udvalget i kapitel XII, afsnit 3. Begrænsningen af ansvaret til bygherre/driftsherre-situationer bør omtales i bemærkningerne til en lovændring. Af lovtekniske grunde må det desuden nævnes, at der ikke kan slutes modsætningsvis til ældre love, hvor kommuner (endnu ikke) er omtalt udtrykkeligt.

Der kan nærmere henvises til kapitel XII med udvalgets forslag til lovændringer m.v.

Spørgsmål om, hvorvidt kommuner skal kunne ifalde ansvar og rammes af sanktioner i forbindelse med fejl ved deres myndighedsudøvelse, må afgøres efter den kommunale styrelseslovgivning. Der må herom henvises til kapitel III og V.

I de tilfælde, hvor kommunen som kollektiv enhed kan straffes, udredes en idømt bøde af kommunen. Spørgsmålet om at gøre regres mod kommunalbestyrelsens medlemmer for det "tab", som herved opstår for kommunen, behandles nedenfor i kapitel V, afsnit 3.2.3. og 4.2.3.

Kapitel V. Tilsynsmyndighedernes retlige reaktionsmuligheder over for de kommunalpolitiske organer.

1. Begrebsfastlæggelse m.v.

1.1. Begrebet "retslige reaktionsmuligheder".

Efter kommissoriet skal udvalget overveje de retlige reaktionsmuligheder over for ulovligheder i kommunestyret. Anvendelsen af begrebet "retlige" reaktionsmuligheder indebærer, at udvalget ikke skal beskæftige sig med eventuelle politiske reaktioner. På den anden side omfatter udtrykket "reaktionsmuligheder" mere end, hvad der traditionelt betegnes som sanktioner, idet det f.eks. også omfatter kritik eller "næser" fra folketingets ombudsmand. Når det er fundet praktisk at benytte det videregående udtryk, skyldes det, at de pågældende reaktioner i praksis i de fleste tilfælde vil have betydning for de kommunale myndigheders fremtidige handlemåde, og dermed virke normerende. Således vil de kommunale tilsynsmyndigheders vejledende udtalelser om forståelsen af den kommunale styrelseslovgivning næsten altid blive efterlevet af kommunalbestyrelserne, selvom de formelt ikke er retligt bindende. Tilsvarende kan det i praksis konstateres, at ressortmyndigheders udtalelser om deres lovgivning og henstillinger til de kommunale myndigheder om at efterleve lovgivningen i vid udstrækning efterkommes. Ombudsmandens og tilsynsmyndighedernes virksomhed medfører derfor i vidt omfang, at anvendelsen af sanktioner kan undgås. Tilsynsmyndighedernes og ombudsmandens fortolkning af gældende ret kan dog blive tilsidesat af domstolene under en eventuel retssag. Om forholdet mellem de kommunale tilsynsmyndigheder og sektormyndighederne henvises i øvrigt til afsnit 6.

Sanktioner er en vigtig del af de retlige reaktionsmuligheder. I strafferetten og privatreten er straf og erstatning de traditionelle sanktioner over for ulovligheder. Disse sanktioner anvendes også over for kommunale myndigheder, men herudover findes der i kommunalretten andre, særlige sanktioner (f.eks. annullation og tvangsbøder), som vil blive gennemgået nedenfor.

Det skal bemærkes, at tvangsbøder uden for kommunalretten normalt ikke betegnes som en "sanktion", da der ikke er tale om en straf, men om et retsmiddel, der har til formål at forebygge eller afværge ulovligheder. I denne betænkning anvendes ordet sanktion om tvangsbøder i overensstemmelse med den sædvanlige terminologi i kommunalretten.

Yderligere bemærkes, at også annullation har en anden betydning i kommunalretten end i den almindelige forvaltningsret. I denne betænkning anvendes kommunalrettens begreb. Der vil blive nærmere redegjort for begreberne ved gennemgangen af de enkelte sanktioner i KSL § 61, jfr. nedenfor i afsnit 3.

1.2. Tilsyn og overtilsyn.

I dette kapitel beskrives de reaktionsmuligheder, som de kommunale tilsynsmyndigheder kan benytte over for ulovligheder. Som indledning til denne gennemgang skal der gives en kort redegørelse for tilsynsbegrebets anvendelse på forskellige områder.

I den juridiske teori og i lovgivningen anvendes ordet *tilsyn* i forskellige betydninger. Der kan være tale om, at en myndighed fører tilsyn med borgernes og virksomhedernes overholdelse af lovgivningen. Eksempler

herpå findes inden for bygge- og miljølovgivningen og i arbejdstilsynet.

Der kan imidlertid også være tale om, at én myndighed fører tilsyn med en anden myndighed. Man sonderer her mellem det almindelige tilsyn og det specielle tilsyn.

Det almindelige tilsyn udøves af de kommunale tilsynsmyndigheder (indenrigsministeriet og tilsynsrådene) over for amtsråd og kommunalbestyrelser i overensstemmelse med den kommunale styrelseslovgivning.

Det specielle tilsyn betegnes ofte sektortilsynet eller det faglige tilsyn. Det udøves af de myndigheder, som administrerer det pågældende område, normalt i sidste instans af det pågældende ressort- eller fagministerium. Også andre myndigheder, f.eks. amtsrådene, har dog fået tillagt visse tilsynsopgaver. Det specielle tilsyn udøves især over for kommunalbestyrelser og amtsråd. Tilsynets omfang og indhold fastlægges i speciallovgivningen. F.eks. anvendes tilsynsbegrebet inden for sociallovgivningen normalt til at beskrive de kompetencenormer, der gælder i forholdet mellem de centrale sociale myndigheder (socialministeriet og de herunder hørende styrelser) og kommunalbestyrelser og amtsråd. Det skal dog tilføjes, at tilsynsbegrebet i sociallovgivningen også bruges om kommunalbestyrelser og amtsråds (drifts)tilsyn med kommunale og selvejende sociale institutioner.

Tilsynsbegrebets anvendelse i bygge- og miljølovgivningen er nærmere omtalt i retshåndhævelsesudvalgets betænkning (nr. 981/1983, afsnit 4). Begrebets anvendelse i sociallovgivningen undersøges for tiden i en arbejdsgruppe nedsat af socialministeriet med den opgave at beskrive reglerne om tilsyn og klageadgang og om fornødent fremsætte forslag til ændringer heri. Gruppen forventes at afslutte sit arbejde ved udgangen af 1983.

Undertiden anvendes begrebet *overtilsyn*. Således blev socialministeriets beføjelser i henhold til den sociale styrelseslovs § 22 tidligere betegnet som et overtilsyn, men betegnelsen er nu ændret til tilsyn. I bygge- og miljølovgivningen anvendes begrebet overtilsyn

kun i miljøbeskyttelseslovens § 55, men retshåndhævelsesudvalget henstiller, at betegnelsen også her ændres til tilsyn.

Retshåndhævelsesudvalget anvender i sin betænkning (afsnit 4.2. og 4.7.8.) ordet overtilsyn som en samlebetegnelse for de beføjelser og pligter, som efter udtrykkelige lovbestemmelser eller på andet retsgrundlag tilkommer navnlig den centrale ressortmyndighed. Udtrykket omfatter dog ikke det almindelige tilsyn med kommunalforvaltningen, som er hjemlet i den kommunale styrelseslovgivning. Efter retshåndhævelsesudvalgets opfattelse kan et overtilsyn siges at være indeholdt i bestemmelser, der henlægger visse beføjelser inden for et lovområde til en anden myndighed end den umiddelbare forvaltningsmyndighed. Det kan f.eks. dreje sig om hjemmel til at fastsætte nærmere regler, til at udstede pålæg eller til at overtage den umiddelbare forvaltningsmyndigheds kompetence i den enkelte sag. Herudover antages det helt generelt at være gældende ret, at den centrale myndighed på et lovområde har en retlig pligt til at følge udviklingen på det pågældende område.

I socialministeriets arbejdsgruppe om tilsyn og klageadgang benyttes betegnelsen "almindeligt overvågende tilsyn" om denne sidstnævnte form for overtilsyn, dvs. ministerens rettigheder og pligter med hensyn til at føre tilsyn inden for sit område.

Når udtrykket overtilsyn anvendes, markeres det herved, at overtilsynsmyndigheden skal føre tilsyn med, at den umiddelbare forvaltningsmyndighed (kommunalbestyrelse/amtsråd) udøver sit tilsyn med borgere og virksomheder lovligt/forsvarligt. Inden for sociallovgivningen er der dog i almindelighed ikke tale om et kommunalt tilsyn med borgerne, men om kommunale serviceydelser til borgerne.

Det skal understreges, at overtilsyn ikke indebærer noget over- og underordningsforhold. Et over- og underordningsforhold giver normalt den overordnede myndighed en række beføjelser, herunder fuld instruktionsbeføjelse over for den underordnede myndighed. I forholdet mellem statslige og

kommunale myndigheder kan de statslige myndigheder imidlertid kun træffe afgørelser, som er retligt bindende for kommunerne, hvis der foreligger en udtrykkelig lov hjemmel.

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at der er en betydelig uklarhed med hensyn til anvendelsen af begreberne tilsyn og overtilsyn, og at begreberne anvendes på delvis forskellig måde i teoretiske fremstillinger og inden for forskellige lovområder.

I denne betænkning bruges ordet tilsyn om de kommunale tilsynsmyndigheders udøvelse af beføjelser over for kommunalbestyrelserne, dvs. det almindelige kommunale tilsyn. I afsnit 6.5. om samspillet med andre myndigheder omtales dog også sektortilsynet, herunder det såkaldte overtilsyn.

Udvalget vil - ligesom retshåndhævelsesudvalget - fraråde, at overtilsynsbegrebet benyttes i lovgivningen. Det skyldes navnlig begrebets uklarhed, men også, at begrebet sprogligt forekommer uheldigt, fordi det kan lede tanken hen på et almindeligt over- og underordningsforhold.

1.3. Det almindelige tilsyn efter den kommunale styrelseslovgivning.

Udvalget skal efter sit kommissorium ikke beskæftige sig med problemer vedrørende tilsynets organisation, men alene med tilsynsmyndighedernes reaktionsmuligheder. Udvalget har dog fundet det nødvendigt at beskrive, hvad begrebet tilsynsmyndigheden dækker. Der skal derfor gives en kort oversigt over, hvorledes de kommunale tilsynsmyndigheder er organiseret efter gældende ret.

Efter KSL § 47 varetages tilsynet med amtskommunerne og med Frederiksberg kommune af indenrigsministeren. Tilsynet med de øvrige primærkommuner varetages af de for hver amtsrådsreds nedsatte tilsynsråd. Efter den københavnske styrelseslovs § 45 varetages tilsynet med Københavns kommune af indenrigsministeren. Endelig varetager indenrigsministeren tilsynet med hovedstadsrådets virksomhed i henhold til §

13 i lov om et hovedstadsråd (Lovbekendtgørelse nr. 204 af 7. maj 1981).

Den nuværende ordning med tilsynsråd blev etableret ved den nugældende styrelseslovs ikrafttræden i 1970. Der findes 14 tilsynsråd bestående af statsamtmanden som formand og derudover 4 amtsrådsmedlemmer, jfr. KSL § 48.

De nærmere regler om tilsynsmyndighederne findes i KSL kap. VI, mens reglerne om tilsynets indhold findes i kap. VII. Reglerne om tilsynet med Københavns kommune findes i KBH-lov kap. VII. I § 13 i loven om hovedstadsrådet er det anført, at KSL §§ 54-55, § 57, § 60 og § 61, stk. 1 og 2 om tilsynet med kommunalbestyrelsens virksomhed finder tilsvarende anvendelse på tilsynet med hovedstadsrådet.

Der består ikke noget almindeligt underordningsforhold mellem indenrigsministeren og tilsynsrådene, men ministeren har som øverste tilsynsmyndighed fået tillagt visse beføjelser i medfør af forskellige regler i KSL. Det indbyrdes forhold mellem indenrigsministeren og tilsynsrådene beskrives nærmere nedenfor i afsnit 6.2.

1.4. Forholdet mellem de kommunale tilsynsmyndigheder og andre myndigheder.

Som det er fremgået af de foregående afsnit, kan også andre administrative myndigheder end de kommunale tilsynsmyndigheder undertiden gribe ind over for ulovligheder i kommunestyret. En beskrivelse af sektormyndighedernes og ombudsmandens reaktionsmuligheder falder uden for udvalgets kommissorium. Der findes imidlertid visse berøringsflader mellem tilsynsmyndighedernes og sektormyndighedernes kompetencer, og et vist samspil er påkrævet for at få tilsynssystemet til at fungere. Dette samspil vil blive omtalt nedenfor i afsnit 6.

2. Oversigt over reaktionsmuligheder i gældende ret. Systematik.

Regler om sanktioner over for de kommunalpolitiske organer og deres medlemmers virksomhed findes flere steder:

- i den kommunale styrelseslov (§ 61 og § 66) og de tilsvarende regler i den københavnske styrelseslov (§ 48 og § 53a),
- i straffeloven, især 16. kapitel om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv,
- i speciallovgivningen (f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 83, byggelovens § 30, kommunepalanlovens § 55 og kildeskattelovens § 77 om bødeansvar for virksomheder og lign. samt bistandslovens § 22 om personer, der medvirker ved lovens administration),
- i den almindelige (til dels ulovbestemte) erstatningsret.

Udvalget har efter sit kommissorium og sin sammensætning ikke set det som sin opgave at gennemgå alle disse meget omfattende regelsæt, men har koncentreret sine undersøgelser om de særlige kommunalretlige aspekter.

Udvalget skal efter kommissoriet overveje både indholdet af de nugældende reaktionsmuligheder og mulighederne for at indføre nye sanktioner m.v., herunder bl.a. mulige ændringer i reglerne om strafansvar og erstatningsansvar.

I dette kapitel gennemgås de gældende regler om tilsynsmyndighedernes reaktionsmuligheder over for kommunalbestyrelsen og de øvrige kommunalpolitiske organer. Udvalgets overvejelser vedrørende mulighederne for at tillægge tilsynsmyndighederne nye sanktionsmuligheder over for de kommunalpolitiske organer vil blive gennemgået i det følgende kapitel (kapitel VI). Derefter følger i kapitel VII udvalgets overvejelser vedrørende mulige ændringer i de almindelige erstatningsretlige og strafferetlige regler.

Gennemgangen indledes med en redegørelse for og analyse af gældende ret og afsluttes med udvalgets overvejelser og forslag vedrørende de enkelte regelsæt.

Til sidst redegøres i et særligt afsnit for til-

synsmyndighedernes øvrige, til dels ulovbestemte reaktionsmuligheder.

3. KSL § 61.

Den vigtigste sanktionsregel i den kommunale styrelseslov er § 61 og den tilsvarende regel i den københavnske styrelseslovs § 48. § 61 har følgende ordlyd:

"§ 61. Tilsynsmyndigheden kan sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når beslutningen findes stridende mod lovgivningen.

Stk. 2. Dersom en kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen, herunder undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet, træffer tilsynsmyndigheden de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt bestemmelse om tvangsbøder. I fornødent fald kan tilsynsmyndigheden rejse sag ved domstolene om personligt ansvar for medlemmerne af kommunalbestyrelsen for den pågældende beslutning eller undladelse.

Stk. 3. Over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser kan indenrigsministeren bringe de i stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger til anvendelse."

Der henvises til følgende litteratur, der indeholder fortolkningsbidrag vedrørende § 61:

Ernst Andersen: Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen, 1941 ("Ernst Andersen").

Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret, 5. udg. 1965, især kap. XIV, C. ("Poul Andersen").

Preben Espersen: De kommunale beslutninger I, 1970, side 142-144, og II, 1973, s. 62 ff., ("Beslutninger I og II") samt Beslutning og Samtykke, 1974, s. 87 ff. ("Espersen").

Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, 2. del: Tilsynet med kommunerne, kap. II og III, side 222 ff. "Harder II")

Claus Haagen Jensen: Kommunalret, 1974, kap. V, E, side 74 ff. ("Haagen Jensen").

Endvidere vil der i det følgende blive hen-

vist til domspraksis og til indenrigsministeriets praksis på området.

Udvalget har ved sin gennemgang af § 61 fundet, at lovreglens ord på visse punkter giver anledning til tvivl. Endvidere har man konstateret, at der i de teoretiske fremstillinger og i praksis indlægges visse begrænsninger og betingelser for bestemmelsens anvendelse, som ikke kan læses direkte ud af ordlyden, men som støttes på bestemmelsens forarbejder. Udvalget har derfor fundet det relevant at foretage en gennemgang af forarbejderne til de tidligere og de nugældende kommunale styrelseslove for at undersøge, om der af lovenes forarbejder kan udledes fortolkningsbidrag vedrørende reglens rækkevidde. Resultatet af udvalgets undersøgelse er optrykt som bilag 1 til denne betænkning. Udvalgets analyse og vurdering af forarbejderne er endvidere indarbejdet i dette afsnit i det omfang, de kan tjene som fortolkningsbidrag.

Ved gennemgangen af § 61 vil der først blive redegjort for de generelle *betingelser* for reglens anvendelse, som enten fremgår direkte af lovteksten eller som ifølge forarbejderne eller fast praksis kan indfortolkes. Derefter gennemgås de enkelte *sanktioner*, som omtales i § 61, og deres anvendelsesområde, herunder eventuelle særlige betingelser eller begrænsninger.

3.1. Betingelser for at anvende § 61.

3.1.1. Ulovlighed.

Den grundlæggende betingelse for at anvende § 61 er, at der foreligger en ulovlig beslutning eller undladelse fra kommunalbestyrelsens side, jfr. § 61, stk. 1: "beslutningen findes stridende mod lovgivningen" og § 61, stk. 2: "handlet i strid med lovgivningen, herunder undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet".

Det har været omtvistet, om udtrykket "lovgivning" kun omfatter formel, skreven lov og forskrifter udstedt i henhold til lov, eller om udtrykket tillige dækker uskreven ret.

I den juridiske teori (Haagen Jensen (side 81f) og Ernst Andersen (side 177-80 og 1680)), har det tidligere været antaget, at der kun kan idømmes tvangsbøder ved overtrædelse af formel lov. Denne snævre forståelse af udtrykket findes også i bemærkningerne til KSL § 61, stk. 2, om tvangsbøder. Højesteret har imidlertid for nylig (U 1981, 637 H) antaget, at ordet lovgivning i § 61, stk. 1, sigter til gældende ret i almindelighed. Højesteret tog ikke stilling til udtrykkets anvendelse i § 61, stk. 2. Højesterets forståelse af udtrykket er i overensstemmelse med indenrigsministeriets opfattelse, som er tilkendegivet i en række udtalelser og afgørelser.

Det kan herefter anses for gældende ret - i hvert fald i relation til § 61, stk. 1, men formentlig også i relation til § 61, stk. 2 - at tilsynsmyndigheden kan gribe ind over for en kommunalbestyrelse, både når den handler i strid med skreven ret, og når den handler i strid med almindelige retsgrundsætninger, f.eks. lighedsgrundsætninger eller grundsætningen om magtfordrejning. Tilsynsmyndigheden kan også behandle klager over, at de almindelige forvaltningsretlige regler og principper ikke er efterlevet, ligesom tilsynsmyndigheden kan gribe ind over for procedurefejl.

3.1.2. Klarhed.

Det har længe i indenrigsministeriets praksis været antaget, at tilsynsmyndigheden kun kan træffe foranstaltninger over for en kommunalbestyrelse, hvor der ikke er rimelig tvivl om, at lovgivningen er tilsidesat. Dette har for så vidt angår tvangsbøder direkte støtte i lovens forarbejder.

Folketingets ombudsmand har i forbindelse med en konkret sag om inhabilitet (FOB 1977, s. 242 ff) udtalt, at der efter hans opfattelse hverken i § 61, stk. 1's formulering eller i dens forarbejder er holdepunkter for den opfattelse, at annullation af afgørelser, der findes ulovlige, kun kan eller kun bør ske i tilfælde, hvor ulovligheden er klar, og at en sådan indskrænkende fortolkning ikke forekommer ubetænkelig ud fra retssikkerhedshensyn. Ombudsmanden accepterede, at

man må vise tilbageholdenhed med at anvende annullationsbeføjelsen, hvis tilsynets afgørelse beror på faktiske forhold og ujuridiske vurderinger, hvorom der ikke er klarhed. Med hensyn til (rene) retsspørgsmål mente ombudsmanden ikke, at man kan fastholde klarhedskriteriet, i hvert fald ikke for så vidt angår fortolkningen af den kommunale styrelseslov, hvor indenrigsministeriet har en dobbeltfunktion som tilsynsmyndighed og sektorministerium. Ombudsmanden fremhævede dog også, at en tilsynsmyndighed er beføjet til ud fra saglige hensyn at undlade at annullere en ulovlig afgørelse, idet tilsynsmyndigheden kan foretrække at henskyde afgørelsen til domstolene.

For så vidt angår tvangsbøder har klarhedskriteriet ikke været genstand for diskussion.

Gældende ret kan på denne baggrund ikke anses for helt utvivlsom.

3.1.3. *Bevistvivl.*

Som nævnt ovenfor i afsnit 3.1.2. kan tilsynsmyndigheden kun anvende sanktioner, når der foreligger fornøden klarhed, herunder fornøden klarhed med hensyn til de faktiske omstændigheder i sagen. Det skal derfor kort beskrives, hvilke muligheder tilsynsmyndigheden har for at klarlægge det faktiske handlingsforløb og dermed fjerne eventuelle bevis tvivl.

For tilsynsmyndigheden gælder som for andre offentlige myndigheder en officialmaxime, d.v.s. en pligt til at søge sagen tilstrækkeligt oplyst. Kommunalbestyrelsen har pligt til at afgive oplysninger og fremkomme med redegørelser om konkrete sager i det omfang, tilsynsmyndigheden ønsker det. Endvidere må kommunalbestyrelsen have pligt til at afgive alle akter vedrørende den aktuelle sag til tilsynsmyndigheden. (Der kan herom henvises til FOB 1978, s. 504 ff). Til fremtvingelse af oplysninger fra kommunalbestyrelsen råder tilsynsmyndigheden over de sædvanlige tvangsmidler, herunder om fornødent tvangsbøder.

Der er ikke i styrelsesloven taget stilling til, hvilke skridt tilsynsmyndigheden i øvrigt kan

foretage med henblik på at klarlægge de faktiske forhold i en sag og efterprøve rigtigheden af de til tilsynsmyndigheden afgivne oplysninger.

Tilsynsmyndighederne må være beføjet til at gennemgå kommunens journaler og arkiver eller efterse originalakter, f.eks. kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, for at kontrollere afgivne oplysninger eller indsendte afskrifters rigtighed og fuldstændighed.

Tilsynsmyndigheden må også kunne indhente udtalelser og føre samtaler med andre end den samlede kommunalbestyrelse med henblik på at opklare en sags faktiske omstændigheder.

Der er imidlertid ikke i lovgivningen foreskrevet nogen almindelig pligt for enkeltmedlemmer af kommunalbestyrelsen eller kommunalt ansatte til at udtale sig over for tilsynsmyndigheden. Heraf følger, at der ikke er nogen mulighed for direkte at fremtvinge en fyldestgørende erklæring fra f.eks. et kommunalbestyrelsesmedlem, som ikke vil afgive oplysninger eller deltage i en samtale.

Tilsynsmyndigheden har således f.eks. ikke mulighed for selv at afhøre et kommunalbestyrelsesmedlem under vidneansvar. Mere indirekte kan der imidlertid undertiden indtræde, hvad der kan betegnes som en art "processuel skadevirkning", hvis et kommunalbestyrelsesmedlem undlader at fremkomme med oplysninger til brug for en stillingtagen til, om vedkommende har handlet ulovligt eller uforsvarligt. Hvis tilsynsmyndigheden i sådanne tilfælde mener, at omstændighederne peger herpå, kan tilsynsmyndigheden ud fra sin formodning om, at den pågældende har handlet ulovligt eller uforsvarligt, gøre personligt ansvar gældende mod medlemmet ved domstolene i medfør af KSL § 61, stk. 2, 2. pkt.

En klager kan i sin egenskab af part have krav på at udtale sig over for tilsynsmyndigheden. En klager vil dog ikke altid være part i sagen. Dette må afgøres ud fra de almindelige forvaltningsretlige regler om, hvornår en klager har retsstilling som part.

Tilsynsmyndigheden må ved behandlingen

af en sag lægge de af kommunalbestyrelsen og andre, f.eks. klagere, afgivne erklæringer om det faktiske handlingsforløb til grund i det omfang, hvori disse erklæringer ikke fremkalder tvivl herom.

Da tilsynsmyndigheden ikke har hjemmel til at foranstalte vidneførsel, kan det imidlertid i sjældne tilfælde forekomme, at tilsynsmyndigheden må opgive at klarlægge de faktiske omstændigheder i en sag, fordi der foreligger ufuldstændige eller modstridende oplysninger. I sådanne tilfælde kan tilsynsmyndigheden ikke anvende § 61, men sagens opklaring må i givet fald overlades til domstolene.

Under en sag ved domstolene vil et kommunalbestyrelsesmedlem, hvis den pågældende fortsat nægter at udtale sig, kunne blive udsat for en processuel skadevirkning i henhold til retsplejeloven, hvis medlemmet er part i sagen. Hvis medlemmet ikke selv, men en anden er part i sagen, kan medlemmet blive pålagt vidnepligt. Der vil ligeledes kunne fremtvinges vidneudsagn, hvis der bliver tale om at gøre et strafferetligt ansvar gældende.

3.1.4. *Privatretlige krav.*

Som nævnt i afsnit 3.1.1. kan tilsynsmyndigheden gribe ind over for kommunalbestyrelser, der handler i strid med "lovgivningen".

Efter § 61's ordlyd synes enhver overtrædelse af lovgivningen at være omfattet. Det er imidlertid fast antaget i teori og praksis, at tilsynets tvangsbeføjelser ikke kan anvendes til gennemtvangelse af krav, der grunder sig på privatretlige forpligtelser, f.eks. udbetaling af et tilgodehavende ifølge en kontrakt eller ret til fortsættelse af et lejemål, hvis gennemtvangelse forudsætter, at tilsynsmyndigheden skal tage stilling til kravet. Denne indskrænkende fortolkning af bestemmelsen fremgår af bemærkningerne til KSL 1968, hvorefter § 61-sanktionerne kun kan anvendes, når kommunalbestyrelsen handler i strid med sine "offentlige funktioner" eller med bestemmelser af "offentlig interesse". Fortolkningen har støtte helt tilbage i forarbej-

derne til de første kommunale styrelseslove fra 1867/68.

Privatretlige krav må derfor gøres gældende ved domstolene. Begrundelsen er, at kommunalbestyrelsen i disse tilfælde ikke udøver offentligretlig myndighed, men handler på lige fod med private, der indgår retshandler, og derfor må behandles efter samme regler. (Se Harder II, side 249, og kommenteret styrelseslov, 5. udg. 1981, side 189, samt Ernst Andersen, side 177 f og 296 *if*).

Et andet problem er, at grænsen mellem offentlig ret og privat ret ikke kan anses for helt skarp, men at den tværtimod udviskes mere og mere. Der vil derfor forekomme grænsetilfælde, hvor det er tvivlsomt, om tilsynsmyndigheden kan anvende § 61. I de fleste tilfælde vil det dog være klart, om et krav er af privatretlig eller offentligretlig karakter.

3.7.5. *Uoverensstemmelser med de ansatte.*

Indenrigsministeriet har i sin seneste praksis flere gange udtalt (se f.eks. skrivelser af 25. marts 1981, 1. k. j.nr. 1981/1090-74, og 9. juli 1982, 1. k. j.nr. 1981/123/0500-8), at de kommunale tilsynsmyndigheder i almindelighed ingen beføjelser har til at afgøre uoverensstemmelser mellem en kommunalbestyrelse og dennes ansatte vedrørende fortolkningen af tjenstemandsvedtægter, overenskomster og lignende. Tilsynsmyndigheden vil alene kunne gribe ind, hvis kommunalbestyrelsen handler i strid med lovgivningen eller almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, f.eks. lighedsgrundsætninger eller retsgrundsætningen om, at en kommune ikke må forfølge ulovlige formål (magtfordrejning).

Baggrunden for denne begrænsning af § 61 må først og fremmest søges i, at tjenstemandsvedtægter og overenskomster m.v. normalt indeholder særlige regler om behandling af disse sager, f.eks. regler om procedurer ved afskedigelser, og at der typisk er særlige instanser, som skal tage sig af disse spørgsmål. Tilsynsrådene er efter deres sammensætning heller ikke særlig velegnede til at

bedømme disse ret specielle spørgsmål. I hvert fald uden for tjenestemandsområdet kan endvidere henvises til, at de pågældende uoverensstemmelser må anses for at være af privatretlig karakter, og der er for så vidt tale om en undergruppe af de krav, der er nævnt i afsnit 3.1.4.

3.1.6. Anden mulighed for anfægtelse/ privat søgsmålskompetence.

Hovedformålet med § 61 har været at sikre det offentliges kontrol med, at kommunalbestyrelserne overholder den lovgivning, der gælder for kommunerne. Det har derfor været hævdet i teorien (Ernst Andersen, side 170 og side 178), at § 61-beføjelserne kun kan benyttes, hvis den private ikke har mulighed for på anden måde at anfægte en kommunal beslutning, f.eks. ved sagsanlæg. Denne opfattelse kan imidlertid i hvert fald ikke længere anses for at være gældende ret. Det må anses for anerkendt i teori og praksis, at tilsynsmyndigheden også skal varetage den enkelte borgers interesse i en lovlig kommunal forvaltning (Se Harder II, side 257-258). I indenrigsministeriets praksis er det f.eks. antaget, at tilsynsmyndighederne kan anvende sanktioner over for en kommunalbestyrelses tilsidesættelse af offentlighedslovens regler om aktindsigt (indenrigsministeriets skrivelse af 25. marts 1977, 1. k. j.nr. 1976/101-79).

3.2. Sanktioner.

Når det er konstateret, at betingelserne for at gribe ind efter § 61 er opfyldt, "træffer tilsynsmyndigheden de nødvendige foranstaltninger ...", jfr. § 61, stk. 2. Formuleringen indebærer, at tilsynsmyndigheden har pligt til at vurdere, hvilken reaktion der må anses for påkrævet. Samtidig indebærer styrelseslovens ordvalg, at tilsynsmyndigheden står frit med hensyn til valget af, hvilke foranstaltninger den i det enkelte tilfælde vil gribe til over for en kommunalbestyrelse, der handler ulovligt. Man kan alene fastslå, at det er tilsynsmyndighedens opgave at modvirke ulovligheder, og at den herunder må

vælge de foranstaltninger, som i den givne situation anses for mest hensigtsmæssige. (Se Harder II, side 257).

Ombudsmanden har i den tidligere omtalte sag (FOB 1977, s. 242 ff) udtalt, at der utvivlsomt er tilfælde, hvor tilsynsmyndighederne har annullationspligt, men det er ikke muligt på forhånd udtømmende at beskrive disse tilfælde.

§ 61 nævner udtrykkeligt 3 typer af sanktioner, som tilsynsmyndighederne kan anvende: Annullation, tvangsbøder og personligt ansvar. Formålet med annullation er at standse udførelsen af en ulovlig beslutning. Tvangsbøder har til formål at tvinge kommunalbestyrelsen til at træffe en beslutning, som skal træffes for at overholde lovgivningen, og det personlige ansvar skal modvirke ulovligheder, som er bragt til udførelse.

De 3 sanktioner omtales nærmere nedenfor.

3.2.1. Annullation, jfr. § 61, stk. 1.

3.2.1.1. Begreb.

I forvaltningsretten betegner annullation normalt en tilsidesættelse af en ugyldig forvaltningsakt, som er anfægtelig, d.v.s. at ugyldigheden først indtræder, når en dertil kompetent myndighed har udtalt, at forvaltningsakten er ugyldig.

I § 61 betegner annullation alene en tilsidesættelse af kommunalbestyrelsens beslutning, medens der intet siges om de efterfølgende handlinger, hvorved beslutningen gennemføres, dvs. får retsvirkninger udadtil. En beslutning er gennemført, når der er givet individuel (men ikke nødvendigvis skriftlig) meddelelse til modtageren fra et kompetent organ. Det kan f.eks. ske i form af en forvaltningsakt - f.eks. en tilladelse eller et påbud - eller i form af en kontrakt eller en ansættelsesskrivelse m.v. Det er derimod ikke tilstrækkeligt, at modtageren har hørt om beslutningen, f.eks. i kommunalbestyrelsens møde eller fra et kommunalbestyrelsesmedlem eller ved omtale i pressen.

Sondringen mellem beslutning og gennem-

førelse er mulig, fordi der er et tidsinterval mellem et kollektivt organs beslutning og de efterfølgende gennemførelses handlinger, hvorved beslutningen får retsvirkninger udadtil.

Det har ingen mening at tale om annullation af undladelser. Derimod kan en beslutning om ikke at ville foretage sig noget annulleres, hvis kommunalbestyrelsen har pligt til at træffe en beslutning. I så fald kan det være påkrævet at kombinere annullationen med tvangsbøder. I de ældre kommunale love var det udtrykkeligt anført, at man kunne annullere en beslutning, der gik ud på at "nægte opfyldelsen af en kommunen påhvillende pligt".

3.2.1.2. *Virkning.*

Virkningen af en annullation er alene, at beslutningen betragtes som ikke truffet. Tilsynsmyndigheden har ingen mulighed for at sætte en anden beslutning i stedet for den annullerede. Dette fremhæves i bemærkningerne til KSL 1968.

Annullationen retter sig mod kommunalbestyrelsens beslutning. Beslutninger truffet af borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne i henhold til KSL § 31 må også kunne annulleres. Det har i hidtidig teori været antaget, at tilsynsmyndigheden ikke kan annullere en beslutning, der er truffet af et udvalg, en udvalgsformand eller en medarbejder i den kommunale forvaltning, men at tilsynsmyndigheden i sådanne tilfælde må pålægge kommunalbestyrelsen at få beslutningen tilsidesat, hvad der ikke er det samme som en annullation. Der findes ingen praksis, der belyser spørgsmålet. Gældende ret kan derfor næppe anses for afklaret.

Annullationen hindrer kommunalbestyrelsen i at træffe dispositioner til efterlevelse af den annullerede beslutning. Som eksempler kan nævnes annullation af en beslutning om midlertidig indkaldelse af stedfortræder, eller af en beslutning om ulovlig anvendelse af kommunale midler. I begge tilfælde må kommunalbestyrelsen tage skridt til at standse udførelsen af beslutningen. Det kan f.eks.

ske ved at standse et brev i forvaltningen inden afgang.

Spørgsmålet om lovligheden af en annullation kan indbringes for domstolene. Det fritager dog ikke kommunalbestyrelsen for foreløbigt at rette sig efter annullationen, jfr. grundlovens § 63.

3.2.1.3. *Sondringen mellem annullation i henhold til § 61 og ugyldige forvaltningsakter m.v.*

Det er en betingelse for annullation, at beslutningen ikke er gennemført. Denne indskrænkning i annullationsretten har støtte både i forarbejderne til den gældende § 61, stk. 1, og i de tidligere kommunale styrelseslove. Der kan henvises til bilag 1, afsnit 2.2.1. Begrænsningen har stedse været fastholdt i indenrigsministeriets praksis.

Hvis kommunalbestyrelsens beslutning allerede er gennemført, har annullation da heller ikke megen mening. Annullation af kommunalbestyrelsens beslutning medfører nemlig ikke, at den efterfølgende forvaltningsakt, kontrakt eller lignende automatisk bortfalder. I sådanne tilfælde kan tilsynsmyndigheden ikke gribe ind, men må henvise en klager til at rette henvendelse til en eventuel klagemyndighed, f.eks. amtsrådet eller et ministerium. Denne myndighed må herefter vurdere, om den foreliggende ulovlighed ved kommunalbestyrelsens beslutning skal medføre, at den efterfølgende forvaltningsakt m.v. bliver ugyldig. Det administrative klagesystem giver klagemyndigheden beføjelse til at konstatere, om der foreligger ulovlighed og ugyldighed, og dernæst til som konsekvens heraf at tilsidesætte (ophæve eller annullere) forvaltningsakten og eventuelt sætte en anden afgørelse i stedet (omgørelse). Klagemyndighederne har således videregående beføjelser end tilsynsmyndighederne.

Selvom der foreligger en ulovlighed (retlig mangel) ved kommunalbestyrelsesbeslutningen, f.eks. inhabilitet eller manglende overholdelse af høringspåbud, er det ikke sikkert, at den efterfølgende forvaltningsakt bliver ugyldig. Efter forvaltningsrettens ugyldighedslære kræves der for det første

yderligere, at den foreliggende mangel anses for tilstrækkelig væsentlig. For det andet vil der kunne foreligge så tungtvejende modstående hensyn, at det ikke vil være rimeligt at erklære forvaltningsakten for ugyldig. Det kan navnlig være et hensyn til den borger, som har modtaget en begunstigende forvaltningsakt i god tro.

Hvis myndigheden ud fra de lige nævnte hensyn beslutter, at forvaltningsakten skal blive stående som gyldig, vil en annullation af den til grund liggende kommunalbestyrelsesbeslutning være uden betydning. Selv om forvaltningsakten opretholdes som gyldig, kan der imidlertid opstå spørgsmål om at gøre erstatningsansvar gældende mod de medlemmer, som er ansvarlige for beslutningen.

Hvis forvaltningsakten erklæres ugyldig, kan det komme på tale at anvende andre sanktioner end annullation over for kommunalbestyrelsens medlemmer, især hvis der herved er påført kommunekassen et tab. Det kan f.eks. tænkes ved udbetaling af et ulovligt tilskud, eller ved at en borger får et erstatningskrav, fordi han ikke opnår den retsstilling, som han kunne forvente. Men også i disse tilfælde vil en annullation af kommunalbestyrelsens beslutning være uden betydning.

Konklusionen bliver således, at en annullation kan sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, inden den er gennemført eller omsat i handling, medens man må henvise til at fremsætte ugyldighedsindsigelse mod den efterfølgende forvaltningsakt m.v., når beslutningen er omsat i handling.

Der vil ikke altid være en klagemyndighed, som kan vurdere, om ugyldighed skal indtræde. I sådanne tilfælde må ugyldighedsspørgsmålet overlades til domstolenes afgørelse.

I tilfælde, hvor der er tale om overtrædelse af den kommunale styrelseslovgivning, er indenrigsministeriet ressortmyndighed og kan som sådan afgive en vejledende *udtalelse* om sin retsopfattelse, herunder om ulovligheden og eventuelt også om, hvorvidt den foreliggende ulovlighed kan antages at have

betydning for forvaltningsaktens gyldighed. Indenrigsministeriet er imidlertid ikke klagemyndighed og kan derfor ikke træffe *afgørelse* om gyldighedsspørgsmålet. Ministeriet kan som tilsynsmyndighed henstille til kommunalbestyrelsen at ændre en afgørelse, men hvis kommunalbestyrelsen er uenig i ministeriets retsopfattelse, kan den endelige afgørelse af gyldighedsspørgsmålet kun træffes af en eventuel klagemyndighed eller af domstolene.

Da beslutninger, som træffes af en kommunalbestyrelse, typisk vil blive bragt til udførelse inden for relativt kort tid, vil tilsynsmyndigheden i de fleste tilfælde først få kendskab til den ulovlige beslutning efter udførelsen. Annullationsbeføjelsens anvendelsesområde er derfor i praksis meget begrænset.

3.2.1.4. Sondringen mellem nullitet og anfægtelighed.

I forvaltningsretten sondres mellem to forskellige slags ugyldighed: Nullitet og anfægtelighed. Hvis en forvaltningsakt er anfægtelig, indtræder ugyldighed først, når en kompetent myndighed har udtalt, at forvaltningsakten er ugyldig. Derimod er ugyldigheden absolut, når forvaltningsakten er en nullitet, d.v.s. at forvaltningsakten kan tilsidesættes af enhver. Nullitet foreligger, når den retlige mangel ved forvaltningsakten er åbenbar og/eller grov, mens hovedreglen i alle andre tilfælde er anfægtelighed.

I relation til § 61 kan det også forekomme, at en kommunalbestyrelses beslutning er behæftet med en så grov eller åbenbar mangel, at den er en nullitet. I sådanne tilfælde er tilsynsmyndighedens annullation ikke en nødvendig forudsætning for, at beslutningen bliver ugyldig, men det kan alligevel være praktisk af ordensmæssige grunde, at tilsynsmyndigheden udtrykkeligt konstaterer, at der foreligger ugyldighed. Nullitet eter vil dog kun forekomme sjældent.

Hvis en kommunalbestyrelses beslutning, som er en nullitet, er bragt til udførelse, må det afgøres ud fra den almindelige ugyldighedslære, som er omtalt i afsnit 3.2.1.3., om

den efterfølgende forvaltningsakt ra. v. bliver ugyldig eller ej. Ugyldighed må dog i sådanne tilfælde antages at indtræde relativt hyppigt, idet der som oftest vil være tale om en væsentlig (grov) mangel, som er så åbenbar, at modtageren ikke kan være i god tro.

3.2.1.5. *Ugyldighed/Annulation ex tunc eller ex nunc.*

Med hensyn til anfægtelige forvaltningsakter sondres i forvaltningsretten mellem ugyldighed ex tunc, d.v.s. fra forvaltningsaktens udstedelse, og ugyldighed ex nunc, hvor ugyldigheden først indtræder på det tidspunkt, hvor forvaltningsakten erklæres for ugyldig. Sondringen har således betydning for gyldigheden af de retsakter, som i kraft af forvaltningsakten er kommet til eksistens i tidsrummet mellem forvaltningsaktens udstedelse og ugyldighedserklæringen.

Denne sondring får ingen betydning i relation til annulation efter § 61, idet denne annulation kun kan anvendes, inden kommunalbestyrelsens beslutning er bragt til udførelse. I forvaltningsrettens terminologi vil der således altid være tale om annulation ex tunc.

(Der kan henvises til Harder II, side 268 og side 277-285 samt til Poul Andersen, side 266-268 om ugyldighedslæren og side 272 ff om nullitet og anfægtelighed).

3.2.2. *Tvangsbøder, jfr. § 61, st k. 2, 1. pkt.*

3.2.2.1. *Begreb og anvendelsesområde.*

Tvangsbøder er et pressionsmiddel, der pålægges for at gennemtvinge en ved et offentligretligt direktiv beskrevet tilstand, typisk gennem foretagelsen af visse positive handlinger fra den forpligtedes side. Tvangsbøden tager således sigte på at overvinde den forpligtedes uvilje mod at gennemføre en forpligtelse. Afhænger efterlevelsen af det forvaltningsretlige direktiv derimod helt eller i overvejende grad af forhold, der ligger uden for den pågældendes rådighed, vil det ikke have noget formål at pålægge tvangsbøder.

Tvangsbødens karakter af et pressionsmiddel - til forskel fra almindelig bødestraf - fremgår endvidere af, at der efter retspraksis kan fastsættes tvangsbøder uafhængig af om betingelserne for straf er til stede. Det fremgår forudsætningsvis af retsplejelovens § 997, stk. 3, at tvangsbøde kan pålægges ved siden af bøde for overtrædelse af det pågældende påbud. Men tvangsbøder kan også pålægges, selv om der sker frifindelse for straf, f.eks. på grund af manglende tilregnelser, eller fordi strafansvaret er forældet. Den almindelige bøde er altså en sanktion for en allerede begået lovovertrædelse, mens tvangsbøden tager sigte på at modvirke en fortsat overtrædelse.

Tvangsbøder pålægges som en daglig bod af et bestemt beløb, der skal betales, indtil kommunalbestyrelsen opfylder sine forpligtelser, hvilket typisk vil ske ved, at kommunalbestyrelsen genoptager sagen og træffer en lovlig beslutning. Hovedområdet for anvendelse af tvangsbøder er de ulovlige undladelser, idet ulovlige beslutninger kan annulleres, hvorefter der kan gives pålæg om at træffe en anden lovpligtig beslutning under trussel om tvangsbøder.

Det skal bemærkes, at pligtmæssige afgørelser især forekommer på områder, hvor der ifølge lovgivningen er henlagt kompetence til kommunalbestyrelsen til at træffe afgørelse i offentlige retsforhold, som vedrører borgerne. Som eksempler på områder, hvor der er henlagt en sådan forvaltningsmyndighed til kommunalbestyrelsen, kan nævnes byggelovgivningen, miljølovgivningen og planlovgivningen. Mere konkret kan nævnes udstedelse af byggetilladelser og tildeling af boligsikring (som borgeren har krav på, hvis betingelserne er opfyldt).

Tvangsbøder rettes mod det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem personligt. Tvangsbøder kan dog kun anvendes til gennemtvingelse af pligter, der påhviler kommunalbestyrelsen, men derimod ikke til at gennemtvinge pligter, som påhviler det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, f.eks. mødepligt og tavshedspligt. Hvis kommunalbestyrelsen på grund af et eller flere medlemmers udebliven

hindres i at træffe en beslutning, som den har pligt til at træffe, kan tvangsbøder dog komme på tale, og hvis kommunekassen ligger et tab ved, at den pligtige beslutning ikke kan træffes rettidigt, kan der blive tale om erstatningsansvar, jfr. herom nedenfor i afsnit 3.2.3. Indirekte kan der således blive tale om at anvende sanktioner til gennemtvangelse af mødepligt i visse tilfælde. Spørgsmålet om sanktioner over for de enkelte medlemmer behandles i øvrigt nærmere nedenfor i kapitel VI, af snit 2.5. Tvangsbøder kan kun pålægges de kommunalbestyrelsesmedlemmer, som har medvirket til den ulovlige undladelse, herunder eventuelt medlemmer, som har undladt at stemme (jfr. nærmere herom i kapitel III, afsnit 3.2.).

Tvangsbøder er ingen strafsanktion, men har til formål at skabe en økonomisk pression, som er tilstrækkelig til, at kommunalbestyrelsen bringer det ulovlige forhold til ophør. Tvangsbøder må anses for et relativt hurtigt virkende retligt pressionsmiddel. Der kan i praksis navnlig være behov for at anvende tvangsbøder i tilfælde, hvor man ikke kan afvente en domstolsafgørelse. På grund af indgrebets alvorlige karakter vil det typisk kun blive anvendt, når tilsynsmyndigheden anser lovstridigheden for grov.

Spørgsmål om lovligheden af at idømme tvangsbøder kan indbringes for domstolene. I de få tilfælde, der har foreligget i praksis, har tilsynsmyndigheden valgt at sætte tvangsbøderne i bero, når sagen blev indbragt for domstolene.

3.2.2.2. De nærmere regler om tvangsbødernes anvendelse.

Der er ingen generelle regler om behandlingen af tvangsbøder.

Indsigelser mod tvangsbøder fastsat af en forvaltningsmyndighed kan i almindelighed ske ved rekurs til den højere forvaltningsmyndighed. Sagen kan endvidere indbringes for domstolene i medfør af grundlovens § 63 om domstolsprøvelse af øvrighedsmyndighedens grænser. Spørgsmålet om domstolsprø-

velse kan eventuelt også rejses i forbindelse med tvangsbødens inddrivelse ved udlæg (altså i fogedretten) eller ved fastsættelse af forvandlingsstraf (der som anført nedenfor skal ske ved kriminalretten). Domstolsprøvelsen efter grundlovens § 63 omfatter ethvert spørgsmål om lovmæssigheden af afgørelsen.

I overensstemmelse med, hvad der gælder for tvangsbøder fastsat ved dom, antages de af særmyndigheder fastsatte tvangsbøder på tilsvarende måde at tilfalde statskassen, medmindre der undtagelsesvis skulle være fastsat andre regler.

Om inddrivelse af tvangsbøder findes der regler i § 17 i ikrafttrædelsesloven til straffeloven, hvorefter det beløb af (tvangs-)bøden, som ikke betales eller indkommer ved inddrivelse gennem udpantning efter vedkommende myndigheds begæring, bliver at afsone efter reglerne om straf af hæfte. § 17, stk. 2, indeholder nærmere regler om beregningen af forvandlingsstraffen.

Efter ikrafttrædelseslovens § 17, stk. 1, bliver såvel idømte som administrativt fastsatte tvangsbøder, som ikke betales eller indkommer ved inddrivelse gennem udpantning, efter vedkommende myndigheds begæring at afsone efter reglerne om hæfte. Bestemmelse om afsoning kan således kun træffes, hvis særmyndigheden har anmodet politimesteren herom. Forvandlingsstraffen fastsættes af retten, jfr. § 17, stk. 2, i ikrafttrædelsesloven, sammenholdt med straffelovens § 55, stk. 2, 2. pkt., som affattet ved lov nr. 132 af 9. april 1980. Bestemmelsen i ikrafttrædelseslovens § 17 indeholder i forhold til straffelovens almindelige regler særlige begrænsninger i forvandlingsstraffens længde, og retten vil formentlig ved fastsættelsen efter omstændighederne kunne gå ind i en nærmere vurdering af baggrunden dels for den manglende overholdelse af forpligtelsen, dels for den manglende betaling af tvangsbøden.

Der findes ingen nærmere regler om tvangsbøder efter § 61, f.eks. om deres størrelse, inddrivelse og eventuelle eftergivelse, men der har i teori og praksis dannet sig visse

retningslinier. Som udgangspunkt har man formentlig støttet sig til de regler, der gælder om tvangsbøder, som er pålagt ved dom, jfr. især retsplejelovens § 997, stk. 3. Om tvangsbødernes anvendelse i bygge- og miljølovgivningen kan henvises til betænkning 981/1983, afsnit 9.5 og 9.9.4.

Normalt vil tilsynsmyndigheden fastsætte en bestemt frist for kommunalbestyrelsens opfyldelse af forpligtelsen. Kun hvis denne frist overskrides, påløber der tvangsbøder.

Det er en grundsætning i dansk ret, at ikke inddrevne tvangsbøder eftergives, hvis kommunalbestyrelsen opfylder sine forpligtelser efter udløbet af den fastsatte frist. Dette er i overensstemmelse med reglerne om tvangsbøder pålagt ved dom. Det er udtrykkeligt fastsat i § 15 i justitsministeriets cirkulære af 26. juni 1975, at i tilfælde, hvor lovgivning sker efter udløbet af den lovgivningsfrist, som dommen har fastsat, vil de påløbne, men endnu ikke inddrevne tvangsbøder bortfalde.

Da tvangsbøder anvendes sjældent, kan der ikke af praksis udledes generelle retningslinier for bødernes størrelse.

Anvendelse af tvangsbøder vanskeliggøres i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsens pligt er mere ubestemt. F.eks. har kommunalbestyrelsen pligt til at udarbejde et budget, men kommunalbestyrelsen har en betydelig frihed med hensyn til budgettets nærmere indhold. Tilsvarende kan anføres om udarbejdelse af udbygningsplaner. Her kan tilsynsmyndigheden nok pålægge tvangsbøder, såfremt kommunalbestyrelsen slet ikke udarbejder en plan, eller hvis planen ikke opfylder bestemte formkrav, men derimod ikke, såfremt planen har et utilfredsstillende, men dog ikke direkte ulovligt indhold. (Der kan henvises til Harder II, side 285-289 og til Espersen: Planlægning og styring i den offentlige forvaltning, side 42 ff).

3.2.2.3. *Praksis.*

I tilsynsmyndighedernes praksis har det været på tale at anvende tvangsbøder i en del tilfælde, hvor kommuner har nægtet at udbetale en ydelse til en social klient, uanset at der

var truffet en retskraftig afgørelse af en højere myndighed (amtsankenævnet eller den sociale ankestyrelse). Indenrigsministeriet har også udtalt, at dersom en kommunalbestyrelse undlader at foranledige et nyt udvalgsmedlem udpeget i stedet for et medlem, der ikke kan have sæde i udvalget, jfr. KSL § 29, påhviler det tilsynsmyndigheden at træffe de nødvendige foranstaltninger, herunder evt. bestemmelse om tvangsbøder (skrivelse af 14. maj 1970, 1. k. j.nr. 1970/1201/1508-1). I de nævnte tilfælde har selve truslen om tvangsbøder været tilstrækkelig til, at kommunalbestyrelserne opfyldte deres forpligtelser. Indenrigsministeriet har endvidere pålagt tvangsbøder i et tilfælde, hvor nogle kommuner nægtede at udlevere CPR-numre på sociale klienter til Danmarks Statistik. Da sagen efterfølgende blev indbragt for domstolene, blev opkrævningen af tvangsbøderne imidlertid sat i bero, og bøderne blev efter dommens afsigelse eftergivet, selv om kommunerne tabte sagen.

3.2.3. *Personligt ansvar, jfr. § 61, stk. 2, 2. pkt.*

Efter denne bestemmelse kan tilsynsmyndigheden rejse sag ved domstolene om personligt ansvar for medlemmerne af kommunalbestyrelsen. Tilsynsmyndighederne har altså kompetence til at fremsætte erstatningskrav på kommunes vegne for tab forvoldt ved kommunalbestyrelsens beslutninger eller undladelser. Baggrunden for at tillægge tilsynsmyndigheden en sådan kompetence er, at kommunalbestyrelsen almindeligvis ikke kan anses for egnet til at fremsætte erstatningskrav imod sig selv eller mod sine egne medlemmer.

Reglerne om kommunalbestyrelsesmedlemmers ansvar må udledes af dansk rets almindelige erstatningsretlige regler. Efter disse regler er betingelserne for at ifalde erstatningsansvar, at der foreligger en uforsvarlig (culpøs) adfærd (handling eller undladelse), som kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom, og at der som en forudsættelse følger heraf (kausalitet og adækvans) er opstået et tab (for kommunen). Særlige

grunde kan dog føre til, at erstatningskravet nedsættes eller helt bortfalder, f.eks. ud fra nødværge- eller nødretssynspunkter.

Det skal bemærkes, at der inden for erstatningsretten i høj grad er tale om uskrevne regler, idet der ikke findes nogen almindelig lov om ansvarsgrundlaget i dansk ret. Det forslag til erstatningslov, som justitsministeriet agter at fremsætte i folketingsåret 1983/84, indeholder ikke regler om ansvarsgrundlaget.

3.2.3.1. Den ansvarspådragende adfærd.

Som nævnt skal der foreligge en uforsvarlig adfærd fra et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer. Klarest er ansvarsgrundlaget, når kommunalbestyrelsesmedlemmerne forsætligt har overtrådt lovgivningen. Mere almindeligt er det dog, at medlemmerne har udvist en større eller mindre uagtsomhed. Men sonderer i erstatningsretten normalt mellem grov og simpel uagtsomhed. Selv simpel uagtsomhed er principielt tilstrækkelig til at pålægge erstatningsansvar, men i praksis har der været udvist stor tilbageholdenhed med at pålægge kommunalbestyrelsesmedlemmer personligt ansvar i tilfælde, hvor der ikke har været tale om en grovere uagtsomhed. Udvalget er således ikke bekendt med tilfælde, hvor der i tilsynsmyndighedernes praksis er anvendt sanktioner, når der kun har foreligget mindre uagtsomhed. Det kan dog ikke ses af de konkrete sager, om sonderingen mellem grov og simpel uagtsomhed har været overvejende.

Det fremgår udtrykkeligt af § 61, at den ansvarspådragende adfærd enten kan være en beslutning eller en undladelse. Af den sproglige sammenkædning mellem 1. og 2. punktum i stk. 2 fremgår, at "den pågældende" beslutning eller undladelse skal være i strid med lovgivningen. Udtrykket "lovgivning" må også her omfatte både formel, skreven lov og almindelige retsgrundsætninger, jfr. afsnit 3.1.1.

De generelle principper for, hvornår kommunalbestyrelsens medlemmer er ansvarlige for en beslutning eller en undladelse, er gennemgået i kapitel III.

Som eksempler på ulovlige *beslutninger* kan fra indenrigsministeriets praksis nævnes en beslutning om at yde en sundhedsplejerske løn fra et tidligere tidspunkt end hendes tiltrædelse (skrivelse af 28. marts 1972, k.k. j.nr. 1972/1131/1400-8). Endvidere kan henvises til de i kapitel III, afsnit 4.2. omtalte sager om ulovlig udbetaling af honorar til en tidligere bygningsinspektør og vederlag til ledende embedsmænd. Der har også i praksis været tale om ulovlig udbetaling af ydelser til kommunalbestyrelsens medlemmer, f.eks. tabt arbejdsfortjeneste uden dokumentation.

Ulovlige *undladelser* kan også medføre erstatningsansvar. Tilsidesættelse af mødepligt og stemmepligt vil dog kun undtagelsesvis medføre et tab. Mere typisk vil der være tale om utilstrækkeligt tilsyn og kontrol med udvalgene og administrationen. Fra praksis kan henvises til forpagtningsafgiftssagen (kapitel III, afsnit 4.2. sag nr. 2), hvor tabet opstod bl.a., fordi økonomiudvalget ikke førte forsvarligt tilsyn med forvaltningens dispositioner, og fordi kommunalbestyrelsen ikke reagerede på revisionsberetningen.

Et tab kan endvidere opstå, fordi kommunalbestyrelsens disposition (beslutning eller undladelse) har været *uforsvarlig*. Sådanne dispositioner må altså også anses for at være "i strid med lovgivningen", idet de er stridende mod erstatningsrettens uskrevne normer for forsvarlig adfærd. Der må som udgangspunkt gives kommunalbestyrelsen et bredt spillerum med hensyn til anvendelsen af de kommunale midler. Der kan således i almindelighed ikke blive tale om noget retligt ansvar, selvom kommunalbestyrelsen indgår en retshandel, der senere viser sig at være mindre fordelagtig, eller udfører kommunale bygge- og anlægsarbejder, som borgerne finder for kostbare, f.eks. et rådhusbyggeri eller byggeri af en kommunal svømmehal, som borgerne kun benytter i ringe udstrækning. Et retligt ansvar for uforsvarlige dispositioner kan imidlertid komme på tale, hvor tilsidesættelsen af kommunens økonomiske interesser er så oplagt, at dispositionens uforsvarlighed har eller burde have stået kommunalbestyrelsens medlemmer klar ved den på-

gældende retshandels indgåelse. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis kommunalbestyrelsen lader opføre et byggeri uden at sikre sig fornøden sagkundskab, og byggeriet herefter styrter sammen, således at der opstår et tab for kommunen. I mange tilfælde vil det være vanskeligt at konstatere, om en disposition har været uforsvarlig, men det kan i hvert fald være tilfældet, hvis kommunalbestyrelsen ikke har fulgt almindeligt anerkendte regler for økonomisk forvaltning, f.eks. almindelige vilkår for licitationer.

Fra praksis kan nævnes, at tilsynsmyndigheden anså en kommunalbestyrelse for ansvarlig for et tab, der opstod, fordi kommunalbestyrelsen udviste forsømmelighed med at inddrive restancer for betaling af fjernvarme fra det kommunale fjernvarmeværk. Endvidere kan nævnes, at en sognerådsformand er blevet dømt til at erstatte kommunen dens tab ved, at den ikke opnåede sædvanlig rabat ved levering af nogle byggematerialer fra sognerådsformandens eget firma (U.f.R. 1961, side 482). Hvis det i stedet havde været det stående udvalg eller kommunalbestyrelsen, som havde givet afkald på den sædvanlige rabat, ville disse organer være ifaldet samme erstatningsansvar.

Specielt om anvendelse af licitation er der i KSL § 29, stk. 1, givet en regel, som skal medvirke til at skabe en formel sikkerhed for beslutningernes økonomiske forsvarlighed, idet det er bestemt, at et udvalgsmedlem normalt ikke må yde nogen præstation mod betaling til den gren af kommunens forvaltning, der forestås af vedkommende udvalg, uden at det sker efter forudgående offentlig licitation. Hvis et udvalg tilsidesætter denne regel, og der herved opstår et tab, kan der blive tale om at gøre et erstatningsansvar gældende mod de ansvarlige udvalgsmedlemmer.

På dette grundlag kan kommunalbestyrelsens pligt på det økonomiske område beskrives som en pligt til at varetage kommunens økonomiske interesser forsvarligt i forbindelse med indgåelse af retshandler m.v. (Der kan henvises til Harder II, side 299-314, især side 303-309).

3.2.3.2. *Kravet om et tab for kommunen.*

Det er en grundlæggende betingelse for at kræve erstatning, at der er indtrådt et tab. Dette er fremhævet i bemærkningerne til KSL 1968 og er flere gange udtalt af indenrigsministeriet, bl.a. i Krik Vig-sagen. Denne sag, som har været meget omtalt i pressen m.v., og som har været en medvirkende årsag til, at udvalget blev nedsat, skal kort refferes:

Krik Vig-sagen (indenrigsministeriets skrivelse af 28. juli 1982, 1. k. j.nr. 1980/1015-13).

(Vestre Landsrets dom i sagen, U 1981, 569, er også omtalt i kapitel IV, afsnit 3.1.).

I februar 1973 afhændede kommunen et areal til et aktieselskab med henblik på opførelse af et hotel eller motel. Amtsrådet gav i december 1973 tilladelse efter by- og landzoneloven til opførelse af et motel med ca. 5.000 m² etageareal og i én etage med lavt sadeltag. Tilladelsen blev givet på vilkår, at byggeriet skulle iværksættes inden 5 år og fortsættes i normal byggetryk. Kommunen udstedte byggetilladelse i maj 1974 og forlængede i december 1975 tilladelsen for et år. Byggeriet blev kort efter påbegyndt, men blev på grund af finansieringsvanskeligheder indstillet i sommeren 1976. Ejendommen skiftede ejer flere gange og kom til tvangsauktion. Auktionskøberen udarbejdede et nyt projekt for motellet, hvorefter etagearealet skulle forøges med ca. 1.100 m², og byggeriet opføres i 2 etager med ensidig taghældning. Projektet blev i februar 1978 drøftet på et møde mellem bygherren, borgmesteren og kommuneingeniøren. På mødet tillod kommunens repræsentanter, at byggeriet blev færdiggjort i overensstemmelse med det ændrede projekt, men først i december 1978 blev sagen forelagt for kommunalbestyrelsens tekniske udvalg på foranledning af et udvalgsmedlem og da som en efterretningssag. I sommeren 1978 var byggeriet blevet genoptaget, og det fuldførtes i juni 1979, hvor kommunen meddelte tilladelse til ibrugtagning. Forinden - i marts 1979 - havde amtsrådet efter klage fra en beboerforening meddelt kommunen, at zonelovstilladelsen fra 1973 ikke havde gyldighed for det byggeri, der nu var under opførelse. Amtsrådet udtalte samtidig, at zonelovstilladelse til det ændrede projekt ikke ville være blevet givet, hvis der havde været ansøgt herom. Men "under hensyn til sagens samlede omstændigheder" valgte amtsrådet at undlade at foretage sig videre i sagen.

Beboerforeningen havde også klaget til planstyrelsen, som tillige havde modtaget en klage fra Danmarks Naturfrednings forening. I en af planstyrelsen indhentet erklæring udtalte byggestyrelsen, at det ændrede projekt havde krævet byggesagsbehandling efter byggeloven og bygningsreglementet og udstedelse af (ny) byggetilladelse, dels på grund af de væsentlige ændringer i forhold til det oprindelige projekt, dels fordi den oprindelige byggetilladelse var udløbet i 1977. Planstyrelsen udtalte derefter i november 1979, at byggeriet måtte betragtes som ulovligt, fordi der ikke forinden var tilvejebragt en lokalplan. Planstyrelsen fandt endvidere ligesom amtsrådet, at byggeriet havde nødvendiggjort en ny zonelovstilladelse. Da byggeriet næsten var fuldført, fandt planstyrelsen imidlertid "efter omstændighederne ikke tilstrækkeligt grundlag for at kræve lovliggørelse af det efter zoneloven ulovligt opførte byggeri". Planstyrelsen anmodede samtidig politimesteren om at undersøge, om der var grundlag for at rejse tiltale for overtrædelse af zoneloven.

Planstyrelsens afgørelse blev påklaget til miljøministeren (departementet), der i sin afgørelse i juli 1980 alene behandlede spørgsmålet om byggeriets forhold til zoneloven. Departementet fandt ligesom amtsrådet og planstyrelsen, at byggeriet havde nødvendiggjort en ny zonelovstilladelse, og udtalte stærk kritik af kommunens handlemåde. Departementet udtalte sig ikke om lovliggørelsspørgsmålet. Samtidig anmodede departementet politimesteren om at rejse tiltale for overtrædelse af zoneloven, og departementet gjorde tilsynsrådet opmærksom på kommunens handlemåde med henblik på rådets stillingtagen i henhold til den kommunale styrelseslov.

Anklagemyndigheden rejste ikke tiltale mod bygherren, fordi kommunen ved sin ulovlige handlemåde havde givet bygherren føje til at antage, at byggeriet kunne gennemføres lovligt. Derimod rejstes der tiltale mod kommunen som sådan (og ikke mod enkeltpersoner, fordi der - som anklagemyndigheden ifølge domsreferatet anførte "i kommunen har været almindeig opbakning omkring den ulovlige handlemåde"). Tiltalen var baseret på medvirkenssynspunkter.

Thisted ret frifandt kommunen ved dom af 11. december 1980, da zonelovens bestemmelser tager sigte på bygherren og ikke direkte omhandler en kommunes forhold i forbindelse med byggeriet, og da det fandtes overvejende betænkeligt at antage, at zonelovens strafbestemmelse afgav hjemmel for et strafansvar for en kommune.

Vestre landsret stadfæstede den 19. marts 1981

denne dom med bemærkning, at zonelovens strafbestemmelse ikke indeholder hjemmel til at pålægge en kommune som sådan strafansvar i anledning af dens administration af den lovgivning, der var nævnt i anklageskriftet (zoneloven, kommunepalanloven og byggeloven).

Tilsynsrådet indhentede en udtalelse fra kommunalbestyrelsen, der først blev afgivet efter landsrettens dom. Tilsynsrådet vedtog derefter at henskyde sagen til indenrigsministeriets afgørelse. I juli 1982 udtalte indenrigsministeriet sammenfattende, at kommunens behandling af sagen om det ændrede byggeprojekt var særdeles kritisabel. Indenrigsministeriet fandt det endvidere beklageligt, at kommunalbestyrelsen ikke, efter at sagen var opstået, havde søgt at få placeret ansvaret for, at tilladelse til byggeriet blev givet uden byggesagsbehandling og uden forelæggelse for teknisk udvalg, eller i det mindste havde taget initiativ til at sikre, at en situation, som den der havde givet anledning til sagen, ikke påny kunne indtræde. Ministeriet havde imidlertid ikke grundlag for at foretage videre, da der ikke som følge af sagen var opstået noget tab for kommunens kasse, og da de berørte ressortmyndigheder ikke havde pålagt kommunen at foretage foranstaltninger i forhold til byggeriet.

Som det fremgår, fandt indenrigsministeriet ikke grundlag for at foretage videre i sagen, fordi der ikke sås at være opstået noget tab for kommunen.

Tabet kan opstå direkte ved en ulovlig udbetaling fra kommunen, men kan også opstå mere indirekte, uden at det derved nødvendigvis er uforudseeligt for kommunalbestyrelsens medlemmer. Et tab kan således opstå, fordi en beslutning er i strid med privates rettigheder. Her kan henvises til Holte Midtpunkt sagen. Også denne sag har været genstand for megen offentlig omtale. De vigtigste omstændigheder i sagen var følgende:

Holte Midtpunkt-sagen, ØLD af 4. maj 1982.

En byplanvedtægt for et område i bymidte var tilvejebragt i 1967. En del af den nye bebyggelse, der var forudsat i vedtægten, blev opført i 1972-74 som 1. etape af et skitseprojekt til en samlet bebyggelse. I begyndelsen af 1975 tilkendegav bygherren, at han ikke agtede at gennemføre resten af projektet, og kommunen købte derefter de ejendomme, der var nødvendige til en gennemførelse

af byggeriets 2. etape. Kommunalbestyrelsen besluttede principielt at fastholde byplanen, men at ville tillade lempelser, der ikke bidrog til en egentlig ændring af byplanen.

I november 1976 afhændede kommunen de erhvervede ejendomme til en ny bygherre, der var villig til inden for en fastsat frist at gennemføre byggeriet. Der forelå da et nyt skitseprojekt, som kom til at danne grundlag for den senere gennemførte bebyggelse. Kommunens tekniske forvaltning havde redegjort for, i hvilket omfang skitseprojektet afveg fra byplanens bestemmelser, og havde om enkelte af disse afvigelser betegnet det som tvivlsomt, om kommunalbestyrelsen selv kunne dispensere. Forvaltningen anførte, at naboindsigelser ikke kunne udelukkes. Det fremgik, at der over for forvaltningen var rejst spørgsmål om, hvilke erstatningskrav kommunalbestyrelsen kunne vente, hvis der blev dispenseret fra byplanen. Samtidig med beslutningen om at afhænde ejendommene besluttede kommunalbestyrelsen at meddele dispensation fra byplanen med hensyn til nærmere angivne forhold. Byggetilladelse blev udstedt i januar 1977, og byggeriet påbegyndtes kort efter.

Under byggeriets udførelse klagede en nabo til planstyrelsen, hvis afgørelse forelå i september 1978. Planstyrelsen fandt, at kommunalbestyrelsen ikke havde haft beføjelse til som sket at dispensere fra byplanens bestemmelser om maksimal bygningshøjde, og at disse dispensationer måtte anses for ugyldige. Planstyrelsen tilføjede, at man forudsatte, at kommunalbestyrelsen drog omsorg for, at byggeriet blev lovliggjort. I juni 1980 vedtog kommunalbestyrelsen et forslag til lokalplan til lovliggørelse af byggeriet. På grund af modstrid med de midlertidige rammer for lokalplanlægningen (kommuneplanlovens § 15) skulle forslaget godkendes af planstyrelsen. Der er endnu ikke taget stilling til forslaget.

I december 1978 havde naboen anlagt sag mod bygherren (ejerens) og kommunen.

Østre landsret fandt ligesom planstyrelsen, at kommunalbestyrelsen havde savnet kompetence til at dispensere fra byplanens forskrifter om bygningshøjden.

Derimod blev en påstand om, at tilladelsen skulle anses for ugyldig, ikke taget til følge. Landsretten udtalte herom, at ejerens pligt efter kommuneplanlovens § 54 til at berigtige ulovlige forhold ikke kan forstås således, at der består en ubetinget pligt til fysisk lovliggørelse. "Afgørelsen af, om pligten til lovliggørelse bør fraviges i det foreliggende tilfælde, må .. bero på en afvej-

ning, hvori - foruden det hensyn til retshåndhævelsen, som § 54 i sig selv er udtryk for - må indgå omfanget af de ulemper, som er påført sagsøgeren, de sagsøgte subjektive forhold og konsekvenserne af en lovliggørelse". Ejeren fandtes i god tro at have opført bebyggelsen i henhold til byggetilladelsen. Det blev endvidere fundet, at en lovliggørelse gennem nedrivning ville være forbundet med så betydelige omkostninger (ifølge ejeren mindst 5 mill. kr. samt driftstab som følge af reduceret etageareal) og gener, at dette - ejerens gode tro taget i betragtning - ikke ville stå i rimeligt forhold til de ulemper, der ville blive påført naboen, hvis denne blev tilkendt erstatning.

Ejeren blev frifundet for at betale erstatning til naboen. Derimod fandt landsretten, at kommunen ved at meddele den ulovlige dispensation havde pådraget sig erstatningsansvar over for naboen. Erstatningen blev fastsat til 100.000 kr. Ved fastsættelsen af beløbet blev der taget hensyn til det af skønsmændene ansatte værditab for naboen (30.000 kr.) og omfanget af de gener, der var påført naboen. Der blev endvidere "lagt vægt på, at dispensationen indebar en klar tilsidesættelse af naboens hensyn, og at kommunalbestyrelsen meddelte dispensationen, uanset at forvaltningen gentagne gange i oplæg til kommunalbestyrelsen udtrykte tvivl om kommunens adgang til at dispensere på egen hånd."

I denne sag er kommunen således dømt til at betale erstatning til den krænkede borger for det lidte tab. Sagen er indbragt for Højesteret.

Hvis sagen i overensstemmelse med borge-rens påstand var endt med, at byggeriet måtte nedrives, ville bygherren muligvis have haft et erstatningskrav mod kommunen for sit tab. Hvis der i stedet havde været tale om nedrivning af en kommunal bygning, ville dette have medført et tab af de kommunale midler, der er anvendt til opførelsen.

I praksis har der været udvist stor tilbageholdenhed med at pålægge medlemmerne personligt ansvar i sådanne tilfælde.

Dette må bl.a. ses i sammenhæng med, at erstatningsbeløbene ofte vil være betydelige samt, som nævnt i afsnit 3.2.3.1., at der ikke nødvendigvis er tale om groft uforsvarlig adfærd.

I en del tilfælde har kommunalbestyrelsen kunnet kræve det ulovligt udbetalte beløb til-

bage fra modtageren, navnlig hvis denne ikke har været i god tro. I sådanne tilfælde er tabet erstattet, og et søgsmål er derfor ikke påkrævet.

Det har hidtil i den kommunalretlige teori været antaget (se f.eks. Harder II, side 302), at § 61 også kan anvendes, hvis et "tab" er opstået, fordi kommunalbestyrelsens ulovlige beslutning eller undladelse har udløst en bødestraf for kommunen. Bøden udredes i sådanne tilfælde som udgangspunkt af kommunens kasse, og synspunktet er herefter, at medlemmerne kan blive forpligtet til at erstatte det beløb, som kommunen herved har mistet, hvis de øvrige ansvarsbetingelser er opfyldt. Gældende ret må dog anses for uklar med hensyn til spørgsmålet om regres for bødekraft, når kollektive enheder er idømt en bøde. I den strafferetlige litteratur (Stephan Hurwitz: Bidrag til loven om kollektive enheders pønale ansvar, 1933) antages det i princippet som udgangspunkt, at der kan gøres regres, men der er mange modifikationer. Med hensyn til regressynspunktet henvises til afsnit 4.2.3.2.

3.2.3.3. Søgsmålskompetencen.

Efter § 61 tilkommer søgsmålskompetencen tilsynsmyndigheden. Det er hermed tilkendegivet, at borgerne ikke har søgsmålskompetence. Også kommunalbestyrelsen selv kan anlægge erstatningssag. Normalt vil kommunalbestyrelsen næppe have interesse heri, men det kan dog tænkes, navnlig hvor kommunalbestyrelsen efter et valg har fået en ny sammensætning.

Indenrigsministeriet har i en konkret sag (skrivelse af 27. maj 1971, k.k. j.nr. 1970/1131/0400-2) udtalt, at det er antaget i retspraksis og i den forvaltningsretlige litteratur, at en kommunalbestyrelse kan gennemføre et erstatningssøgsmål mod medlemmer, der under udførelsen af deres hverv har påført kommunen økonomiske tab ved ansvarspådragende handlinger, og at den kommunale tilsynsmyndighed efter omstændighederne vil kunne pålægge en kommunalbestyrelse at gennemføre et sådant erstatningssøgsmål.

3.2.3.4. Hvem rettes kravet mod.

Efter § 61 rejses sagen mod "medlemmerne af kommunalbestyrelsen". Sagen skal dog ikke automatisk rejses mod samtlige medlemmer. Der må henvises til gennemgangen i kapitel III med hensyn til, hvilke medlemmer der er ansvarlige for henholdsvis ulovlige beslutninger og ulovlige undladelser. Der skal således ikke rejses noget krav mod medlemmer, som har stemt imod en ulovlig beslutning, eller mod et medlem, en borgmester eller en udvalgsformand, som har opfyldt kravene til frigørelse for ansvar for en ulovlig undladelse.

Det forekommer bedst stemmende med ordlyden af § 61, at sagen skal anlægges mod de enkelte medlemmer personligt, jfr. ordene "personligt ansvar". I samme retning taler lovens forarbejder. I de tidligere kommunale love var det nemlig udtrykkeligt anført, at det personlige ansvar skulle gøres gældende mod "de medlemmer, som havde deltaget" i den ansvarspådragende beslutning. Ændringen heraf i KSL 1968 betegnes i bemærkningerne som redaktionel og skyldes formentlig sammenkædningen med ansvar for undladelser.

Reale grunde taler også for den anførte forståelse af teksten. De enkelte medlemmers stilling i relation til et ansvar kan således være forskellig, og hvert enkelt kommunalbestyrelsesmedlem må have lejlighed til at vælge og tilrettelægge sit eget forsvar i sagen. (Der kan henvises til Espersen: Beslutninger II, s. 65 ff, om personligt strafansvar - tilsvarende argumenter må gælde ved erstatningsansvar). Det har dog været hævdet i teorien (Ernst Andersen, side 310 og Harder II, side 293), at tilsynsmyndigheden alene skal gøre et ansvar gældende mod kommunalbestyrelsen som det ansvarlige organ for kommunens interesser og derfor ikke tage stilling til en fordeling mellem medlemmerne.

Tilsynsmyndighedens sanktioner retter sig mod kommunalbestyrelsen, og tilsynsmyndigheden kan derfor som udgangspunkt kun gøre et ansvar gældende for medlemmernes virksomhed i kommunalbestyrelsen. Tilsynsmyndigheden må dog også kunne rejse et er-

statningskrav mod borgmesteren, når denne har truffet afgørelse på kommunalbestyrelsens vegne efter KSL § 31 i en hastesag eller en utvivlsom sag. Derimod er det efter gældende ret uafklaret, om tilsynsmyndigheden kan drage udvalgsmedlemmer til ansvar for uforsvarlig adfærd i udvalgsarbejdet. Udvalgsmedlemmernes adfærd vil imidlertid ofte være et resultat af beslutninger i kommunalbestyrelsen, og i sådanne tilfælde kan et ansvar utvivlsomt ifaides. Hvis kommunalbestyrelsen således har delegeret beføjelser til et udvalg, kan kommunalbestyrelsens medlemmer ifalde ansvar, hvis delegationen er ulovlig eller uforsvarlig. Et ansvar kan også ifaides, hvis kommunalbestyrelsen undlader at reagere på tilkendegivelser om urigtige afgørelser eller uforsvarlig sagsekspedition i udvalgene, eller hvis kommunalbestyrelsen har undladt at fastlægge fornødne tilsyns- og kontrolforanstaltninger.

Hvis enkeltpersoner, f.eks. borgmesteren eller en kommunalt ansat, må anses for at have et selvstændigt ansvar, vil disse personer kunne sagsøges samtidig eller ved et efterfølgende regressøgsmål. Der henvises nærmere til kapitel VII, afsnit 3, om, hvem der er rette sagsøgte.

3.2.4. De nødvendige foranstaltninger, jfr. § 61, st k. 2, 1. pkt.

Det er tvivlsomt, hvilket indhold der kan indlægges i udtrykket "de nødvendige foranstaltninger" ud over, at tilsynsmyndigheden har pligt til at vurdere, hvilken reaktion der må anses for nødvendig i det konkrete tilfælde (jfr. indledningen til afsnit 3.2.). Ud fra ordlyden af § 61, stk. 2, synes det mest naturligt at antage, at der er tale om selvstændige beføjelser ("de nødvendige foranstaltninger, herunder eventuelt tvangsbøder"). Det kan dog ikke ses, hvilke beføjelser der i givet fald skulle være tale om. Det almindelige princip om, at statslige tilsynsmyndigheder kun har de beføjelser over for kommunerne, som har udtrykkelig lovhjemmel, synes at tale i modsat retning.

Haagen Jensen antager (s. 82), at der i udtrykket ligger en adgang for tilsynsmyndig-

heden til at anlægge sag ved domstolene for at få anerkendt forpligtelser for kommunalbestyrelsen (anerkendelsessøgsmål). Han fremhæver samtidig (note 9, s. 80-81), at § 61 må fortolkes forsigtigt, og at det vil rime dårligt med grundsætningen om tilsynsfunktionens lovbundethed at indlægge f.eks. en påbudsbeføjelse for tilsynsmyndigheden i § 61.

I praksis afsluttes mange sager uden anvendelse af de udtrykkeligt opregnede sanktioner i § 61, hvilket må ses som udtryk for, at tilsynsmyndigheden ikke har anset det for nødvendigt at tage så drastiske retsmidler i brug, og samtidig, at man anser sig for beføjet til at anvende andre reaktionsmuligheder. F.eks. har tilsynsmyndigheden udtalt kritik ("næser"), henstillet en praksis ændret, hjemvist sager eller udstedt pålæg til kommunalbestyrelsen. Det er f.eks. blevet pålagt kommunalbestyrelsen at standse betaling af en ulovlig ydelse, evt. under trussel om tvangsbøder, og undertiden er medlemmerne pålagt at indbetale et ulovligt udbetalt beløb helt eller delvis til kommunen som betingelse for at undgå erstatningssøgsmål ved domstolene.

Det er dog et spørgsmål, om disse beføjelser for tilsynsmyndigheden skal udledes af § 61. Spørgsmålet behandles i afsnit 4.2.4. og 6.3.

4. Udvalgets overvejelser vedrørende KSL § 61.

Udvalget har fundet, at § 61 på flere punkter rummer uklarheder, både for så vidt angår betingelserne for at anvende bestemmelsen, og for så vidt angår de enkelte sanktioner. Udvalget skal derfor foreslå, at bestemmelsen ændres, således at der skabes større klarhed om retstilstanden. Udvalgets forslag til ny § 61 er indeholdt i kap. XII, afsnit 1.1. Udvalgets forslag er baseret på de overvejelser, som er beskrevet nedenfor.

4.1. Betingelserne for at anvende § 61.

4.1.1. Ulovlighedsbetingelsen.

Udvalget finder det rigtigt, at der fortsat kun kan gribes ind med sanktioner efter § 61, når en kommunalbestyrelse har handlet ulovligt, idet det må være en følge af det kommunale selvstyre, at statslige tilsynsmyndigheder ikke uden særlig hjemmel kan gribe ind over for de kommunale myndigheder, hvis disse holder sig inden for lovgivningens rammer.

Som nævnt i afsnit 3.1.1. har Højesteret for nylig udtalt, at udtrykket "lovgivningen" i stk. 1 dækker gældende ret i almindelighed, d.v.s. såvel skreven som uskreven ret. Udvalget vil finde det i strid med almindelige principper for lovfortolkning, at det samme udtryk skulle have en forskellig betydning i to stykker af den samme lovbestemmelse, og finder derfor ikke, at man efter afsigelsen af Højesterets dom kan opretholde den ældre teoretiske opfattelse, hvorefter der kun skulle kunne pålægges tvangsbøder ved overtrædelser af formel lov. Udvalget finder endvidere denne opfattelse reelt velbegrundet, idet overtrædelser af uskreven ret kan være lige så graverende som overtrædelser af formel lovgivning. På grund af de yderligere betingelser, der stilles for at anvende § 61, finder udvalget ikke, at der kan være nogen betænkelighed ved en sådan lovfortolkning, selv om den muligvis indeholder en vis udvidelse af § 61's hidtidige anvendelsesområde.

Da udtrykket "lovgivningen" også i adskillige andre love betegner gældende ret, finder udvalget ikke, at det er nødvendigt at ændre udtrykket, men det bør klart fremgå af lovbemærkningerne, hvorledes udtrykket skal forstås.

4.1.2. Klarhedskriteriet.

Som nævnt i afsnit 3.1.2. fremgår kriteriet ikke direkte af lovbestemmelsen, men har direkte støtte i lovens forarbejder for så vidt angår anvendelsen af tvangsbøder.

Som nævnt samme steds har ombudsmanden fundet, at der ikke er tilsvarende holdpunkter for klarhedskriteriets anvendelse i forarbejderne til § 61, stk. 1, om annullati-

on. Ombudsmandens tvivl med hensyn til klarhedskriteriet har kun drejet sig om retlige spørgsmål. Hvis der foreligger tvivl om de faktiske forhold, eller afgørelsen skal baseres på ujuridiske vurderinger, er ombudsmanden enig med indenrigsministeriet i, at tilsynsmyndigheden må udvise tilbageholdenhed med at anvende § 61-beføjelserne.

Udvalget finder på denne baggrund ikke anledning til at anfægte klarhedskriteriet for så vidt angår faktiske forhold. Med hensyn til retlige spørgsmål har udvalget overvejet, om klarhedskriteriet bør opretholdes både for annulation, tvangsbøder og personligt ansvar. For tvangsbødernes og det personlige ansvars vedkommende er der efter udvalgets opfattelse tale om indgreb, der har en så alvorlig karakter for det enkelte medlem, at klarhedskriteriet utvivlsomt bør opretholdes. Annulation rammer ikke det enkelte medlem personligt og er for så vidt en mindre indgribende sanktion. Udvalget skal dog pege på, at der i fortolkningen af retsspørgsmål kan indgå et vist skønmæssigt element. Man taler i sådanne tilfælde om "vage og elastiske lovbestemmelser" eller "retlige standarder". I sådanne tvivlsomme tilfælde forekommer det rimeligt, at tilsynsmyndigheden udviser tilbageholdenhed med at anvende annulation. Det gælder i hvert fald med hensyn til overtrædelser af speciallovgivningen, hvor tilsynsmyndighederne ikke har en tilbundsgående ekspertise. Ganske vist vil tilsynsmyndigheden i disse tilfælde typisk indhente en udtalelse fra den pågældende sektormyndighed, men svaret vil ikke altid bringe den fornødne klarhed, og selv om sektormyndigheden udtaler, at der foreligger en ulovlighed, må tilsynsmyndigheden skønne over, om ulovligheden er af en sådan art, at der skal anvendes sanktioner. Om forholdet mellem tilsynsmyndighederne og sektormyndighederne henvises nærmere til afsnit 6.5.

Med hensyn til overtrædelser af den kommunale styrelseslovgivning, vil tilsynsmyndighederne typisk kunne foretage en mere tilbundsgående efterprøvelse af lovligheds-spørgsmålet. Skulle det imidlertid vise sig, at

selv en sådan undersøgelse ikke bringer klarhed om ulovligheden, finder udvalget ikke, at der bør være mulighed for at anvende annullation. De statslige tilsynsmyndigheder bør ikke have ubegrænset ret til at "overrefere" de kommunale folkevalgte organers afgørelser, men må afstå fra indgreb, når ulovligheden ikke er utvivlsom. Dette kan som nævnt navnlig være tilfældet, hvis der er tale om vage og elastiske lovbestemmelser. Her bør tilsynsmyndigheden ikke uden støtte i sikre fortolkningsdata kunne gribe ind, blot fordi den fortolker den pågældende lovbestemmelse lidt anderledes end kommunalbestyrelsen.

Konklusionen bliver således, at klarhedskriteriet efter udvalgets opfattelse bør opretholdes både med hensyn til faktiske og retlige spørgsmål for alle § 61-sanktionernes vedkommende. På grund af den tvivl, der har været rejst om kriteriet, navnlig fra ombudsmandens side, vil udvalget anbefale, at klarhedskriteriet omtales i bemærkningerne til en ny § 61, idet man vanskeligt kan beskrive kriteriet i selve lovteksten.

Det skal bemærkes, at såfremt kriteriet skulle gælde for nogle, men ikke alle sanktioner, måtte dette fremgå udtrykkeligt af lovbestemmelsen.

4.1.3. *Bevistvivl.*

Udvalget finder det hverken realistisk eller ønskeligt at indføre mulighed for afhøring under vidneansvar hos tilsynsmyndighederne. Udvalget finder det imidlertid utilfredsstillende, at tilsynsmyndighederne kan blive tvunget til at opgive en sag på grund af bevisvivl. Udvalget finder derfor, at tilsynsmyndighederne bør vejledes om alle de oplysningsmuligheder, der står til deres rådighed, herunder især muligheden for at indhente supplerende oplysninger eller indkalde kommunalbestyrelsesmedlemmer, klagere eller andre parter i sagerne til samtaler.

4.1.4. *Privatretlige krav.*

Det må efter udvalgets opfattelse anses for gældende ret, at beføjelserne efter § 61 ikke kan anvendes til gennemtvungelse af privat-

retlige krav, selvom dette ikke fremgår direkte af § 61's ordlyd. Udvalget har overvejet, om denne begrænsning af § 61 er rimelig.

Hvis der opstår tvivl om et privatretligt kravs lovlighed og gyldighed, og kommunalbestyrelsen derfor nægter at opfylde kravet, forekommer det rigtigt, at sådanne tvivlsspørgsmål afgøres af domstolene, idet tilsynsmyndigheden ikke kan anses for egnet til at foretage den nødvendige bevisførelse.

Hvis kommunen derimod er dømt til at opfylde et krav, men nægter at efterleve dommen, forekommer det ikke umiddelbart velbegrundet, at domhaveren skal være stillet ringere end den borger, der kan få tilsynsmyndighedens hjælp til gennemtvungelse af en afgørelse fra en administrativ ankeinstans, f.eks. den sociale ankestyrelse. Ganske vist foreskriver retsplejeloven en række muligheder for fuldbyrdelse af domme, men disse muligheder vil ikke altid kunne anvendes over for en kommune, idet det er fast antaget, at der ikke kan ske udlæg i genstande, der er nødvendige til opfyldelse af kommunens offentligretlige forpligtelser, f.eks. de kommunale institutioner. Et udlæg i kommunens kassebeholdning vil normalt også være udelukket, idet en beslaglæggelse af kommunens likvide beholdning vil kunne hindre opfyldelsen af kommunens pligtmæssige opgaver. I visse tilfælde kan der dog gøres udlæg, f.eks. i en almindelig udlejningsejendom, som kommunen har overtaget med pantegæld, typisk kreditforeningsprioriteter (jfr. Harder II, side 254 f).

Et andet problem foreligger, hvis kommunen ikke er i stand til at opfylde en forpligtelse, som i øvrigt ikke er bestridt, eller som er fastslået ved dom. Dette kan f.eks. forekomme, hvis kommunens likviditet er for stram til at betale samtlige forfaldne krav.

Hvis den manglende betalingsevne skyldes uforudseelige eller dog undskyldelige forhold, forekommer det ikke rimeligt at anvende § 61. Derimod kan det komme på tale at anvende sanktioner, hvis kommunalbestyrelsen er uvillig til at søge problemerne løst og f.eks. i stedet søger at "standse betalingerne" eller lignende.

I mere alvorlige tilfælde af økonomiske vanskeligheder vil det formentlig være mest hensigtsmæssigt, at tilsynsmyndigheden - og det vil med de nuværende regler om kommunens økonomiske dispositionsmuligheder i praksis oftest være indenrigsministeriet - forsøger at formå kommunen til at foretage en mere gennemgribende sanering af den kommunale økonomi. (Se Harder II, s. 249-55).

Det kan konkluderes, at udvalget som udgangspunkt finder det rimeligt, at § 61 ikke kan finde anvendelse på privatretlige krav. Begrænsningen forekommer dog mere problematisk i de tilfælde, hvor kommunens manglende opfyldelse af en i øvrigt anerkendt eller ved dom fastslået forpligtigelse skyldes manglende vilje eller evne til betaling, jfr. Kurt Nielsen, Juristen 1981, side 58-59. I sådanne tilfælde kan f.eks. krav fra en håndværker trænge til bedre beskyttelse, enten ved at tilsynsmyndigheden kan gribe ind, eller ved at der tillægges udlægsret for det pågældende krav. Udvalget finder dog ikke, at der i dag kan påvises tilstrækkelig behov for lovregler på området, men vil anbefale, at indenrigsministeriet er opmærksom på problemet og lader det undersøge nøjere, hvis der viser sig et behov herfor.

Under alle omstændigheder finder udvalget, at begrænsningen i § 61's anvendelsesområde med hensyn til privatretlige krav bør omtales i bemærkningerne til en ny § 61. Der kan henvises til kap. XII.

Spørgsmålet om en klarere afgrænsning mellem privatreten og den offentlige ret falder efter udvalgets opfattelse uden for kommissoriet og skal derfor ikke nærmere forfølges. Som nævnt i afsnit 3.1.5. kan problemet anses for at være af relativt begrænset omfang.

4.1.5. Uoverensstemmelser med de ansatte. Udvalget finder det som udgangspunkt rigtigt, at tilsynsmyndighederne ikke kan afgøre disse uoverensstemmelser, hvor de ikke har nogen særlig ekspertise, og hvor de ansatte ad anden vej skulle have rimelige garantier for deres retsstilling. Udvalget finder imidlertid, at det kan give anledning til tvivl,

hvorledes afgrænsningen skal ske over for de tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden alligevel føler sig kompetent til at gribe ind, fordi der er handlet i strid med lovgivningen eller almindelige offentligretlige retsgrundsætninger. Der er f.eks. en glidende overgang mellem egentlige anerkendte retsgrundsætninger og fremgangsmåder, som må henregnes til god forvaltningspraksis. Som eksempel kan nævnes kontradiktionsprincippet, d.v.s. den ansattes ret til at blive hørt og udtale sig i sagen. Dette princip kan i visse tilfælde have stor betydning, inden der skrides til afskedigelse på grund af forhold, som kan lægges den pågældende til last (men f.eks. ikke ved afskedigelser af besparelsesgrunde). Der findes udtrykkelige regler om kontradiktion i tjenstemandsregulativer og i nogle - men langt fra alle - overenskomster. Folketingets ombudsmand har ved flere lejligheder udtalt, at det i sådanne tilfælde må anses for god forvaltningsskik, at den ansatte får lejlighed til at fremføre sine synspunkter, også selv om den pågældende efter sine ansættelsesvilkår ikke har en udtrykkelig ret hertil. Det er imidlertid uklart, om denne praksis er så fast, at den kan betegnes som en egentlig retsgrundsætning, og om der i givet fald er tale om en offentligretlig grundsætning, idet tilsynsmyndigheden jo ikke skal påse overholdelsen af krav af privatretlig karakter. Tilsynsmyndigheden må formentlig afholde sig fra at gribe ind, medmindre det er klart, at der er overtrådt en offentligretlig retsgrundsætning.

Under alle omstændigheder finder udvalget det utilfredsstillende, at der indlægges begrænsninger i § 61, uden at dette fremgår af bestemmelsens ordlyd eller af forarbejderne. Udvalget vil derfor foreslå, at problemet omtales i bemærkningerne til en ny § 61, jfr. nedenfor i kap. XII.

4.1.6. Anden mulighed for anfægtelse/privat søgsmålskompetence.

Udvalget finder ikke, at privat søgsmålskompetence efter gældende ret kan udelukke anvendelse af § 61-be føj eiserne. Udvalget finder imidlertid, at den tidligere teori, der

hævdede denne begrænsning, bør manes i jorden ved at omtale problemet i bemærkningerne til en ny § 61. Der henvises til kap. XII.

4.1.7. Krav om sagsanlæg.

Efter den nye KSL § 66 (og KBH-lov §53a) om sanktioner over for borgmestre og rådmænd, der vægrer sig ved at udføre pålagte opgaver, skal kommunalbestyrelsens beslutning om anvendelse af sanktioner følges op af et sagsanlæg ved domstolene til efterprøvelse af, om betingelserne for indskriden har været til stede. Dette krav om efterfølgende sagsanlæg må anses for at være begrundet i den meget indgribende sanktionsmulighed, som § 66 indeholder.

Udvalget har overvejet, om man i lighed med ordningen efter § 66 bør foreslå indført en pligt for tilsynsmyndigheden til at følge sin sanktionsanvendelse efter § 61 op med et sagsanlæg. Krav om efterfølgende sagsanlæg stilles dog typisk, når der er tale om en svagere privat part. Der er næppe tilsvarende behov, når modparten er en kommune. Der er næppe heller særlige processuelle fordele for kommunen ved at være sagsøgt i et sådant anerkendelsessøgsmål. Mest afgørende forekommer det dog, at en regel om efterfølgende sagsanlæg vil medføre en række retssager, som ikke er nødvendige, i hvert fald ikke i de tilfælde, hvor kommunen anerkender ulovligheden. Selv om kommunalbestyrelsen ikke er enig med tilsynsmyndigheden i den valgte sanktion, finder udvalget, at man af procesbesparende grunde bør fastholde, at kommunalbestyrelsen i givet fald selv må anlægge et anerkendelsessøgsmål.

4.2. Sanktionerne.

4.2.1. Annulation.

Det må erkendes, at annullationsbeføjelsen efter gældende ret har et meget snævert anvendelsesområde. Udvalget har derfor overvejet mulighederne for udvidelser.

Som nævnt i afsnit 3.2.1.2. har det hidtil været antaget, at annullationsbeføjelsen kun

kan anvendes over for kommunalbestyrelsens beslutninger. Det er imidlertid hensigten med beføjelserne i § 61, at de skal kunne anvendes til at få det kommunale system til at fungere lovligt så hurtigt som muligt, således at man ikke behøver at afvente en domstolsafgørelse. Det vil derfor forekomme rimeligt, at annullationsbeføjelsen også kan anvendes over for beslutninger, der er truffet af et udvalg eller af udvalgets formand i henhold til bemyndigelse, i hvert fald hvis kommunalbestyrelsen ikke foretager sig noget over for den ulovlige udvalgsbeslutning. Ganske vist kan tilsynsmyndigheden i sådanne tilfælde under trussel om tvangsbøder give kommunalbestyrelsen et pålæg om at få beslutningen tilsidesat, men dette vil under alle omstændigheder være en mere langsom og omkostningsfuld fremgangsmåde end en direkte annullation. Da annullation som nævnt ikke kan anvendes over for beslutninger, der allerede er udført, vil tidsfaktoren i mange tilfælde bevirke, at annullation i så fald overhovedet ikke kan anvendes. Hertil kommer, at den omfattende udlægning af opgaver til kommunerne som led i kommunalreformen har medført, at langt flere sager nu finder deres endelige afgørelse i udvalgene, således at det efterhånden kun er en lille del af sagerne, der når frem til afgørelse i kommunalbestyrelsen. Hvis man fastholder, at § 61-sanktionerne kun skal kunne anvendes over for selve kommunalbestyrelsen, vil der ske en indskrænkning i bestemmelsens anvendelsesområde, som ikke har været tilsigtet. Udvalget finder derfor, at annullation bør kunne finde anvendelse over for beslutninger, der er truffet af økonomiudvalget og de stående udvalg. Sprogligt skulle der ikke være nogen hindring for en sådan fortolkning af § 61, da ordet "kommunalbestyrelse" mange steder i lovgivningen blot betegner, at en kompetence er henlagt til det kommunale system, mens det må bero på den enkelte kommunes interne kompetencefordeling om det er det ene eller det andet kommunalpolitiske organ, der træffer den konkrete afgørelse. Da spørgsmålet har givet anledning til tvivl, foreslår udvalget imidlertid optaget en udtrykkelig

bestemmelse herom i sit udkast til ny § 61. Der kan henvises til kap. XII.

Det skal dog bemærkes, at tilsynsmyndighederne under ingen omstændigheder kan rette henvendelse direkte til udvalgene, men korrespondance må foregå med kommunalbestyrelsen som adressat - bortset fra korrespondance med det sociale udvalg om sager, der henhører under dette udvalgs selvstændige kompetence.

Tilsynsmyndigheden bør således først give kommunalbestyrelsen lejlighed til at gribe ind og selv rette en eventuel ulovlighed, inden man annullerer en udvalgsbeslutning. En henvendelse fra tilsynsmyndigheden med "trussel" om annulation må formodes i de fleste tilfælde at have en motiverende virkning på kommunalbestyrelsen. F.eks. vil borgmesteren kunne benytte sin indgrebsret over for udvalgsbeslutningen, jfr. kapitel III, afsnit 6.2.

Udvalget vil ikke foreslå annullationsbeføjelsen ændret til også at omfatte beslutninger, som er gennemført, idet man er enig i de synspunkter, der er anført i afsnit 3.2.1.3., hvorefter annulation i sådanne tilfælde savner mening. På grund af den tvivl, som spørgsmålet har givet anledning til, foreslår udvalget præciseret i lovteksten, at annulation kun kan anvendes, hvis beslutningen ikke er gennemført. Endvidere foreslås det præciseret i bemærkningerne, hvornår en beslutning må anses for gennemført, jfr. herom i afsnit 3.2.1.1.

Udvalget finder ikke anledning til at stille forslag med hensyn til spørgsmålene om nulitet og anfægtelighed og om annulation *ex tunc* eller *ex nunc*. De ovenfor i afsnit 3.2.1.4. og 3.2.1.5. beskrevne principper synes fortsat at kunne gælde.

4.2.2. Tvangsbøder.

I princippet må tvangsbøder anses for et effektivt retsmiddel, som i høj grad vil virke motiverende på kommunalbestyrelsens medlemmer. I praksis er der imidlertid knyttet en række problemer og spørgsmål til anvendelse af tvangsbøder, som i visse tilfælde kan gøre sanktionen mindre effektiv.

I de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen anerkender en ulovlighed, vil der normalt ikke opstå problemer. Undertiden har kommunalbestyrelsen imidlertid en anden retsopfattelse end tilsynsmyndigheden, og i sådanne tilfælde vil den eventuelt søge spørgsmålet afklaret ved domstolene. I de få tilfælde, der har foreligget i praksis, er bøderne i så fald sat i bero, dvs. at sagsanlæg er tillagt opsættende virkning. Her opnås altså ikke den hurtige virkning, som var tilsigtet med tvangsbøderne. Problemet lader sig næppe løse, da det i tilfælde af sagsanlæg vil være urealistisk både at forlange forpligtelsen opfyldt på forhånd og at forlange tvangsbøderne betalt i den lange periode, der typisk går, inden sagen kan afgøres ved domstolene. Formentlig vil problemet kun opstå i meget få tilfælde, da tvangsbødesanktionen kun vil blive anvendt af tilsynsmyndigheden, når § 61-betingelserne er opfyldt, d.v.s. at ulovligheden efter tilsynsmyndighedens opfattelse skal være såvel klar som grov.

Udvalget finder det mindre tilfredsstillende, at det er vanskeligt at få et samlet overblik over de regler, der gælder for anvendelsen af tvangsbøder efter § 61. Udvalget har derfor overvejet, om der bør gives indenrigsministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler. Der er imidlertid tale om mere generelle problemer, som også vedrører andre administrativt fastsatte tvangsbøder, og problemerne bør derfor løses i et samarbejde med justitsministeriet som ressortmyndighed på dette område. Udvalget vil anbefale, at indenrigsministeriet og justitsministeriet udarbejder en vejledning med oversigt over de nærmere regler om tvangsbøder, herunder om deres størrelse, inddrivelse og eventuelle eftergivelse. Der kan henvises til udvalgets bemærkninger til ny § 61 i kap. XII.

Udvalget har gjort sig følgende tanker om indholdet af en sådan vejledning:

Det har været fast praksis, at tvangsbøder pålægges som et bestemt beløb pr. dag. I domme kan det også fastsættes, at der pålægges tvangsbøder af en bestemt størrelse for f.eks. hver uge. Det vil formentlig være hensigtsmæssigt at opretholde den hidtidige

praksis med hensyn til de kommunale tvangsbøder, da der ikke ses at være fordele forbundet med at overgå til en ugentlig bod. Tværtimod forekommer en daglig bod at indeholde en stærkere tilskyndelse til at opfylde den krævede foranstaltning.

Udvalget finder det rimeligt, at der om muligt fastsættes en frist for kommunalbestyrelsens opfyldelse af forpligtelsen. Fristen bør dog ikke være for lang.

Udvalget har overvejet, om det er rimeligt, at tvangsbøder eftergives, hvis blot kommunalbestyrelsen opfylder sine forpligtelser inden inddrivelsen. Denne lempelige inddrivelsespraksis kan svække den pression, der ligger i tvangsbøderne, idet kommunalbestyrelsen kan fristes til at trække sagen ud og blot sørge for at træffe en lovlig beslutning lige inden det tidspunkt, hvor tvangsbøderne inddrives.

Ud fra tilsvarende betragtninger har flertallet i udvalget om bygge- og miljølovgivningen (retshåndhævelsesudvalget) foreslået den gældende praksis ændret, så hovedreglen for tvangsbøder på det bygge- og miljøretlige område bliver, at alle påløbne tvangsbøder skal betales af domfældte. Det vil herefter bero på et konkret skøn, om tvangsbøderne skal bortfalde helt eller delvis efter de almindelige regler om eftergivelse af straf og andre retsfølger. Justitsministeriets repræsentant i retshåndhævelsesudvalget har dog ikke kunnet anbefale forslaget af principielle grunde.

Flertallet i ansvarsudvalget finder det ud fra de anførte grunde rimeligt at foretage en praksisændring, således at påløbne tvangsbøder efter § 61 som hovedregel skal betales. Tilsynsmyndigheden må dog have adgang til eftergivelse af bøderne, når der foreligger undskyldende omstændigheder. Da der vil være tale om en principiel ændring af retstilstanden, må en eventuel ændring fastslås udtrykkeligt i lovgivningen.

Efter flertallets opfattelse bør der gennemføres en ensartet ordning for det bygge- og miljøretlige område og det her beskrevne område.

Et mindretal i udvalget (Asbjørn Jensen, Birch Jensen, Kurt Nielsen og Ramm) finder

det ud fra principielle retssikkerhedssynspunkter betænkeligt, at princippet om, at ikke-inddrevne tvangsbøder bortfalder, når den pågældende har opfyldt sin forpligtelse, fraviges på dette særlige område i forhold til medlemmerne af kommunalbestyrelser m.v. Efter mindretallets opfattelse vil en sådan fravigelse medføre, at tvangsbødeinstituttet ændrer karakter af at være et pressionsmiddel til at blive en strafsanktion, der pålægges administrativt, og uden de retsgarantier, der i øvrigt gælder i forbindelse med fastsættelse af straf.

Udvalget skal endvidere foreslå reglerne om fremgangsmåden med hensyn til inddrivelse af tvangsbøder klargjort.

Det er næppe muligt at fastlægge helt generelle retningslinier for tvangsbødernes størrelse. Bøderne må dog i det enkelte tilfælde være store nok til at virke motiverende på kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Der må derfor antages at skulle ske en forhøjelse af bødebeløbet i takt med prisudviklingen.

Det forekommer ikke muligt at udstrække anvendelsen af tvangsbøder til mere ubestemte pligter som f.eks. krav med hensyn til indholdet af budgetter og udbygningsplaner m.v. Den kommunale tilsynsmyndighed har jo ingen mulighed for at bestemme, hvilket nærmere indhold budgettet eller planen skal have.

I afsnit 3.2.2.1. er det nævnt, at tvangsbøder kun kan anvendes til at gennemtvinge pligter, som påhviler kommunalbestyrelsen. Udvalget finder imidlertid, at tvangsbøder ligesom annullation også bør kunne anvendes over for økonomiudvalget og de stående udvalg. Der kan henvises til udvalgets forslag til ny § 61 i kap. XII. Begrundelsen er ligesom for annullationens vedkommende, at det kommunale system skal kunne bringes til at fungere uden ulovligheder hurtigst muligt, og at der ellers vil ske en utilsigtet indskrænkning i bestemmelsens anvendelsesområde, efterhånden som flere sager afgøres i udvalgene. Der bør dog, også når det drejer sig om tvangsbøder, først rettes henvendelse til kommunalbestyrelsen, og beføjelsen til at skride ind over for et udvalg kan derfor

navnlig tænkes at få betydning, hvis kommunalbestyrelsen viser sagen fra sig med henvisning til, at ulovligheden er begået af et udvalg.

Udvalget foreslår ingen ændringer med hensyn til tvangsbøders anvendelse til at gennemtvinge pligter, som påhviler de enkelte medlemmer. Udvalget finder, at det forslag, der stilles nedenfor i kap. VII om straf for grove pligtforsømmelser, vil være en tilstrækkelig sanktion. Tvangsbøder vil dog som hidtil kunne anvendes, hvis der på grund af medlemmernes forsømmelighed slet ikke kan træffes en lovpligtig beslutning.

4.2.3. Personligt ansvar.

4.2.3.1. Den ansvarspådragende adfærd.

På grundlag af den i afsnit 3.2.3.1. omtalte praksis, hvorefter der kun yderst sjældent eller aldrig er anlagt sag, når der kun er udvist simpel uagtsomhed, har udvalget overvejet, om man generelt kunne begrænse ansvarsgrundlaget til forsæt og grov uagtsomhed. Det ville betyde, at tilsynsmyndigheden kun kunne anlægge sag, når den fandt, at der var handlet forsætligt eller groft uagtsomt. Af præventive grunde finder udvalget ikke et sådant forslag acceptabelt. Udvalget finder således, at man som udgangspunkt bør fastholde det hidtidige ansvarsgrundlag, som er i overensstemmelse med dansk rets almindelige ansvarsregler.

Derimod foreslår udvalget indført en lempelsesmulighed for domstolene. Der henvises herom til kapitel VII om erstatning og straf og til kapitel XII om udvalgets forslag til lovændringer.

Den foreslåede lempelsesregel skal ses i sammenhæng med udvalgets forslag i kap. VI, afsnit 2.4., idet det der foreslåede bodsinstitut vil give en tilsvarende lempelsesmulighed for tilsynsmyndigheden.

4.2.3.2. Kravet om et tab for kommunen.

Udvalget har overvejet, om der bør indføres en almindelig pligt for tilsynsmyndighederne til at gøre regres mod kommunalbestyrelsesmedlemmer i alle tilfælde, hvor kommunen

har måttet udrede en erstatning. Udvalget ønsker imidlertid ikke at stille et sådant forslag, idet der kan foreligge så mange formildende omstændigheder i sagen, at det selv med de foreslåede lempelsesregler vil være urimeligt at rejse et personligt erstatnings-søgsmaal. Udvalget kan i denne forbindelse henvise til kapitel I, afsnit 3.1., hvor det er anført, at det ikke har været hensigten med udvalgsarbejdet generelt at gøre hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem mere byrdefuldt.

4.2.3.3. Spørgsmålet om regres for bøder, som kommunen har måttet udrede.

Det er et særligt spørgsmål, om der efter afslutningen af en straffesag kan anlægges et regressøgsmaal mod den eller de ansvarlige enkeltpersoner for det "tab", som kommunekassen har lidt ved at måtte udrede en bøde.

En kommune er en juridisk person. Den kan ikke i sig selv foretage fysiske handlinger, herunder begå lovovertrædelser, men må handle gennem fysiske personer. Når der pålægges en kommune som sådan bødeansvar, er baggrunden herfor altså en fysisk handling (eller undladelse), begået af en fysisk person med tilknytning til kommunen, enten som embedsmand eller som politiker.

Det er i den juridiske teori om kollektive enheders pønale ansvar et uafklaret spørgsmål, om bødeansvar kan pålægges en kollektiv enhed på helt objektivt grundlag, eller om ansvaret forudsætter, at en person med tilknytning til enheden har begået en lovovertrædelse. Den retlige konstruktion har i væsentlig grad sammenhæng med begrundelsen for selskabsansvaret. Navnlig to begrundelser har været fremhævet: For det første vanskelighederne ved i et selskab, en kommune osv. at finde frem til den enkeltperson, som har begået handlingen eller undladelsen. I alle større organisationer kan jo mange være inddraget i beslutningsprocessen og på flere niveauer. Dernæst har man henvist til, at det er en kollektiv enhed, der har draget den økonomiske fordel af lovovertrædelsen, og som derfor også bør betale en bøde, når

overtrædelsen er begået af en af de fysiske personer, der har tilknytning til selskabet. Den sidstnævnte begrundelse er i væsentlig grad kædet sammen med konfiskationsbetragtninger.

Men uanset hvilken retlig konstruktion, som benyttes, rejser der sig et spørgsmål om, hvorvidt den kollektive enhed, som er pålagt bødeansvar, kan gøre erstatningsansvar gældende over for den enkeltperson, som har udført den pågældende handling eller undladelse og derved pådraget den kollektive enhed som sådan ansvar. Dette spørgsmål opstår, hvadenten den pågældende person pålægges bødeansvar jævnsides med selskabet, eller dette ikke er tilfældet, omend disse forskellige situationer muligvis kan føre til forskellige besvarelser af spørgsmålet.

Baggrunden for, at dette spørgsmål må rejses, er den almindelige erstatningsregel i dansk ret, hvorefter den, som forsætligt eller uagtsomt (culpøst) forvolder en skade for en anden, skal erstatte det herved forvoldte tab.

I den juridiske teori må også dette spørgsmål vedrørende kollektive enheders strafferetlige stilling anses for uafklaret. Det antages som nævnt i Harder II, side 302, at en kommune har regres mod enkeltpersoner, som er ansvarlige for kommunens tab. Men i den disputats, som Stephan Hurwitz i 1933 forsvarede om emnet, gives der udtryk for betydelig tvivl. Der henvises til Hurwitz: Kollektive enheders pønale ansvar, side 237 ff, hvor følgende anføres:

"At der ikke i Almindelighed kan kræves Erstatning hos Tredjemand for udredet Bøde, kan ikke være af afgørende Betydning mod en Regresadgang, naar det drejer sig om Kollektivitetsbøder, der kan tilføje positivt uskyldige Personer Tab. Men Hensynet til at skabe en særlig Afværgelsesinteresse hos Enhedens menige Medlemmer i Relation til Retsbrud taler dog imod en generel Regresadgang. Hertil kommer, at Regressen kan virke uforholdsmæssigt haard overfor den ansvarlige Enkeltmand, idet Enhedsbødens Størrelse fastsættes i Forhold til Enhedens økonomiske Forhold.

Imod overhovedet at tilstede Regres taler

..., at den eventuelt regrespligtige, naar de for Regressen nødvendige Skyldbetingelser lader sig oplyse, normalt vil have paadraget sig et individuelt Bødeansvar ved Siden af Kollektivitetsansvaret og saaledes i Regelen allerede vil være ramt paa dobbelt Grundlag, baade individuelt og gennem eventuel Andel i Enhedsbøden, samt at det er tvivlsomt, hvorvidt Enhedsbøden og dens Virkninger overfor sagesløse Medlemmer kan opfattes som adækvate Følger af Retsbrudet. Naar Retten udover Individualansvaret har fundet det paakrævet at anvende (den fakultative) Kollektivitetsstraf trods Udsigten til, at Uskyldige lider et vist Tab derved, taler da meget for at lade Bødefordelingen være definitiv i den Forstand, at der ikke gennem senere Regres finder en Omfordeling Sted af Ansvaret."

Som det fremgår heraf, må spørgsmålet, om der kan gøres regres, betegnes som tvivlsomt, og det lader sig næppe gøre at opstille en generel regel, der for alle tilfælde gør op med regressspørgsmålet.

Det er naturligvis en forudsætning for regres, at den eller de ansvarlige har udvist et erstatningspådragende (culpøst) forhold i forhold til den kollektive enhed, og en handling eller undladelse, der i relation til offentligretlige bestemmelser pådrager straf på grund af forsæt eller uagtsomhed kan ikke uden videre antages også at være uforsvarlig i forhold til den kollektive enhed, for hvilken de pågældende enkeltpersoner handler. Den direktør i et aktieselskab, som ikke indbetaler den indeholdte kildeskat rettidigt, kan i forhold til selskabet tænkes at handle forsvarligt, hvis modstykket til at udskyde betalingen og dermed at "ride stormen af" er, at selskabet ellers måtte begæres konkurs.

For at regres skal kunne ske, skal også de øvrige erstatningsbetingelser være opfyldt, herunder også betingelsen om, at skaden er en adækvat følge af den pågældende handling. Det er i den forbindelse følgen og ikke tabet, som normalt skal være adækvat.

Men under alle omstændigheder er det kun det lidt tab, som skal erstattes. Og dette tab kan ved kollektive enheders bødeansvar være

langt mindre end den pålagte bøde. Dette skal ses i sammenhæng med, at bøder, der pålægges en kollektiv enhed, undertiden får et særligt konfiskationspræg, jfr. ovenfor om begrundelsen for disse bøder.

Det vil derfor undertiden være ganske vanskeligt under en efterfølgende erstatningssag at afklare tabets reelle størrelse.

I speciallovgivningen findes adskillige steder en hjemmel til at pålægge kollektive enheder et bødeansvar, og det er i nogle landsretsdomme antaget, at disse bestemmelser også omfatter kommuner. Der kan henvises til kapitel IV om kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt, afsnit 3, og kapitel VII, afsnit 2.

I praksis kendes eksempler på, at en straffesag både er rejst mod kommunen og mod en eller flere ansvarlige enkeltpersoner. Det kan f.eks. være borgmesteren, en udvalgsformand eller en kommunalt ansat. Der kendes dog også eksempler på, at bødeansvaret alene rettes mod kommunen.

Hvis den ansvarlige enkeltperson har været medtiltalt under straffesagen, men er blevet frifundet, må det i mange tilfælde forekomme mindre rimeligt, at den pågældende alligevel indirekte skulle kunne "straffes" under en efterfølgende regressag. Hvis den pågældende er blevet dømt sammen med kommunen, synes det rigtigst at antage, at der herved er gjort op med den pågældendes skyld, og en efterfølgende regressag vil bevirke, at den pågældende kommer til at betale to beløb for den samme lovovertrædelse, hvis han dømmes i regressagen.

På denne baggrund vil udvalget finde det rimeligst, at det bliver anklagemyndigheden, som under straffesagens efterforskning må tage stilling til, hvem bødekravet skal rettes imod, og hvem der følgelig skal tiltales. Anklagemyndigheden må antages at have de bedste muligheder for at klarlægge eventuelle tvivlsspørgsmål med hensyn til ansvarsplaceringen. En eventuel efterfølgende regressag ville ikke blive anlagt efter strafferetsplejens regler, men skulle efter den civile retsplejes regler føres af parterne og deres advokater, som må anses for at have ringere mu-

ligheder for at foretage et opklaringsarbejde. Det vil heller ikke være tilfredsstillende at overlade spørgsmålet om en eventuel efterfølgende ansvarsplacering til tilsynsmyndigheden, som jo ikke har mulighed for vidneførsel under vidneansvar, og som derfor ikke kan anses for særlig egnet til at foretage det nødvendige opklaringsarbejde, inden en evt. regressag anlægges.

Såfremt anklagemyndigheden vil rette sit krav mod kommunen, men kommunalbestyrelsen mener, at en eller flere ansvarlige enkeltpersoner, f.eks. borgmesteren eller en kommunalt ansat, bør betale hele eller en del af bøden, må kommunalbestyrelsen i forbindelse med efterforskningen gøre opmærksom herpå. Anklagemyndigheden kan herved få anledning til at udvide tiltalen til også at omfatte disse personer. Et særligt problem vil dog foreligge, såfremt det er kommunalbestyrelsens egne medlemmer, som er ansvarlige. Her vil kommunalbestyrelsen næppe være motiveret til at gøre opmærksom på medlemmernes medansvar. Der er dog grund til at antage, at anklagemyndigheden i sager om kollektivt ansvar vil være opmærksom på, hvorvidt der tillige eller i stedet bør pålægges enkeltpersoner strafansvar.

I det foregående er det forudsat, at bøden idømmes efter en straffesag ved domstolene. Undertiden kan en straffesag afsluttes ved, at kommunalbestyrelsen vedtager et bødeforelæg fra anklagemyndigheden eller fra en administrativ myndighed, f.eks. en skattebøde fra statsskattedirektoratet.

Hvis der samtidig har været tale om et bødeforelæg til en enkeltperson, som denne har accepteret, må der herved være gjort op med bødeansvaret, og der bør næppe søges gennemført et regressøgsmål i disse tilfælde. Helt generelt må det imidlertid nok gælde, at vedtagelsen af et bødeforelæg bør udelukke et efterfølgende regressøgsmål. Da der herved kan opstå en risiko for, at kommunalbestyrelsen vil acceptere bøden for at slippe for et eventuelt efterfølgende personligt ansvar for kommunalbestyrelsens medlemmer, bør bødeforelæg kun anvendes, når det er klart, at bøden kun skal betales af kommunen, el-

ler når kravet som før nævnt rettes både mod kommunen og en ansvarlig enkeltperson. Denne begrænsning i adgangen til bødeforelæg bør i almindelighed gælde både for anklagemyndigheden og for en administrativ myndighed, som har hjemmel til at forelægge bøder, f.eks. en skattebøde fra statsskattedirektoratet. Hvis der foreligger tvivl om den "interne" fastlæggelse af skyldforholdet, må det være påkrævet, at den administrative myndighed overlader sagens opklaring til anklagemyndighedens efterforskning.

Når der allerede inden straffesagen er taget stilling til, hvem bødekravet skal rettes imod, finder udvalget således ikke, at der er behov for et efterfølgende regressøgsmål i disse sager.

4.2.3.4. Søgsmålskompetence.

Udvalget ser ingen grund til at søge reglerne om tilsynsmyndighedens søgsmålskompetence ændret. Om udvalgets forslag til begrænsning i kommunalbestyrelsens ret til selv at anlægge sag henvises til kapitel VI, afsnit 2.4.

Som nævnt i afsnit 3.2.3.3. har indenrigsministeriet i en konkret sag udtalt, at tilsynsmyndigheden efter omstændighederne vil kunne pålægge en kommunalbestyrelse at gennemføre et erstatningssøgsmål. Udvalget finder imidlertid, at der næppe er hjemmel i § 61 til at give et egentligt pålæg om sagsanlæg. I de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsens flertal er ansvarlig for den erstatningspådragende beslutning, vil et pålæg i hvert fald ikke være hensigtsmæssigt, da kommunalbestyrelsen må antages at være modvillig til at føre sag mod sig selv, og sagen vil derfor i givet fald næppe blive ført på forsvarlig vis.

4.2.3.5. Hvem rettes kravet mod.

Udvalget finder det rigtigt, at sagen skal anlægges mod de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen og ikke blot mod kommunalbestyrelsen. Ansvarsgrundlaget for de forskellige medlemmer kan udmærket være

forskelligt, og de enkelte medlemmer må have mulighed for et individuelt forsvar.

Udvalget vil endvidere finde det rimeligt, at der kan anlægges erstatningssøgsmål mod udvalgsmedlemmer for deres virksomhed i udvalgene. Begrundelsen er den samme, som er anført vedrørende annullation og tvangsbøder, nemlig at der er det samme behov for at kunne ramme ulovligheder i udvalgene som i selve kommunalbestyrelsen, og at behovet er vokset, efterhånden som flere sager er henlagt til udvalgenes afgørelse. For at afskære tvivl om spørgsmålet foreslår udvalget en udtrykkelig regel herom i sit udkast til ny § 61, stk. 6.

4.2.4. De nødvendige foranstaltninger.

Udtrykket er uklart. På grundlag af undersøgelse af den tidligere kommunale lovgivning finder udvalget det utvivlsomt, at udtrykket oprindelig har haft et selvstændigt indhold. Der kan herom henvises til bilag 1, afsnit 2. En sproglig fortolkning af den nugældende § 61 peger også i retning af, at udtrykket har et selvstændigt indhold. Indholdet kan imidlertid ikke præciseres nærmere, hverken på grundlag af den nugældende eller den tidligere lovgivning. De reaktioner, som tilsynsmyndighederne har benyttet i praksis, jfr. afsnit 3.2.3., har ikke haft karakter af afgørelser, som har været retligt bindende for kommunerne, og de kan derfor ikke betegnes som sanktioner. Sådanne reaktioner (vejledende udtalelser, henstillinger m.v.) kræver ikke selvstændig lovhjemmel, men kan benyttes af enhver tilsynsmyndighed uden udtrykkelig lovhjemmel. Der kan herom nærmere henvises til afsnit 6.3. om tilsynsmyndighedernes ulovbestemte reaktionsmuligheder. De "pålæg", som tilsynsmyndighederne har benyttet i praksis, har været af konstaterende karakter, idet de alene udtrykker, hvad der er kommunalbestyrelsens forpligtelse i henhold til gældende ret, og de skaber derfor ikke nogen ændringer i retstilstanden. Sådanne konstaterende pålæg kræver heller ikke udtrykkelig lovhjemmel. Om pålæg henvises nærmere til af-

snit 6.3. og til kapitel VI, afsnit 2.2. Det bliver derfor lidt af en smagssag, om man beskriver forholdet således, at tilsynsmyndighedernes reaktionsmuligheder - bortset fra de udtrykkeligt opregnede sanktioner i § 61 - kan udledes af udtrykket de nødvendige foranstaltninger, eller om de kan udledes af forholdets natur med hensyn til, hvilke beføjelser tilsynsmyndigheder i almindelighed har uden udtrykkelig lovhjemmel. Det må i hvert fald anses for utvivlsomt, at udtrykket ikke giver tilsynsmyndigheden ubegrænsede indgrebsmuligheder, idet princippet om tilsynets lovbundethed må sætte snævre grænser for, hvilke beføjelser tilsynsmyndigheden kan benytte uden udtrykkelig lovhjemmel.

Som nævnt i afsnit 3.2.3. er det i den juridiske teori (Haagen Jensen) antaget, at udtrykket de nødvendige foranstaltninger giver ret for tilsynsmyndigheden til at anlægge et anerkendelsessøgsmål ved domstolene. En udtrykkelig lovfæstelse af denne adgang er imidlertid også uforuden. Udvalget foreslår dog, at muligheden herfor omtales i bemærkningerne til ny § 61, jfr. nedenfor i kapitel XII.

Det er i indledningen til afsnit 3.2. antaget, at tilsynsmyndighederne har pligt til at undersøge, om der foreligger en ulovlighed, men at de normalt selv kan skønne over, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at modvirke en ulovlighed i den konkrete situation. Udvalget er dog enig med ombudsmanden i, at der utvivlsomt må være tilfælde, der er så åbenbare og grove, at tilsynsmyndigheden har pligt til at benytte sanktioner, men disse tilfælde kan ikke beskrives eller afgrænses mere generelt. Heller ikke i denne relation er udtrykket de nødvendige foranstaltninger derfor til nogen hjælp. De beskrevne pligter følger allerede af tilsynsbegrebet, idet udøvelse af tilsyn både er en ret og en pligt for tilsynsmyndigheden, jfr. afsnit 1.2. og 6.4.

Udvalget finder på denne baggrund, at det uklare udtryk "de nødvendige foranstaltninger" bør fjernes fra lovteksten. Såfremt der skal tillægges tilsynsmyndighederne nye

sanktionsmuligheder, bør disse anføres udtrykkeligt i loven. Der kan herom henvises til kapitel VI om nye reaktionsmuligheder for tilsynsmyndighederne.

5. KSL § 66.

Ved lov nr. 629 af 23. december 1980 om ændring af de kommunale styrelseslove blev der indsat en særlig regel i KSL om sanktioner over for borgmestre og magistratsmedlemmer. En tilsvarende regel blev samtidig indsat i den københavnske styrelseslovs § 53a. Den nye regel byggede på et forslag i betænkning 894/1980. Der kan nærmere henvises til denne betæknings kapitel IV, afsnit 12.

5.1. Betingelser **for** at anvende KSL § 66. Bestemmelsen giver særlige sanktionsmuligheder over for borgmestre og magistratsmedlemmer, der vægrer sig ved at udføre de opgaver, som er pålagt de pågældende. Ved vægring forstås aktiv eller passiv modstand mod at medvirke ved udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger. En sådan vægring kan opstå ved alle kommunale hverv, men et behov for retlig regulering opstår først og fremmest, hvor hvervene har betydning for kommunens administrative funktioner, og hvor vægringen derfor kan true effektiviteten i kommunens forvaltning.

Det er derfor specielt i magistratskommunerne, at problemet kan blive aktuelt, fordi man i disse kommuner har politisk valgte forvaltningschefer, der for nogles vedkommende repræsenterer politiske mindretal i kommunalbestyrelsen.

Problemet kan imidlertid også opstå i forhold til borgmestre i udvalgsstyrede kommuner, hvor det kan tænkes, at borgmesteren kommer i strid med kommunalbestyrelsens flertal og derefter udnytter sine beføjelser med hensyn til sagernes ekspedition og den daglige ledelse af administrationen til at modvirke kommunalbestyrelsens beslutninger.

Derimod er der næppe væsentlige problemer i forhold til udvalgene, idet udvalgene

ikke medvirker i de daglige administrative processer. Der opstår heller ikke problemer i forhold til udvalgsformændene, som i enhver henseende er underordnet vedkomende udvalg, jfr. KSL § 22, stk. 3. Hertil kommer, at udvalgsformændene til enhver tid kan udskiftes af udvalget. I modsætning hertil er borgmestre og magistratsmedlemmer som udgangspunkt uafsættelige. Udvalgsformænd omfattes da heller ikke af KSL § 66.

5.2. Sanktionerne.

Der sondres i § 66 mellem tilfælde, hvor en vægring er af afgrænset karakter, og de tilfælde, hvor den er grov eller gentagen. I de førstnævnte tilfælde kan kommunalbestyrelsen efter stk. 1 fratage borgmesteren eller magistratsmedlemmet den pågældende opgave og overlade varetagelsen til et andet kommunalbestyrelsesmedlem. Ved grov eller gentagen vægring kan kommunalbestyrelsen efter stk. 2 suspendere og eventuelt efterfølgende afsætte den pågældende hvervsindehaver. Da der her er tale om en meget kraftig reaktion, er der fastsat særlige procedureforskrifter i stk. 3-4. Suspensionen skal forelægges for indenrigsministeriet, og hvis ministeriet stadfæster beslutningen, skal sagen efterprøves ved domstolene. Den efterfølgende prøvelse ved disse myndigheder har til formål at sikre, at suspension og afsættelse har baggrund i egentlige administrative forsømmelser og ikke er et udslag af politisk forfølgelse.

5.3. Kompetencen til at anvende § 66.

De beføjelser, som efter § 66 kan anvendes i tilfælde af vægring, tilkommer kommunalbestyrelsen. De myndigheder, som i øvrigt omtales i bestemmelsen, d.v.s. indenrigsministeriet og domstolene, skal alene sikre, at kommunalbestyrelsen ikke misbruger beføjelserne. Kommunalbestyrelsens kompetence er således eksklusiv, dvs. at indgrebsmulighederne ikke kan benyttes af andre end kommunalbestyrelsen.

Begrundelsen herfor er, at det er kommunalbestyrelsen, der har det overordnede ansvar for kommunens handlinger og undladel-

ser, og kommunalbestyrelsen må derfor også nødvendigvis have kompetence til at fastlægge og styre den samlede kommunale virksomhed. Det er et naturligt led heri, at kommunalbestyrelsen må kunne sikre, at dens beslutninger efterleves af de øvrige kommunale organer.

Det beror på kommunalbestyrelsens egen vurdering, om den i det enkelte tilfælde ønsker at benytte indgrebsmulighederne efter § 66. I meget grove tilfælde kan det dog næppe udelukkes, at der kan være pligt til at anvende bestemmelsen. I øvrigt kan kommunalbestyrelsens beslutning efterprøves af tilsynsmyndighederne og domstolene. Såfremt kommunalbestyrelsen beslutter at suspendere en borgmester eller et magistratsmedlem, er en prøvelse som nævnt i afsnit 5.2. obligatorisk.

5.4. Udvalgets overvejelser vedrørende KSL § 66.

Som nævnt er reglen for nylig indsat i de kommunale styrelseslove efter en grundig udvalgsbehandling. Udvalget finder på denne baggrund ikke anledning til at foreslå ændringer af § 66.

6. Andre reaktionsmuligheder for tilsynsmyndighederne.

I afsnit 3-5 er beskrevet de sanktioner, som de kommunale tilsynsmyndigheder kan anvende over for ulovligheder i medfør af KSL. I dette afsnit skal beskrives, hvilke andre - til dels ulovbestemte - reaktionsmuligheder, tilsynsmyndighederne råder over. Endvidere skal omtales forholdet til sektormyndighederne og det samspil med disse, som kan være nødvendigt for at få tilsynssystemet til at fungere.

6.1. Forholdet mellem legalitetstilsyn og hensigtsmæssighedstilsyn.

Som nævnt i afsnit 3.1.1. er det en betingelse for indgriben efter KSL § 61, at kommunalbestyrelsen har handlet ulovligt. Tilsynet efter § 61 betegnes derfor som et "legalitetstilsyn".

I visse tilfælde har tilsynsmyndighederne en videregående kompetence i henhold til udtrykkelige regler i KSL. Det drejer sig navnlig om tilfælde, hvor en kommunal disposition skal godkendes. I sådanne tilfælde kan tilsynsmyndigheden nægte samtykke, både hvis den påtænkte disposition er ulovlig, og hvis dispositionen forekommer uhensigtsmæssig. Man taler derfor i disse tilfælde om, at tilsynsmyndigheden udøver et "hensigtsmæssighedstilsyn".

Normalt udøves hensigtsmæssighedstilsynet af den sædvanlige tilsynsmyndighed, dvs. af tilsynsrådene over for primærkommunerne og af indenrigsministeren over for amtskommunerne m.v. Når det drejer sig om godkendelse af kommunernes styrelsesvedtægter, tilkommer kompetencen dog i alle tilfælde indenrigsministeren, jfr. KSL § 2, stk. 2.

Tidligere krævedes der samtykke fra tilsynsmyndigheden til en række kommunale dispositioner, f.eks. optagelse af lån og køb og salg af fast ejendom, men efter ændringen af de kommunale styrelseslove i 1980 (lov nr. 629 af 23. december 1980) kræves der nu kun samtykke til ganske få typer af dispositioner, f.eks. etablering af kommunale fællesskaber og ændringer af styrelsesvedtægter.

Udvalget skal efter sit kommissorium kun beskæftige sig med tilsynsmyndighedernes reaktionsmuligheder over for ulovligheder i kommunestyret. Udvalget har derfor ikke drøftet hensigtsmæssighedstilsynet.

6.2. Forholdet mellem indenrigsministeren som øverste tilsynsmyndighed og tilsynsrådene.

Som nævnt i afsnit 1.3. består der ikke noget underordningsforhold mellem tilsynsrådene og indenrigsministeren, men ministeren har som øverste tilsynsmyndighed fået tillagt visse beføjelser i relation til tilsynsrådene i medfør af KSL. Da disse beføjelser er et led i den samlede udøvelse af legalitetstilsynet, skal de omtales her.

6.2.1. Fastsættelse af generelle forskrifter.

Efter KSL § 47, stk. 2, 2. punktum, kan in-

denrigsministeren fastsætte forskrifter for tilsynsrådene. Beføjelsen tilsigter at skabe mulighed for ensartethed i de grundlæggende principper for udøvelsen af rådernes tilsyn. Ministeren kan dog kun give generelle forskrifter og kan derfor ikke udstede pålæg til rådet eller til dets formand, statsamtmanden, om afgørelser i konkrete sager. Ministeren kan heller ikke pålægge rådet at henskyde en konkret sag eller bestemte typer af sager til ministeriet.

6.2.2. Henskydningsretten.

Efter KSL § 50, stk. 2., 2. punktum, kan et medlem af et tilsynsråd henskyde afgørelsen i en konkret sag til indenrigsministeren og herved gøre ministeren kompetent til at afgøre sagen. Henskydningsretten tilkommer ethvert af tilsynsrådets medlemmer. Det kræves ikke, at medlemmet skal have konstateret en risiko for at komme i mindretal med sin opfattelse. Hvis rådet ønsker det, kan det samtidig med henskydningen fremsætte en kommentar eller fremkomme med en indstilling i sagen. Et medlem med en afvigende opfattelse har formentlig ret til kort at få sin afvigende mening anført i forbindelse med fremsendelsen.

6.2.3. Klageret for kommunalbestyrelsen.

Efter § 47, stk. 3, kan tilsynsrådernes afgørelser af vedkommende kommunalbestyrelse indbringes for indenrigsministeren, der kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne eller træffe fornyet afgørelse. Bestemmelsen er en egentlig ankebestemmelse, som giver indenrigsministeren beføjelser som klagemyndighed. Samtidig giver reglen kommunalbestyrelsens flertal krav på realitetsbehandling af sagen. Det fremgår endvidere, at det kun er kommunalbestyrelsen, der har denne ret til at fremtvinge en realitetsbehandling af en klage til indenrigsministeren (eksklusiv klageadgang eller ankemonopol). Hvis andre, f.eks. et mindretal i kommunalbestyrelsen eller en borger, retter henvendelse til ministeren vedrørende en afgørelse truffet af et tilsynsråd, har ministeren ikke kompetence til at anvende beføjelserne i §

47, stk. 3, men kun mulighed for at undersøge, om sagen kan give anledning til indgriben efter § 61, stk. 3, jfr. nedenfor i afsnit 6.2.4. Ministeren vil dog også kunne afgive en vejledende udtalelse, jfr. nedenfor i afsnit 6.3.

§ 47, stk. 3, vedrører kun tilsynsrådernes afgørelser. Ved afgørelser forstås i denne forbindelse dels tilsynsrådets stillingtagen til ansøgninger om godkendelse af godkendelseskrævende dispositioner som et led i hensigtsmæssighedstilsynet, og dels tilsynsrådets beslutning om § 61-sanktioner.

Alle andre beslutninger fra tilsynsrådet - og det er i praksis langt de fleste - er udtalelser om, hvad der efter rådets mening må anses for gældende ret. Sådanne udtalelser kan ikke formelt påklages til indenrigsministeren, men ministeren må, hvis ministeriet får en sag forelagt eller på anden måde bliver bekendt med rådets udtalelse, være berettiget til at give udtryk for sin retsopfattelse. Denne adgang for ministeren til at afgive en vejledende udtalelse har ikke udtrykkelig hjemmel i KSL, men følger af ministerens status som øverste tilsynsmyndighed. Der henvises herom nærmere til afsnit 6.3.

6.2.4. Legalitetstilsyn over for tilsynsrådene. Efter § 61, stk. 3, fører indenrigsministeren et legalitetstilsyn med tilsynsrådene.

En henvendelse fra en borger eller et mindretal kan være anledning til, at indenrigsministeren tager en sag op til behandling i medfør af § 61, stk. 3. Efter denne regel kan indenrigsministeren gribe ind over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser med samme sanktioner, som rådene kan anvende over for kommunalbestyrelsernes ulovlige beslutninger eller undladelser. Indenrigsministeren kan dog kun anvende retsmidlerne i § 61, hvis ministeriet konstaterer en ulovlighed i tilsynsrådets adfærd. Der er således væsentlig forskel på retsstillingen i forhold til kommunalbestyrelsen efter § 47, hvor indenrigsministeren har fuld omgørelsesadgang, og efter § 61, hvor ministeren kun kan anvende § 61-sanktionerne over for

tilsynsrådets ulovlige beslutninger og undladelser.

Som nævnt i afsnit 3.2.4. skønner tilsynsrådet selv over, hvilke foranstaltninger der i en konkret situation anses for nødvendige til at modvirke en ulovlighed. Indenrigsministeren vil derfor kun kunne tilsidesætte tilsynsrådets valg af sanktioner i de meget sjældne tilfælde, hvor tilsynsrådet slet ikke har behandlet sagen, eller hvor det må anses for helt oplagt, at den valgte reaktion er ulovlig, f.eks. fordi den er klart utilstrækkelig, eller fordi den klart er for indgribende.

6.3. De kommunale tilsynsmyndigheders ulovbestemte beføjelser.

En klagemyndighed har normalt fuld prøvelsesret, dvs. ret til at stadfæste, ophæve (annullere) eller ændre den påklagede afgørelse. Klageinstansen kan også hjemvise sagen til fornyet behandling eller afvise klagen, f.eks. hvis den kommer fra en ikke-klageberettiget eller efter udløbet af en klagefrist. Klageinstansen kan normalt tage stilling til både rets- og skønsspørgsmål. Lovregler kan dog på forskellig måde begrænse klagemyndighedens kompetence. F.eks. kan kun retlige spørgsmål påklages efter kommuneplanlovens § 48 og byggelovens § 23.

De kommunale tilsynsmyndigheder er imidlertid ikke klagemyndigheder, og har ikke samme beføjelser som en klagemyndighed. Tilsynsmyndigheden kan således som hovedregel kun tage stilling til, om en beslutning eller undladelse er ulovlig, dvs. retsspørgsmål. Undtagelse herfra gælder kun i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen indbringer et tilsynsråds afgørelse for indenrigsministeren i henhold til § 47, stk. 3, og i de efterhånden få tilfældegrupper, hvor en kommunalbestyrelses beslutning skal godkendes (hensigtsmæssighedstilsynet). Tilsynsmyndigheden har heller ikke som en klagemyndighed fuld prøvelsesret, men kan som udgangspunkt kun anvende de sanktioner, som er udtrykkeligt hjemlet i lovgivningen. Disse sanktioner er gennemgået i afsnit 3 og 5.

Tilsynsmyndigheden har dog også visse andre reaktionsmuligheder. I afsnit 3.2.4. og 4.2.4. samt i bilag 1 om den historiske baggrund for § 61 er der peget på, at visse beføjelser formentlig kan anses for hjemlet i udtrykket "de nødvendige foranstaltninger", men det er uklart, hvilke beføjelser det drejer sig om, og tilsynsmyndighedernes kompetence kan under ingen omstændigheder anses for ubegrænset. Den nærmere afgrænsning af beføjelserne må derfor udledes af tilsynsbegrebet eller forholdets natur.

På den ene side må det antages, at udøvelsen af beføjelser, der er retligt bindende for kommunalbestyrelsen, må have udtrykkelig hjemmel (princippet om tilsynets lovbundethed, jfr. grundlovens § 82). På den anden side kan det med sikkerhed slås fast, at en tilsynsmyndighed, og herunder altså også den kommunale tilsynsmyndighed, altid må have ret til at afgive vejledende udtalelser om forståelsen af de retsregler m.v., der hører under dens ressort. Afgivelse af sådanne vejledende udtalelser kræver ingen lovhjemmel. De kommunale tilsynsmyndigheder kan således udtale sig om forståelsen og fortolkningen af den kommunale styrelseslovgivning og de kommunalretlige retsgrundsætninger. Folketingets ombudsmand har i skrivelse af 27. maj 1982 (F.O.B. 1981, side 93 ff) udtrykt sin tilslutning til dette synspunkt. Ombudsmandens skrivelse er i øvrigt omtalt i kapitel VII, afsnit 2.2.1.

I praksis består langt størstedelen af tilsynsmyndighedernes virksomhed i at afgive vejledende udtalelser. Udtalelserne kan være neutralt lov fortolkende, men kan også have karakter af henstillinger eller anmodninger til kommunalbestyrelsen. Endvidere udtaler tilsynsmyndighederne i en række tilfælde kritik eller misbilligelse ("næser") over for kommunalbestyrelsen eller et andet kommunalpolitisk organ, f.eks. en borgmester. Tilsynsmyndighederne har også ofte hjemvist sager til fornyet behandling. Herudover har tilsynsmyndighedernes udtalelser været udformet som pålæg til kommunalbestyrelsen. Sådanne "pålæg" er dog kun en konstate-

ring af, at kommunalbestyrelsens adfærd har været ulovlig og derfor må ophøre, eventuelt med tilbagevirkende kraft. Der kan f.eks. være tale om en ulovligt udbetalt ydelse, hvor tilsynsmyndigheden pålægger kommunalbestyrelsen at ophøre med udbetalingen og eventuelt at søge allerede udbetalte beløb tilbage, og såfremt dette ikke er muligt, da selv at indbetale det ulovligt udbetalte beløb helt eller delvis. Pålægget kan også gå ud på, at kommunalbestyrelsen skal sørge for udbetaling af et beløb, f.eks. til en social klient. Pålægget kan være kombineret med en trussel om tvangsbøder eller om at anlægge erstatningssag, såfremt kommunalbestyrelsen ikke efterkommer pålægget.

Under alle omstændigheder har tilsynsmyndighedens pålæg kun et konstaterende og ikke et konstitutivt indhold, dvs. de konstaterer, hvad der efter gældende ret er en pligt for kommunalbestyrelsen, men skaber ikke nogen ny pligt. Da betegnelsen "pålæg" hyppigst anvendes om de konstitutive pålæg, er betegnelsen nok mindre hensigtsmæssig om de her nævnte udtalelser fra tilsynsmyndighederne, men den anvendes i praksis og også i denne betænkning i mangel af et bedre udtryk.

Om pålæg henvises i øvrigt til kapitel VI, afsnit 2.2.

Hvad enten udtalelsen har den ene eller den anden form, er hensigten med disse udtalelser at påvirke modtagernes adfærd og dermed virke normerende på den fremtidige handle måde. I et retssamfund, hvor kommunale myndigheder normalt vil rette sig efter tilsynsmyndighedens retsopfattelse, har sådanne vejledende udtalelser væsentlig betydning. Der bliver derfor kun sjældent behov for at træffe afgørelser i henhold til KSL § 61.

Som nævnt i afsnit 6.2.3. kan tilsynsrådernes udtalelser ikke påklages til indenrigsministeren, men ministeren kan som øverste tilsynsmyndighed altid afgive en vejledende udtalelse om sin retsopfattelse, herunder også en udtalelse, der giver udtryk for en anden retsopfattelse end tilsynsrådets. I så fald må

det antages, at kommunalbestyrelsen normalt vil rette sig efter ministerens retsopfattelse. Sagsforløbet får herved en vis lighed med en klagemyndigheds ændring af en afgørelse, og det er derfor forståeligt, at forholdet i praksis ofte opfattes som en "omgørelse" som følge af en "klage". Ministeriets retsopfattelse vil kunne tilsidesættes under en efterfølgende retssag, og såfremt kommunalbestyrelsen har en afvigende opfattelse, kan den - om den ønsker det - selv anlægge en sådan sag.

6.4. Tilsynsmyndighedernes pligter og ansvar.

De kommunale tilsynsmyndigheder har ikke kun rettigheder, men også pligter. Manglende eller mangelfuld opfyldelse af pligterne kan medføre et ansvar og i mere graverende tilfælde anvendelse af sanktioner.

Tilsynsmyndighederne må antages at have pligt til at reagere på henvendelser udefra, herunder klager fra mindretal i kommunalbestyrelsen og andre borgere, samt på kritiske revisionsantegninger. I et vist omfang må tilsynsmyndighederne også have pligt til at følge udviklingen inden for deres områder og til at reagere af egen drift, f.eks. på presseomtale, hvis tilsynsmyndigheden får mistanke om, at der kan foreligge en ulovlighed, som ikke er ganske ubetydelig. Tilsynsmyndighedens pligt kan dog ikke række længere end til at undersøge, om der foreligger en ulovlighed, som der kan gribes ind over for i henhold til § 61. Herudover er der naturligvis en pligt til at svare den borger, som har rejst sagen.

Som nævnt i afsnit 3.1.3. om bevistvivl har tilsynsmyndigheden pligt til at søge sagerne tilstrækkeligt oplyst. Det må generelt være op til tilsynsmyndigheden selv at vurdere, hvorledes den skal opfylde denne pligt. F.eks. har tilsynsmyndigheden ret, men ikke pligt til at gennemse kommunens originale sagsakter. Tilsynsmyndigheden kan således foretage tilsyn "i marken", men har ingen pligt hertil.

Tilsynsrådets medlemmer kan ifalde ansvar, hvis de ikke overholder deres pligter.

Indenrigsministeren kan som nævnt anvende § 61-sanktioner over for tilsynsrådet, hvis ministeren finder rådets beslutninger eller undladelser ulovlige. Rådets medlemmer kan frigøre sig for et ansvar ved at anmode om at få en sag sat på dagsordenen for et møde i tilsynsrådet. Det antages, at ethvert af medlemmerne har en ret hertil. For de menige medlemmer vil det dog formentlig være tilstrækkeligt at rette henvendelse til formanden, og kun hvis denne ikke reagerer, kan medlemmerne være forpligtet til at søge en sag optaget på dagsordenen. Formanden antages at have pligt til at sætte sager på dagsordenen, når han har fået henvendelser udefra eller fra tilsynsrådets medlemmer og i et vist omfang også på grundlag af andre signaler. Formanden kan i henhold til KSL § 51 på rådets vegne afgøre sager, der ikke tåler udsættelse samt almindelige løbende sager, der ikke giver anledning til tvivl, men hans afgørelser skal forelægges rådet til efterretning i næste møde.

Indenrigsministerens juridiske ansvar må i givet fald afgøres efter reglerne i ministeransvarlighedsloven (lov nr. 117 af 15. april 1964). Denne lov har aldrig været anvendt, men har betydning som den retlige baggrund for ministerens pligter.

6.5. Forholdet mellem de kommunale tilsynsmyndigheder og andre myndigheder.

6.5.1. Behandling af klager.

I en del tilfælde kan det give anledning til tvivl, om en klage skal behandles af de kommunale tilsynsmyndigheder eller af den sektor - eller ressortmyndighed, som det pågældende lovområde hører under.

Spørgsmål vedrørende ressortmyndighedernes kompetence som klagemyndigheder og som tilsynsmyndigheder falder uden for udvalgets kommissorium. De skal derfor kun nødtørftigt beskrives for at markere grænsefladerne i forhold til de kommunale tilsynsmyndigheders beføjelser.

Der består ikke noget underordningsforhold mellem kommuner og statslige myndigheder. Kommunale myndigheders afgørelser

kan derfor kun indbringes for andre administrative myndigheder, når der er udtrykkelig lovhjemmel hertil.

Hvis der ifølge speciallovgivningen er en klageadgang, må en klage behandles af klagemyndigheden, som kan være enten amtsrådet, en særlig klageinstans, eller det pågældende fagministerium. Dette gælder både klager over indholdet af afgørelsen og eventuelle samtidige klager over, at der er begået en formel fejl, f.eks. klager over manglende begrundelse, manglende klagevejledning eller andre ekspeditionsfejl, inhabilitet, eller nægtelse af aktindsigt. Hvis sektormyndigheden ønsker det, må den dog kunne indhente en vejledende udtalelse om det formelle spørgsmål fra tilsynsmyndigheden. Det kan navnlig være velbegrundet, hvis der er tvivl om særlige kommunalretlige procedurespørgsmål. Hvis borgeren retter henvendelse til tilsynsmyndigheden, må denne videresende klagen til klagemyndigheden, eventuelt ledsaget af en tilkendegivelse om sin retsopfattelse vedrørende et formelt kommunalretligt spørgsmål.

En klage, som udelukkende drejer sig om formelle fejl, kan også behandles af klagemyndigheden. Tilsynsmyndigheden vil undertiden også kunne behandle sådanne formelle klager. Hvis klagens behandling forudsætter kendskab til den pågældende sektorlovgivning, vil det dog nok være hensigtsmæssigt at oversende klagen til sektormyndigheden eller eventuelt indhente en udtalelse fra denne myndighed. Tilsynsmyndigheden må i hvert fald oversende klagen, hvis klagemyndigheden har videregående omgørelsesmuligheder, jfr. herom afsnit 6.3., idet der ellers sker en svækkelse af borgerens retsstilling. Tilsynsmyndigheden vil derfor normalt kun kunne afgøre sagen, hvis der er tale om ulovligheder, som kan rammes af sanktioner efter KSL § 61. I alle andre tilfælde kan tilsynsmyndigheden kun afgive en vejledende udtalelse.

Selv om der ikke er nogen klageadgang med hensyn til afgørelsens indhold, kan tilsynsmyndigheden tage stilling til en klage over formelle fejl. Tilsynsmyndigheden kan

som sædvanlig afgive en vejledende udtalelse eller anvende § 61-sanktioner, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Som nævnt i afsnit 1.2. kan der være fastsat lovregler om tilsynets udøvelse. Herudover antages der uden lovhjemmel at være ret og pligt for den centrale myndighed, dvs. normalt i sidste instans ministeren, til at følge udviklingen inden for ministeriets ressort. Når der ikke foreligger klageadgang, har borgeren dog ikke krav på en realitetsbehandling fra ressortmyndigheden (men nok på at få et svar). Konkrete klager kan imidlertid være årsag til, at ressortmyndigheden mere i almindelighed søger retstilstanden på et område ændret.

6.5.2. Gennemtvangelse af sektormyndigheders afgørelser.

Tilsynsmyndigheden kan også blive inddraget i sagen, dersom kommunalbestyrelsen ikke retter sig efter en sektormyndigheds afgørelse, idet normalt kun den kommunale tilsynsmyndighed råder over administrative tvangsmidler. Sektormyndighederne er derfor i reglen henvist til at rette henvendelse til tilsynsmyndigheden med anmodning om at gribe ind efter § 61, hvis deres afgørelse i f.eks. en klagesag ikke frivilligt efterleves af kommunalbestyrelsen.

I praksis har det undertiden været tvivlsomt, om ressortmyndighederne ønskede tilsynsmyndighedens indgriben i en konkret sag. Tvivl kan opstå, hvis ressortmyndigheden ikke udtrykkeligt angiver, at ulovligheden efter myndighedens opfattelse er af en sådan karakter, at en indgriben efter § 61 er ønskelig/påkrævet. Det vil imidlertid normalt være en forudsætning for tilsynsmyndighedens indgriben, at der foreligger en udtalelse fra den myndighed, hvis lovgivning er overtrådt, om, at der foreligger en klar ulovlighed, og at ulovligheden er så alvorlig, at den ikke kan toleres, således at anvendelse af § 61-sanktioner af ressortmyndigheden skønnes påkrævet. Normalt vil ressortmyndigheden først have søgt at formå kommunalbestyrelsen til at overholde lovgivningen ved andre, mindre indgribende midler, f.eks. vej-

ledning og henstilling, og det vil da være naturligt at give meddelelse herom i henvendelsen til tilsynsmyndigheden.

Hvis der foreligger en klar udtalelse fra ressortmyndigheden, vil denne normalt blive lagt til grund for tilsynsmyndighedens afgørelse. Tilsynsmyndighederne forbeholder sig dog en ret til selvstændig vurdering af sagen. Det er således yderligere en betingelse, at også tilsynsmyndigheden finder det påkrævet at anvende § 61-sanktioner.

I nogle tilfælde kan der opstå en konflikt, fordi tilsynsmyndigheden har en anden retsopfattelse end ressortmyndigheden. Tilsynsmyndighedens selvstændige vurdering får i praksis navnlig betydning, når der skal ske en vurdering af lovligheden af en kommunal disposition på et område, som ikke er direkte omhandlet i den skrevne lovgivning. Her må spørgsmålet om lovligheden afgøres ud fra uskrevne retsgrundsætninger, herunder kommunalretlige principper. F.eks. kan nævnes princippet om, at kommunerne ikke må yde støtte til enkeltpersoner uden lov-hjemmel. Som udgangspunkt må det antages, at ressortmyndigheden er bedst egnet til at løse spørgsmål vedrørende fortolkning af dens egne love, mens tilsynsmyndigheden må anses for mest kompetent til at vurdere, om særlige kommunalretlige principper er overtrådt og til at løse spørgsmål om grænserne for kommunernes virksomhed. (Der kan henvises til Espersen, side 93 ff og Betænkning 981/1983 om håndhævelse af den bygge- og miljøretlige lovgivning, afsnit 12.6).

6.5.3. *Samspil i andre tilfælde.*

Også i tilfælde, hvor en sag behandles af tilsynsmyndigheden, kan en kontakt til ressortmyndigheden være påkrævet. Mens tilsynsmyndigheden selv kan konstatere, om den kommunale styrelseslovgivning er overtrådt, må det i almindelighed være påkrævet at indhente en udtalelse fra ressortmyndigheden, hvis det drejer sig om påståede overtrædelser af denne myndigheds lovgivning. Også i sådanne tilfælde har det undertiden forekommet - måske som følge af at tilsynsmyndighe-

den ikke tilstrækkeligt klart har præciseret problemstillingen - at ressortmyndighedernes svar har været behæftet med en sådan uklarhed, at det har været tvivlsomt for tilsynsmyndigheden, om ressortmyndigheden ønskede en indgriben efter § 61. Der kan herom henvises til afsnit 6.5.2.

Som oftest vil der dog ikke være tvivl om forståelsen af udtalelsen fra ressortmyndigheden. I så fald vil den pågældende ressortmyndigheds opfattelse normalt uden videre blive lagt til grund for tilsynsmyndighedens afgørelse af sagen, evt. således, at udtalelsen direkte refereres i afgørelsen.

Tilsynsmyndighederne forbeholder sig dog også i disse tilfælde en ret til selvstændig vurdering af udtalelser fra ressortmyndigheder, jfr. afsnit 6.5.2.

6.6. *Udvalgets overvejelser.*

6.6.1. *Vedrørende klageadgangen.*

Udvalget skal efter sit kommissorium ikke beskæftige sig med tilsynets organisation og har derfor ikke behandlet spørgsmålet om eventuelle ændringer i de gældende regler om forholdet mellem tilsynsrådene og indenrigsministeren.

Udvalgets flertal finder ikke, at det er rimeligt, at klageretten altid tilkommer kommunalbestyrelsens flertal. Når det drejer sig om sanktioner i henhold til § 61, som rammer det enkelte medlem, forekommer det mere rimeligt, at klageadgangen tilkommer det pågældende medlem, uanset om flertallet ønsker at indbringe tilsynsrådets afgørelse for indenrigsministeren. Flertallet foreslår derfor, at der i sådanne tilfælde tillægges det enkelte medlem ret til at indbringe tilsynsrådernes afgørelser for indenrigsministeren, således at ministeren får fuld prøvelsesret. Det drejer sig om afgørelser vedrørende tvangsbøder og erstatningssøgsmål mod de enkelte medlemmer, samt de afgørelser, som udvalget foreslår indført i kapitel VI, afsnit 2.4. om indbetaling af en "bod". Flertallet foreslår indsat en bestemmelse herom i sit udkast til ny § 61, stk. 7. Der kan henvises til kapitel XII, afsnit 1.1. Med den nye regel må der an-

ses for at være gjort op med anklageadgangen i relation til sanktioner i henhold til § 61. Afgørelsen kan ikke indbringes for indenrigsministeren af kommunalbestyrelsens flertal efter KSL § 47, stk. 3. Til støtte for forslaget skal yderligere anføres, at en ankeadgang for det enkelte medlem formentlig vil kunne virke procesbesparende.

Et mindretal i udvalget (Birch Jensen og Ramm) finder, at udgangspunktet for ankespørgsmålet må være den pågældende regel i styrelsesloven § 47, stk. 3, hvorefter tilsynsrådsafgørelser af kommunalbestyrelserne kan indbringes for indenrigsministeriet. Denne regel bør også fremtidig dække eventuelle tilsynsafgørelser efter lovforslagets § 61, stk. 2-4. Mindretallet kan i øvrigt tilslutte sig, at ankeadgang tillige tillægges de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er omfattet af de nævnte tilsynsrådsafgørelser efter lovforslagets § 61, stk. 2-4.

6.6.2. Vedrørende det ulovbestemte tilsyn. Folketingets ombudsmand har i forbindelse med en konkret sag (skrivelse af 27. maj 1981 til socialministeriet, F.O.B. 1980, side 677 ff) udtalt, at efter hans mening "er bestemmelser, der hjemler/pålægger en myndighed at føre tilsyn, utilfredsstillende, hvis de ikke uddybes ved bestemmelser om fremgangsmåder for tilsynsførelse, om beføjelser med hensyn til undersøgelsesskridt og om beføjelser med hensyn til afgørelser på grundlag af foretagne undersøgelser."

Udvalget er i princippet enig i den af ombudsmanden udtrykte opfattelse. Gennemgangen i dette kapitel har haft til hensigt at skabe større klarhed over de kommunale tilsynsmyndigheders beføjelser efter gældende ret samt stille forslag om forbedringer i lovgrundlaget. Selv med de foreslåede ændringer af § 61 finder udvalget imidlertid, at der er behov for visse nye reaktionsmuligheder, jfr. herom nærmere i kapitel VI.

Som omtalt i afsnit 4.2.4. finder udvalget det utilfredsstillende, at det er uklart, om der ligger selvstændige beføjelser i udtrykket de nødvendige foranstaltninger, og at det i givet fald er uklart, hvilke beføjelser tilsynsmyndigheden har.

Udvalget finder, at tilsynsmyndighedens udøvelse af retligt bindende beføjelser må have udtrykkelig hjemmel i den kommunale styrelseslov. Derimod forekommer det ikke påkrævet at lovfæste tilsynsmyndighedens adgang til at fremkomme med udtalelser, herunder om hjemvisning af sager og pålæg (jfr. kapitel VI, afsnit 2.1. og 2.2.). Der vil således fortsat være beføjelser, hvor det efter udvalgets opfattelse er acceptabelt, at tilsynet er ulovbestemt.

Det hidtil anførte vedrører en afklaring af tilsynsmyndighedernes reaktionsmuligheder. Ombudsmanden anbefaler herudover nærmere bestemmelser om tilsynsmyndighedernes beføjelser og pligter med hensyn til fremgangsmåder og undersøgelsesskridt. I denne forbindelse kan nævnes, at udvalget i afsnit 4.1.3. har anbefalet, at indenrigsministeriet henstiller til tilsynsmyndighederne at anvende alle de oplysningsmuligheder, der står til deres rådighed. En sådan henstilling vil naturligt indeholde oplysning om de forskellige oplysningsmuligheder (undersøgelsesskridt).

Nedenfor i afsnit 6.6.3. anbefaler udvalget, at indenrigsministeriet udarbejder en vejledning til tilsynsrådene og fagministerierne om samspillet mellem tilsynsmyndigheder og ressortmyndigheder. En sådan vejledning må forventes at bringe større klarhed over den fremgangsmåde, der skal benyttes, når myndighederne ønsker bistand fra hinanden.

6.6.3. Vedrørende forholdet til andre myndigheder.

6.6.3.1. Behandling af klager.

Udvalget finder det som principielt udgangspunkt uheldigt, at det kan give anledning til tvivl, hvilken myndighed der i det enkelte tilfælde skal behandle en konkret sag. Både for borgerne og for de myndigheder, der eventuelt skal behandle en sag, er klare kompetenceregler at foretrække. På den anden side må det erkendes, at ingen enkelt myndighed kan overskue det samlede retsområde, og der kan derfor være behov for, at myndighederne søger råd og vejledning hos hinanden.

I afsnit 6.5.1. er beskrevet en række tilfæl-

de, hvor både tilsynsmyndigheden og en klagemyndighed kan behandle en klagesag (især vedrørende formalitetsspørgsmål). I disse tilfælde vil det imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke være rimeligt at udelukke hverken tilsynsmyndigheden eller klagemyndigheden fra at tage stilling til sagen. På den ene side kan det nemlig hævdes, at de kommunale tilsynsmyndigheder efterhånden har erhvervet en betydelig ekspertise med hensyn til behandling af mange typer af sagsbehandlingsfejl hos kommunale myndigheder. På den anden side ville det være urimeligt, at klagemyndigheden ikke kunne tage stilling til sagen, når denne myndighed kan behandle formalitetsspørgsmålet i tilfælde, hvor der samtidig klages over afgørelsens indhold. Udvalget vil ikke foreslå ændringer i lovgrundlaget på dette område. Udvalget vil dog anbefale, at indenrigsministeriet udarbejder en vejledning om klagemulighederne, hvori det understreges, at et fornuftigt samarbejde mellem tilsynsmyndigheder og ressortmyndigheder er påkrævet. I vejledningen må omtales tilsynsmyndighedens pligt til at oversende en

klage, hvis klagemyndigheden har videregående omgørelsesmuligheder, se herom afsnit 6.5.1.

6.6.3.2. Samspillet på andre områder.

Udvalget finder det uheldigt, at det i praksis har givet anledning til tvivl for tilsynsmyndighederne, om en ressortmyndighed ønskede deres indgriben efter § 61. Uklarheden i ressortmyndighedernes udtalelser skyldes formentlig utilstrækkeligt kendskab til, hvordan systemet efter den kommunale styrelseslov virker, og hvilket samspil der følgelig kræves mellem tilsynsmyndighed og ressortmyndighed. Udvalget vil derfor finde det ønskeligt, at der såvel hos tilsynsmyndigheder som hos ressortmyndigheder søges skabt et tilstrækkeligt kendskab til systemet. Ligesom med hensyn til klagemulighederne, jfr. afsnit 6.6.3.1., kan man på dette område anbefale, at indenrigsministeriet udarbejder en vejledning til tilsynsrådene og til de ressortministerier, som navnlig kan have brug for tilsynsmyndighedens bistand.

Kapitel VI. Nye reaktionsmuligheder for tilsynsmyndighederne

1. Generelt om behovet for nye reaktioner.

Efter sit kommissorium skal udvalget overveje behovet for at indføre nye retlige reaktionsmuligheder i kommunestyret.

Udvalget har i sin gennemgang af tilsynsmyndighedernes nugældende sanktioner i kapitel V kunnet konstatere, at sanktionerne kun anvendes sjældent. Dette kan dog ikke tages som udtryk for, at der ikke er behov for sanktioner. Som omtalt i kapitel III, afsnit 1, forudsætter fastsættelse af pligter i lovgivningen normalt, at disse pligter kan gennemtvinges ved hjælp af sanktioner, hvis de ikke opfyldes. En retsregel, der ikke kan gennemtvinges, betegnes i den juridiske teori som "lex imperfecta", dvs. en ufuldkommen lov. Sådanne usanktionerede pligter findes i kommunalretten, men det må erkendes, at det er utilfredsstillende, at der ikke kan gribes ind, når de overtrædes. Grovere overtrædelser er sjældne, men når de forekommer, virker det krænkende for retsbevidstheden, at der ikke er nogen sanktionsmulighed, idet befolkningen undertiden kan have vanskeligt ved at forstå, at opfyldelse af selv klare lovregler ikke kan gennemtvinges. Det har netop været baggrunden for udvalgets nedsættelse, at man har fundet sådanne forhold uacceptable.

Når sanktionerne kun sjældent anvendes, skyldes det efter udvalgets opfattelse navnlig to forskellige forhold. For det første er kommunalbestyrelser offentlige myndigheder, som administrerer lovgivningen, og de vil derfor i et retssamfund som det danske kun i sjældne tilfælde undlade at rette sig efter lovgivningens regler og de henstillinger, som de modtager fra de centrale myndigheder.

For det andet er de nuværende sanktioner ikke tilstrækkeligt anvendelige. Som nævnt i kap. V kan annulation kun anvendes over for beslutninger, som endnu ikke er udført, hvad der begrænser denne sanktions anvendelsesområde meget. Når tvangsbøder kun sjældent har været anvendt i praksis, må det ses i sammenhæng med, at tilsynsmyndighederne finder denne sanktion mod de enkelte medlemmer så indgribende, at man begrænser anvendelsen til klare og grove tilfælde. Hertil kommer, at tvangsbødernes effektivitet i praksis nedsættes, hvis kommunalbestyrelsens medlemmer bestrider, at der foreligger en ulovlighed, og man som følge heraf lader spørgsmålet afklare gennem en retssag. I de ganske få tilfælde, der har foreligget i praksis, har man herefter sat tvangsbøderne i bero i den undertiden meget lange periode, hvor retssagen føres. Der har i praksis også været udvist stor tilbageholdenhed med hensyn til gennemførelse af personligt erstatningssøgsmål. Det skyldes som nævnt i kapitel V navnlig, at det personlige erstatningsansvar kan virke økonomisk meget tyngende, hvis der er tale om en omfattende erstatning, og mindre rimeligt, hvis den udviste skyld er ringe. Der skal derfor være tale om meget grove krænkelse, før tilsynsmyndigheden griber til denne sanktion.

Problemet med tvangsbøder og erstatningssøgsmål er således i høj grad, at sanktionerne opfattes som urimeligt vidtgående. Der er derfor behov for nye sanktioner, som nok er mildere, men som til gengæld vil være mere effektive, fordi de kan forventes at blive anvendt i praksis.

Udvalget finder, at behovet for nye sanktioner er større i dag end ved vedtagelsen af

den kommunale styrelseslov i 1968. Dengang kunne man ikke have fuldt overblik over, hvor mange opgaver der ville blive lagt ud til kommunerne som led i kommunalreformen i løbet af 1970'erne. Den store udlægning af opgaver har - formentlig utilsigtet - medført en begrænsning af borgernes klagemuligheder. Inden for det statslige system er det hovedreglen, at en afgørelse også uden lovhjemmel kan påklages til en højere myndighed, men som nævnt i kap. V, afsnit 6.5, kan kommunale myndigheders afgørelser kun påklages, når der er udtrykkelig lovhjemmel hertil. En sådan hjemmel findes adskillige steder i lovgivningen, men der har i de seneste år været en tendens til at begrænse ankeadgangen ud fra effektivitets- og besparelshensyn.

Den kontrol, der udføres af folketingets ombudsmand, er også mere begrænset over for kommunale afgørelser end over for afgørelser, som er truffet af statslige myndigheder, jfr. ombudsmandslovens § 4, stk. 2. For det første omfatter ombudsmandens virksomhed i relation til kommunerne kun sagsområder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed - og som netop nævnt er der for tiden en tendens til at begrænse rekursadgangen. Dernæst er den samlede kommunalbestyrelses virksomhed ikke undergivet ombudsmanden, bortset fra tilfælde, hvor han af egen drift kan tage en sag op til undersøgelse, fordi der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser, jfr. lovens § 6, stk. 5.

Udover at flere borgere i dag berøres af de afgørelser, som kommunerne træffer, må det også tages i betragtning, at befolkningens opmærksomhed og kritiske holdning til det offentlige virksomhed er øget i de senere år. Herved stilles der større krav til kontrollen og indgrebsmulighederne over for de offentlige myndigheder, hvis man okal bevare befolkningens tillid til systemet.

Tidligere havde tilsynsmyndighederne hjemmel til at bremse visse ulovlige beslutninger på en lempelig måde ved at nægte godkendelse af kommunale dispositioner. Ved 1980-ændringen blev godkendelseskra-

vene imidlertid stort set ophævet, og tilsynsmyndighedens mulighed for på forhånd at afværge eventuelle ulovligheder blev dermed væsentligt forringet.

Endelig havde de centrale ressortmyndigheder før kommunalreformen en styringsmulighed i de kommunale refusionssystemer, idet refusion kunne nægtes, hvis der var tale om ulovligheder. Efter omlægningen til generelle tilskud - som led i den såkaldte byrdefordelingsreform - eksisterer denne kontrolmulighed ikke længere. Ganske vist findes der endnu refusionsordninger på nogle områder, f.eks. i socialsektoren, men også her overvejes det nu at gå over til bloktilskudsordninger.

Der er på denne baggrund, at udvalgets overvejelser om nye reaktionsmuligheder i kommunestyret har fundet sted.

2. De enkelte reaktionsmuligheder.

I kommissoriet nævnes udtrykkeligt, at udvalget skal overveje mulighederne for at indføre adgang for tilsynsmyndighederne til at hjemvise sager til fornyet behandling og til i forbindelse hermed at udstede pålæg samt en adgang for indenrigsministeren som øverste tilsynsmyndighed til at forlange sager indbragt til afgørelse i ministeriet. Endvidere skal overvejes muligheden for at indføre et bodsinstitut. Udvalget har derfor overvejet, om man finder disse reaktioner ønskelige og hensigtsmæssige, jfr. afsnit 2.1.-2.4. Kommissoriet peger også på mulighederne for ændringer i reglerne om strafansvar og erstatningsansvar, herunder spørgsmålet om ansvar for anonyme fejl. Udvalgets overvejelser vedrørende nye sanktioner på disse områder findes i kapitel VII. Endelig har udvalget overvejet, om man kan pege på andre nye reaktionsmuligheder (afsnit 2.5. og 2.6).

2.1. Hjemvisningsret.

2.1.1. Begreb.

Ved hjemvisningsret forstås en ret for tilsynsmyndigheden til at forlange en sag optaget til fornyet behandling i kommunalbestyrelsen.

2.1.2. Gældende ret.

Som nævnt i kap. V, afsnit 3 og 6, har tilsynsrådene undertiden i praksis anmodet kommunalbestyrelser om at tage sager op til fornyet behandling. Hjemlen hertil må i dag søges i tilsynsbeføjelsen, dvs. i sidste instans i tvangsbødeinstituttet i § 61, da KSL ikke indeholder særlige regler om hjemvisning.

Udtrykkelige regler om hjemvisning kendes på andre lovområder. F.eks. kan den sociale ankestyrelse hjemvise sager efter lov om den sociale ankestyrelse (lov nr. 605 af 20. december 1972) § 9, stk. 1, 2. pkt. En hjemvisningsret tilkommer ligeledes overfredningsnævnet efter naturfredningslovens § 28, stk. 3 (se lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978).

Hjemvisning kan i kommunalretten anvendes på områder, hvor kommunalbestyrelsen efter lovgivningen har en *handlepligt*. I sådanne tilfælde kan hjemvisning benyttes, f.eks. i tilknytning til annullation eller i tilfælde, hvor der er statueret ugyldighed (af en ressortmyndighed), jfr. om ugyldighedslæren kapitel V, afsnit 3.2.1. Hvis kommunalbestyrelsen efter hjemvisningen ikke behandler sagen på ny, kan tilsynsmyndigheden anvende § 61-sanktioner, navnlig tvangsbøder, for at gennemtvunge en sagsbehandling. Hjemvisningen skaber dog ikke nogen ny pligt for kommunalbestyrelsen, idet det også uden en udtrykkelig hjemvisning fra tilsynsmyndigheden må antages, at kommunalbestyrelsen - når der foreligger en handlepligt - er forpligtet til at gennemføre en ny sagsbehandling, hvis den tidligere afgørelse er annulleret eller er erklæret ugyldig. Hjemvisning udvider således næppe kommunalbestyrelsens ansvarsområde, men den kan give et klarere grundlag for senere at idømme tvangsbøder.

Det vil ofte være ønskeligt eller måske ligefrem nødvendigt at supplere en hjemvisning med henstillinger eller pålæg om, hvorledes den nye sagsbehandling skal foregå, f.eks. at et inhabilt medlem ikke må medvirke, eller at andre formelle regler skal overholdes. Om pålæg henvises til afsnit 2.2.

I tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke

har handlepligt, kan en hjemvisning kun medføre, at kommunalbestyrelsen må behandle sagen på ny, hvis den ønskes fremmet.

2.1.3. Udvalgets overvejelser.

Selvom hjemvisning hovedsagelig har praktisk betydning på områder, hvor der er handlepligt, forekommer en hjemvisningsret at indebære fordele for tilsynsmyndigheden, og der ses ikke at være særlige betænkeligheder ved hjemvisningsretten.

Efter udvalgets opfattelse må de almindelige § 61-betingelser være opfyldt for at benytte hjemvisning. Det betyder, at der skal foreligge en klart ulovlig beslutning på et område, som ikke er af privatretlig karakter.

Hvis en rekursmyndighed har erklæret, at en afgørelse skal blive stående som gyldig, har det ingen mening at hjemvise den oprindelige kommunalbestyrelsesbeslutning.

Udvalget har overvejet, om der bør optages en udtrykkelig regel i styrelsesloven om ret for tilsynsmyndigheden til at hjemvise sager til fornyet behandling i kommunalbestyrelsen i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har handlepligt. Da hjemvisningsretten, som den er beskrevet ovenfor, ikke skaber nogen ny pligt og således ikke har noget selvstændigt retligt indhold, idet den kun indebærer en trussel om anvendelse af sanktioner, hvis kommunalbestyrelsen ikke gennemfører en ny behandling af sagen, er det udvalgets opfattelse, at hjemvisningsretten ikke bør nævnes udtrykkeligt i en ny § 61, men at en omtale i bemærkningerne vil være tilstrækkelig. En udtrykkelig bestemmelse herom kunne måske i stedet lede til den uheldige antagelse, at kun et hjemvisningspåbud fra en tilsynsmyndighed udløste en handlepligt for kommunalbestyrelsen. Der henvises til udvalgets forslag til ny § 61 med bemærkninger i kapitel XII, afsnit 1.1.

2.2. Pålæg.

2.2.1. Begreb.

Man sonderer i forvaltningsretten mellem konstaterende og konstitutive pålæg eller på-

bud. Det konstaterende pålæg udtrykker eller konstaterer, hvad der også uden pålægget er gældende ret, nemlig at en bestemt adfærd er ulovlig. Et sådant pålæg har ikke selvstændige retsvirkninger. I modsætning hertil skaber det konstitutive pålæg en ændret retstilstand for modtageren. Indtil det konstitutive pålæg udstedes, har den pågældende adfærd været lovlig, men pålægget ændrer dette.

2.2.2. *Gældende ret.*

I tilsynsmyndighedernes praksis har konstaterende pålæg været anvendt i en række tilfælde. Undertiden er en hjemvisning kombineret med et pålæg til kommunalbestyrelsen, f.eks. om at overholde visse frister eller visse formalitetskrav ved den nye behandling af sagen. Pålæg anvendes dog også i andre tilfælde. Som eksempler kan nævnes pålæg til en kommunalbestyrelse om at indstille udbetalingen af et ulovligt vederlag og pålæg om at ændre et udvalgs sammensætning, så den blev bragt i overensstemmelse med styrelsesloven. (Der kan henvises til Harder, II, side 275 f).

Hjemlen til at udstede konstaterende pålæg må ligesom for hjemvisningsrettens vedkommende søges i tilsynsbeføjelsen.

Pålæg anvendes også inden for andre forvaltningsområder. Om anvendelsen af konstaterende standsningspåbud i bygge- og miljøretten kan henvises til betænkning om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, nr. 981/1983, afsnit 5. Eksempelvis kan fra dette område nævnes et pålæg om at standse et byggeri, som er iværksat uden byggetilladelse og derfor ulovligt. Som et eksempel på et konstitutivt påbud kan nævnes en kondemnering. Ved kondemneringen bliver den hidtidige lovlige beboelse af en ejendom gjort ulovlig for fremtiden.

De pålæg, som de kommunale tilsynsmyndigheder kan anvende i praksis, er som nævnt af konstaterende art, idet de præciserer en eksisterende pligt for kommunalbestyrelsen, men de skaber ikke nogen ny pligt. En manglende overholdelse af pålægget vil betyde, at tilsynsmyndigheden har et klarere

grundlag for at anvende sanktioner, især tvangsbøder, og pålægget kan derfor opfattes som en trussel om tvangsbøder, hvis det ikke efterkommes. Der kendes da også eksempler i praksis på, at muligheden for at idømme tvangsbøder udtrykkeligt har været nævnt i forbindelse med pålægget. Det må imidlertid understreges, at tilsynsmyndighedernes pålæg, uanset den sproglige udformning, kun er udtalelser og ikke afgørelser, som umiddelbart kan gennemtvinges. Det udelukker naturligvis ikke, at de rent faktisk kan have en stærkt motiverende virkning, når anvendelse af § 61-sanktioner ellers kan komme på tale.

2.2.3. *Udvalgets overvejelser.*

I kommissoriet er adgangen til at give pålæg knyttet sammen med hjemvisningsretten. Udvalget finder imidlertid ikke, at det bør være afgørende, om der sker en udtrykkelig hjemvisning samtidig med udstedelsen af et pålæg.

Udvalget finder, at der er behov for at kunne fortsætte den hidtidige praksis, hvorefter tilsynsmyndighederne i visse tilfælde udformer deres udtalelser som (konstaterende) pålæg. Så længe der er tale om pålæg af konstaterende art, finder man ikke, at der er betænkeligheder ved at antage, at tilsynsmyndighederne har denne beføjelse. Udvalget finder derimod ikke, at tilsynsmyndighederne bør tillægges beføjelse til at udstede konstitutive påbud. En sådan beføjelse vil være for vidtgående og ubestemt.

Udvalget har overvejet, om der bør indføres en udtrykkelig lovhjemmel til at give pålæg i en ny § 61. Da beføjelsen som nævnt kun skal omfatte de konstaterende pålæg, dvs. tilkendegivelser om, hvilke pligter der påhviler kommunalbestyrelsen efter gældende ret, vil en sådan regel ikke have noget selvstændigt retligt indhold. Udvalget finder derfor, at en omtale i bemærkningerne til en ny § 61 vil være tilstrækkelig, idet tilsynsmyndighedens ret til at afgive udtalelser ikke kræver udtrykkelig lovhjemmel.

Det skal tilføjes, at heller ikke retshåndhævelsesudvalget har foreslået retten til at

give konstaterende standsningspåbud lovfæstet, idet man anser en sådan lovfæstelse for overflødig. Retshåndhævelsesudvalget anfører videre, at konstaterende standsningspåbud ikke bør kunne påklages, medmindre det gøres gældende, at den pågældende virksomhed ikke kræver forudgående tilladelse.

De pålæg, som tilsynsrådene udsteder, bør efter ansvarsudvalgets opfattelse fortsat kunne forelægges for indenrigsministeriet i samme udstrækning som hidtil. Det vil dog kun betyde, at ministeriet eventuelt kan udtale sin afvigende retsopfattelse. Der kan i øvrigt henvises til kapitel V, afsnit 6, om forholdet mellem tilsynsrådene og indenrigsministeriet.

I praksis har indenrigsministeriet ophævet pålæg, som blev anset for ulovlige. Terminologisk kan det forekomme ejendommeligt at "ophæve" en udtalelse. Reelt har der da også snarere været tale om, at indenrigsministeriet har tilsidesat pålæggene, fordi man fandt, at de savnede fornøden hjemmel. Det anførte terminologiske problem understreger endnu en gang, at udtrykket "pålæg" er mindre heldigt om disse tilkendegivelser.

Udvalget finder, at § 61-betingelserne normalt bør være opfyldt for at anvende pålæg, idet pålægget jo typisk indebærer en "trussel" om at benytte § 61-sanktioner, hvis kommunalbestyrelsen ikke efterkommer pålægget.

2.3. Indkalderet.

2.3.1. Begreb.

Ved indkalderet forstås i denne sammenhæng i overensstemmelse med kommissoriet en adgang for indenrigsministeren som øverste tilsynsmyndighed til at forlange en tilsynssag indbragt til afgørelse i ministeriet.

I den juridiske terminologi er indkalderet en form for kompetenceforskydning. Hvis indkaldelsen sker, inden der er truffet afgørelse, sker der en overspringelse af den instans, som normalt er kompetent. Indkaldelse kan dog også ske, efter at en afgørelse er truffet. En anden form for kompetenceforskydning er henskydningsretten efter KSL §

50, stk. 2. Forskellen er, at initiativet ved henskydningsretten tilkommer tilsynsrådets medlemmer, mens initiativet ved indkalderetten tages af ministeren.

Indkalderet er tidligere blevet betegnet som "call in-beføjelse". Det må dog foretrækkes at anvende et dansk udtryk om beføjelsen. I retshåndhævelsesudvalgets betænkning anvendes da også et dansk udtryk, nemlig "indkaldebeføjelse".

2.3.2. Gældende ret.

I kommunalretten findes der i dag ingen regler om indkalderet. Derimod findes der som tidligere nævnt en regel om henskydningsret for tilsynsrådernes medlemmer i KSL § 50, stk. 2, jfr. om denne ret nærmere i kapitel V, afsnit 6.2.

Regler om indkalderet findes forskellige steder i miljølovgivningen. Miljøbeskyttelseslovens (lovbekendtgørelse nr. 663 af 16. december 1982) § 69a lyder således: "Ministeren kan på eget initiativ tage en afgørelse, der er truffet af en kommunalbestyrelse, et amtsråd eller hovedstadsrådet, op til nærmere undersøgelse og afgørelse. Det samme gælder for afgørelser, der er truffet af miljøstyrelsen, og som ikke kan påklages til miljøankenævnet, jfr. § 76. Ministeren kan bestemme, at en afgørelse, som i øvrigt skulle have været truffet af miljøstyrelsen efter § 70, træffes af ministeren."

I bemærkningerne til § 69a anføres, at bestemmelsens anvendelse beror på ministerens vurdering, og der er derfor ikke tale om en egentlig klageregel. Det udelukker dog ikke, at en henvendelse fra borgere, organisationer og andre kan være den faktiske anledning til, at ministeren tager sagen op. Reglen forventes kun anvendt i sager, som er af større samfundsmæssig betydning, og hvor der er særlig grund til, at ministeren bør tage sagen op. Der er ikke fastsat nogen bestemt frist for ministerens adgang til at tage lokale myndigheders afgørelser op til prøvelse, men det er klart, at der må være visse grænser for, hvornår ministeren kan tage et sådant skridt. Før ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 1982 kunne afgørelsen kun ændres til skade for

adressaten, såfremt afgørende hensyn til miljøbeskyttelsen talte herfor. Denne begrænsning er nu udgået.

En tilsvarende regel findes i den nye vandløbslov (lov nr. 302 af 9. juni 1982) § 79.

Efter by- og landzonelovens (lovbekendtgørelse nr. 300 af 23. juni 1980) § 9, stk. 3, 2. pkt., kan ministeren beslutte at overtage afgørelsen i en for amtsrådet (hovedstadsrådet) eller kommunalbestyrelsen indbragt sag, når sagen skønnes at have mere vidtrækkende betydning.

Efter naturfredningslovens (lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978) § 35, stk. 2, kan miljøministeren for så vidt angår visse typer af fredningsinteresser beslutte selv at udføre en række planlægningsopgaver, der normalt varetages af amtsrådet (hovedstadsrådet). I motiverne til denne lovbestemmelse karakteriseres reglen som en undtagelsesbestemmelse, der tænkes anvendt ved specielle fredningsinteresser eller på områder af national eller international betydning.

Efter kommuneplanlovens (lovbekendtgørelse nr. 734 af 21. december 1982) § 10, stk. 1, kan miljøministeren beslutte, at en kommuneplan ikke kan vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen, og planen kan da kun få retsvirkninger, hvis den godkendes af ministeren. En tilsvarende regel for lokalplaner findes i § 28, stk. 1. Efter § 28, stk. 2, 2. pkt., kan miljøministeren overtage kommunalbestyrelsens beføjelse til at beslutte, at en ejendom kan udnyttes i overensstemmelse med et lokalplanforslag.

2.3.3. Udvalgets overvejelser.

Som argument for at tillægge indenrigsministeren en indkalderet kan anføres, at ministeren ellers kun har fuld omgørelsesadgang, når en sag indbringes af kommunalbestyrelsen efter KSL § 47, stk. 3, eller henskydes til ministerens afgørelse i henhold til KSL § 50, stk. 2. Ministeren kan dog også gribe ind af egen drift over for et tilsynsråds ulovlige afgørelser i henhold til KSL § 61, stk. 3. Herudover har ministeren mulighed for at afgive en vejledende udtalelse og således tilkende-

give sin retsopfattelse også uden for de tilfælde, hvor en afgørelse er indbragt eller henskudt til ministeriet. Der kan henvises til oversigten over ministerens beføjelser i forhold til tilsynsrådene i kap. V, afsnit 6.2.

De indgrebsmuligheder, som ministeren således kan benytte allerede efter gældende ret, gør behovet for en indkalderet mindre. Det kan dog i nogle tilfælde være ønskeligt for ministeren at kunne indkalde en sag, navnlig inden tilsynsrådet træffer beslutning i sagen, eller i tilfælde, hvor sagen endnu ikke er rejst over for tilsynsrådet, og en sådan mulighed foreligger ikke i dag.

I miljølovgivningen har man som nævnt visse steder fundet, at der var et behov for indkalderet. Reglerne herom skal fungere som en slags "sikkerhedsventiler", hvorved man kan sikre en vis standard på områderne på trods af den vidtgående decentralisering. Et tilsvarende argument kan næppe tillægges større vægt på det kommunalretlige område. Miljølovgivningens indkalderegler anvendes kun sjældent i praksis.

Imod indførelse af en indkalderet kan anføres, at en regel, som indeholder et brud på de almindelige kompetenceregler, bør være en undtagelsesregel, og den bør i hvert fald kun anvendes, når der er tungtvejende grunde herfor. Det fremgår da også af, hvad der er anført i afsnit 2.3.2. om gældende ret, at både naturfredningslovens og miljøbeskyttelseslovens regler kun skal anvendes i sager af mere vidtrækkende betydning. Hvis indkaldelse sker, inden tilsynsrådet har truffet afgørelse, går de fordele tabt, der kan være ved at få en sag prøvet ved to instanser. Retten vil endvidere kunne misbruges til at lægge pres på indenrigsministeren for at få den til at gribe ind i konkrete sager.

Såfremt der indføres en indkalderet, må der under alle omstændigheder samtidig foretages en begrænsning af retten.

For det første bør der som ovenfor nævnt være tale om en undtagelsesregel, der kun anvendes i større sager eller eventuelt i principielle sager. Der vil derfor kunne opstå vanskelige afgrænsningsproblemer med hensyn til at afgøre, om en konkret sag overho-

vedet er principiel nok til at begrunde en indkalderet.

Det skal dernæst understreges, at en indkalderet for indenrigsministeren kun kan omfatte *tilsynssager*, dvs. sager som er indbragt for - og eventuelt afgjort af - tilsynsrådet» eller sager som rådet kunne have taget op af egen drift ud fra en formodning om, at der foreligger en ulovlig kommunal beslutning eller undladelse. Der vil således under ingen omstændigheder blive tale om, at indenrigsministeren ligesom miljøministeren tillægges kompetence til at overtage, eller udføre visse typer af kommunale opgaver eller til at kræve sager indbragt til godkendelse ud fra skønsmæssige synspunkter.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 69a kan miljøministeren først indkalde sagen, når der er truffet afgørelse af den kommunale myndighed. Efter de fleste andre indkalderegler i gældende ret kan ministeren gribe ind, inden der er truffet en kommunal afgørelse. Indenrigsministerens indkalderet må i givet fald kunne benyttes, også inden tilsynsrådet har truffet beslutning i sagen, idet det netop er i disse situationer, at behovet er størst. Men som nævnt ovenfor er der ikke parallellitet til miljøministerens rettigheder, idet indenrigsministeren ikke skal kunne gribe ind, medmindre der foreligger en ulovlig kommunal afgørelse (beslutning eller undladelse).

Udvalget finder ikke, at der vil kunne fastsættes frister for indenrigsministerens indkalderet. Ifølge bemærkningerne til miljøbeskyttelsesloven forudsættes der at gælde en vis tidsmæssig begrænsning for ministerens indkalderet efter denne lov, hvad der formentlig skal ses i sammenhæng med de klagefrister, der i øvrigt gælder på området. Efter den kommunale styrelseslov gælder der ingen tidsmæssige begrænsninger for at indbringe sager for tilsynsmyndighederne, og der vil derfor næppe heller kunne fastsættes en tidsmæssig grænse for ministerens indkalderet.

Udvalget har også overvejet den begrænsning, som miljøbeskyttelsesloven indeholdt før lovændringen i 1982, hvorefter miljøministeren kun kunne ændre til ugunst for

adressaten, såfremt afgørende miljøbeskyttelseshensyn talte herfor. Overført til kommunalretten måtte begrænsningen betyde, at indenrigsministeren kun skulle kunne ændre til ugunst for kommunen, hvis særlige kommunalretlige hensyn talte herfor. Udvalget kan ikke anbefale en sådan begrænsning. Den er da også ophævet i miljøbeskyttelsesloven, og der henvises i bemærkningerne i lovforslaget til, at der ifølge almindelig forvaltningsretlig teori og praksis ikke gælder sådanne begrænsninger for en klagemyndigheds adgang til at omgøre indbragte afgørelser. Der vil dog kunne opstå problemer i relation til borgeren, hvis en afgørelse ændres til ugunst for ham. Spørgsmålet om, hvorvidt borgeren i så fald kan få et erstatningskrav, må afgøres ud fra almindelige erstatningsretlige regler. En nærmere redegørelse herfor falder uden for udvalgets kommissorium.

Det skal bemærkes, at indkalderetten i givet fald kun vil have betydning for primærkommunerne, da indenrigsministeriet har det direkte tilsyn med amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner og hovedstadsrådet.

Ud fra en afvejning af de anførte synspunkter finder udvalget det ikke ønskeligt at stille forslag om en indkalderet for indenrigsministeren.

Udvalget vil i stedet pege på muligheden for at indføre en hjemmel i styrelsesloven til, at indenrigsministeren kan give et tilsynsråd pålæg om at tage en sag op til behandling med henblik på at tage stilling til, om foranstaltningerne i § 61 skal finde anvendelse. Ministeren kan f.eks. finde det påkrævet eller ønskeligt at give et sådant pålæg, hvis en sag ønskes nærmere undersøgt på grundlag af en henvendelse fra en kommune eller eventuelt fra et folketingsmedlem.

Udvalgets forslag findes i kapitel XII, afsnit 1.1.

Det vil dog formentlig kun rent undtagelsesvis være påkrævet at benytte et pålæg i praksis, da tilsynsrådene allerede i dag normalt tager sager op til behandling i tilfælde, hvor indenrigsministeren videresender en

henvendelse fra et folketingsmedlem eller andre vedrørende et konkret kommunalt problem. Da tilsynet med primærkommunerne varetages af tilsynsrådene, vil ministeren ikke selv behandle en konkret sag, men videre-sendende den med orientering til spørgeren om, at man har sendt sagen til tilsynsrådet.

2.4. Bod.

2.4.1. Begreb.

Begrebet bod anvendes om to principielt forskellige former for sanktioner. Undertiden anvendes bodsbegrebet om en *erstatningsretlig* sanktion. I kommunalretlig praksis er bod anvendt som en lempelse af erstatningsansvaret.

Den mest almindelige form for bod er en strafferetlig eller *pønalt* bod, som har stor lighed med en bøde. Idømmelse af en sådan bod forudsætter ikke, at der er lidt et tab, men er der lidt et tab, kan boden idømmes sammen med en erstatning for tabet og således overstige dette.

De to forskellige former for bod behandles i det følgende hver for sig.

2.4.2. Gældende ret.

2.4.2.1. Erstatningsretlig bod.

I praksis har de kommunale tilsynsmyndigheder i enkelte tilfælde undladt at rejse sag ved domstolene med krav om, at de ansvarlige medlemmer af kommunalbestyrelsen skulle erstatte kommunens tab, under forudsætning af, at de pågældende medlemmer indbetalte et mindre, men dog føleligt beløb til kommunen. I sådanne tilfælde er der tale om en erstatningsretlig bod. Hjemlen hertil må ligesom for hjemvisningsretten og pålæggets vedkommende søges i tilsynsbeføjelsen eller forholdets natur under henvisning til, at der reelt er tale om et tilbud til kommunalbestyrelsen (om at undgå en retssag med deraf følgende risiko for at skulle betale det fulde tab).

2.4.2.2. Pønalt bod.

Kommunale tjenestemænd kan i henhold til lov om en kommunal tjenestemand's ret (lov nr. 280 af 10. juni 1981) § 3, stk. 2, idømmes en pønalt bod. Bortset fra denne specielle situation kendes en rent pønalt bod ikke i kommunalretten.

2.4.3. Udvalgets overvejelser.

2.4.3.1. Erstatningsretlig bod.

Det er nævnt i kap. V, afsnit 4.2.3.1., og i dette kapitel, afsnit 1, at tilsynsmyndighederne i praksis er vejet tilbage fra at anlægge erstatningssøgsmål i tilfælde, hvor kravet ville være meget tyngende, og/eller hvor der kun har været udvist ringe uagtsomhed fra kommunalbestyrelsens medlemmer. I sådanne tilfælde finder udvalget, at der er behov for en mildere sanktion, som til gengæld kan formodes at blive anvendt mere i praksis, fordi den vil blive anset for mere passende. Som nævnt ovenfor i afsnit 2.4.2., er det forekommet i praksis, at tilsynsmyndighederne har krævet indbetalt et beløb til kommunen, som var mindre end det lidt tab, som betingelse for at undlade at rejse erstatningssøgsmål ved domstolene. Dette viser også, at der i praksis er konstateret et behov for et bodsinstitut.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at der indføres udtrykkelig hjemmel i KSL til, at tilsynsmyndighederne i det konkrete tilfælde kan fraskrive sig adgangen til at anlægge erstatningssag mod, at det eller de ansvarlige medlemmer af kommunalbestyrelsen indvilliger i at betale et nærmere angivet beløb til kommunen og indbetaler dette inden en fastsat frist. Dette forslag indebærer lovfæstelse af et erstatningsretligt bodsinstitut.

Da der efter forslaget er tale om, at tilsynsmyndigheden frafalder sagsanlæg, bør anvendelsen af den nævnte fremgangsmåde forudsætte, at de almindelige betingelser for at anlægge erstatningssag efter § 61 er opfyldt.

Det vil ofte være rimeligt, at tilsynsmyndigheden

digheden først opfordrer kommunalbestyrelsen til selv at søge tabet bragt ud af verden, inden man kræver et beløb indbetalt. Muligvis kan kommunalbestyrelsen løse problemet på anden vis, f.eks. ved at søge beløbet tilbage fra modtageren. Kun hvis kommunalbestyrelsen ikke reagerer, eller hvis den valgte reaktion er utilstrækkelig, bliver det herefter nødvendigt for tilsynsmyndigheden at benytte bodsinstituttet.

Boden skal kun betales af det eller de ansvarlige medlemmer. I de sager, der har foreligget i praksis, har tilsynsmyndigheden anmodet om indbetaling af et samlet beløb, som medlemmerne var solidarisk ansvarlige for. Efter forslaget er ansvaret ikke solidarisk, men tilsynsmyndigheden må angive, hvilket beløb der skal betales af det enkelte medlem, idet ansvarsgrundlaget og dermed også beløbet kan være forskelligt for f.eks. det menige medlem, borgmesteren og udvalgsformanden. Typisk vil der dog nok blive tale om beløb af samme størrelse for samtlige ansvarlige medlemmer.

Kommunalbestyrelsens medlemmer er ikke forpligtede til at betale beløbet, men kan vælge at afvise boden og i stedet lade tilsynsmyndigheden anlægge erstatningssag ved domstolene, hvis de f.eks. er uenige i den af tilsynsmyndigheden anlagte lovfortolkning. Tilsynsmyndighedens afgørelse får herved karakter af et "tilbud" til kommunalbestyrelsens medlemmer, som de kan acceptere, hvis de vil undgå en retssag.

Retten til at acceptere eller afvise boden tilkommer det enkelte medlem. Hvis ét medlem ønsker en afgørelse ved domstolene, må tilsynsmyndigheden kunne stille indbetalingen i bero for de øvrige medlemmers vedkommende.

Tilsynsrådenes afgørelser kan efter gældende ret indbringes for indenrigsministeren af kommunalbestyrelsen(s flertal) i henhold til KSL § 47, stk. 3. Udvalget finder imidlertid, at det vil være mere rimeligt, at ankeadgangen tilkommer det eller de medlemmer, som sanktionen rammer. Udvalget foreslår indført en udtrykkelig regel herom i sit udkast til ny § 61. Derimod finder *et flertal i*

udvalget ikke, at kommunalbestyrelsens flertal samtidig bør have ret til at indbringe sagen for ministeren, men den nye regel må antages at gøre op med ankeadgangen for afgørelser i henhold til § 61. Spørgsmålet om klageadgang for de nugældende sanktioners vedkommende foreslås løst på samme måde, jfr. kapitel V, afsnit 6.6.1. Flertallets forslag til ny § 61, stk. 7, findes i kapitel XII, afsnit 1.1. *Et mindretal i udvalget* (Birch Jensen og Ramm) finder, at kommunalbestyrelsens flertal tillige bør have adgang til at indbringe sagen for indenrigsministeren, jfr. mindretallets udtalelse i kapitel V, afsnit 6.6.1.

Når spørgsmålet om bod er indbragt for indenrigsministeren, må denne antages at have fuld prøvelsesret i relation til det eller de medlemmer, der har indbragt sagen. Indenrigsministeren vil således kunne ændre bodens størrelse eller lade den helt bortfalde eller eventuelt beslutte at indbringe sagen for domstolene. Det må forventes, at tilsynsrådet i så fald sætter indbetalingen i bero for medlemmer, som ikke deltager i anken til ministeren, og at rådet, såfremt der for nogle medlemmers vedkommende sker nedsættelse af boden efter ministerens prøvelse af sagen, overvejer ændring af sin afgørelse for de resterende medlemmers vedkommende. En ændring bør i hvert fald gennemføres, hvis der er tale om samme ansvarsgrundlag for alle medlemmer. Hvis ministerens prøvelse fører til en forhøjelse af boden, gælder denne forhøjelse alene klageren eller klagerne. Hensynet til de medlemmer, som har akcepteret tilsynsrådets afgørelse om bod, må antages at afskære tilsynsrådet fra at ændre bodens størrelse for disse medlemmer uanset ministerens skærpende af boden for de medlemmer, som klagede.

Hvis et medlem har akcepteret boden, finder udvalget ikke, at kommunalbestyrelsens flertal på et senere tidspunkt skal kunne indbringe sagen for domstolene. I de typiske tilfælde vil der nok være tale om, at boden er anvendt over for det ansvarlige flertal, som i så fald ikke har nogen interesse i et efterfølgende sagsanlæg, men flertallet kan skifte, hvis kommunalbestyrelsen f.eks. ikke har

været fuldtallig ved sagens behandling, eller hvis der senere sker udskiftning af medlemmer ved indtræden af stedfortræder eller efter et valg. Selv om søgsmålskompetencen efter § 61 tilkommer tilsynsmyndigheden, er det hidtil antaget, at også kommunalbestyrelsen selv kan anlægge erstatningssag, jfr. kapitel V, afsnit 3.2.3.3. Det forekommer imidlertid ikke rimeligt, at det eller de medlemmer, der har indbetalt en bod og dermed anser sagen for afsluttet, i al fremtid skal kunne risikere en retssag, hvor de tilmed kan blive dømt til at betale et større beløb - som udgangspunkt det fulde tab med fradrag af den erlagte bod. Det må derfor antages, at kommunalbestyrelsen er afskåret fra at anlægge erstatningssag fra det tidspunkt, hvor tilsynsmyndigheden fremsætter sit tilbud til medlemmerne om indbetaling af en bod.

Det må anses for påkrævet at fastsætte en frist for medlemmernes akcept eller afvisning af boden. Det må endvidere anses for påkrævet, at der - hvis boden akcepteres - fastsættes en frist for bodens indbetaling til kommunen. Hvis boden ikke akcepteres eller indbetales inden fristens udløb, må tilsynsmyndigheden anlægge erstatningssag, medmindre der i mellemtiden er fremkommet nye oplysninger, der kan tale for at opgive sagen. Tilsynsmyndigheden må dog være berettiget til at forlænge disse frister i særlige tilfælde, f.eks. hvor en overskridelse af fristen er undskyldelig.

Det lille tab udgør det absolutte maksimum for det beløb, der skal indbetales til kommunekassen. Typisk må det imidlertid forventes, at bodsinstituttet vil blive anvendt i tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden finder det urimeligt at kræve det fulde tab erstattet, fordi tabet er meget stort og/eller fordi den udviste skyld kun har været ringe. Udvalget foreslår derfor, at der ved beløbets fastsættelse kan tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt. Hensynet til "omstændighederne i øvrigt" indebærer bl.a. en mulighed for at fastsætte og eventuelt graduere boden under hensyntagen til, at ansvarsgrundlaget kan være forskelligt for borgmesteren, udvalgs-

formanden og de øvrige medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Der er således ikke tale om, at tilsynsmyndigheden helt frit kan skønne over, hvor stort et beløb der skal indbetales. På den anden side må der indrømmes tilsynsmyndigheden en vis frihed ved beløbets fastsættelse, idet der er et vist skønsmæssigt element i de anførte kriterier og i en samlet vurdering af deres betydning i den konkrete sag. På grund af sagernes forskellighed kan der ikke fastlægges bestemte beløbsstørrelser eller faste regler for lempelse.

Hvis et medlem af et tilsynsråd finder, at der er eller vil blive fastsat et for højt eller for lavt beløb, kan medlemmet benytte sin ret til at henskyde sagen til indenrigsministerens afgørelse efter KSL § 50, stk. 2, jfr. herom kapitel V, afsnit 6.2.

I kapitel VII, afsnit 1.3., foreslår udvalget en tilsvarende lempelsesmulighed for domstolene. Udvalget finder imidlertid, at der også bør være en lempelsesmulighed for tilsynsmyndigheden, således at en retssag helt kan undgås i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsens medlemmer accepterer boden.

2.4.3.2. Pønalt bod.

Der er ovenfor kun talt om den erstatningsretlige bod, dvs. tilfælde, hvor der er lidt et tab, og hvor boden fastsættes til et nærmere angivet beløb, som skal indbetales i stedet for det lidt tab. Det må erkendes, at et sådant bodsinstitut ikke dækker alle de situationer, som har foreligget i praksis. F.eks. anføres det i indenrigsministeriets skrivelse i Krik Vig-sagen (jfr. referat af sagen i kapitel V, afsnit 3.2.3.2.), at ministeriet ikke havde mulighed for at foretage sig videre, bl.a. fordi der ikke sås at være lidt et tab. Dette kunne tale for at udvide bodsinstituttet, således at tilsynsmyndighederne også får mulighed for at anvende instituttet rent pønalt i tilfælde, hvor der ikke er lidt noget tab. En sådan bod vil få karakter af en bøvedtagelse.

Udvalget finder imidlertid, at der vil være betænkeligheder forbundet med en sådan udvidelse af bodsinstituttet.

Det skal i den forbindelse anføres, at mens

der ved fastsættelse af en erstatningsbod kan tages udgangspunkt i erstatningsbeløbet som det absolutte maksimum, vil det være forbundet med større vanskeligheder for tilsynsmyndighederne at fastsætte størrelsen af en rent pønål bod, medmindre lovgivningsmagten tilkendegiver visse standardstørrelser, og det vil der næppe være grundlag for på grund af tilfældenes forskelligartede karakter.

En beføjelse for tilsynsmyndigheden til at pålægge en pønål bod vil også gribe ind i anklagemyndighedens råden over spørgsmålet om tiltalerejsning.

Udviklingen inden for strafferetten går i øvrigt, bortset fra arbejdsretten, i retning af at afskaffe muligheden for at idømme enkeltpersoner bod.

På baggrund af det anførte kan udvalget ikke anbefale, at der gives tilsynsmyndighederne ret til at pålægge en pønål bod. I stedet foreslår udvalget indført en mulighed for at straffe kommunalbestyrelsesmedlemmer for grove pligttilsidesættelser, jfr. herom kapitel VII, afsnit 2.

2.5. Sanktioner over for de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen.

2.5.1. Gældende ret.

De enkelte medlemmer rammes kun af tilsynsmyndighedens sanktioner i det omfang, de har medvirket til, at kommunalbestyrelsen ikke fungerer lovligt. Derimod kan tilsynsmyndigheden ikke anvende tvangsmidler til at gennemtvinge forpligtelser, som påhviler det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen, f.eks. mødepligt, pligt til at deltage i afstemninger og tavshedspligt.

Tilsynsmyndighederne kan dog i et vist omfang udtale sig vejledende om pligter, som påhviler de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer. Vedrørende omfanget af tilsynsmyndighedernes rettigheder på dette område henvises til kapitel V, afsnit 6.3.

Det anførte betyder ikke, at mødepligten er helt usanktioneret. Rent teoretisk er der i hvert fald mulighed for, at kommunalbestyrelsen rejser sag ved domstolene for at få et medlem dømt til at møde, hvorefter de al-

mindelige retlige tvangsmidler kan sættes iværk med bistand af fogeden. Denne mulighed forekommer dog meget upraktisk. I kapitel V, afsnit 3.2.2., er det nævnt, at tilsynsmyndigheden indirekte kan gribe ind over for tilsidesættelse af mødepligten i tilfælde, hvor tilsidesættelsen medfører, at der slet ikke kan træffes en beslutning, som kommunalbestyrelsen har pligt til at træffe. Der kan da blive tale om tvangsbøder og også om erstatningsansvar, såfremt den manglende beslutning medfører et tab for kommunen. Manglende beslutningsdygtighed foreligger, hvis mindre end halvdelen af medlemmerne er til stede. Det kan navnlig tænkes, hvis medlemmerne udvander i protest fra et møde. Et enkelt eller nogle få medlemmers udeblivelse eller udvandring kan dog være nok, hvis andre medlemmer er fraværende med lovligt forfald.

2.5.2. Udvalgets overvejelser.

2.5.2.1. Brud på *tavshedspligt* er sanktioneret af straffelovens regler, jfr. kap. VII, afsnit 2. Udvalget finder derfor ikke, at der er behov for at stille forslag om supplerende sanktioner på dette område.

2.5.2.2. I kapitel III, afsnit 3.1. og 3.2. er det anført, at der kun sjældent er behov for gennemtvingelse af *mødepligt* og *stemmepligt*, da medlemmerne normalt er interesserede i at deltage i møder og afstemninger for at få indflydelse på kommunalbestyrelsens beslutninger. Det kan dog forekomme utilfredsstilende, at der ikke findes sanktioner over for et medlem, som udebliver i længere tid uden lovligt forfald, hvad enten dette skyldes almindelig travlhed eller utilfredshed med det kommunale arbejde. Den pågældende blokerer en plads i kommunalbestyrelsen, og der er ikke mulighed for at indkalde stedfortræder. Stedfortræder kan nemlig kun indkaldes efter KSL § 15, når der er tale om et midlertidigt lovligt forfald af mindst 1 måneds varighed.

Udvalget har overvejet, om der bør indsættes en regel i KSL eller i den kommunale valg-

lov om, at et medlem i sådanne særligt grove tilfælde af udebliven kan miste sin valgbarhed. Valgbarhedsfortabelsen måtte i givet fald forudsætte en prøvelse i valgbarhedsnævnet. Udvalget finder imidlertid, at tilfældene er så sjældne, at der ikke er grund til at stille et så indgribende forslag.

Derimod stiller udvalget i kapitel VII, afsnit 2, forslag om, at der bliver mulighed for at straffe kommunalbestyrelsesmedlemmer, som gør sig skyldige i grov tilsidesættelse af de pligter, som de pågældendes hverv medfører. Såfremt dette forslag gennemføres, vil **der** efter omstændighederne også kunne blive tale om straf for grov tilsidesættelse af mødepligten.

Et særligt problem opstår som nævnt, hvis et stort antal medlemmer er fraværende, og kommunalbestyrelsen herved mister sin beslutningsdygtighed. Da § 61-sanktionerne kan benyttes over for medlemmer, der udebliver uden lovligt forfald, når kommunalbestyrelsen derved forhindres i at fungere, finder udvalget ikke, at der er grund til at stille forslag om yderligere sanktioner for disse tilfældes vedkommende.

2.5.2.3. Udvalget har tillige overvejet, om man kunne anvende *tjenestemandsløvs givningens sanktionssystem* på kommunalbestyrelsesmedlemmer. For tjenestemænds forsømmelser i tjenesten findes der i gældende ret et

veludviklet sanktionssystem, hvor forsømmelser kan imødegås med sanktioner, der spænder lige fra irrettesættelse og til afskedigelse. Udvalget finder imidlertid, at der er så store forskelle mellem tjenestemænds og politikeres forhold, at et forslag herom ikke kan anbefales.

2.5.2.4. Udvalget har endelig overvejet, om tilsynsmyndigheden i grove tilfælde bør kunne "*afskedige*" eller "*suspendere*" et kommunalbestyrelsesmedlem og derefter indkalde stedfortræderen. Denne sanktion vil i høj grad ligne den ovenfor nævnte mulighed for valgbarhedsfortabelse; dog træffes beslutningen af tilsynsmyndigheden uden efterprøvelse af valgbarhedsnævnet. En sådan sanktion vil stride fundamentalt mod de grundlæggende principper i kommunestyret og kan derfor ikke anbefales.

2.6. Andre sanktionsmuligheder.

Udvalget har overvejet muligheden for at give tilsynsmyndigheden beføjelse til at lade *udskrive nyvalg* eller til at indsætte en *administrator*, men finder, at disse beføjelser, ligesom den ovenfor nævnte ret til at afskedige kommunalbestyrelsesmedlemmer, vil være i fundamental strid med grundlæggende principper i det kommunale system. Udvalget kan derfor ikke anbefale, at tilsynsmyndigheden tillægges sådanne beføjelser.

Kapitel VII. Erstatning og straf

I kapitel V og VI er beskrevet de reaktionsmuligheder, som de kommunale tilsynsmyndigheder har eller efter udvalgets opfattelse bør tillægges. I dette kapitel behandles spørgsmål vedrørende de traditionelle sanktioner, erstatning og straf, dvs. de sanktioner, hvis anvendelse normalt forudsætter domstolenes medvirken.

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal overveje behovet for ændringer i reglerne om strafansvar og erstatningsansvar. Udvalget har dog ikke set det som sin opgave at foretage en almindelig gennemgang og vurdering af dansk rets erstatningsretlige og strafferetlige regler, men har koncentreret sine undersøgelser om de særlige kommunalretlige aspekter af reglerne.

Endvidere drøftes i et særligt afsnit spørgsmålet om, hvem en erstatningssag eller straffesag i givet fald skal rejses imod, d.v.s. spørgsmålet om, hvem der er rette tiltalte. Dette spørgsmål har i praksis givet anledning til en del tvivl.

1. Erstatning.

1.1. Afgrænsning af kommissoriet.

Som nævnt har udvalget ikke set det som sin opgave at beskæftige sig med almindelige erstatningsretlige principper for ansvarsplacering og -fordeling. Udvalget har som konsekvens heraf anset følgende problemstillinger for at falde uden for kommissoriet:

- ansvarsplacering vedrørende privatretlige krav, uanset om kommunalbestyrelsesmedlemmer er involveret i sådanne sager,
- et eventuelt ansvar for kommunen som arbejdsgiver i forbindelse med fejl, der begås af kommunalt ansatte,

- de kommunalt ansattes eventuelle selvstændige ansvar og de sanktioner, som kan iværksættes over for de ansatte i henhold til tjenestemandsløvgivningen m.v. (f.eks. advarsel, forsættelse, afsked),
- de kommunalt ansattes krav mod kommunen på løn m.v., d.v.s. krav, der flyder af tjenesteforholdet.

Ansvar og sanktioner er for disse forholds vedkommende reguleret i lovgivningen uden for kommunalretten eller i den almindelige erstatningsret. Spørgsmål herom må derfor i givet fald tages op i andre sammenhænge.

Udvalget har dog kort berørt nogle af de nævnte problemstillinger, hvor de har haft en naturlig sammenhæng med de kommunalretlige problemer, som udvalget efter kommissoriet har skullet behandle. Specielt skal nævnes, at udvalgets kommissorium omfatter spørgsmålet om anonyme fejl, og at udvalget derfor har måttet behandle reglerne om kommunens arbejdsgiveransvar i denne specielle relation. Der kan herom henvises til kapitel IV, afsnit 2.

1.2. Gældende ret.

De erstatningsretlige regler, der får betydning i kommunestyret, er i hovedsagen gennemgået i kapitel V, afsnit 3.2.3. Det skyldes, at de kommunale tilsynsmyndigheder efter KSL § 61, stk. 2, er tillagt kompetence til at anlægge erstatningssøgsmål ved domstolene i tilfælde, hvor der kan være grundlag for at gøre et erstatningsansvar gældende mod kommunalbestyrelsens medlemmer. Tilsynsmyndigheden må derfor vurdere, om der efter dens opfattelse er det fornødne ansvarsgrundlag, inden en sag eventuelt anlægges. Selve afgørelsen af, om medlemmerne

skal betale erstatning, henhører under domstolene.

1.3. Udvalgets overvejelser vedrørende ændringer i erstatningsreglerne.

Udvalgets overvejelser i relation til KSL § 61 er i hovedsagen beskrevet ovenfor i kapitel V, afsnit 4.2.3. Udvalgets overvejelser med hensyn til at indføre en særlig lempelsesmulighed for de kommunale tilsynsmyndigheder er beskrevet i kapitel VI, afsnit 2.4.3. om et bodsinstitut.

Som nævnt i de anførte afsnit finder udvalget, at man som udgangspunkt bør fastholde dansk rets almindelige ansvarsgrundlag, d.v.s. at et erstatningsansvar kan ifaldes, både når der handles forsætligt, og når der er tale om en groft eller simpelt uagtsom adfærd. Som også nævnt finder udvalget imidlertid, at der bør være en lempelsesmulighed for domstolene i tilfælde, hvor den udviste skyld kun har været ringe og/eller hvor der er tale om meget betydelige erstatningsbeløb, således at erstatning af det fulde tab ville være urimeligt for kommunalbestyrelsens medlemmer.

I det forslag til erstatningslov, som justitsministeren ventes at fremsætte i folketingsåret 1983/84, findes en regel om lempelse i tilfælde af arbejdsgiveransvar. Ifølge lovudkastet kan en erstatning, som en arbejdsgiver har måttet udrede som følge af en arbejdstagers uforsvarlige adfærd, kun kræves betalt af denne i det omfang, det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, skadevolde-rens stilling og omstændighederne i øvrigt.

Lempelsesregler findes i øvrigt allerede i gældende ret på andre områder. Der kan f.eks. henvises til aktieselskabsloven (lov nr. 370 af 13. juni 1973 om aktieselskaber § 143, stk. 1). Denne regel lyder således:

"Erstatning efter reglerne i §§ 140-142 kan nedsættes, når dette findes rimeligt under hensyn til skyldgraden, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt."

§§ 140-142 i aktieselskabsloven drejer sig om erstatningspligt for skader, som stiftere, bestyrelsesmedlemmer og direktører m.fl.

forsætligt eller uagtsomt har tilføjet selskabet under udførelsen af deres hverv.

Udvalget finder, at der er behov for en tilsvarende regel i kommunalretten, bl.a. fordi det har vist sig, at tilsynsmyndigheden i praksis har været tilbageholdende med at anlægge erstatningssøgsmål, når der var tale om betydelige skader eller ringe uagtsomhed. Selvom der foreslås tillagt tilsynsmyndighederne en mulighed for at frafalde sagsanlæg mod indbetaling af et beløb til kommunen under tilsvarende omstændigheder, bør der også være en lempelsesmulighed for domstolene, som kan benyttes i de tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden finder det vanskeligt at skønne over, om kriterierne for lempelse er opfyldt, f.eks. fordi tilsynsmyndighederne har ringere oplysningsmuligheder end domstolene. Reglen kan endvidere finde anvendelse i tilfælde, hvor de ansvarlige medlemmer af kommunalbestyrelsen er uenige i den af tilsynsmyndigheden anlagte vurdering, og sagen derfor indbringes for domstolene. Hvis der ikke indføres en lempelsesmulighed for domstolene, må det antages, at tilsynsmyndigheden fortsat vil være tilbageholdende med at indbringe sager i sådanne tilfælde. Det betyder, at kommunalbestyrelsens medlemmer i så fald helt undgår sanktioner, hvad der ikke altid vil være rimeligt. Den nye regel må formodes at medføre, at flere sager vil blive indbragt for domstolene, og at uforsvarlige og tabsgivende dispositioner fra kommunalbestyrelsernes side følgelig i videre udstrækning end i dag vil blive ramt af sanktioner - men altså af sanktioner, der må anses for mere passende end de sanktioner, der i dag er mulighed for at benytte.

Udvalget foreslår lempelsesreglen for domstolene udformet på tilsvarende måde som reglerne i aktieselskabsloven, idet de der nævnte kriterier i rimelig grad forekommer at dække de hensyn, som der navnlig bør lægges vægt på, når domstolene skal vurdere, om en erstatning bør nedsættes eller bortfalde. Af lovtekniske grunde må det endvidere antages at være en fordel at benytte kriterier, som i forvejen findes i lovgivningen, og

som domstolene derfor er vant til at operere med.

En tilsvarende lempelsesmulighed bør indføres for det tilfælde, at indenrigsministeren i medfør af § 61 har anlagt erstatningssag mod et eller flere medlemmer af et tilsynsråd med henblik på at gøre personligt ansvar gældende for, at staten har lidt et tab.

Da der er tale om en lempelsesregel for kommunalbestyrelsesmedlemmer, finder udvalget, at reglen mest naturligt kan placeres i KSL. På grund af den nære sammenhæng med § 61 foreslår udvalget, at reglen optages i loven som en ny § 61a. Udvalgets forslag med bemærkninger er indeholdt i kapitel XII, hvortil der kan henvises.

Som nævnt i kapitel IV, afsnit 2, finder udvalget ikke anledning til at foreslå ændringer i reglerne om anonyme fejl.

Udvalget har heller ikke herudover fundet anledning til at foreslå ændringer i de almindelige erstatningsregler.

2. Straf.

2.1. Afgrænsning af kommissoriet.

Efter kommissoriet skal udvalget overveje behovet for ændringer i reglerne om strafansvar. Herudover nævnes det specielt, at udvalget skal overveje, i hvilket omfang straffelovens indskrænkninger i strafansvar for personer, hvis hverv hviler på offentlige valg, bør finde anvendelse på borgmestre m.fl.

Regler om strafansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer findes i straffeloven. Herudover findes der i speciallovgivningen regler om strafansvar for kommuner som kollektive enheder. Som nævnt har udvalget ikke ment at skulle gennemgå de strafferetlige regler i almindelighed, men kun de regler, som har særlig kommunalretlig interesse, herunder navnlig de regler, som er direkte omtalt i kommissoriet.

I de følgende afsnit gennemgås først de relevante regler i straffeloven og udvalgets overvejelser om eventuelle ændringer i reg-

lerne om strafansvar og dernæst reglerne i speciallovgivningen.

2.2. Straffeloven.

2.2.1. Brud på tavshedspligt.

De enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen kan straffes for brud på tavshedspligt i henhold til straffelovens §§ 129, 152 og 264b. Tavshedspligtens omfang er nærmere behandlet i justitsministeriets tavshedspligtudvalg. Udvalget forventes at afgive betænkning ved udgangen af 1983.

Det tilkommer anklagemyndigheden at tage stilling til, om der skal rejses offentlig påtale i anledning af en formodet overtrædelse af tavshedspligten. Hvis en straffesag ønskes rejst, må kommunalbestyrelsen, det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem eller en krænkede borger derfor rette henvendelse til anklagemyndigheden med anmodning om at foretage en nærmere undersøgelse af, om tavshedspligten er overtrådt. Ved klare overtrædelser vil kommunalbestyrelsen muligvis have pligt til at rette henvendelse til anklagemyndigheden. Anvendelse af § 61-sanktioner bliver dog næppe aktuel, da tilsynsmyndigheden selv - ligesom enhver borger - kan indgive politianmeldelse, hvis den finder det påkrævet eller ønskeligt.

Hvis den krænkede borger, herunder et kommunalbestyrelsesmedlem, mener at have krav på erstatning i anledning af tavshedspligtkrænkelsen, må det påhvile vedkommende selv at tage de fornødne skridt til at anlægge en erstatningssag. Hvis kommunen er den krænkede part, og kommunen har lidt et tab på grund af tavshedspligtskrænkelsen, må kommunalbestyrelsen kunne anlægge erstatningssag. Tilsynsmyndigheden må ligeledes kunne anlægge sag i overensstemmelse med reglerne i KSL § 61, jfr. kapitel V, afsnit 3.2.3.3.

Folketingets ombudsmand har i en konkret sag udtalt, at tilsynsmyndighederne ikke har beføjelse til at tilkendegive misbilligelse m.v. over for enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer i forbindelse med udtalelser om tavs-

hedspligtens krænkelse. Ombudsmanden bygger sin opfattelse på, at tilsynsmyndighedernes beføjelser retter sig mod kommunalbestyrelsen som sådan og ikke mod de enkelte medlemmer (ombudsmandens skrivelse af 27. maj 1982, F.O.B. 1981, side 93 ff.). Ombudsmanden var dog enig med indenrigsministeriet i, at de kommunale tilsynsmyndigheder også uden udtrykkelig hjemmel må være berettigede til at afgive vejledende udtalelser om forståelsen af de retsregler m.v., der hører under deres ressort, og han fandt derfor ikke holdepunkter for at antage, at tilsynsmyndighederne generelt skulle være afskåret fra at udtale sig om rækkevidden af et kommunalbestyrelsesmedlems tavshedspligt i en given situation, og om der efter tilsynsmyndighedens opfattelse er grundlag for at antage, at tavshedspligten er tilsidesat. Ombudsmanden tog ikke stilling til, om tilsynsmyndigheden i alle tilfælde kunne udtale sig om rækkevidden af et kommunalbestyrelsesmedlems tavshedspligt, idet han fandt, at en nærmere fastlæggelse af omfanget af tilsynsmyndighedernes responderende virksomhed i denne henseende må bero på omstændighederne i de konkrete sager. (Skrivelsen er også omtalt i kapitel V, afsnit 6.3. om tilsynsmyndighedernes ulovbestemte beføjelser).

2.2.2. Udvalgets overvejelser vedrørende brud på tavshedspligt.

Med hensyn til tavshedspligtens omfang finder udvalget, at forslagene fra justitsministeriets tavshedspligtudvalg må lægges til grund for de videre overvejelser på dette område.

Udvalget finder ingen anledning til at foreslå ændringer vedrørende tilsynsmyndighedernes kompetence i anledning af tavshedspligtskrænkelser eller andre ændringer i reglerne om brud på tavshedspligt.

Udvalget finder det vanskeligt at vurdere rækkevidden af ombudsmandens udtalelse af 27. maj 1982.1 hvert fald uden for straffelovens område er det udvalgets opfattelse, at tilsynsmyndigheden *kan* udtrykke misbilligelse ("næser") også over for andre end kommunalbestyrelsen, f.eks. borgmesteren

eller et udvalg. Dette sker da også i praksis. Spørgsmålet om tilsynsmyndighedernes responderende virksomhed behandles nærmere i kapitel V, afsnit 6.

2.2.3. Straffelovens regler om pligtforsømmelser m.v.

Bortset fra reglerne om tavshedspligt er det især reglerne i straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, der har betydning for kommunalbestyrelsesmedlemmer. De generelle regler i dette kapitel (f.eks. om bestikkelse, ulovlig tvang, videregivelse af tjenestehemmeligheder og misbrug af stilling) finder som udgangspunkt også anvendelse på hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, men der gøres i reglerne om pligtforsømmelser den indskrænkning i strafansvaret, at dette ikke omfatter personer, hvis hverv hviler på offentlige valg. Det drejer sig om reglerne i straffelovens §§ 156 og 157, som lyder således:

"§ 156. Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling, straffes han med bøde eller hæfte. Udenfor foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.

§ 157. Samme straf finder anvendelse, når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af pligter, som tjenesten eller hvervet medfører. Bestemmelsen i § 156, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse."

Som nævnt skal udvalget efter kommissoriet overveje, i hvilket omfang straffelovens indskrænkninger i strafansvar for personer, hvis hverv hviler på offentlige valg, bør finde anvendelse på borgmestre m.fl.

De regler, som kommissoriet sigter til, er reglerne i §§ 156 og 157. Når spørgsmålet kan give anledning til nærmere overvejelse, skyldes det, at det efter ordlyden er tvivlsomt, om borgmestre, rådmænd og udvalgsformænd er omfattet af straffriheden, idet

deres hverv kun indirekte hviler på et offentligt valg, men direkte på et valg af kommunalbestyrelsen eller vedkommende udvalg.

De pågældende må dog være fritaget fra strafansvar på linie med andre medlemmer, når de udøver funktioner som "menige" kommunalbestyrelsesmedlemmer, f.eks. under afstemninger i kommunalbestyrelsen eller udvalgene, idet det ikke kan antages, at ansvaret skal være forskelligt for forskellige personer, der udøver samme funktioner. Tvivlen drejer sig om de beføjelser, der følger af det særlige hverv, d.v.s. for borgmesterens vedkommende først og fremmest beføjelser som øverste daglig leder af den kommunale administration og for rådmændenes vedkommende som ledere af den enkelte administrationsafdeling. Der kan dog også opstå tvivl med hensyn til borgmesterens beføjelse til at træffe afgørelser i visse sager på kommunalbestyrelsens vegne og med hensyn til beføjelserne som formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget. For udvalgsformændenes vedkommende har det spørgsmål været rejst, om straffriheden omfatter beføjelserne som formand, d.v.s. især mødelederfunktioner og beføjelsen til at afgøre visse sager på udvalgets vegne, idet udvalgsformændene ingen beføjelser har i forhold til administrationen. Om borgmestres og udvalgsformænds funktioner kan nærmere henvises til kapitel III, afsnit 6 og 7, og om rådmænd til kapitel XI, afsnit 2.3.

Den juridiske teori har delte opfattelser af, hvorvidt undtagelsen i straffeloven gælder for borgmestre m.fl. Harder (I, 4. udgave, side 165) antager, at borgmestre kan straffes, mens Haagen Jensen (Politikens kronik den 10. juli 1979) når til det modsatte resultat. Haagen Jensen mener ligesom Harder, at borgmestre bør kunne straffes, men henviser til, at rigsadvokaten den 7. juli 1965 besluttede, at anklagemyndigheden ikke ville rejse straffesag mod en borgmester under henvisning til, at straffelovens §§ 156 og 157 ikke finder anvendelse på personer, hvis hverv hviler på offentlige valg. Efter Haagen Jensens opfattelse kan der herefter ikke administrativt indføres en skærpet fortolkning af

strafferegierne. Det ville få virkning som en ny og skærpende strafregel med tilbagevirkende kraft og dermed være i strid med grundlæggende principper i dansk strafferet. Efter Haagen Jensens opfattelse bør straffeloven ændres, således at borgmestre utvivlsomt kan straffes, og han finder tillige, at reglen bør udvides til også at gælde for menige kommunalbestyrelsesmedlemmer i lighed med, hvad der er gældende ret efter bistandslovens § 22.

Der findes ingen domme, der tager stilling til spørgsmålet, men kun den tidligere nævnte beslutning fra rigsadvokaten. En vis støtte for det synspunkt, som Harder har gjort gældende, jfr. ovenfor, kan dog fås i en Vestre Landsretsdom (UFR. 1962, side 540 ff.). Nogle kommunale revisorer i en landkommune, hvor kærneren havde bedraget kommunen for 1 1/2 mill. kr., blev tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 157 i anledning af, at de havde undladt at foretage uanmeldt kasseeftersyn og havde forsømt deres pligter på andre måder. En af revisorerne, der var sognerådsmedlem og i denne egenskab af sognerådet udpeget til revisor, gjorde gældende, at da udførelsen af hans hverv hvilede på et offentligt valg, var han omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 157. Denne indsigelse blev ikke taget til følge.

Hvis man som Haagen Jensen antager, at straffelovens regler ikke kan finde anvendelse på borgmestre, var der på daværende tidspunkt ikke andre sanktioner, idet hverken tvangsbøder i henhold til KSL § 61 eller disciplinære midler i henhold til tjenestemandslovgivningen kan anvendes over for borgmesteren. Denne mangel i sanktionssystemet var baggrunden for indførelsen af reglen i KSL § 66, jfr. ovenfor i kapitel V, afsnit 5.

Såvel ordlyden af straffelovens regler som de anførte udtalelser fra juridiske teoretikere og fra rigsadvokaten gør det således tvivlsomt, om borgmestre m.fl. kan straffes. Det må derfor formentlig antages at være gældende ret, at straf ikke kan idømmes, idet det er et almindeligt anerkendt princip, at idømmelse af straf kræver klar lovhemmel.

2.2.4. Udvalgets overvejelser vedrørende straf for pligttilsidesættelser.

Udvalget har efter sin gennemgang af sanktionsbestemmelserne måttet konstatere, at der i visse tilfælde ikke er nogen sanktionsmuligheder, hverken efter gældende ret eller efter en gennemførelse af de ændringer i retsgrundlaget, som udvalget ovenfor har foreslået. Det drejer sig om tilfælde, hvor en beslutning er udført og ikke kan ændres. Her kan annullation og tvangsbøder ikke benyttes. Hvis beslutningen ikke har medført noget tab for kommunen, kan det heller ikke komme på tale at anlægge erstatningssag eller at anvende det af udvalget foreslåede bodsinstitut. I sådanne tilfælde er både den nugældende og den af udvalget foreslåede nye KSL § 61 uanvendelig. Det samme gælder den nye KSL § 61 b, som kun handler om lempelse i erstatningsansvaret. De gældende regler i straffelovens §§ 156 og 157 om straf for pligtforsømmelser m.v. i offentlig tjeneste eller hverv kan heller ikke finde anvendelse, da bestemmelserne som nævnt i afsnit 2.2.3. udtrykkeligt undtager hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg. Som eksempel på et tilfælde, der ikke vil kunne rammes af de indtil nu foreslåede sanktionsbestemmelser, skal nævnes den tidligere omtalte Krik Vig-sag (se referat i kapitel V, afsnit 3.2.3.2.). Endvidere kan nævnes, at der normalt ikke vil være nogen sanktionsmuligheder over for medlemmernes tilsidesættelse af mødepligten, jfr. kapitel V, afsnit 3.2.2.1. og kapitel VI, afsnit 2.5. De anførte eksempler viser, at der ikke er tale om en rent teoretisk situation, men at sådanne tilfælde kan forekomme i praksis.

Udvalgets flertal finder af præventive grunde, at et sådant "hul" i sanktionssystemet ikke er acceptabelt, i hvert fald ikke, hvis det drejer sig om grovere tilfælde.

Som nævnt i kapitel VI, afsnit 2.4.3. har udvalget overvejet, om tilsynsmyndighederne i sådanne tilfælde burde have mulighed for at anvende en rent pønalt bod. Udvalget kan dog af de der anførte grunde ikke anbefale et sådant forslag. I stedet foreslår udvalget, at domstolene får mulighed for at straffe

kommunalbestyrelsesmedlemmer, der gør sig skyldige i grov tilsidesættelse af deres pligter. Udvalgets forslag, der findes i kapitel XII, afsnit 1.3, er baseret på nedenstående overvejelser.

Et mindretal i udvalget (Birch Jensen, Nissen, Ramm) finder ikke, at der er dokumenteret et behov i praksis for at udfylde dette »hul« i sanktionssystemet. Der findes på andre områder retsregler, som ikke er strafsanktionerede.

På den anden side erkender mindretallet, at gerningsindholdet i den foreslåede strafbestemmelse, således som det er beskrevet, tilsigter at ramme lovovertrædelser af en sådan grov karakter, at de - om de skulle opstå - bør være straf sanktionerede. Mindretallet har derfor ikke ment at burde modsætte sig en sådan beskrevet strafhjæmmel for pligtforsømmelser.

Udvalget har overvejet, hvilken personkreds et sådant strafansvar i givet fald skal omfatte. Udvalget finder ikke, at en mulighed for at straffe borgmestre og rådmænd vil være tilstrækkelig, idet også de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer, herunder udvalgsformændene, kan gøre sig skyldige i så grove pligttilsidesættelser, at et strafansvar forekommer påkrævet. En gennemførelse af en strafregel for borgmestre og rådmænd alene ville derfor betyde, at sanktionssystemet fortsat var ufuldstændigt.

Udvalget har videre overvejet, i hvilke tilfælde det vil være påkrævet at kunne benytte strafsanktionen eller, udtrykt i strafferettens terminologi, hvilket gerningsindhold der skal kriminaliseres. Udvalget forslår, at det strafbare gerningsindhold beskrives som "grov tilsidesættelse af pligter, som den pågældendes hverv medfører". Udtrykket "tilsidesættelse" omfatter både aktiv handling og tilfælde af pligtforsømmelser og skødesløshed, d.v.s. tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem har tilsidesat eller undladt at opfylde en handlepligt. Medlemmernes pligter, deres ansvar for beslutninger og undladelser, og deres frigørelsesmuligheder er nærmere gennemgået i kapitel III, afsnit 2-5. Det fremgår heraf, at de menige medlemmers

pligter med hensyn til at føre tilsyn og kontrol med den kommunale forvaltning ikke er særlig vidtgående, og der vil derfor formentlig kun i sjældne tilfælde blive tale om "grovt tilsidesættelse" af pligterne. Medlemmernes selvstændige undersøgelsespligter er heller ikke vidtgående. Hvis der således foreligger en redegørelse og eventuelt en indstilling fra forvaltningen, kan medlemmerne normalt lægge denne til grund, medmindre det er oplyst, at redegørelsen og/eller indstillingen er forkert eller mangelfuld. Medlemmerne ifølge alder dog ikke ansvar ved at gå imod en eventuel indstilling fra forvaltningen, men et ansvar kan blive aktuelt, hvis de indså eller klart burde have indset, at de herved overtræder lovgivningen. Det er normalt heller ikke ansvarspådragende at træffe beslutning, uden at der foreligger en redegørelse eller en indstilling, men et ansvar kan komme på tale, hvis det er klart, at sagen er utilstrækkeligt oplyst.

Udover de pligter, som påhviler medlemmerne som medlemmer af kommunalbestyrelsen og dens udvalg, omfattes tillige de pligter, som er pålagt det enkelte medlem i medfør af KSL § 17, stk. 5, d.v.s. navnlig pligter, der følger af hverv som medlem af kommissioner, bestyrelser og lignende. De særlige udvalg samt nævn og kommissioner omtales nærmere nedenfor i kapitel X. Medlemmernes pligt til at modtage valg til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende samt til at udføre øvrige hverv, som kommunalbestyrelsen måtte tildele dem, er omtalt i kapitel III, afsnit 2.

Den foreslåede regel omfatter også de særlige pligter, som påhviler borgmesteren og udvalgsformanden, samt de pligter, som påhviler rådmændene i magistratskommunerne, jfr. ordene "pligter, som den pågældendes hverv medfører". Om borgmesterens og udvalgsformandens pligter kan henvises til kapitel III, afsnit 6 og 7, mens magistratsmedlemmernes pligter gennemgås nedenfor i kapitel XI.

Udvalget har endvidere overvejet, hvilke subjektive krav der bør stilles, d.v.s. om strafansvaret kun skal omfatte forsæt eller

også uagtsomhed. Af præventive grunde finder udvalget det betænkeligt at begrænse strafansvaret til forsæt. Som nævnt flere steder i kapitel III er der en glidende overgang fra tilfælde af almindelig uagtsomhed og til tilfælde, der kan betegnes som "forsætlig god tro". Der er utvivlsomt også behov for at kunne ramme sådanne tilfælde. Det skal endvidere bemærkes, at forsætsbegrebet passer dårligt på undladelser eller passivitet.

Den endelige formulering med hensyn til de subjektive krav må afhænge af, om straffereglen placeres i eller uden for straffeloven. Ved straffelovsovertrædelser rammes kun forsæt, medmindre andet udtrykkeligt er anført, mens det modsatte er tilfældet, når det drejer sig om straf regler uden for straffeloven, jfr. straffelovens § 19.

Det er på baggrund af ovenstående udvalgets opfattelse, at der bør være mulighed for at straffe forsætlige og groft uagtsomme pligttilsidesættelser. I sjældne undtagelsestilfælde bør simpel uagtsom pligttilsidesættelse *efter flertallets opfattelse* kunne give anledning til straf. F.eks. bør et medlems udeblivelse fra et enkelt eller nogle få møder uden lovligt forfald ikke kunne straffes, mens det derimod efter omstændighederne kan være rimeligt at kunne straffe det medlem, der i en længere periode saboterer arbejdet ved at udeblive fra møderne. Hvis straf reglen placeres i KSL, jfr. herom nedenfor, er det flertallets opfattelse, at det foreslåede gerningsindhold, hvorefter medlemmets tilsidesættelse af sine pligter skal være "grovt", i tilstrækkelig grad rammer både forsætlige og groft uagtsomme tilsidesættelser og kun i sjældne undtagelsessituationer kriminaliserer tilfælde, hvor der kun er handlet simpelt uagtsomt.

Et mindretal i udvalget (Birch Jensen, Kurt Nielsen, Nissen og Ramm) finder, uagtet der efter de foreslåede regler i realiteten kun kan blive tale om at ramme visse forsætlige eller groft uagtsomme pligtforsømmelser, at simpel uagtsom pligtforsømmelse udtrykkeligt bør undtages i lovbestemmelsen.

Strafferammen er efter forslaget fastsat til bøde. I straffelovens §§ 156 og 157 er straffe-

rammen bøde eller hæfte. Udvalget finder imidlertid, at en bødestraf, hvor bødens størrelse kan afpasses efter tilsidesættelsens grovhed, og hvor der ikke er noget maksimum for bødens størrelse, må antages at have en tilstrækkelig præventiv virkning. Det må endvidere tages i betragtning, at der også kan blive tale om valgbarhedsfortabelse efter den kommunale valglov. Udvalget finder således ikke, at der er påvist et tilstrækkeligt behov for idømmelse af frihedsstraf.

De fleste strafregler i dansk ret er undergivet offentlig påtale. Det betyder, at enhver kan rette henvendelse til anklagemyndigheden, som herefter må undersøge, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse tiltale for overtrædelse af den pågældende straf regel. Anklagemyndigheden kan i sådanne tilfælde også af egen drift tage en sag op til undersøgelse. Der findes dog også strafregler, som er undergivet privat påtale, d.v.s. at den forurettede selv må rejse sagen. Det gælder f.eks. ved injurier. Endvidere kendes eksempler på betinget offentlig påtale, hvor anklagemyndighedens indtræden i sagen og tiltalerejsning er betinget af en anmodning fra den forurettede. Det gælder f.eks. efter straffelovens § 249, stk. 1 (uagtet legemsbeskadigelse) og straffelovens § 290, stk. 1 (skyldnersvig i visse tilfælde).

Hvis de her nævnte tilfælde af pligttilsidesættelser undergives offentlig påtale, finder udvalget, at der vil være en risiko for politisk misbrug. Det kan frygtes, at der vil blive indgivet grundløse, tvivlsomme eller bagatelagte anmeldelser for at genere politiske modstandere i kommunalbestyrelsen. Selvom tiltalerejsning og i hvert fald domfældelse i sådanne tilfælde må opgives, vil den offentlige omtale af sagen kunne være særdeles ubehagelig for det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem. Anklagemyndigheden vil endvidere blive bebyrdet med overflødige sager. På denne baggrund foreslår udvalget, at påtale kun kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring. Anledningen til, at tilsynsmyndigheden i givet fald begærer påtale rejst, kan være en henvendelse fra et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer eller fra andre

borgere, men tilsynsmyndigheden må også kunne tage en sag op af egen drift.

Udvalget foreslår endvidere, at de pågældende sager skal behandles som statsadvokatsager for at sikre en ensartet praksis i de formentlig ret få tilfælde, der vil blive tale om, og for yderligere at understrege, at der kun bør rejses tiltale i mere alvorlige tilfælde. Da strafferammen er foreslået fastsat til bøde, må det udtrykkeligt nævnes i lovteksten, at sagerne skal være statsadvokatsager.

Normalt kan tilsynsrådernes afgørelser indbringes for indenrigsministeren af det eller de medlemmer, som rammes af en sanktion, jfr. udvalgets forslag til ny § 61, stk. 7, i kapitel XII. Udvalget finder imidlertid, at det ikke vil være hensigtsmæssigt, at et tilsynsråds afgørelse om at begære påtale rejst skal kunne indbringes for indenrigsministeren. For det første er det langt fra sikkert, at det pågældende medlem er bekendt med, at tilsynsrådet overvejer at begære påtale rejst, og et direkte meddelelssystem herom forekommer ikke praktisk. Dernæst vil en indbringelse for indenrigsministeren medføre en forsinkelse af sagen, hvad der næppe er ønskeligt, idet sådanne spørgsmål bør afklares hurtigst muligt. Mere væsentligt er det imidlertid, at tilsynsrådets begæring om påtalerejsning bringer spørgsmålet ind under anklagemyndighedens rådighed, og tilsynsmyndighederne bør ikke kunne gøre indgreb heri.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at tilsynsrådets afgørelse om at begære påtale rejst ikke kan indbringes for indenrigsministeren. Heller ikke tilsynsrådets afgørelse om ikke at rejse påtale bør kunne indbringes for ministeren. En interesse heri vil ikke foreligge hos det medlem, som i givet fald ville blive omfattet af påtalen, men hos det eller de medlemmer eller den borger, som har rettet henvendelse til tilsynsrådet. Af hensyn til det medlem, der kunne blive omfattet af påtalen, bør sagen heller ikke i disse tilfælde kunne indbringes for ministeren.

Hvis det skulle vise sig, at tilsynsrådernes praksis udvikler sig efter forskellige eller på anden måde mindre hensigtsmæssige retningsslinier, vil indenrigsministeren ud fra de

indvundne erfaringer kunne benytte sin ret efter KSL § 47, stk. 2, til at udstede generelle forskrifter om tilsynsrådernes virksomhed på dette område. Om retten efter § 47, stk. 2, kan henvises til kapitel V, afsnit 6.2.

Udvalget har endelig overvejet, hvor i retssystemet en strafferegulering bør placeres. Udvalget finder som udgangspunkt, at en sådan generel strafregel bør placeres i en generel lov, og derfor ikke i speciellovgivningen. Herefter kan straffjættelsen tænkes placeret enten i en særlig lov om kommunalbestyrelsesmedlemmers ansvarlighed, i straffeloven eller i den kommunale styrelseslov.

For ministre findes en særlig ministeransvarlighedslov (nr. 117 af 15. april 1964). Denne lov indeholder regler om både strafansvar og erstatningsansvar. En minister straffes efter lovens § 5, stk. 1, hvis han forsætligt eller ved grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed. Ifølge § 2 finder reglerne i straffelovens almindelige del også anvendelse på ministre, dog, jfr. § 7, stk. 2, bortset fra straffelovens §§ 155-157. Med hensyn til erstatningsansvar i anledning af ministres handlinger gælder ifølge lovens § 9 de almindelige regler for erstatning for skader forvoldt af personer i statens tjeneste.

Fordelen ved at gennemføre en særlig ansvarlighedslov vil være, at man herved kan tilpasse reglerne efter de særlige forhold, hvorunder kommunalbestyrelsesmedlemmer virker. Imod taler, at det forekommer for bastant at gennemføre en separat lov på området. Det skal bemærkes, at der om kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar kan henvises til reglerne i KSL § 61. Udvalget har foreslået særlige lempelsesregler, jfr. kapitel VI, afsnit 2.4.3. og ovenfor afsnit 1.3. Udvalget finder derfor ikke, at der er behov for at gennemføre andre erstatningsregler i en særlig lov. Ministeransvarlighedsloven henviser da også blot til de almindeligt gældende erstatningsregler.

Med hensyn til reglerne om strø/ansvar finder udvalget, at den nævnte hensyntagen til de særlige kommunalretlige forhold også

vil kunne opnås ved en placering i den kommunale styrelseslov. Udvalget kan ikke anbefale gennemførelse af en separat lov.

En regel i straffeloven bør i givet fald placeres i 16. kapitel i tilknytning til reglerne i §§ 156 og 157. Det kan imidlertid ikke anbefales blot at ophæve straffefriheden i henhold til 2. pkt. i de to regler, idet undtagelsesbestemmelserne også omfatter andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer, navnlig folketingets medlemmer. Endvidere finder udvalget, at gerningsindholdet i hvert fald i § 156 er for vidtgående, idet enhver nægtelse eller undladelse af at opfylde en pligt, som hvervet medfører, er strafbar. Imod en placering i straffelovens 16. kapitel kan yderligere anføres, at kapitlet i dag kun omfatter forsætlige forhold, og gerningsindholdet vil i denne relation blive for snævert, medmindre uagtsomhed udtrykkelig kriminaliseres. En kriminalisering i straffeloven vil formentlig også blive opfattet som mere alvorlig end en regel i anden lovgivning, og det er derfor muligt, at tilsynsmyndigheden vil være for tilbageholdende med at anvende sin påtaleret. Det skal i denne forbindelse tillige anføres, at regler om den kommunale tilsynsmyndigheds påtaleret forekommer mindre naturligt placeret i straffeloven. Endelig skal det anføres, at det i motiverne til straffeloven af 1930 (Rigsdagstidende 1928-29, tillæg B, spalte 2181-82) er antaget, at spørgsmålet om kontrol med, at medlemmer af rigsdagen og af kommunalbestyrelser opfylder deres forpligtelser, ikke hører hjemme i straffeloven. Selv om der måske ikke kan lægges afgørende vægt på lovmotiver, der er over 50 år gamle, taler motiverne dog også imod en placering af ansvarsreglen i straffeloven.

Tilbage bliver muligheden for en placering i den kommunale styrelseslov. I dag findes der ingen strafregler i loven, og en regel af dette indhold kan derfor for så vidt opfattes som en nydannelse. På den anden side må det erkendes, at en placering i KSL vil forekomme mest naturlig, idet loven jo netop handler om kommunalbestyrelsesmedlemmers forhold og herunder også om sanktioner over for ulovligheder i kommunestyret.

Endvidere forekommer en sådan placering rimelig, når påtaleretten ønskes begrænset til tilfælde, hvor den kommunale tilsynsmyndighed begærer påtale rejst. Endelig vil en regel placeret i KSL ligesom en regel placeret i speciallovgivningen blive betragtet som mindre alvorlig end en regel placeret i straffeloven, og sanktionen vil derfor psykologisk blive oplevet som mere "passende".

Ud fra det anførte foreslår udvalget, at strafferegionen placeres som en ny § 61c i KSL, jfr. kapitel XII, afsnit 1.3.

Bestemmelsen må antages at gøre op med strafansvaret for samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer, herunder borgmestre og magistratsmedlemmer, således at straf ikke vil kunne idømmes efter straffelovens §§156 og 157.

2.2.5. Forældelse af strafansvar.

Reglerne i straffelovens kapitel 11 om ophør af den strafbare handlings retsfølger finder også anvendelse på strafbare handlinger efter særlovgivningen, jfr. straffelovens § 2. Efter straffelovens § 93, stk. 1, er forældelsesfristen 2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år for overtrædelsen, eller når straffen for overtrædelsen i det konkrete tilfælde ikke ville overstige bøde. En overtrædelse af den her foreslåede straffebestemmelse forældes således på 2 år.

Forældelsesfristen regnes fra den dag, da den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt, jfr. straffelovens § 94, stk. 1. Efter den her foreslåede regel må forældelsesfristen regnes fra det tidspunkt, hvor den grove pligttilsidesættelse er ophørt. Dette giver ikke anledning til problemer ved strafbare handlinger, medens forholdet næppe er helt så klart ved strafbare undladelser. Det må imidlertid i overensstemmelse med den almindelige regel med hensyn til undladelserforbrydelser antages, at fristen først begynder at løbe, når handlepligten er opfyldt eller bortfaldet, eller dens opfyldelse er blevet umulig.

Forældelsesfristen afbrydes ved ethvert rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for overtrædelsen, jfr. straffelovens §

93, stk. 4. Det er ikke tilstrækkeligt til at afbryde fristen, at den pågældende sigtes for overtrædelsen, idet der skal foreligge et egentligt rettergangsskridt, f.eks. begæring om indenretligt forhør, anklageskriftets indlevering til retten eller lignende.

Tilsynsmyndighedens adgang til efter den foreslåede bestemmelse at begære påtale rejst bortfalder, hvis begæring ikke er fremsat inden 6 måneder efter, at tilsynsmyndigheden har fået sådan kundskab, at tilsynsmyndigheden har tilstrækkeligt grundlag for at fremsætte begæring om, at påtale rejses, jfr. straffelovens § 96, stk. 1. Denne - processuelle - regel gælder ved siden af ovennævnte forældelsesregel og kan efter omstændighederne føre til frifindelse for en rejst påtale, inden strafansvaret forældes.

Udvalget har overvejet, om der er behov for en længere forældelsesfrist end 2 år.

Straffelovens bestemmelser bygger bl.a. på nogle almindelige synspunkter om, at trangen til at reagere med straf mindskes med tiden, at generalpræventive hensyn ikke i almindelighed tilsiger nogen lang forældelsesfrist, og at det - som tiden går - bliver vanskeligere og vanskeligere at få belyst de skærpende og ikke mindst de formildende omstændigheder, der var forbundet med lovovertrædelsen. På den anden side kan det på de særlovsområder, hvor opdagelsesrisikoen kan være beskeden, være adækvat at kunne anvende straf for handlinger, der ligger mere end 2 år tilbage i tiden. Dette vil i særlig grad være tilfældet, når lovovertrædelsen kan medføre skadevirkninger af ikke-økonomisk karakter, som hverken kan genoprettes ved anvendelse af lovgivningens administrative virkemidler eller gennem de almindelige erstatningsretlige regler, jfr. retshåndhævelsesudvalgets betænkning 981/1983, side 157-58. Som eksempler på særlove med en længere forældelsesfrist end straffelovens kan nævnes ministeransvarlighedsloven, naturfredningsloven og skovloven, der alle har 5-årig forældelse af strafansvaret.

Udvalget finder, at en 2-årig forældelse af strafansvaret er en ret kort forældelsesfrist. Der er imidlertid grund til at tro, at sådanne

grove pligttilsidesættelser, som omfattes af den foreslåede regel, i almindelighed kommer forholdsvis hurtigt til tilsynsmyndighedens kundskab.

Bl.a. under hensyntagen til, at udvalget alene foreslår straf i form af bøde, finder udvalget ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en længere forældelsesfrist end straffelovens.

2.3. Speciallovgivningen.

2.3.1. *Regler om bødeansvar for kollektive enheder.*

Ovenfor i kapitel IV, afsnit 3, er behandlet spørgsmålet om en klarere formulering af regler om bødeansvar for kollektive enheder, således at det ikke kan give anledning til tvivl, om kommuner kan ifalde ansvar efter reglerne. Nedenfor i kapitel XII, afsnit 3, har udvalget peget på, hvordan reglerne i givet fald kan formuleres klarere.

Selvom disse regler ikke rammer det enkelte medlem, må de alligevel antages at have en præventiv virkning, da det vil være ubehageligt for politikerne, at kommunen idømmes en bøde. Det kollektive strafansvar kan for så vidt anses som et supplement til det personlige strafansvar, men det kan ikke erstatte dette. Der skal i denne forbindelse erindres om, at ansvaret for kollektive enheder i speciallovgivningen kun omfatter tilfælde, hvor kommuner optræder som bygherrer eller driftsherrer m.v.

Udvalget finder ingen grund til at foreslå ændringer i disse regler. Udvalget finder det således velbegrundet, at straffjemmelen kun omfatter kommuners handlinger og undladelser som driftsherrer og bygherrer, men ikke deres ansvar ved selve myndighedsudøvelsen. Om disse fejl skal kunne rammes af sanktioner, bør fortsat afgøres efter reglerne i den kommunale styrelseslovgivning.

2.3.2. *Bistandsloven.*

Efter bistandslovens § 22 er enhver, der deltagere i lovens administration, ansvarlig efter borgerlig straffelovs regler om forbrydelser i

offentlig tjeneste eller hverv, selv om hvervet hviler på offentligt valg.

Reglen medfører, at begrænsningerne i straffelovens §§ 156 og 157 ikke gælder for kommunalpolitikere i det sociale udvalg. Reglen begrundes med, at det sociale udvalg har særligt indgribende beføjelser over for borgerne, f.eks. med hensyn til fjernelse af børn i henhold til bistandslovens afsnit VIII. Reglen har aldrig været anvendt i praksis, men skønnes af socialministeriet af have en generalpræventiv betydning.

Udvalget finder det ikke specielt påkrævet, at de kommunalpolitikere, der medvirker ved bistandslovens administration, skal være underkastet et strengere strafansvar end andre kommunalpolitikere.

Hvis udvalgets forslag om strafansvar for kommunalpolitikere for grove pligttilsidesættelser gennemføres, jfr. ovenfor i afsnit 2.2.4, vil en sådan straf også kunne ramme socialudvalgets medlemmer. En særlig kriminalisering vil i hvert fald herefter være overflødig. Bistandslovens § 22 foreslås på denne baggrund ophævet, jfr. udvalgets forslag nedenfor i kapitel XII.

3. Vedrørende spørgsmålet om, hvem en sag skal rejses imod ("rette taltale").

3.1. Problemstillingen.

I retspraksis har spørgsmålet om, hvem en sag skal rejses imod, undertiden givet anledning til tvivl, både i erstatningssager og i straffesager.

Det er endvidere blevet anset for mindre tilfredsstillende, at der i visse tilfælde er sket frifindelse af kommunalt ansatte, fordi der ikke har kunnet føres tilstrækkeligt bevis for, at de pågældende havde ledelsesfunktioner og dermed et ansvar. Som eksempel kan nævnes sagen om De falsterske kommuners Renholdningsselskab, som er nævnt i kapitel IV, afsnit 3. Det her ligeledes været kritiseret, at en kommunalt ansat har måttet udrede en idømt bøde personligt, mens kommunens bøde blev betalt af kommunen.

En stor del af udvalgets arbejde har bestået i at beskrive og søge at klargøre reglerne om ansvarsplacering i kommunestyret. Udvalget finder, at der hermed er skabt større klarhed over disse spørgsmål og dermed også over, hvem en sag i en konkret situation skal rejses imod. Der vil nedenfor kort blive redegjort for forskellige sagstyper, hvor problemet må anses for løst, samt for enkelte tilbagestående tvivlsspørgsmål.

Udvalgets kommissorium omfatter kun det politiske plan i kommunestyret, medens udvalget ikke har skullet beskæftige sig med de kommunalt ansattes forhold. Udvalget kan derfor ikke løse problemerne vedrørende de ansattes ansvar, men skal dog kort redegøre for problemstillingerne nedenfor.

3.2. Erstatningssager.

Det kan slås fast, at en erstatningssag efter KSL § 61 må rejses mod de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen, der er ansvarlige for den beslutning eller undladelse, som har medført et tab for kommunen. Der kan herom henvises til kapitel V, afsnit 3.2.3.4. og 4.2.3.4.

I de tilfælde, hvor udvalget har foreslået, at tilsynsmyndigheden kan frafalde sagsanlæg mod, at de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen, skal tilsynsmyndigheden fastsætte det beløb, som hvert enkelt medlem skal betale. Der kan nærmere henvises til kapitel VI, afsnit 2.4. Der bliver heller ikke i disse tilfælde nogen tvivl med hensyn til, hvem der er ansvarlig, eller med hensyn til, hvem en senere erstatningssag skal rejses imod.

Undertiden kan det være vanskeligt at finde frem til, hvem der er ansvarlig for en fejl eller en forsømmelse. I tilfælde, hvor et ansvar ikke kan placeres hos nogen enkelt person - de såkaldte anonyme og kumulerede fejl - kan kommunen ifalde erstatningsansvar som arbejdsgiver efter Danske Lov 3-19-2. Reglerne herom er nærmere gennemgået i kapitel IV, afsnit 2.

I andre tilfælde består problemet i, at der er flere ansvarlige. Det kan enten være flere

kommunalpolitiske organer eller ét eller flere politiske organer og samtidig én eller flere kommunalt ansatte, der har begået fejl ved sagens behandling. Der kan herom henvises til kapitel III, afsnit 8 og afsnit 4.3., sag nr. 1) ("den generelle tilsynssag"). I sådanne tilfælde bør en sag som udgangspunkt rejses mod samtlige mulige ansvarlige.

Det kan dog ikke forlanges, at en privat sagsøger i en civilretlig erstatningssag skal udfolde store anstrengelser for at gennemskue kommunens interne ansvarsfordelingsregler. Den forurettede borger er derfor også berettiget til at rejse erstatningssagen mod kommunen. Hvis kommunen dømmes til at betale erstatning, kan det herefter komme på tale at gøre regres mod de kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er ansvarlige for den tabsgivende beslutning eller undladelse. Et regressøgsmål må i givet fald rejses af den kommunale tilsynsmyndighed efter reglerne i KSL § 61 eller eventuelt af (den nye) kommunalbestyrelse(n). Det vil dog ikke i alle tilfælde være rimeligt at gøre regreskrav gældende mod medlemmerne, og udvalget har da heller ikke foreslået nogen pligt for tilsynsmyndigheden hertil. Der kan nærmere henvises til kapitel V, afsnit 4.2.3.2. Det vil i hvert fald ikke være rimeligt at gøre et regreskrav gældende mod kommunalbestyrelsens medlemmer i tilfælde, hvor fejlen er begået af én eller flere kommunalt ansatte, hvis der ikke er tale om svigtende tilsyn eller kontrol fra kommunalbestyrelsens side.

Som nævnt skal udvalget ikke beskæftige sig med de ansattes ansvarsforhold. Udvalget finder dog anledning til at henlede opmærksomheden på reglen i KSL § 17, stk. 6. Efter denne regel skal kommunalbestyrelsen drage omsorg for indretningen af kommunens administration og fastsætte regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale. Bestemmelsen må medføre pligt for kommunalbestyrelsen og for borgmesteren som øverste daglige leder af forvaltningen til at fastsætte regler, der fastlægger en ansvarsfordeling mellem de ansatte. Reglerne kan fastsættes i kompetencefordelingsplaner, stillingsbeskrivelser eller lignende, men

kan også være uskrevne og hvile på tradition i den enkelte kommune. Der kan nærmere henvises til kapitel III, afsnit 6.2. Såfremt kommunalbestyrelsen og borgmesteren har opfyldt pligten til at fastlægge regler, vil en eventuel tvivl med hensyn til ansvarsfordelingen kunne formindskes betydeligt, selv om den næppe nogen sinde helt kan elimineres.

3.3. Straffesager.

Efter udvalgets forslag til ny KSL § 61c skal en straffesag rejses mod det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen. Der kan nærmere henvises til kapitel VII, afsnit 2.2.4. Her opstår ingen tvivlsspørgsmål.

Som nævnt i kapitel IV, afsnit 3, kan en kommune eller et kommunalt fællesskab undertiden være strafansvarlig efter regler i speciallovgivningen om bødeansvar for kollektive enheder. Normalt vil straffesagen i sådanne tilfælde alene blive rejst mod kommunen, men der kendes dog også eksempler på, at sag samtidig er blevet rejst mod kommunen og mod én eller flere ansvarlige enkeltpersoner, f.eks. borgmesteren eller én eller flere kommunalt ansatte.

Hvis kommunen har måttet betale en bøde, har kommunen herved lidt et "tab". Det har tidligere været antaget i teorien, at tilsynsmyndigheden i så fald kunne anlægge erstatningssag mod kommunalbestyrelsens medlemmer i overensstemmelse med KSL §

61 med krav om indbetaling af "tabet" = bødens beløb. Udvalget finder imidlertid, at de forhold, der ligger til grund for strafansvar og udmåling af straf, gør det vanskeligt uden videre at anvende erstatningsretlige synspunkter på det "tab", som en bøde påfører kommunen. Der kan nærmere henvises til kap. V, afsnit 4.2.3.2.

Efter udvalgets opfattelse må det tilstræbes, at selvstændig straffesag straks rejses imod alle, som ønskes gjort strafferetligt ansvarlige, således at der hermed udtømmende er gjort op med følgerne for den enkelte.

Det i afsnit 3.2. anførte om de kommunalt ansattes ansvar og om fastsættelse af interne ansvarsregler gælder også i straffesager. Klare regler vil også på dette område kunne formindske eller helt fjerne tvivl om, hvem en sag i det konkrete tilfælde skal rejses imod.

Udvalget finder det ubegrundet, når det i praksis har været kritiseret, at kommunalt ansatte har måttet betale en bøde personligt. Udgangspunktet i dansk ret er et personligt strafansvar, og hensigten hermed er netop at kunne straffe de enkeltpersoner, som har overtrådt lovgivningen. Ansvar for kollektive enheder, herunder kommuner, er kun et supplement hertil, som er nødvendigt af præventive grunde for at undgå, at enhederne ved hjælp af uklare ansvarsfordelingsregler og lignende helt unddrager sig et strafansvar.

Kapitel VIII. Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for kommunale fællesskaber

1. Begrebsfastlæggelser - afgrænsning af kommissoriet.

I kapitel III-VII har udvalget gennemgået reglerne om placering af ansvar og retlige reaktionsmuligheder over for de forskellige kommunalpolitiske organer. Herudover skal udvalget efter sit kommissorium overveje reglerne om placering af ansvar og retlige reaktionsmuligheder over for kommunale fællesskaber.

Udtrykket "kommunale fællesskaber" har imidlertid ikke nogen helt fast betydning. Som oftest bruges begrebet om de fællesskaber, der er omfattet af KSL § 60, dvs. "aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser". Undertiden (f.eks. i kommunallovskommissionens betænkning om Kommuner og kommunestyre, nr. 420/1966, s. 162 ff) bruges udtrykket dog i en videre betydning, således at det også omfatter andre former for samarbejde med kommunal deltagelse. Som eksempel herpå kan nævnes forsyningsselskaber, hvor deltagerne både kan være kommuner og privatorganiserede forsyningsselskaber samt interessentskaber eller andre selskabstyper, der har kommuner som deltagere. Et andet eksempel er aftaler om samarbejde via de kommunale organisationer i de såkaldte "multikommunale" institutioner.

I denne betænkning bruges udtrykket "kommunale fællesskaber" om de samarbejdsaftaler, som er omfattet af KSL § 60.

Undertiden anvendes betegnelsen "fælleskommunale selskaber" (Harder II, side 359-360) om de samarbejdsaftaler, som ikke omfattes af § 60. Betegnelsen synes imidler-

tid nemt at kunne forveksles med kommunale fællesskaber. Hertil kommer, at aftalerne ikke altid har karakter af egentlige selskabsdannelser. I denne betænkning anvendes i stedet betegnelsen "andre samarbejdsformer" som en samlebetegnelse for aftaler om samarbejde, som kommuner deltager i, uden at aftalen er omfattet af § 60. Undertiden betegnes visse samarbejdsformer dog også som "andre selskaber m.v."

I praksis benyttes forskellige betegnelser for stiftelsesgrundlaget for kommunale fællesskaber og andre samarbejdsformer. I denne betænkning anvendes "samarbejdsaftale" som en samlet betegnelse for vedtægter, overenskomster, samarbejdsaftaler o.lign. Dog benyttes "betjeningsoverenskomster" for en særlige type samvirke mellem kommuner, idet denne sprogbrug er anerkendt i den juridiske teori og har et relativt præcist indhold.

Det fremgår ikke klart af udvalgets kommissorium, om udvalget kun skal undersøge ansvarsreglerne for de kommunale fællesskaber, eller om udvalget også skal beskæftige sig med de andre samarbejdsformer. Udvalget har imidlertid fundet det rigtigst ikke på forhånd at begrænse sine undersøgelser til § 60-fællesskaberne, men har ment, at man i hvert fald i et vist omfang må inddrage ansvarsproblemerne vedrørende andre samarbejdsformer i udvalgsarbejdet for at få klarlagt, om der er eller bør være særlige ansvars- og sanktionsregler for de forskellige typer af samarbejde, som kommuner kan deltage i. Udvalget kan dog efter sit kommissorium og sin sammensætning ikke løse alle problemer vedrørende disse selskabsdannel-

ser m.v., og har derfor begrænset sine overvejelser til problemer, som har særlig relation til ansvars- og sanktionsreglerne.

2. Det retlige grundlag for kommunale fællesskaber og andre samarbejdsformer.

2.1. Kommunale fællesskaber.

Som nævnt ovenfor omfatter § 60 aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser. Efter bestemmelsens ordlyd og lovens forarbejder må det antages, at § 60 kun omfatter fællesskaber, der udelukkende har kommuner som deltagere (se Espersen, side 222). At bestemmelsen må forstås sådan, synes i hvert fald utvivlsomt efter ændringen af KSL i 1980, hvor det i bemærkningerne til ændringen af § 57 anføres, at "en administrativ fastsættelse af godkendelseskrav vil blive nødvendig med hensyn til kommunernes indgåelse i visse økonomiske fællesskaber, der påfører kommunerne økonomiske forpligtelser, men som ikke er omfattet af § 60, fordi fællesskabet har andre deltagere end kommuner."

En kommunes deltagelse i et kommunalt fællesskab kræver efter § 60, stk. 1, tilsynsmyndighedens godkendelse. Tilsynsmyndigheden kan derfor i forbindelse med godkendelsen påse, både at samarbejdsaftalens indhold harmonerer med kommunallovgivningen og dens forudsætninger (legalitetstilsyn), og at aftalens indhold er rimeligt og hensigtsmæssigt for de enkelte kommunalbestyrelser (hensigtsmæssighedstilsyn). Om forholdet mellem legalitetstilsyn og hensigtsmæssighedstilsyn kan henvises til kapitel V, afsnit 6.1.

Godkendelseskravet gælder kun aftaler, der for én eller flere deltageres vedkommende medfører indskrænkning i de beføjelser, som efter styrelsesloven eller dens forudsætninger tilkommer kommunalbestyrelsen. I sådanne tilfælde sker der nemlig et brud med grundprincippet i KSL § 2, hvorefter kommunalbestyrelsen er den kompetente og an-

svarlige myndighed for alle kommunens anliggender. Tilsynsmyndighedens godkendelse har til formål at sikre, at kommunallovgivningens regler ikke tilsidesættes vilkårligt ved indgåelse af sådanne aftaler.

Der er ikke i lovteksten foretaget nogen afgrænsning af, hvilke aftalebestemmelser der kan medføre en sådan indskrænkning i kommunalbestyrelsens beføjelser, at godkendelse er påkrævet. Kommunallovskommissionen mente ikke, at en sådan afgrænsning var mulig eller særlig påkrævet. I praksis har det imidlertid i en række tilfælde givet anledning til tvivl, om en bestemt aftale krævede tilsynsmyndighedens godkendelse. Da spørgsmålet har betydning for ansvarsplaceringen, omtales i det følgende forskellige aftaletyper, hvor godkendelse ifølge indenrigsministeriets praksis er påkrævet. En nærmere afgrænsning falder uden for udvalgets kommissorium.

Godkendelseskravet omfatter i hvert fald aftaler, hvorefter et særligt fællesskabsorgan tillægges kompetence til at træffe beslutninger, som forpligter de deltagende kommuner i økonomisk henseende, f.eks. beslutninger om optagelse af lån, køb og salg af fast ejendom, iværksættelse af bygge- og anlægsarbejder m.v. Som eksempler kan nævnes de kommunale naturgasselskaber og de regionale trafikelskaber.

Endvidere kræves der godkendelse af aftaler, hvorefter én eller flere af de deltagende kommuner påtager sig vedvarende forpligtelser, uden at aftalen indeholder adgang til opsigelse inden for et kortere åremål. Som eksempel kan nævnes aftaler om fælles levnedsmiddelkontrol, hvor administrationen varetages af en af kommunerne, og hvor opsigelse skal ske med 5-6 års varsel.

Aftaler, der forpligter en kommunalbestyrelse til at undlade visse beslutninger, kan også være omfattet af kravet om godkendelse. Dette vil f.eks. gælde, hvis en kommune i forbindelse med en aftale om adgang til at benytte en anden kommunes skole, plejehjem eller andre institutioner forpligter sig til ikke selv at iværksætte foranstaltninger på samme eller lignende områder.

Undertiden betegnes samarbejdet mellem kommunerne i henhold til samarbejdsaftalen som et interessentskab, et andelsselskab eller lignende privatretlige betegnelser. Indenrigsministeriet har i sin praksis flere gange udtalt, at såfremt betingelserne for at anvende KSL § 60 er opfyldt, må et sådant samarbejde være omfattet af styrelsesloven. Det må betyde, at styrelseslovens regler skal finde anvendelse på de forhold, som loven regulerer, d.v.s. navnlig den interne beslutningsprocedure. Det samme gælder andre forvaltningsretlige regler, f.eks. om tavshedspligt. Udadtill må de privatretlige regler for den pågældende virksomhedsform finde anvendelse i forhold til medkontrahenter og kreditorer, på samme måde, som de privatretlige regler finder anvendelse, når den enkelte kommune f.eks. indgår kontrakter eller optager lån. Begrundelsen for at give KSL "forrang" over for de privatretlige og selskabsretlige regler uanset fællesskabets betegnelse er, at de kommunale fællesskaber må anses for at være en art "specialkommuner" til løsning af kommunale opgaver på det område, som fællesskabet omfatter.

På baggrund af de ufravigelige og detalleerede regler om bl.a. aktionærers og ledelsesorganers ansvar i aktieselskabs- og anpartselskabslovgivningen og kravet om, at sådanne selskaber skal være erhvervsdrivende, vil det formentlig være udelukket, at et kommunalt samarbejde, der omfattes af KSL § 60, kan etableres som aktieselskab eller anpartsselskab.

2.2. Andre samarbejdsformer.

2.2.1. Andre selskaber m.v., der kræver tilsynsmyndighedens godkendelse.

Som nævnt omfatter § 60 kun samarbejde udelukkende mellem kommuner. Andre samarbejdsaftaler kan imidlertid også kræve tilsynsmyndighedens samtykke. Hjemlen hertil findes i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 683 af 20. december 1982 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v., som er udstedt i henhold til KSL § 57, og den københavnske styrelseslovs

§ 47. Efter bekendtgørelsens § 11 kan kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke pådrage kommunen solidarisk hæftelse gennem indtræden i en forening, en institution, et selskab eller lignende. Samtykke er dog ikke fornødent, dersom kommunen alene hæfter med sit indskud, og der ikke pådrages kommunen forpligtelser med hensyn til eventuelle yderligere indskud. Endvidere kan kommunalbestyrelsen uden samtykke optage lån i realkreditinstitutioner og i Kreditforeningen af kommuner i Danmark, uanset om kommunen ved låneoptagelsen indtræder som medlem af den lånigivende forening.

Det afgørende er således den solidariske hæftelse, idet denne i relation til den økonomiske risiko for kommunen kan sidestilles med en form for økonomisk garanti eller lignende. Forholdet omfattes derfor af indenrigsministerens hjemmel efter KSL § 57 til at fastsætte regler om kommunalbestyrelsens adgang til at forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti m.v. Det har ifølge motiverne til lovændringen i 1980 været tilsigtet, at tilsynsmyndighedens samtykke skal være påkrævet i samme omfang som efter den tidligere lovgivning, hvor hjemlen var indeholdt direkte i § 57.

I tilsynsmyndighedernes praksis har der næppe altid været sondret klart mellem godkendelse efter § 60 og efter § 57. Inden lovændringen i 1980 forekom det da også mindre påkrævet at sondre med hensyn til, om tilsynsmyndighedens godkendelse skete efter den ene eller den anden bestemmelse i loven.

Hvis et samarbejde har andre deltagere end kommuner, opstår der dog ingen tvivl om afgrænsningen over for § 60-fællesskaberne. Som eksempel kan nævnes elektricitetsselskabet "Isefjordværket I/S", der som deltagere både har en række kommuner og de privatretlige sammenslutninger af el-selskaber NESA og NVE. Endvidere kan nævnes "I/S Fynsværket", der som deltagere har både 1 kommune, 3 kommunale elværker og 5 private elforsyningsselskaber. Derimod er samarbejdsaftaler som "I/S Amagerforbrænding" og "I/S Køge Bugt Strand-

park" kommunale fællesskaber, da deltagerne udelukkende er kommuner.

For de kommunale fællesskaber må udgangspunktet som nævnt være, at styrelseslovens regler må anvendes, når det drejer sig om regulering af de interne forhold, jfr. afsnit 2.1. For samarbejdsformer med andre deltagere end kommuner er forholdet det modsatte. Her må reglerne om interessentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber m.v. som udgangspunkt finde anvendelse, og de styrelsesretlige regler kan kun anvendes i det omfang, det udtrykkeligt er anført i samarbejdsaftalen. Noget andet er, at de kommunale styrelsesregler finder anvendelse på de kommunale deltageres forhold, herunder for det første det tidligere nævnte spørgsmål om tilsynsmyndighedernes godkendelse af kommunens indtræden og dernæst under selskabets beståen ved udpegning af medlemmer og ved fastlæggelse af disses mandat m.v.

2.2.2. *Uformelle former for samarbejde - "betjeningsoverenskomster".*

I en række tilfælde indgår kommuner i mere uformelle former for samarbejde uden afgivelse af kompetence. Sådanne samarbejdsaftaler kræver ikke tilsynsmyndighedens godkendelse. Som eksempel kan nævnes indkøb af fælles materiel, f.eks. en vejtrømler, eller materiel til brug for det kommunale civilforsvars personel.

Udtrykket "betjeningsoverenskomster" anvendes, når der træffes aftale mellem kommuner om, at en kommune på nærmere aftalte vilkår kan benytte sig af en anden kommunes institutioner og indretninger. Efter indenrigsministeriets praksis kræves der ikke godkendelse af sådanne aftaler, *når* der ikke etableres noget ejendomsfællesskab eller påtages nogen fælles vedvarende forpligtelser, som f.eks. pensionsforpligtelser over for tjenestemænd m.v., *når* den betjeningsmodtagende kommune ikke påtager sig negative forpligtelser med hensyn til undladelse af selv at iværksætte foranstaltninger på området, og *når* aftalen kan opsiges med et kortere varsel, d.v.s. ikke over 2-3 år.

2.2.3. *"Multikommunale" institutioner.*

Som en særlig gruppe samarbejdsformer skal nævnes de kommunale organisationer, d.v.s. Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark, og aftaler om samarbejde via disse organisationer. Som eksempler kan nævnes Kommunekemi A/S, Kommunedata I/S, Kommunernes Pensionsforsikring A/S, Kreditforeningen af kommuner i Danmark, Foreningen Kommunernes Kulkontor, Kommunernes gensidige forsikrings-selskab samt Kommunernes Revisionsafdeling og Kommunetryk. De nævnte multikommunale institutioner er oprettet på initiativ af de kommunale organisationer og/eller er i dag tilknyttet disse.

Indenrigsministeriet har udtalt, at de kommunale organisationer varetager funktioner som interesseorganisation for medlemskommunerne og yder disse bistand ved løsning af deres opgaver, og at kommuners medlemskab af foreningerne derfor ikke kræver godkendelse af de kommunale tilsynsmyndigheder i henhold til KSL § 60. Den omstændighed, at Kommunernes Landsforenings love indeholder hjemmel for, at en kommunalbestyrelse efter kommunens indtræden i landsforeningen kan meddele dennes lønudvalg visse bemyndigelser, medfører ikke nogen ændring heri, idet bemyndigelserne til enhver tid kan tilbagekaldes af kommunalbestyrelsen (indenrigsministeriets skrivelser af 15. april 1975 og 9. april 1976, l.k.j.nr. 1975/12012/0401-1 og kommenteret styrelseslov s. 184-85).

I Amtsrådsforeningen gives der ikke bemyndigelse til lønudvalget, men medlemskommunerne er automatisk undergivet udvalgets kompetence. Dette gør dog næppe nogen forskel i relation til godkendelses-spørgsmålet, idet et amtsråd når som helst kan melde sig ud af Amtsrådsforeningen.

Virksomheder med tilknytning til de kommunale organisationer har ikke været vurderet på tilsvarende måde i indenrigsministeriets praksis, men det må dog nok antages, at der ikke ved disse institutioners samarbejde med kommunerne sker en sådan overførsel af kompetence, at § 60 direkte eller analogt

kan bringes i anvendelse. Institutionerne er derfor hidtil ikke blevet anset for offentlig-retlige sammenslutninger, men betragtes som privatretlige foreninger, hvor de selskabsretlige regler danner det retlige grundlag.

Undertiden skal disse institutioner dog godkendes af et ministerium i henhold til særlig hjemmel. Som eksempel kan nævnes Kommunekemi, der skal godkendes af miljøministeriet som særligt forurenende virksomhed.

2.3. Udvalgets overvejelser vedrørende retsgrundlaget for de forskellige samarbejdsformer.

Udvalget har konstateret, at det i praksis kan give anledning til tvivl, om et kommunalt samarbejde kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, enten fordi der er tale om et kommunalt fællesskab eller af andre grunde. Udvalget vil finde det ønskeligt, at der sker en nærmere afklaring af, hvad begrebet "kommunale fællesskaber" omfatter eller bør omfatte, samt en klarere afgrænsning mellem de forskellige typer af andre samarbejdsformer. Herved vil der også ske en afklaring af, om tilsynsmyndighedens godkendelse er påkrævet eller ej. Disse spørgsmål ligger imidlertid uden for udvalgets kommissorium.

3. Ansvarsplacering i kommunale fællesskaber.

I kapitel III er der redegjort for, at der gælder forskellige ansvarsregler for de menige medlemmer af kommunalbestyrelsen, for borgmestre og for udvalgsformænd.

Ved indgåelse af aftaler om kommunale fællesskaber oprettes der ofte et særligt fællesskabsorgan, som varetager styrelsen af fællesskabets opgaver. Ved gennemgangen af ansvarsreglerne må der i sådanne tilfælde, ligesom i kommunalbestyrelsen, sondres mellem de menige repræsentanters ansvar og formandens ansvar, jfr. afsnit 3.1 og 3.2.

I mange fællesskaber findes kun ét fællesskabsorgan. I en del, navnlig lidt større, fællesskaber kan kompetencerne dog være for-

delt på flere organer, typisk et repræsentantskab og en bestyrelse. Denne opdeling svarer imidlertid ikke til opgavefordelingen mellem en kommunalbestyrelse og et stående udvalg. Spørgsmål om ansvar for udvalgsformænd opstår derfor ikke i kommunale fællesskaber, men der kan naturligvis opstå ansvarsproblemer for repræsentantskabets og bestyrelsens formand.

Undertiden oprettes der ikke noget særligt fællesskabsorgan, men kompetenceindskrænkningen består alene i, at én eller flere af de deltagende kommuner påtager sig vedvarende forpligtelser, eller i at en deltagende kommunalbestyrelse har forpligtet sig til at undlade at foretage visse dispositioner. Ved sådanne aftaler opstår der - bortset fra den administrerende kommune - ikke problemer med hensyn til enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers ansvar, men der kan naturligvis opstå et ansvar for den kommunalbestyrelse, som ikke overholder aftalen.

Som omtalt i kapitel IV, afsnit 3, kan der i visse tilfælde være grundlag for at gøre et ansvar gældende mod kommunen som kollektiv enhed. For kommunale fællesskaber opstår tilsvarende spørgsmål om, hvorvidt fællesskabet kan optræde som selvstændigt ansvarssubjekt, jfr. herom nedenfor i afsnit 5.

Endelig kan der opstå særlige ansvarsproblemer i forholdet mellem fællesskabet og de deltagende kommunalbestyrelser. Disse problemer behandles også i afsnit 5.

Generelt skal det anføres, at retsstillingen med hensyn til ansvarsplacering i kommunale fællesskaber må anses for mere usikker end i de enkelte kommuner, da problemerne kun er behandlet få steder i den juridiske teori, og da der heller ikke findes megen praksis på området.

3.1. De enkelte repræsentanters ansvar.

I praksis benyttes forskellige betegnelser om det eller de styrende organer i kommunale fællesskaber. Hyppigst benyttes formentlig betegnelserne bestyrelse og/eller repræsentantskab. De enkelte medlemmer af det styrende organ kan derfor også have forskellige betegnelser, typisk bestyrelsesmedlem eller

repræsentant. Medlemmerne af fællesskabsorganet udpeges af de deltagende kommunalbestyrelser, som altovervejende hovedregel af kommunalbestyrelsens midte. For at undgå forveksling med medlemmernes funktioner som kommunalbestyrelsesmedlemmer bruges i dette afsnit fortrinsvis betegnelsen "repræsentant".

De enkelte repræsentanter i et kommunalt fællesskabs styrende organ(er) kan ifalde ansvar både i forhold til fællesskabet og i forhold til den kommunalbestyrelse, der har udpeget dem til hvervet.

3.1.1. Forholdet til fællesskabsorganet.

Hvervet som medlem af styrelsesorganer for kommunale fællesskaber er et borgerligt ombud, jfr. KSL § 17, stk. 5, hvorefter en kommunalbestyrelses medlemmer er pligtige at modtage valg til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende. De enkelte repræsentanter i fællesskabsorganet må derfor i forhold til organet have tilsvarende pligter som i kommunalbestyrelsen, dvs. mødepligt og pligt til at deltage i afstemninger.

Repræsentanterne må kunne ifalde ansvar i samme omfang som i kommunalbestyrelsen for udeblivelse uden lovligt forfald og for at undlade at deltage i afstemninger. Hvis en repræsentant mener, at fællesskabsorganet er i færd med at træffe beslutning på et utilstrækkeligt grundlag, må den pågældende dog kunne undlade at stemme i samme udstrækning, som det er tilfældet i kommunalbestyrelsen.

Ansvar for medvirken til ulovlige *beslutninger* må kunne ifaldes på samme måde som i kommunalbestyrelsen. Der kan herom henvises til kapitel III, afsnit 4.

Frigørelsesmulighederne må som udgangspunkt også være de samme som i kommunalbestyrelsen. Der er imidlertid den forskel, at der langt fra i alle fællesskabsvedtægter er optaget bestemmelser om egentlige beslutningsprotokoller. Det antages dog i den juridiske teori, at det må påhvile fællesskabsorganet at foretage den fornødne bevissikring med hensyn til trufne beslutninger. Det må endvidere antages at følge af de almindelige

kommunalretlige grundsætninger om mindretalsbeskyttelse, at den enkelte repræsentant kan forlange at få sin stemmeafgivning og formentlig også en kort begrundelse for sin afvigende mening anført i forbindelse med vedtagelsen af en beslutning i fællesskabsorganet (Espersen, side 194-195). Helt utvivlsom er retsstillingen dog ikke.

Der kan endvidere blive tale om et ansvar for ulovlige *undladelser*, hvis en repræsentant i fællesskabsorganet undlader at opfylde sine handlepligter. Der kan således blive tale om et ansvar for materielle ulovligheder, hvis en repræsentant undlader at reagere på visse tilkendegivelser eller signaler udefra om, at noget er eller kan være galt. Ligesom i kommunalbestyrelsen må der i hvert fald være pligt til at reagere på meddelelser, som er et led i det kommunale kontrolsystem, f.eks. revisionsantegninger, samt på udtalelser fra den kommunale tilsynsmyndighed, folketingets ombudsmand eller eventuelle ankeinstanser. Retsstillingen er formentlig den samme som med hensyn til henvendelser, der kan udløse en reaktionspligt i kommunalbestyrelsen. Repræsentantens subjektive forhold må også tillægges en tilsvarende betydning. Det må endvidere antages, at fællesskabsorganets medlemmer har en vis, begrænset, tilsynspligt med fællesskabets administration, men der findes ingen praksis, som kan belyse, om pligten har samme omfang som i kommunalbestyrelsen.

I kapitel III, afsnit 4, er det antaget, at et kommunalbestyrelsesmedlem kan frigøre sig for et ansvar for undladelser ved at henlede borgmesterens opmærksomhed på det kritisable forhold. Det må anses for uafklaret, om en repræsentants henvendelse til fællesskabsformanden kan virke frigørende i kommunale fællesskaber. Frigørelse må normalt kunne ske, hvis repræsentanten bringer spørgsmålet op i fællesskabsorganet. I visse, grove tilfælde må det dog formentlig kræves, at repræsentanten samtidig bringer spørgsmålet op i sin egen kommunalbestyrelse. Hvis et uregelmæssigt forhold kan henføres til fællesskabets formand, må repræsentanten under alle omstændigheder være henvist

til at bringe forholdet op i fællesskabsorganet, da der langt fra altid er en næstformand, og da det i hvert fald ikke kan antages, at denne har en tilsvarende mulighed for at indtræde ved formandens forfald som viceborgmesteren i kommunalbestyrelsen.

Hvis der er flere fællesskabsorganer, må pligter og ansvar for medlemmerne af de forskellige organer afhænge af, hvilke opgaver der er tillagt det enkelte organ. Pligter og ansvar må således udledes af det enkelte fællesskabs samarbejdsaftale.

3.1.2. De enkelte repræsentanternes forhold til deres kommunalbestyrelse.

I forhold til den kommunalbestyrelse, som har udpeget repræsentanterne til hvervet, opstår dels et spørgsmål om repræsentanternes oplysningspligt over for kommunalbestyrelsen, og dels et spørgsmål om, hvorvidt kommunalbestyrelsen kan give sine repræsentanter et bundet mandat.

3.1.2.1. Oplysningspligt.

I mange fællesskabsaftaler er der indeholdt bestemmelser om, at visse nærmere angivne beslutninger af større rækkevidde kræver godkendelse i de deltagende kommuners kommunalbestyrelser, eller at de skal forelægges de enkelte kommunalbestyrelser til udtalelse inden endelig vedtagelse i fællesskabsorganet. I tilfælde, hvor forelæggelse ikke skal ske ved fællesskabsformandens foranstaltning, er der ikke tvivl om, at repræsentanterne har pligt til at forelægge sagen for kommunalbestyrelsen og herunder fremkomme med de oplysninger, som er nødvendige, for at kommunalbestyrelsen kan tage stilling til spørgsmålet.

Hvis fællesskabsaftalen ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse, er det næppe muligt at opstille helt faste regler for, i hvilket omfang fællesskabsorganets medlemmer af egen drift har pligt til at orientere deres kommunalbestyrelser. Det vil i hvert fald være umuligt at redegøre for samtlige fællesskabssager i kommunalbestyrelsen. Hertil kommer, at det enkelte medlem af fællesskabsorganet normalt ikke kan forlange en

sag udsat, og en orientering af kommunalbestyrelsen vil derfor ofte kun blive til efterretning. Der vil derfor næppe kunne ifaldes ansvar for manglende orientering, bortset fra grove eller åbenlyse tilfælde, d.v.s. tilfælde, hvor der er tale om principielle eller andre vigtige spørgsmål.

Hvis der rejses spørgsmål om fællesskabets virksomhed af et andet medlem af kommunalbestyrelsen, må det som udgangspunkt være borgmesteren, der har ansvaret for oplysning af sagen, jfr. kapitel III, afsnit 6.2. Hvis borgmesteren finder, at sagen behandles på et mangelfuldt grundlag, kan han foreslå den udsat, og han må desuden have pligt til om fornødent at foranledige et rejst tvivls-spørgsmål forelagt for fællesskabet.

Medlemmerne af fællesskabsorganet må dog have pligt til på opfordring og i visse tilfælde også på eget initiativ at fremlægge det sagsmateriale, som de har modtaget fra fællesskabet, og de vil derfor kunne ifalde ansvar, hvis de forholder kommunalbestyrelsen sådanne oplysninger. Oplysningspligten kan dog suspenderes i tilfælde, hvor der er tavshedspligt, f.eks. hvis fællesskabet er i færd med at indgå en kontrakt eller lignende. Tavshedspligtsspørgsmål må afgøres efter tilsvarende retningslinier som i kommunalbestyrelsen.

3.1.2.2. Bundet mandat.

Spørgsmålet om bundet mandat drejer sig om, hvorvidt de enkelte kommunalbestyrelser kan give deres repræsentanter i fællesskabsorganer bindende instruks om, hvorledes de skal forholde sig i fællesskabsanliggender.

Udtrykkelige bestemmelser herom er sjældne i aftaler om kommunale fællesskaber, men findes relativt hyppigt i andre samarbejdsaftaler, hvor tilsynsmyndigheden ofte som vilkår for den kommunale deltagelse stiller krav om, at visse nærmere angivne spørgsmål skal underkastes 2 behandlinger i fællesskabsorganet, således at de enkelte repræsentanter kan forelægge spørgsmålet i deres kommunalbestyrelse. Det anføres udtrykkeligt i aftalebestemmelserne, at repræ-

sentanterne i disse spørgsmål er bundet af kommunalbestyrelsens afgørelse.

Der opstår naturligvis ingen tvivl på områder, der er udtrykkeligt reguleret i fællesskabsaftalen. Derimod kan der opstå tvivl om retsstillingen, når aftalen enten ikke indeholder bestemmelser om bundet mandat, eller der er tale om beslutninger på områder, som ikke er nævnt i aftalen som emner, hvor der kan gives bundet mandat. Da spørgsmålet kan opstå både i relation til kommunale fællesskaber og andre samarbejdsformer, behandles det samlet her.

I den juridiske teori (Espersen, side 209-211) antages det, at kommunalbestyrelsen ved flertalsbeslutning kan afgøre, hvorledes dens repræsentanter i et fællesskabsorgan skal forholde sig i forbindelse med afstemningen om en sag i fællesskabsorganet, selv om fællesskabsoverenskomsten ikke indeholder bestemmelser om forelæggelse for eller godkendelse fra kommunalbestyrelsen i en sag som den foreliggende.

I praksis har indenrigsministeriet i en konkret sag (1 k. j.nr. 1979/1131/0900-6) tilsluttet sig denne opfattelse. Ministeriet baserede - i overensstemmelse med teorien - sin opfattelse på en almindelig kommunalretlig grundsætning om, at det må være kommunalbestyrelsens flertal, der træffer bestemmelse om, hvorledes der skal disponeres i kommunens anliggender. Det må derfor også være overladt til de enkelte kommunalbestyrelser at afgøre, om der i en konkret sag er tale om dispositioner af så vidtrækkende betydning for kommunen, at kommunalbestyrelsen finder anledning til at træffe beslutning om, at kommunalbestyrelsens repræsentanter i et fællesskabsorgan skal være forpligtet til ved stemmeafgivning at følge kommunalbestyrelsens vedtagelse.

Den pågældende sag blev forelagt folketingets ombudsmand, der ikke fandt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere indenrigsministeriets opfattelse. Ombudsmanden henstillede dog samtidig til ministeriets overvejelse, om det ikke ville være rigtigst ved en kommende ændring af den kommunale styrelseslov at søge tilvejebragt en klar lovgiv-

ningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet om bundet mandat. (Om sagen kan henvises til F.O.B. 1980, side 151 f.f.).

Hvis repræsentanten stemmer i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens pålæg, og altså overholder det bundne mandat, kan han kun ifalde ansvar for beslutningen, hvis den er åbenbart ulovlig, eller hvis han er medansvarlig for den ulovlige beslutning i kommunalbestyrelsen, der pålægger ham at stemme på en bestemt måde. Repræsentanten kan frigøre sig for et eventuelt ansvar for beslutningen i kommunalbestyrelsen ved at tilkendegive sin afvigende mening på det kommunalbestyrelsesmøde, hvor spørgsmålet om stemmerettens udøvelse drøftes. Han må herefter som sædvanlig sørge for at få sin afvigende mening indført i beslutningsprotokollen.

Hvis repræsentanten derimod ikke overholder det bundne mandat, har indenrigsministeriet i forbindelse med den ovenfor refererede sag tilkendegivet som sin opfattelse, at der efter omstændighederne kan blive tale om at drage den pågældende til ansvar ifølge de almindelige kommunalretlige principper. Det gælder både, hvis repræsentanten ikke følger instrukser med hensyn til stemmeafgivning, som kommunalbestyrelsen har givet, og hvis den pågældende udebliver uden lovligt forfald.

3.2. Formandens ansvar.

3.2.1. Ansvar i forhold til fællesskabet.

I fællesskabsaftaler er det normalt bestemt, at et fællesskabsorgan selv vælger sin formand. Undertiden er der tillige bestemmelser om formandens rettigheder og pligter med hensyn til mødeindkaldelse, men herudover findes der normalt ikke nærmere bestemmelser om formandens funktioner.

Hvis der ved aftalen er etableret flere fællesskabsorganer, må formandens stilling i hvert enkelt organ vurderes for sig.

Hvis der ikke findes udtrykkelige bestemmelser i aftalen, må der i et vist omfang kunne sluttes analogt fra reglerne om borgmesterens pligter og ansvar. I andre tilfælde må

udgangspunktet dog være almindelige grundsætninger om formandsvirksomhed i kollegiale organer, idet der ikke er fuldstændig parallellitet mellem en borgmester og en fællesskabsformand. F.eks. er der som nævnt ovenfor forskelle med hensyn til valg-måden, og formanden for fællesskabet kan i modsætning til borgmesteren normalt frit af-sættes.

Ligesom i kommunalbestyrelsen må ud-gangspunktet være, at formanden for fælles-skabet har visse pligtmæssige funktioner, og at mangelfuld eller manglende varetagelse af disse pligter kan medføre et ansvar. I det føl-gende gennemgås funktionerne med ud-gangspunkt i de sædvanlige borgmesterfunk-tioner, jfr. herom kapitel III, afsnit 6.2.

Med hensyn til *forberedelse og indkaldelse til møder samt mødeledelse* må fællesskabs-formanden have tilsvarende beføjelser og og-så tilsvarende pligter som kommunalbesty-relsens formand, da dette må anses for en nødvendig forudsætning for, at fællesskabet kan fungere.

En borgmester kan afgøre *utvivlsomme sager og hastesager* på kommunalbestyrel-sens vegne. Beføjelsen til at afgøre hastesa-ger er en almindelig formandsfunktion i an-dre offentligretlige kollegiale organer. Det må derfor nok som udgangspunkt kunne an-tages, at også fællesskabsformanden har denne beføjelse. Det er derimod ikke ganske sikkert, at fællesskabsformanden også har beføjelse til at afgøre utvivlsomme sager. Formanden har dog ligesom borgmesteren næppe pligt til at afgøre utvivlsomme sager, men kan i hvert fald undertiden have pligt til at afgøre hastesager, navnlig hvis en udsæt-telse kan medføre tab for fællesskabet. Fæl-lesskabsformandens beføjelser må i det hele være afhængig af fællesskabets karakter.

En borgmester fungerer som *øverste dag-lig leder* af administrationen. For at udøve sine funktioner er borgmesteren normalt dagligt tilstede i forvaltningen. Dette vil ikke være tilfældet for formandens vedkommen-de i et fællesskab, i hvert fald ikke hvis fæl-lesskabet har selvstændig administration. I sådanne tilfælde kan formanden ikke have

den samme kontakt med administrationen som borgmesteren. Forskellen udviskes deri-mod, delvis, hvis fællesskabets administrati-on er henlagt til en af de deltagende kommu-ner, og formanden er borgmesteren i den på-gældende kommune. Formanden må under alle omstændigheder have pligt til at sørge for, at administrationen er indrettet således, at den kan fungere forsvarligt, f.eks. ved at fastsætte kompetence fordelingsregler og lig-nende.

Fællesskabsformanden har ikke borgme-sterens *koordinerende opgaver* eller dennes *indgrebsret*, idet der som tidligere nævnt ik-ke findes nogen udvalgsopbygning i et fæl-lesskab, som svarer til den enkelte kommu-nes. Der ses heller ikke at være behov for at henlægge nogen kompetence til formanden med hensyn til at varetage den umiddelbare forvaltning af *anliggender, som ikke er hen-lagt til udvalg* m.v., idet den umiddelbare forvaltning ikke i øvrigt er henlagt til udvalg m.v.

En fællesskabsformand, der ønsker at *fri-gøre* sig for et ansvar i forhold til fællesska-bet, må normalt være henvist til at bringe sa-gen op i fællesskabets styrende organ. Min-dre problemer vil formanden dog undertiden kunne løse ved instrukser til administratio-nen.

3.2.2. Formandens ansvar i forhold til de deltagende kommunalbestyrelser.

Det må antages, at fællesskabsformanden har pligt til at sørge for, at sager, der skal be-handles og eventuelt godkendes af de enkelte kommunalbestyrelser, forelægges disse, in-den der træffes endelig beslutning i fælles-skabsorganet. Manglende eller mangelfuld varetagelse af denne pligt kan medføre an-svar. Herudover forekommer det tvivlsomt, om der påhviler formanden særlige pligter ud over, hvad der udtrykkeligt er fastsat i fællesskabsaftalen.

Fællesskabsformanden vil normalt være medlem af og repræsentant for en af de del-tagende kommunalbestyrelser. I denne egen-skab har han de samme pligter som menige repræsentanter i fællesskabsorganet, både i

forhold til dette og i forhold til sin egen kommunalbestyrelse.

3.3. Udvalgets overvejelser vedrørende ansvarsplaceringen i kommunale fællesskaber.

3.3.1. De enkelte repræsentanternes ansvar.

3.3.1.1. Ansvar i forhold til fællesskabet.

Udvalget finder det reelt velbegrunder, at de enkelte repræsentanter i et fællesskabsorgan har tilsvarende pligter og ansvar som i kommunalbestyrelsen, da fællesskabet som tidligere nævnt fungerer som en art "specialkommune", der løser en kommunal opgave.

I kapitel III, afsnit 3.2.2. har udvalget foreslået indføjet en bestemmelse i KSL § 61 om, at et kommunalbestyrelsesmedlem ikke kan unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme. Udvalget finder, at de synspunkter, der er nævnt i kapitel III, også gælder med hensyn til repræsentanternes deltagelse i afstemninger i kommunale fællesskaber. Udvalget foreslår derfor, at det i § 61 præciseres, at den nævnte regel finder tilsvarende anvendelse i kommunale fællesskaber. Der kan henvises til udvalgets forslag til ny § 61, stk. 5 og 6, i kapitel XII, afsnit 1.1.

Udvalget finder endvidere, at der kan være behov for en afklaring af repræsentanternes *frigørelsesmuligheder*. Med hensyn til frigørelse for ansvar for *beslutninger* ved at få en afvigende mening indført i beslutningsprotokollen vil udvalget anbefale, at tilsynsmyndighederne ved deres godkendelse af fællesskabsvedtægter påser, at der er en sådan mulighed. Med hensyn til frigørelse for ansvar for *undladelser* finder udvalget det rimeligt, at en henvendelse til fællesskabsformanden i almindelighed kan virke frigørende, medmindre repræsentanten konstaterer, at formanden ikke foretager sig noget i anledning af henvendelsen. I grove tilfælde vil der dog formentlig bestå en pligt til at bringe spørgsmålet op i fællesskabsorganet og efter omstændighederne samtidig at underrette egen borgmester og/eller kommunalbestyrelse. Udvalget vil anbefale, at disse frigørelsesmuligheder medtages i den vejledning om kom-

munalbestyrelsesmedlemmers retsstilling, som udvalget har anbefalet udarbejdet, jfr. kapitel III, afsnit 3 og 4.

3.3.1.2. Ansvar i forhold til egen kommunalbestyrelse.

I den ovenfor nævnte vejledning vil der også kunne redegøres for retsstillingen med hensyn til repræsentanternes *oplysningspligt* i forhold til deres kommunalbestyrelse. Det er dog næppe muligt at opstille udtømmende regler på dette område.

Med hensyn til *bundet mandat* har ombudsmanden som nævnt henstillet til indenrigsministeriet, at der søges tilvejebragt en klar lovgivningsmæssig stillingtagen.

Udvalget finder, at problemstillingen i praksis ikke altid vil være så klar, som det var tilfældet i den sag, som er omtalt i afsnit 3.1.2.2. F.eks. kan en sag under behandlingen i fællesskabsorganet udvikle sig anderledes, end det er forudset i kommunalbestyrelsen, og repræsentanten kan da komme i en ubehagelig konfliktsituation, når både kommunalbestyrelsens og fællesskabets interesser skal tilgodeses. Undertiden må det anses for umuligt for kommunalbestyrelsen at give et bundet mandat, fordi dagsordenen for fællesskabets møde ikke er oplysende nok. Efter udvalgets opfattelse vil det derfor være vanskeligt at udforme en generel lovregel på området. Problemerne bør imidlertid ikke føre til, at man ophæver adgangen til at give bundet mandat, således at enhver repræsentant kan stemme frit. Ved sin indtræden i fællesskabet har den enkelte kommunalbestyrelse fraskrevet sig en del af sin kompetence og er henvist til ved afstemninger i fællesskabet at søge sine synspunkter gennemført gennem repræsentanterne i fællesskabet. Det må derfor have formodningen for sig, at kommunalbestyrelsen, som i øvrigt har den afgørende indflydelse på kommunens anliggender, må kunne bestemme, hvorledes man ønsker kommunens interesser varetaget i fællesskabsorganet. Hvis man ophævede adgangen til at give bundet mandat, måtte man samtidig ændre de nuværende regler om valg af repræsentanter til fællesskabsorganer. I

dag udpeges repræsentanterne ved forholdstalsvalg i overensstemmelse med KSL § 25, men hvis repræsentanter, som er udpeget af mindretal i kommunalbestyrelsen, stilles frit, måtte man gå over til flertalsvalg. Det må imidlertid efter udvalgets opfattelse foretrækkes, at kommunalbestyrelsens mindretal fortsat får mulighed for at udpege repræsentanter til fællesskabsorganer, idet de herved kan følge arbejdet og gøre deres synspunkter gældende, både i kommunalbestyrelsen, inden der træffes beslutning, og under forhandlinger og afstemninger i fællesskabet i de tilfælde, hvor der ikke er givet bundet mandat.

Retten til at give bundet mandat bør dog formentlig begrænses til tilfælde, hvor kommunens interesser skal varetages, mens bundet mandat ikke bør kunne gives, når fællesskabsorganets egne interesser drøftes. F.eks. er der normalt ikke nogen saglig grund til, at kommunalbestyrelsen skulle give bundet mandat vedrørende fastsættelse af mødetider i fællesskabsorganet, da der her slet ikke er tale om kommunens anliggende.

Udvalget finder frigørelsesmulighederne i forbindelse med bundet mandat tilfredsstillende, men vil anbefale, at de omtales i den ovenfor nævnte vejledning.

Særlige problemer kan opstå, hvis repræsentanterne i fællesskabsorganet ikke er kommunalbestyrelsesmedlemmer. Problemerne vil navnlig angå kommunalbestyrelsens instruktionsmuligheder over for de pågældende medlemmer, altså spørgsmålet om bundet mandat. Udvalget finder imidlertid, at disse problemer snarere har karakter af styringsproblemer end egentlige ansvarsproblemer, og har derfor ikke nærmere overvejet mulige løsninger.

3.3.2. *Formandens ansvar.*

Udvalget finder, at en nærmere afklaring af formandens pligter og ansvar vil være ønskelig. Da forholdene i forskellige typer af fællesskaber kan variere, er det dog næppe muligt at give helt generelle regler. En præcisering vil derfor formentlig bedst kunne ske i fællesskabets samarbejdsaftale. Herudover

må man i hovedsagen bygge på de sædvanlige regler om formandsfunktioner i kollegiale organer og efter omstændighederne på reglerne om borgmesterens ansvar. Udvalget må dog advare mod for vidtgående analogislutninger fra reglerne om borgmesteren, da forholdene som nævnt er forskellige i kommunen og i fællesskabet, selv om forskellene formindskes, hvis fællesskabets administration er henlagt til en af de deltagende kommuner.

3.3.3. *Udarbejdelse af "problemkatalog".*

Generelt vil udvalget pege på muligheden for, at indenrigsministeriet udarbejder en form for problemkatalog eller checkliste, som kan benyttes af henholdsvis tilsynsmyndighederne og kommunalbestyrelserne ved deres stillingtagen til samarbejdsaftaler. Det må dog erindres, at der kan være store forskelle på aftaler om samarbejde. Udarbejdelse af en egentlig standardaftale kan derfor næppe komme på tale, men det vil være praktisk, at de kompetente myndigheder overvejer og tager stilling til de forskellige problemer inden den endelige udformning og godkendelse af aftalen.

4. Ansvarsplacering i andre samarbejdsformer.

4.1. Godkendelseskævende selskaber.

Udvalget har kun undersøgt de kommunale deltageres pligter og ansvar, idet de kommunalretlige regler ikke kan finde anvendelse på andre deltagere.

4.1.1. *De enkelte repræsentanters ansvar.*

Hvervet som medlem af sådanne selskabers styrende organer må være et borgerligt ombud efter KSL § 17, stk. 5. De enkelte repræsentanters pligter og ansvar må derfor være de samme som i kommunale fællesskaber, både i forhold til fællesskabsorganet og i forhold til deres kommunalbestyrelse.

Der kan imidlertid opstå problemer med hensyn til frigørelsesmulighederne, såfremt organet vedtager en beslutning, som det en-

kelte medlem anser for ulovlig, idet det formentlig ikke kan kræves, at der føres beslutningsprotokoller i disse organer. Når det drejer sig om undladelser, er det også tvivlsomt, hvilke tilsynspligter medlemmerne har, og hvilke signaler de skal reagere på.

Repræsentanterne må have oplysningspligt over for deres kommunalbestyrelse i samme omfang som repræsentanter i kommunale fællesskaber. I afsnit 3.1.2.2. er gennemgået reglerne om bundet mandat både i kommunale fællesskaber og i andre samarbejdsformer. Der kan derfor henvises til bemærkningerne i dette afsnit.

4.1.2. Formandens ansvar.

Udgangspunktet må være de udtrykkelige bestemmelser i samarbejdsaftalen. Findes sådanne bestemmelser ikke, må formandens opgaver, pligter og ansvar fastlægges i overensstemmelse med almindelige grundsætninger om formandskab i kollegiale organer. Der kan næppe foretages analogislutninger fra den kommunale styrelseslovs regler om borgmesteren.

4.2. Uformelle samarbejdsaftaler.

I disse tilfælde sker der ingen kompetenceindskrænkning, og ansvaret må derfor fortsat ligge hos de enkelte deltagende kommunalbestyrelser og deres medlemmer.

I en række aftaler er der udtrykkelige bestemmelser om udgiftsfordelingen mellem kommunerne. Sådanne bestemmelser kan som udgangspunkt også benyttes som grundlag for den interne ansvarsfordeling mellem kommunerne.

Med hensyn til ansvarsfordelingen ved de såkaldte betjeningsoverenskomster må i øvrigt som udgangspunkt gælde, at hver kommune er ansvarlig for betjeningen af sine egne borgere.

Hvis der ikke er holdepunkter i aftalen, og der ikke kan fastslås et særligt ansvarsgrundlag for f.eks. en formand eller en borgmester i en af de deltagende kommuner, må udgangspunktet for den interne fordeling være samme ansvar for alle de deltagende kommuner.

4.3. De multikommunale institutioner.

Eventuelle ansvarsproblemer her afgøres som udgangspunkt ud fra de privatretlige ansvarsregler.

4.4. Udvalgets overvejelser.

Udvalget finder det bl.a. på grundlag af den præcisering af ansvarsreglerne, som udvalget foreslår, generelt utilfredsstillende, at foreninger og selskaber, der hviler på kompetenceafgivelse fra kommuner, ikke omfattes af den offentligretlige regulering og dermed også det kommunalretlige ansvars- og sanktionssystem, når blot der er optaget en enkelt deltager, som ikke er en kommune.

Udvalget finder endvidere, at der er uløste problemer i forbindelse med de multikommunale institutioners status og de hertil knyttede ansvarsproblemer. Udvalget er opmærksomt på, at der er meget store forskelle på disse institutioners formål, opbygning, størrelse osv. De her drøftede ansvarsspørgsmål er derfor ikke aktuelle for alle institutionerne, og de hensyn, der søges varetaget ved ansvarsreglerne, gør sig ikke gældende med samme vægt for alle institutionerne.

Disse problemer falder uden for udvalgets kommissorium, men udvalget kan dog anbefale, at de undersøges nærmere med henblik på at tilvejebringe større klarhed på området.

Udvalget kan anbefale, at der i samarbejdsaftaler for det enkelte selskab m.v. så vidt muligt sker en præcisering af ansvarsreglerne både for de menige repræsentanter og for formanden. Dette kan påses af tilsynsmyndighederne i de tilfælde, hvor samarbejdet skal godkendes.

Generelt vil udvalget pege på, at det formentlig vil være hensigtsmæssigt, at det problemkatalog, der i afsnit 3.3.3. er foreslået udarbejdet for kommunale fællesskaber, også kommer til at omfatte problemer vedrørende samarbejdsaftaler for andre samarbejdsformer, både for de tilfælde, hvor samarbejdet skal godkendes af tilsynsmyndigheden og for de tilfælde, hvor kommunalbestyrelserne på egen hånd kan indgå aftaler.

5. Kommunale fællesskaber som selvstændige ansvarssubjekter.

5.1. Kommunale fællesskabers retlige status: Juridiske personer med selvstændig retssubjektivitet.

Det har stedsse været indenrigsministeriets opfattelse, at kommunale fællesskaber er juridiske personer med selvstændig retssubjektivitet. I bemærkningerne til forslag til lov om kommunernes styrelse (Folketingstidende 1967/68, tillæg A, 2. samling, spalte 155-159) forudsættes det således klart, at et kommunalt fællesskab kan indgå retshandler med trediemand. I de samarbejdsaftaler, som ministeriet har godkendt både før og efter styrelseslovens ikrafttræden, findes talrige eksempler på, at kommunale fællesskaber kan forpligtes og erhverve ret ved retshandler.

I den juridiske teori er det da også opfattelsen, at kommunale fællesskaber er juridiske personer med selvstændig retssubjektivitet. En afvigende opfattelse findes dog tilsyneladende hos Harder (II, side 366). Den her anførte antagelse af, at et kommunalt fællesskab ikke er en juridisk person, førte til, at retten i Nykøbing F. i den tidligere omtalte straffesag mod "De falsterske kommuners Renholdningsselskab" frifandt selskabet for en række overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven med den begrundelse, at fællesskabet ikke var en juridisk person og derfor ikke kunne idømmes bødestraf efter miljøbeskyttelsesloven. Dommen er imidlertid ændret ved Østre Landsret, der idømte selskabet en bøde.

Indenrigsministeriets og den juridiske teoris opfattelse er begrundet i, at de deltagende kommunalbestyrelser ved oprettelsen af fællesskabet afgiver kompetence for det sagsområde, som fællesskabet angår. De må hermed også fritages for ansvaret for det pågældende sagsområde. Ansvarret må herefter påhvile fællesskabet, idet det er uantageligt, at kommuner ved at indgå i kommunale fællesskaber skulle kunne bringe sig uden for ansvarsreglernes område. Et kommunalt fællesskab må derfor kunne ifalde ansvar i sam-

me omfang og efter samme principper og regler som de enkelte kommuner.

5.2. Kommunale fællesskabers selvstændige ansvar udadtil.

I kapitel IV er drøftet problemerne om kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt, herunder dels spørgsmålet om erstatningsansvar for anonyme og kumulerede fejl, og dels spørgsmålet om strafansvar i tilfælde, hvor der er hjemmel i lovgivningen til at pålægge kollektive enheder et sådant ansvar.

Da kommunale fællesskaber som nævnt ovenfor fungerer som en art specialkommuner for det sagsområde, som fællesskabet omfatter, forekommer det som udgangspunkt berettiget at slutte analogt fra reglerne om den enkelte kommunes ansvar, både med hensyn til anonyme fejl og med hensyn til reglerne om kollektive enheders ansvar. Der må formentlig også indfortolkes de samme begrænsninger i bødeansvaret, således at dette kun omfatter fællesskabets virksomhed som driftsherre eller bygherre m.v. Mange kommunale fællesskaber er imidlertid forsyningsvirksomheder, trafikvirksomheder, lossepladser, civilforsvarsanlæg m.v., og et bødeansvar vil derfor kunne blive aktuelt over for sådanne fællesskabers virksomhed., jfr. ovenfor afsnit 5.1. om Østre Landsrets dom over "De falsterske kommuners Renholdningsselskab".

5.3. Forholdet mellem det kommunale fællesskab og de deltagende kommuner.

De pligter, der påhviler henholdsvis fællesskabet og de deltagende kommuner, må være fastlagt i samarbejdsaftalen eller kunne udledes ved fortolkning af denne.

Indenrigsministeriet har som tilsynsmyndighed udtalt, (bl.a. i skrivelse af 22. juli 1982, 1. k. j.nr. 1979/130/67-1), at de deltagende kommuner om fornødent er forpligtet til at indbetale et beløb til dækning af tillægsbevillinger i et kommunalt fællesskab, når det drejer sig om udgifter, der er af en sådan art, at de ikke med rimelighed kunne eller burde forudses i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, og som det ikke vil være ri-

meligt at udskyde. Hvis udgifterne derimod kunne eller burde have været taget i betragtning ved budgetlægningen, herunder hvis der er tale om en udvidelse af de aktiviteter, der var forudsat ved budgetteringen, kan udgifterne i denne anledning ikke forlanges dækket umiddelbart i det løbende budgetår ved indbetaling fra en kommune mod kommunalbestyrelsens protest. Indenrigsministeriets opfattelse er bl.a. baseret på en fortolkning af reglerne om budgetproceduren i det pågældende fællesskabs vedtægter.

Det økonomiske ansvar over for tredie-
mand må antages at følge de almindelige regler herom.

5.4. Udvalgets overvejelser.

Udvalget finder det rimeligt, at kommunale fællesskaber kan ifalde ansvar for *anonyme fejl* efter samme regler som kommuner.

Med hensyn til *bødeansvar* for kommunale fællesskaber som *kollektive enheder* finder udvalget, at straffjemmelen, ligesom for de enkelte kommuners vedkommende, er for upræcis. Udvalget har derfor i kapitel IV anbefalet, at straf reglerne i speciallovgivningen ændres ved lejlighed. Der kan henvises til udvalgets forslag til en model for sådanne ændringer om de i kapitel XII, afsnit 4.1.

Det må understreges, at straf reglerne kun direkte kan finde anvendelse på kommunale fællesskaber og ikke på andre samarbejdsformer med andre deltagere end kommuner. Deres forhold må vurderes ud fra privatretlige regler.

6. De retlige reaktionsmuligheder.

6.1. Gældende ret.

6.1.1. Kommunale fællesskaber.

Efter sin ordlyd omfatter § 61 kun kommunalbestyrelsens ulovlige handlinger og undladelser og personligt ansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen. Udvalget er ikke bekendt med tilfælde, hvor godkendte samarbejdsaftaler indeholder bestemmelser om sanktioner. Det kan derfor give anledning til tvivl, om § 61-sanktionerne kan anvendes

over for fællesskabsorganer og disses medlemmer.

Spørgsmålet har været drøftet i den juridiske teori (Espersen (side 202 ff og 227 f) og Harder, II, (side 357 ff og 377)). Det antages, at § 61-sanktionerne efter gældende ret formentlig kan anvendes over for fællesskabsorganer, omend spørgsmålet på en række punkter giver anledning til tvivl. Som begrundelse anføres i teorien, at der er de samme reale grunde for en beføjelse for tilsynsmyndigheden til at gribe ind over for ulovligheder, uanset om der er tale om beslutninger eller undladelser, som kommunalbestyrelsen er ansvarlig for, eller beslutninger og undladelser, som et fællesskabsorgan er ansvarligt for. Det fremhæves samtidig, at betænkkelighederne ved at benytte § 61 ikke er store, fordi beføjelserne kun anvendes i praksis, når der foreligger fornøden klarhed, og fordi spørgsmålet om anvendelse af annullation og tvangsbøder kan indbringes for domstolene, ligesom ansvarsgrundlaget for de enkelte medlemmer vil blive prøvet af domstolene i forbindelse med et erstatnings-søgsmål. Det antages, at enhver af de deltagende kommunalbestyrelser i et fællesskab efter almindelige erstatningsretlige synspunkter kan anlægge en erstatningssag mod fællesskabet for en beslutning eller undladelse, som har ført til et tab for fællesskabet, idet en del af dette tab vil ramme enhver af de kommuner, der deltager i fællesskabet.

Udvalget er ikke bekendt med, at tilsynsmyndighederne i praksis har anvendt § 61-sanktioner over for kommunale fællesskaber.

Et særligt problem opstår, hvis fællesskabets deltagere er undergivet forskellige tilsynsmyndigheder. Dette kan være tilfældet, hvis et fællesskab omfatter kommuner i flere amtsråds kredse, eller hvis fællesskabet både omfatter primærkommuner og amtskommuner eller primærkommuner og Københavns og Frederiksberg kommune.

Det må efter gældende ret antages, at enhver af tilsynsmyndighederne i så fald kan anvende § 61-beføjelserne.

6.1.2. Andre samarbejdsformer.

6.1.2.1. Samarbejde udelukkende mellem kommuner.

I afsnit 2.2.2. og 4.2. er omtalt de uformelle samarbejdsaftaler mellem kommuner, herunder "betjeningsoverenskomsterne", som ikke kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, fordi der ikke sker nogen kompetenceafgivelse. Da kompetencen fortsat ligger hos de enkelte kommunalbestyrelser, har disse også fortsat ansvaret, og tilsynsmyndighedens sanktioner må derfor kunne rettes mod de enkelte deltagende kommunalbestyrelser eller deres medlemmer. Som nævnt i afsnit 4.2. kan der dog opstå tvivl med hensyn til den interne ansvarsfordeling. I sådanne tilfælde kan det også være vanskeligt for tilsynsmyndigheden at fastsætte en eventuel bod til de enkelte medlemmer. Hvis problemet ikke kan løses ud fra aftalens indhold eller på grundlag af de forskellige organers stilling (f.eks. et særligt ansvarsgrundlag for formanden eller borgmestrene i kommunerne), må tilsynsmyndigheden som udgangspunkt kunne kræve et beløb af samme størrelse indbetalt af samtlige ansvarlige.

6.1.2.2. Samarbejdsaftaler med andre deltagere end kommuner.

Som udgangspunkt er disse selskaber m.v. undergivet privatrechts regler, herunder de obligationsretlige og selskabsretlige regler om ansvar og sanktioner. Det antages derfor i den juridiske teori som almindelig fortolkningsregel, at reglerne i den kommunale styrelseslovgivning højst kan finde anvendelse på selskabsorganerne i det omfang, den godkendte samarbejdsaftale indeholder bestemmelser herom, og i det omfang, det ikke strider mod ufravigelige regler, der regulerer den pågældende selskabsform, f.eks. aktieselskabsloven. Sanktionerne i § 61 kan følgelig ikke uden udtrykkelig vedtagelse anvendes over for disse samarbejdsformer.

Udvalget er ikke bekendt med samarbejdsaftaler, der indeholder bestemmelser om anvendelse af § 61.

Derimod finder reglerne i styrelseslovgiv-

ningen, herunder KSL § 61, anvendelse på den enkelte kommunalbestyrelses beslutninger i forbindelse med deltagelsen i selskabet, f.eks. ved udpegelse af repræsentanter og ved beslutninger i sager, der efter selskabets samarbejdsaftale skal forelægges for kommunalbestyrelsen.

6.1.3. Sanktioner over for brud på bundet mandat.

Dette problem kan opstå både i kommunale fællesskaber og andre samarbejdsformer. Det er indenrigsministeriets opfattelse, at manglende overholdelse af bundet mandat ikke kan medføre, at den pågældende repræsentant skal udtræde af selskabsorganet, men der kan efter omstændighederne blive tale om at drage den pågældende til ansvar for eventuelle økonomiske tab for vedkommende kommune, som er forårsaget af den pligtstridige adfærd. Tilsynsmyndigheden eller eventuelt kommunalbestyrelsen kan i sådanne tilfælde på sædvanlig vis anlægge erstatningssag.

6.2. Udvalgets overvejelser vedrørende de retlige reaktionsmuligheder.

6.2.1. Kommunale fællesskaber.

Udvalget kan tilslutte sig den juridiske teoris opfattelse, som er refereret i afsnit 6.1.1., hvorefter der er det samme behov for at kunne anvende § 61-sanktionerne over for fællesskaber som over for de enkelte kommunalbestyrelser.

På grund af den tvivl, der har været om gældende ret, foreslår udvalget, at § 61 ændres, således at bestemmelsen udtrykkeligt kommer til at omfatte samarbejdsorganer, der er omfattet af § 60, dvs. de kommunale fællesskaber. Alt efter deres art må de enkelte sanktioner rettes mod fællesskabsorganet eller mod organets enkelte medlemmer. Hvis der er flere fællesskabsorganer (f.eks. en bestyrelse og et repræsentantskab), må det i det konkrete tilfælde undersøges, hvilket organ der er ansvarligt for en ulovlig beslutning eller undladelse. De almindelige § 61-betingelser må være opfyldt for at bringe sanktioner

i anvendelse over for et fællesskab. Det betyder, at der skal foreligge en klar ulovlighed på et område, der ikke er af privatretlig karakter.

I tilfælde, hvor et fællesskabs deltagere er undergivet forskellige tilsynsmyndigheder, har udvalget overvejet, om kompetencen skulle ligge hos indenrigsministeren som øverste tilsynsmyndighed. Udvalget finder ikke tilstrækkeligt grundlag for at stille forslag herom, men vil anbefale, at tilsynsmyndighederne i praksis koordinerer sanktionsanvendelsen, da fællesskabet og de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke skal kunne rammes af dobbeltsanktioner. Det kan muligvis være praktisk i samarbejdsaftalen at optage bestemmelse om, hvilken eller hvilke myndigheder der skal kunne iværksætte sanktioner.

Udvalgets forslag til ændring af § 61 er indeholdt i kapitel XII, afsnit 1.1.

6.2.2. *Andre samarbejdsformer.*

Når det drejer sig om selskaber m.v., som kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, kan udvalget anbefale, at tilsynsmyndigheden ved sin godkendelse påser, at der i samarbejdsaftalen fastsættes regler, der sikrer de deltagende kommunalbestyrelser indflydelse og dermed også mulighed for, at kommunalbestyrelserne og deres medlemmer kan gøres ansvarlige for ulovligheder efter § 61. Derimod kan udvalget ikke generelt anbefale, at § 61 gøres anvendelig ved en vedtægtsbestemmelse, idet dette vil være meningsløst over for de deltagere, som ikke er kommunalbestyrelser.

Tilsynsmyndigheden har ingen mulighed for indflydelse på selskaber, som ikke kræver godkendelse. Ved de uformelle samarbejdsaftaler mellem kommuner kan tilsynsmyndigheden gribe ind over for de enkelte kommunalbestyrelser, og her opstår derfor ingen problemer. I øvrigt er disse selskaber m.v. indbyrdes så forskellige, at det næppe vil være muligt at lovgive generelt om dem.

Udvalget har derfor overvejet muligheden for at tilvejebringe en hjemmel for indenrigsministeren til at inddrage sådanne selskaber under den offentligretlige regulering i det omfang, der måtte være behov herfor ud fra de hensyn, som ligger til grund for KSL § 60 om de kommunale fællesskaber. En lignende bemyndigelsesregel overvejes også indført på andre lovområder. F.eks. kan henvises til § 1, stk. 2, i det af justitsministeriet udarbejdede udkast til forvaltningslov, hvorefter vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, såfremt udgifterne til deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelser til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne. Tilsvarende overvejelser er foregået i justitsministeriets tavshedspligtudvalg og i fondsudvalget.

Udvalget finder dog, at der er så mange uafklarede problemer vedrørende retsstillingen for de forskellige samarbejdsformer, som kommuner deltager i, at en lovregel ikke kan anbefales på nuværende tidspunkt.

6.2.3. *Vedrørende bundet mandat.*

Udvalget finder ikke, at der bør indføres særlige sanktioner for brud på bundet mandat. Der er her tale om en pligt, som påhviler det enkelte medlem af fællesskabsorganet til at følge kommunalbestyrelsens vedtagelse, og som nævnt i kapitel VI, afsnit 2.5., er det udvalgets opfattelse, at tilsynsmyndighedens sanktioner ikke bør udstrækkes til pligter, som påhviler de enkelte medlemmer. Grove tilfælde af brud på bundet mandat vil efter omstændighederne kunne rammes af den i kapitel VII, afsnit 2.2.4. foreslåede regel om strafansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmers pligttilsidesættelse.

Kapitel IX. Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for det sociale udvalg

1. Socialudvalgets retlige stilling.

Efter sit kommissorium skal udvalget specielt overveje spørgsmålet om placering af ansvar og retlige reaktionsmuligheder over for de sociale udvalg, når disse handler inden for deres selvstændige kompetence. Som indledning til en drøftelse af ansvarsproblemerne skal der først redegøres for, hvad der forstås ved socialudvalgets selvstændige kompetence.

1.1. Gældende ret.

I henhold til den sociale styrelseslovs § 6 skal kommunalbestyrelsen nedsætte "et udvalg til forvaltning af kommunens sociale, sundhedsmæssige og arbejdsmarkedsmæssige anliggender (det sociale udvalg)". Det sociale udvalgs beføjelser med hensyn til forvaltning af disse opgaver hviler imidlertid på flere forskellige grundlag. Der må sondres mellem områder, hvor udvalget varetager forvaltningen på kommunalbestyrelsens vegne, og områder, hvor udvalget varetager forvaltningen på grundlag af en særlig lovhjemmel. I de sidstnævnte tilfælde er kompetencen henlagt til det sociale udvalg uafhængigt af kommunalbestyrelsen. En beskrivelse af de områder, der typisk er henlagt til det sociale udvalg, findes i NSV § 15.

Når det sociale udvalg på visse områder har fået tillagt en selvstændig stilling i forhold til kommunalbestyrelsen, skyldes det et ønske om at bevare størst mulig fortrolighed omkring sager vedrørende enkeltpersoners sociale forhold samt et ønske om, at sådanne sager kan gennemgå en hurtig og smidig sagsbehandling i det kommunale system. Disse hensyn kunne ikke tilgodeses i tilstrækkelig grad, hvis sagerne kunne bringes op i

den samlede kommunalbestyrelse, hvor et større antal personer ville få kendskab til sagerne, som desuden ville blive forsinket.

I overensstemmelse med de anførte hensyn er det sager vedrørende enkeltpersoner, der hører under socialudvalgets selvstændige kompetence. Et hovedeksempel er bistandslovens § 9. Efter denne bestemmelse ydes bistand ifølge loven af det sociale udvalg, medmindre andet er bestemt for de enkelte hjælpeformer. Også de fleste pensionsager efter de sociale pensionslove samt visse personsager efter arbejdsskadeforsikringsloven og sygesikringsloven afgøres af det sociale udvalg. Derimod ligger kompetencen i andre spørgsmål, f.eks. planlægning, opførelse og drift af sociale institutioner, hos kommunalbestyrelsen, således at det sociale udvalg i disse sager varetager den umiddelbare forvaltning på kommunalbestyrelsens vegne på samme måde som de øvrige stående udvalg, jfr. KSL § 17, stk. 1, og § 21.

Efter § 16 i den sociale styrelseslov skal amtsrådet nedsætte "et udvalg til forvaltning af amtskommunens sociale og sundhedsmæssige anliggender uden for sygehusvæsenet". Amtskommunernes social- og sundhedsudvalg er også tillagt selvstændig kompetence inden for visse, mere begrænsede områder, f.eks. en række afgørelser om ydelser efter sygesikringsloven. Denne særstilling er ligeledes begrundet i ønsket om fortrolighed og hurtig sagsbehandling, når det drejer sig om personorienterede sagsområder. Derudover har social- og sundhedsudvalget en række andre sagsområder, hvor udvalget handler på amtsrådets vegne ligesom andre stående udvalg. En beskrivelse af social- og sundhedsudvalgets sagsområder findes i nor-

malstyrelsesvedtægten for amtskommuner § 16. Bestemmelsen er vedtaget uændret af alle landets amtskommuner.

1.2. Udvalgets overvejelser.

Den særlige ordning vedrørende sociale sagers behandling har rødder langt tilbage i tiden og er lagt til grund både af kommunallovskommissionen og i socialreformkommissionens betænkninger samt i den sociale styrelseslov af 1970. Hovedbegrundelsen for ordningen har stedse været de særlige fortro- lighedshensyn samt sagernes ofte hastende karakter.

Som det vil fremgå af de følgende afsnit, giver socialudvalgets dobbeltstilling anledning til en række problemer for kommune- styret. Problemerne er senest omtalt i betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v., kapitel IV, pkt. 8. Det anføres her, at socialudvalgets selvstæn- dige kompetenceudøvelse bør begrænses mest muligt for at undgå de nævnte proble- mer, og at den selvstændige stilling udtryk- keligt bør afgrænses og præciseres i lovgiv- ningen.

Ansvarsudvalget finder ikke, at udvalget efter sit kommissorium og sin sammensæt- ning kan tage denne problemstilling op på ny.

2. Ansvarsplacering i det sociale ud- valget efter gældende ret.

2.1. Almindeligt stående udvalg og udvalg med selvstændig kompetence.

I det følgende vil der alene blive talt om soci- aludvalgets stilling. Tilsvarende betragtnin- ger gør sig imidlertid gældende for det amts- kommunale social- og sundhedsudvalg.

Inden for de sagsområder, hvor socialud- valget handler på kommunalbestyrelsens vegne, må ansvarsplaceringen ske efter sam- me regler som i andre stående udvalg. Der kan herom henvises til kapitel III.

På områder, hvor udvalget handler inden

for sin selvstændige, lovbestemte kompeten- ce, kan sagerne derimod ikke indbringes for kommunalbestyrelsen efter reglerne i KSL § 11 eller § 23, og kommunalbestyrelsen har ingen instruktionsbeføjelse eller andre mu- ligheder for at påvirke indholdet af afgørel- serne. Da ansvar og kompetence må følges ad, er det en følge heraf, at kommunalbesty- relsens medlemmer heller ikke kan have no- get ansvar for indholdet af sådanne afgørel- ser, men et eventuelt ansvar kan alene pålæg- ges socialudvalgets medlemmer og dets for- mand. Derimod kan der blive tale om at på- lægge kommunalbestyrelsens medlemmer og borgmesteren et ansvar for mere formelle forhold vedrørende sagernes ekspedition og for sekretariatsbetjeningen af socialudval- get, idet socialudvalgets selvstændige kom- petence kun omfatter sagernes materielle indhold og afgørelse. Der må derfor i den vi- dere gennemgang sondres mellem p.d.e.s. de materielle og p.d.a.s. de formelle forhold, samt problemer vedrørende sekretariatsbe- tjeningen.

2.2. Afgrænsningen mellem materielle og formelle forhold.

I praksis har det undertiden givet anledning til tvivl, om en klage vedrører en afgørelses indhold (dvs. realiteten eller de materielle forhold) eller alene den måde, som sagen er blevet behandlet på (dvs. formaliteten eller de formelle forhold). Et ansvar for kommu- nalbestyrelsens medlemmer - og for borgme- steren - kan kun komme på tale, hvis proble- met hører under kommunalbestyrelsens kompetenceområde. Udvalget har derfor søgt at fastlægge, hvilke spørgsmål der kan behandles af kommunalbestyrelsen, og som dens medlemmer som følge heraf kan blive ansvarlige for.

Afgrænsningen har også betydning for, om en eventuel klagesag senere skal behand- les af de kommunale tilsynsmyndigheder el- ler af de sociale myndigheder. I sidstnævnte tilfælde kan der blive tale om behandling af de sociale ankenyndigheder, dvs. især amts- ankenævnet eller den sociale ankestyrelse, hvis der er en klageadgang i lovgivningen. De

socialle tilsynsmyndigheder, dvs. socialministeriet, socialstyrelsen og sikringsstyrelsen, har ingen pligt til at realitetsbehandle konkrete klagesager, men en henvendelse til disse myndigheder kan være anledning til, at de sociale tilsynsmyndigheder udtaler sig vejledende om forståelsen af deres lovgivning og eventuelt henstiller til en kommunalbestyrelse eller et socialudvalg at opfylde sociallovgivningens generelle niveauekrav. Vedrørende de sociale myndigheders kompetence kan nærmere henvises til den rapport, som snart forventes afgivet af arbejdsgruppen vedrørende tilsyn og klageadgang efter sociallovgivningen. Denne arbejdsgruppe er omtalt i kapitel V, afsnit 1.2. Om en sag behandles af den ene eller den anden myndighed, får navnlig betydning, når der bliver tale om anvendelse af sanktioner. Om samspillet mellem kommunale tilsynsmyndigheder og andre myndigheder henvises til kapitel V, afsnit 6.5.

Spørgsmålet om ansvar for formelle forhold m.v. har tidligere været behandlet i betænkning 894/1980, afsnit 8.1. hvor det dog kun blev anset for utvivlsomt, at sager vedrørende de ansatte i socialforvaltningen hører under borgmesteren og kommunalbestyrelsen, medens det anses for mere tvivlsomt, hvilken instans der skal træffe afgørelse i sager, hvor der klages over formelle forhold. Spørgsmålet behandles endvidere i socialministeriets arbejdsgruppe om tilsyn og klageadgang.

Ansvarsudvalget har søgt at opstille nogle tilfældegrupper, hvor kommunalbestyrelsen kan antages enten at have eller ikke have kompetence og dermed mulighed for at ifalde ansvar for det pågældende forhold. Det markeres samtidig, hvilken myndighed der vil være kompetent i en eventuel klagesag. Det må dog understreges, at der ikke findes megen praksis på dette område, og at gældende ret derfor må anses for delvis uafklaret.

2.2.1. Klager vedrørende indholdet (og eventuelt formaliteten).

Klager i sociale sager vil typisk dreje sig om

afgørelsens indhold. Sådanne klager hører ikke under kommunalbestyrelsens kompetence og ansvar, men må indgives til den sociale ankemyndighed.

Såfremt der samtidig klages over formelle forhold, kan formalitetsklagen behandles af ankeinstansen sammen med klagen over sagens realitet. Hvis ankeinstansen i sin afgørelse kritiserer et formelt forhold, kan det påhvile kommunalbestyrelsen at sørge for, at der sker ændringer, hvis der er tale om et forhold, som kommunalbestyrelsen har ansvaret for, jfr. nedenfor i afsnit 2.2.2.

I de tilfælde, hvor de sociale myndigheder behandler en formel klage sammen med en realitetsklage, vil de kunne indhente en vejledende udtalelse fra de kommunale tilsynsmyndigheder om de formelle spørgsmål.

2.2.2. Formelle klager.

Hvis en klage ikke vedrører indholdet af afgørelsen, må der sondres mellem forskellige typer af formelle klager. Som mere generelle synspunkter skal anføres, at kommunalbestyrelsen og de kommunale tilsynsmyndigheder normalt ikke kan være kompetente, hvis problemets løsning forudsætter indsigt i fortrolige sagsakter fra socialudvalget eller anden form for kundskab om den personorienterede del af sagen, som netop er ønsket unddraget kommunalbestyrelsens indsigt ved at henlægge personsagerne til socialudvalgets selvstændige afgørelse. Da socialudvalget inden for sit lovbestemte selvstændige kompetenceområde fungerer som en selvstændig myndighed på linie med f.eks. skolekommissionen og ligningskommissionen, forekommer det endvidere nærliggende at behandle udvalget ligesom disse andre selvstændige organer. Det medfører, at forretningsordensspørgsmål i snævrere forstand må afgøres af socialudvalget selv uden kommunalbestyrelsens indblanding. Disse synspunkter lægges til grund ved gennemgangen af de enkelte typer af formelle fejl.

2.2.2.1. Klager over *inhabilitet* i det sociale udvalg må behandles af kommunalbestyrelsen, hvis der er tale om *generel inhabilitet*.

Generel inhabilitet foreligger, når en person ikke opfylder lovgivningens almindelige betingelser for at udøve en bestemt funktion. Generel inhabilitet betegnes derfor også som "hvervsuforenelighed". Som et typisk eksempel på generel inhabilitet i socialudvalget kan nævnes et tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem er ansat i socialforvaltningen. Hvis den pågældende var medlem af socialudvalget, ville medlemmet komme til at føre tilsyn dels med sig selv og dels med sin overordnede, hvorved både effektiviteten i tilsynet og forvaltningens effektivitet ville svækkes. Regler om generel inhabilitet findes i KSL § 29. Kommunalbestyrelsen er ansvarlig for udpegningen af udvalgsmedlemmer, og tilsynsmyndigheden kan gribe ind, såfremt en generelt inhabil person er udpeget til medlem af socialudvalget.

Retsstillingen er ikke helt så klar, når det drejer sig om *speciel inhabilitet*, dvs. tilfælde, hvor et medlem af socialudvalget er afskåret fra at deltage i en konkret sags behandling og afgørelse på grund af uvedkommende interesser. Det må formentlig antages, at kommunalbestyrelsen ikke kan tage stilling til sådanne inhabilitetsspørgsmål. Dels vil en stillingtagen ofte forudsætte indsigt i sagens akter, og dels er det sociale udvalg en selvstændig myndighed i forhold til kommunalbestyrelsen. Spørgsmålet kan indbringes for de sociale tilsynsmyndigheder, der kan indhente en vejledende udtalelse fra de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder.

2.2.2.2. Spørgsmål om *aktindsigt* skal ifølge offentlighedslovens § 8, stk.1, afgøres af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag. Klage over, at aktindsigt er nægtet, rettes til ankeinstansen. Hvis det drejer sig om en sag, som ikke kan ankes, må spørgsmålet om aktindsigt rejses over for ressortministeriet, som kan afgive en vejledende udtalelse. På det sociale område betyder disse regler, at afgørelsen af aktindsigtsspørgsmål i første instans træffes af socialudvalget selv. Klage over manglende eller mangelfuld aktindsigt kan rejses over for de

socialle ankemyndigheder, hvis der er en ankeadgang. I andre tilfælde må spørgsmålet rejses over for de sociale tilsynsmyndigheder. Kommunalbestyrelsen og de kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke være kompetente i disse sager, hvis afgørelse forudsætter gennemlæsning af sagens akter, og et ansvar for kommunalbestyrelsen opstår derfor heller ikke.

2.2.2.3. Spørgsmål om brud på *tavshedspligt* kan formentlig heller ikke behandles af kommunalbestyrelsen, da en stillingtagen til disse sager typisk forudsætter kendskab til fortrolige sagsakter. Sådanne klager må behandles i det sociale system. De kommunale tilsynsmyndigheder kan dog i visse tilfælde udtale sig vejledende om tavshedspligtsspørgsmål, men de kan næppe udtale misbilligelse over for kommunalbestyrelsesmedlemmer vedrørende spørgsmål om brud på tavshedspligten. Der kan nærmere henvises til skrivelse af 27.maj 1982 herom fra folketingets ombudsmand (F.O.B. 1981, side 93 ff), som er omtalt i kapitel VII, afsnit 2.2.1.

2.2.2.4. Klager over manglende *beslutningsdygtighed* i det sociale udvalg skal formentlig i første række afgøres af socialudvalget selv og eventuelt derefter af de sociale myndigheder. Spørgsmålet hører næppe under kommunalbestyrelsens kompetence og ansvar, da udvalget er en selvstændig myndighed i forhold til kommunalbestyrelsen.

2.2.2.5. Klager over *andre formelle fejl og ekspeditionsfejl* må kunne behandles af kommunalbestyrelsen, i hvert fald i det omfang, det kan ske uden at gå ind på sagens realitet. Det gælder f.eks. klager over, at der ikke er givet begrundelse eller klagevejledning, når der ifølge lovgivningen er fastsat en pligt hertil, klager over for lang ekspeditionstid eller andre fejl ved ekspeditionen samt klager over personalets optræden. I disse tilfælde kan kommunalbestyrelsen ved opstilling af passende sagsbehandlingsregler søge at sikre sig imod de pågældende fejl, og hvis de alligevel indtræder, må kommunalbesty-

reisen tage ansvaret for forvaltningens manglende funktionsdygtighed.

2.2.2.6. Når en social ankeinstans har truffet en retskraftig afgørelse om *udbetaling af en social ydelse*, foreligger der en klar pligt for kommunen, dvs. kommunekassen, til at foretage udbetaling af ydelsen. Hvis ydelsen ikke udbetales, foreligger der et lovstridigt forhold fra kommunens side, som kommunalbestyrelsens medlemmer kan drages til ansvar for. Tilsynsmyndigheden vil i så fald kunne skride ind med sanktioner, f.eks. tvangsbøder. Dette gælder, uanset om afgørelsen kan ankes videre i det sociale system.

2.3. Ansvar for sagernes materielle indhold.

2.3.1. De enkelte socialudvalgsmedlemmers ansvar.

Ansvarsplaceringen i det sociale udvalg må ske efter de regler, som i øvrigt gælder for placering af ansvar i stående udvalg. Der kan nærmere henvises til kapitel III, afsnit 2-5. Det betyder, at de enkelte medlemmer kan blive ansvarlige, hvis de udebliver fra møderne uden lovligt forfald eller undlader at deltage i afstemningen. De kan endvidere ifalde ansvar, hvis de stemmer for ulovlige beslutninger, eller hvis de undlader at reagere på visse tilkendegivelser udefra, f.eks. revisionsantegnelser og borgerklager.

Medlemmerne må kunne *frigøre* sig for et eventuelt ansvar på sædvanlig vis, jfr. kapitel III, afsnit 3 og 4. Ved formodet ulovlige beslutninger må de således stemme imod ulovligheden og forlange deres afvigende mening tilført beslutningsprotokollen, og ved viden eller formodning om ulovlige undladelser må de rette henvendelse til udvalgets formand. Hvis denne ikke reagerer, eller hvis det uregelmæssige forhold hidrører fra formanden, må sagen bringes op i udvalget.

2.3.2. Socialudvalgets formand.

Socialudvalgsformanden må ligeledes på sædvanlig vis kunne ifalde ansvar for mangelfuld eller manglende varetagelse af de særlige formandspligter i forbindelse med af-

holdelse af møder i udvalget og afgørelse af sager på udvalgets vegne, jfr. KSL § 22 og kapitel III, afsnit 7. Når det sociale udvalg ikke kan holde møde, er formanden (eller i dennes forfald næstformanden) beføjet til foreløbigt at iværksætte foranstaltninger, som af hensyn til et barns velfærd ikke kan opsættes, jfr. bistandslovens § 127, stk. 1. Ifølge stk. 2 skal en sådan foreløbig afgørelse snarest muligt og senest inden 7 dage forelægges det sociale udvalg til godkendelse.

2.4. Ansvar for formelle forhold.

2.4.1. De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers ansvar.

Når der kan blive tale om et ansvar for kommunalbestyrelsens medlemmer for formelle fejl, skyldes det, at det er kommunalbestyrelsen, der i sidste instans har ansvaret for ansættelsen af personale og for den kommunale administrations indretning og funktion. Kommunalbestyrelsen har imidlertid kun det overordnede ansvar, medens det daglige ansvar påhviler borgmesteren, jfr. kapitel III, afsnit 4.1.4. og 6.2. De enkelte medlemmers ansvar vil derfor være begrænset til åbenlyse og grove tilfælde, f.eks. hvis de helt undlader at reagere på en revisionsrapport, der påpeger graverende fejl i socialforvaltningen, eller på en borgerklage over alvorlige ekspeditionsfejl i den sociale forvaltning.

2.4.2. Borgmesterens ansvar.

Som nævnt i afsnit 2.4.1. vil de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen kun ifalde ansvar i åbenlyse eller grove tilfælde, idet det almindelige ansvar for sagernes ekspedition påhviler borgmesteren som øverste daglig leder af kommunens administration. Borgmesteren har derfor som udgangspunkt de sædvanlige funktioner også i relation til socialudvalget, jfr. herom kapitel III, afsnit 6.2.

Socialudvalgets selvstændige stilling medfører dog visse begrænsninger og visse tvivls spørgsmål med hensyn til borgmesterens rettigheder og pligter i relation til udvalget.

Følgende spørgsmål skal nævnes:

Borgmesterens pligter og rettigheder med

hensyn til at påse sagernes ekspedition i henhold til KSL § 57, stk. 2, må være de samme, uanset om det drejer sig om socialudvalgets sager eller andre udvalgs sager. Socialudvalgsformandens stilling i relation til at sørge for udførelsen af udvalgets beslutninger er således den samme som for andre udvalgsformænds vedkommende. Der kan henvises til bemærkningerne herom i kapitel III, afsnit 6.2.3.

Efter KSL § 31a, stk. 1, 1. punktum, har borgmesteren ret til at *deltage i forhandlinger* i udvalg med taleret, men uden stemmeret. Denne adgang gælder også socialudvalgets møder.

Efter § 31a, stk. 1, 2. punktum, har borgmesteren endvidere krav på at *modtage dagsordener og beslutningsprotokoller* for udvalgsmøder. Hvis borgmesteren skal have mulighed for at udnytte sin taleret i udvalget, må retten til at modtage dagsordener også omfatte socialudvalgets selvstændige sagsområde, idet borgmesteren kun herved kan se, hvad sagen drejer sig om, og dermed om det kan være ønskeligt eller påkrævet at deltage i mødet eller udføre andre borgmesterfunktioner.

I § 31a, stk. 3, om borgmesterens *indgrebsret* anføres udtrykkeligt, at indgrebsretten ikke gælder sager, hvor afgørelsen ved lovgivningen er henlagt til udvalget. Undtagelsen tager især sigte på socialudvalgets personsager.

Efter NSV § 4, stk. 3, 2. punktum, kan borgmesteren af udvalget og de ansatte *forlange* enhver *oplysning* om sager, der er underlagt dem, og om sagernes ekspedition. I indenrigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981 om den ny normalstyrelsesvedtægt er det dog anført, at i sager, hvor særlige tavshedspligthensyn gør sig gældende, navnlig sager vedrørende enkeltpersoner inden for de sociale og ligningsmæssige områder, er borgmesteren dog kun berettiget til at forlange oplysninger, når det er nødvendigt for varetagelsen af de til borgmesterembedet henlagte funktioner, især borgmesterens funktioner som formand for økonomiudvalget, som øverste daglig leder af kommunens

administration og som koordinator. I det konkrete tilfælde kan der således blive tale om at afveje de modstående hensyn til tavshedspligt og oplysningspligt.

Efter NSV § 5 har borgmesteren *anvisningskompetence*. Anvisning er det sidste led i en sags ekspedition forud for meddelelsen til borgeren. Borgmesteren behøver naturligvis ikke personligt at udføre anvisningskompetencen, men har ansvaret for opbygningen af et betryggende anvisningssystem. I relation til socialudvalget kan der opstå problemer med hensyn til, i hvilket omfang borgmesteren kan gribe ind i forbindelse med anvisning, hvis han finder, at socialudvalget uberettiget er i færd med at udbetale en social ydelse. Borgmesteren har ingen adgang til at omgøre socialudvalgets skønsmæssige ydelser, men kan i forbindelse med anvisningen alene foretage en legalitetsprøvelse samt en prøve af spørgsmålet om, hvorvidt der er fornøden bevillingsmæssig dækning. Borgmesteren må således i hvert fald kunne gribe ind i forbindelse med anvisningen, hvis der er tale om en ydelse, som slet ikke har hjemmel i bistandsloven, eller hvis der foreligger en anden åbenlys ulovlighed eller en åbenbar formel mangel. Som et yderligere eksempel kan nævnes den situation, at den pågældende borger ikke har bopæl i kommunen, og derfor slet ikke er berettiget til sociale ydelser fra kommunen.

Borgmesteren må efter omstændighederne også være forpligtet til at gribe ind, hvis der foreligger klare ulovligheder.

Borgmesterens ansvar må være undergivet tilsvarende begrænsninger som hans pligter i de ovenfor anførte tilfældegrupper.

2.5. Ansvar for sekretariatsbetjening af socialudvalget m.v.

Som nævnt i afsnit 2.4. påhviler det overordnede ansvar for forvaltningens funktionsdygtighed kommunalbestyrelsen. Det betyder, at kommunalbestyrelsens medlemmer har pligt til at sørge for, at der er det fornødne personale til en tilfredsstillende løsning af de forskellige opgaver, herunder de sociale opgaver. Kommunalbestyrelsen har også

pligt til at fastsætte fornødne regler om forvaltningens indretning, herunder kompetencefordelingsplaner og stillingsbeskrivelser m.v. Kommunalbestyrelsen har dog kun det helt overordnede ansvar. Den umiddelbare forvaltning af personaleområdet varetages af økonomiudvalget efter KSL § 18. Endvidere har borgmesteren som øverste daglig leder af administrationen det daglige ansvar for, at forvaltningen fungerer tilfredsstillende. Om borgmesterens pligter og ansvar kan nærmere henvises til kapitel III, afsnit 6.

Også på personaleområdet kan det give anledning til tvivl, hvorledes grænsen skal drages mellem sagernes indhold, hvor kompetencen og ansvaret ligger hos socialudvalget, og de forhold, som de øvrige kommunalpolitiske organer har indflydelse på og ansvar for. Som eksempel kan nævnes en situation, hvor socialudvalget ønsker at ansætte særligt personale, f.eks. en støttepædagog, for at opfylde sin bistandsforpligtelse efter bistandsloven (§ 33), men økonomiudvalget ud fra besparelseshensyn drager nødvendigheden af ansættelsen i tvivl og forlanger oplysninger om de konkrete forhold som dokumentation for behovet. Her foreligger en lovkonflikt mellem på den ene side reglerne om, at socialudvalget skal give det rigtige bistandstilbud og på den anden side reglerne om økonomiudvalgets funktion som personaleudvalg. Problemet drejer sig om, i hvilket omfang økonomiudvalgets lovbestemte kompetence på personaleområdet i henhold til KSL § 18, stk. 3, indskrænkes i sådanne tilfælde. Socialudvalget kan ikke på egen hånd ansætte personale, idet kommunalbestyrelsen er ansættelsesmyndighed. Hvis socialudvalget holder sig inden for de givne bevillinger og normeringer, er det dog et spørgsmål, om kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget kan nægte at ansætte personale, hvis socialudvalget anser det for påkrævet ud fra sociale kriterier. Økonomiudvalgets funktioner ville i givet fald blive begrænset til at påse, at der anvendes den rigtige ansættelsesprocedure, de korrekte løn- og ansættelsesvilkår og lignende formelle forhold.

2.6. Budgetmæssige ansvarsproblemer i relation til socialudvalget.

Det skal nævnes, at socialudvalgets særstilling også kan få budgetmæssige konsekvenser på andre områder end personaleområdet, idet kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget ikke har mulighed for at modsætte sig, at socialudvalget bevilger de ydelser, som er hjemlet i den sociale lovgivning, uanset at kommunens budgetter herved overskrides, og den samlede økonomiske planlægning vanskeliggøres. Herved mister økonomiudvalget indflydelse på en del af sine lovbestemte opgaver vedrørende samordning af kommunens økonomiske forhold, jfr. KSL § 18 og NSV § 10. I sidste instans foreligger der et bevillingsproblem, idet der må tages stilling til, hvorledes der skal forholdes, hvis kommunen ikke har de fornødne midler til at dække socialudvalgets udgifter. Hvis økonomiudvalget ikke kan pålægge socialudvalget nedskæringer, kan der i givet fald blive tale om at skaffe de fornødne midler ved at optage lån i strid med begrænsningerne i låneadgangen eller nedskære andre lovbundne konti. Begge dele kan være ansvarspådragende, men det forekommer vanskeligt at afgøre, om ansvaret skal placeres hos økonomiudvalget eller i sidste instans hos socialudvalgets medlemmer.

3. Udvalgets overvejelser vedrørende ansvarsplacering i det sociale udvalg.

3.1. Socialudvalgets dobbeltstilling.

Som nævnt i afsnit 1.2. finder udvalget, at dette spørgsmål falder uden for udvalgets kommissorium.

3.2. Afgrænsningen mellem realitet og formalitet.

Udvalget finder det væsentligt, at der søges skabt en så klar afgrænsning som muligt mellem de materielle forhold, som socialudvalget er ansvarligt for, og de formelle forhold, som kommunalbestyrelsen og dens medlemmer kan ifalde ansvar for. Udvalget finder imidlertid, at en løsning af disse pro-

blemer ligger uden for udvalgets kommissorium. Problemerne må snarere findes deres afklaring i socialministeriets arbejdsgruppe om tilsyn og klageadgang.

3.3. Ansvar for sagernes materielle indhold.

Ansvarsplaceringen forekommer ikke at give anledning til de store problemer, idet ansvaret alene påhviler socialudvalgets medlemmer og dets formand i overensstemmelse med de sædvanlige regler.

3.4. Ansvar for formelle forhold.

3.4.1. De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers ansvar.

Udvalget har ikke fundet anledning til at foreslå ændringer på dette område.

3.4.2. Borgmesterens ansvar.

I tilfælde, hvor der kan opstå konflikt mellem de ansattes *oplysningspligt* over for borgmesteren og deres *tavshedspligt*, jfr. NSV § 4, finder udvalget, at borgmesteren må have ret til at forlange oplysninger i alle tilfælde, hvor det kan have betydning for udøvelsen af borgmesterfunktionerne, dvs. at man i tvivlstilfælde må lade de ansattes oplysningspligt fortrænge tavshedspligten. Det må være borgmesterens ansvar kun at forlange oplysninger, når det er påkrævet for borgmesterembedets udøvelse.

Udvalgets opfattelse er i overensstemmelse med de almindelige regler om, at de ansatte har pligt til at efterkomme tjenestebefalinger, som ikke er åbenbart ulovlige.

Med hensyn til spørgsmålet om borgmesterens *anvisningskompetence*, jfr. NSV § 5, har udvalget overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at overføre kompetencen fra borgmesteren til socialudvalgsformanden. Udvalget kan imidlertid ikke anbefale et sådant forslag, idet det er et væsentligt led i anvisningskompetencen, at borgmesteren skal føre kontrol med, at der er bevillingsmæssig dækning og at der er lovhjemmel for at udbetale beløbet. Udvalget finder endvidere, at borgmesteren som udgangspunkt må have krav på at se alt materiale, som er nødven-

digt for at kunne udøve anvisningsfunktionen, herunder eventuelt også fortroligt materiale.

3.5. Ansvar for sekretariatsbetjening af socialudvalget m.v.

Udvalget anser det for utvivlsomt og rimeligt, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for socialforvaltningens funktionsdygtighed, herunder for personalenormering og ansættelsesvilkår m.v., idet socialforvaltningens personale er ansat i kommunen på samme vilkår som personalet i de øvrige forvaltninger.

Udvalget finder ikke, at der altid kan opstilles helt klare regler for, hvorledes grænsen skal drages på personaleområdet mellem socialudvalgets og økonomiudvalgets kompetence. Som udgangspunkt bør der dog kun ske en fravigelse fra de almindelige regler, når der er klar hjemmel hertil.

3.6. De budgetmæssige ansvarsproblemer.

Udvalget finder det ikke muligt at påpege nogen generelt tilfredsstillende løsning på de budgetmæssige problemer, der er en følge af, at socialudvalget har ansvaret for, at de afgørelser, der træffes, er sagligt rigtige, mens det økonomiske ansvar hviler på økonomiudvalg og kommunalbestyrelse, som er uden en hertil svarende kompetence og indflydelse. En løsning kunne være en ændring af socialudvalgets selvstændige stilling, men dette spørgsmål finder udvalget som nævnt i afsnit 1.2. falder uden for dets kommissorium.

4. De retlige reaktionsmuligheder.

4.1. Gældende ret.

Efter gældende ret er socialudvalget ikke omfattet af KSL § 61, når det handler inden for sit lovbestemte, selvstændige kompetenceområde. Sanktionerne i § 61 retter sig mod kommunalbestyrelsen, og da kommunalbestyrelsen ikke har nogen instruktionsbeføjelse over for socialudvalget på dette område, kan kommunalbestyrelsen ej heller have noget ansvar eller rammes af sanktioner.

I en række tilfælde kan socialudvalgets afgørelse og formalitetsspørgsmål i forbindelse hermed indbringes for de sociale ankemyndigheder eller tages op til behandling af de sociale tilsynsmyndigheder. Såfremt der som et resultat af disse myndigheders behandling af sagen opstår et krav på kommunekassen, kan tilsynsmyndigheden gennemtvinge en opfyldelse af dette krav på sædvanlig vis, f.eks. ved tvangsbøder.

Uden for de nævnte tilfælde er der imidlertid ingen sanktionsmuligheder over for det sociale udvalgs ulovligheder.

4.2. Udvalgets overvejelser.

Det forekommer utilfredsstillende, at der findes et væsentligt område, hvor ulovligheder ikke - bortset fra strafansvar, jfr. bistandslovens § 22 - kan rammes af sanktioner. Det vil imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke være rimeligt at pålægge kommunalbestyrelsen et ansvar for forhold, som den ingen indflydelse har på. Udvalget kan heller ikke anbefale at tillægge de sociale anke- og tilsynsmyndigheder sanktionsbeføjelser, idet man finder det rigtigt at bevare det nuværende system, hvorefter kompetencen til at foretage disse ret alvorlige indgreb over for kommunale myndigheder er samlet hos én myndighed, således at risikoen for uensartethed i retsanvendelsen undgås.

Udvalget finder i stedet, at der bør tillægges de kommunale tilsynsmyndigheder samme beføjelser over for det sociale udvalg som over for kommunalbestyrelsen, også når udvalget handler inden for sit selvstændige kompetenceområde, idet der må være det

samme behov for at ramme ulovligheder i socialudvalget som i resten af kommunestyret.

Det vil være en konsekvens heraf, at tilsynsmyndigheden får tilstrækkelig indsigt i socialudvalgets sager til at kunne vurdere, om der skal anvendes § 61-sanktioner. Dette forekommer dog heller ikke udvalget betænkeligt, da tilsynsmyndigheden vil være undergivet samme fortrolighedskrav som andre myndigheder, der behandler sociale sager.

Det skal yderligere bemærkes, at de kommunale tilsynsmyndigheder kun kan efterprøve lovligheden af socialudvalgets afgørelser og altså ikke det skøn, som udøves inden for lovens rammer. I tvivlstilfælde må der forudsættes indhentet en udtalelse fra de sociale tilsynsmyndigheder om, hvorvidt de anser sociallovgivningen for overtrådt. Om samspillet mellem de kommunale tilsynsmyndigheder og andre myndigheder kan i øvrigt henvises til kapitel V, afsnit 6.5.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at § 61 ændres, således at tilsynsmyndighedens sanktioner også kan anvendes over for det sociale udvalg, selv om det drejer sig om afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalgets selvstændige kompetence. Dette gælder såvel de nuværende som de nye sanktioner, som udvalget foreslår indført. Der henvises til udvalgets forslag til ny § 61 i kapitel XII, afsnit 1.1.

Den af udvalget foreslåede strafregel i KSL § 61c, vil også omfatte socialudvalgets medlemmer og dets formand. Udvalget foreslår som følge af sit forslag til strafbestemmelse, at bistandslovens § 22 ophæves.

Der kan henvises til kapitel VII, afsnit 2 og kapitel XII.

Kapitel X. Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for særlige udvalg og kommissioner og nævn m.v. med selvstændig kompetence

1. Særlige udvalg ("§ 17, stk. 4-udvalg").

1.1. Ansvarsplacering efter gældende ret.

I henhold til KSL § 17, stk. 4, kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Til sådanne udvalg kan der vælges såvel personer inden for som uden for kommunalbestyrelsens medlemskreds.

De særlige udvalg har normalt kun forberedende eller rådgivende funktioner. I sådanne tilfælde opstår der i almindelighed ikke særlige ansvarsproblemer, bortset fra helt ekstraordinære tilfælde, f.eks. hvis udvalget afgiver indstilling på et åbenbart utilstrækkeligt grundlag. Som det fremgår af § 17, stk. 4, jfr. ordene "varetagelse af bestemte hverv", kan udvalgene dog tillægges administrerende myndighed inden for begrænsede områder, og der kan da opstå problemer om placering af ansvar for en ulovlig beslutning eller undladelse.

Hvis et særligt udvalg ønskes nedsat inden for et stående udvalgs eller økonomiudvalgets myndighedsområde, skal udvalget nedsættes under det pågældende udvalg, som er ansvarligt for den umiddelbare forvaltning af det kompetenceområde, der i styrelsesvedtægten er henlagt til udvalget. Det stående udvalg eller økonomiudvalget må i disse tilfælde ved fastsættelse af retningslinier og i øvrigt gennem udøvelse af instruktionsmyndighed sikre sig en sådan indsigt i det særlige

udvalgs arbejde, at det stående udvalg/økonomiudvalget fortsat kan holdes ansvarligt for forvaltningen af sit myndighedsområde. Dette udelukker dog ikke, at der også kan blive tale om et ansvar for medlemmerne af det særlige udvalg. Der bliver således tale om parallelle ansvar for medlemmerne af de 2 udvalg. Herudover kan der eventuelt blive tale om et ansvar for kommunalbestyrelsen og dens medlemmer for mangelfuldt tilsyn.

Da de stående udvalg og økonomiudvalget tilsammen som udgangspunkt skal dække alle eller i hvert fald langt den væsentligste del af kommunens forvaltningsområder, bliver der kun sjældent tale om at nedsætte § 17, stk. 4-udvalg, som ikke nedsættes under et udvalg. Ansvarsreglerne i sådanne tilfælde må imidlertid være de samme som ellers, bortset fra at der ikke bliver tale om noget parallelt ansvar i forhold til et stående udvalg/økonomiudvalget. Der vil imidlertid i sådanne tilfælde hyppigere kunne blive tale om et ansvar for kommunalbestyrelsen og dens medlemmer for mangelfuldt tilsyn med det særlige udvalgs virksomhed.

De særlige udvalgs retlige stilling er senest behandlet i betænkning 894/1980, kapitel IV, 9, og kapitel V, 6.4. og 12.2., hvortil der kan henvises.

1.2. Udvalgets overvejelser vedrørende ansvarsplaceringen.

Som nævnt opstår der i almindelighed kun ansvarsproblemer i de relativt sjældne tilfælde, hvor de særlige udvalg har administrerende myndighed og ikke som normalt kun forberedende eller rådgivende funktioner.

Udvalget finder ikke, at der er behov for at fastlægge særlige ansvarsregler for disse tilfælde, idet der altid vil kunne placeres et parallelt ansvar hos et stående udvalg, økonomiudvalget eller i kommunalbestyrelsen.

1.3. Retlige reaktionsmuligheder efter gældende ret.

§ 61-sanktionerne kan anvendes over for de medlemmer af § 17, stk. 4-udvalget, som er kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvis § 61-betingelserne i øvrigt er opfyldt. Det betyder, at det særlige udvalgs virksomhed skal have givet sig udslag i en ulovlig beslutning eller undladelse i kommunalbestyrelsen eller i det stående udvalg/økonomiudvalget. Derimod må det anses for tvivlsomt, om tilsynsmyndigheden kan gribe ind direkte over for medlemmernes virksomhed i § 17, stk. 4-udvalget og over for dette udvalgs beslutninger og undladelser.

Over for medlemmer af § 17, stk. 4-udvalget, som ikke er kommunalbestyrelsesmedlemmer, kan § 61-sanktionerne ikke finde anvendelse. Til gengæld kan disse medlemmer rammes af sanktioner efter straffelovens 16. kapitel om straf for personer i offentlig tjeneste eller hverv, herunder §§ 156 og 157. Disse medlemmers hverv hviler ikke på et offentligt valg, og de kan derfor ikke fritages for straf efter bestemmelsernes 2. punktum, som kun hjemler straffrihed for hverv, der hviler på offentlige valg. Om §§ 156-57 kan nærmere henvises til kapitel VII, afsnit 2.

1.4. Udvalgets overvejelser vedrørende de retlige reaktionsmuligheder.

Udvalget har overvejet, om tilsynsmyndighedernes sanktioner også bør kunne anvendes over for de særlige udvalg. For en sådan udvidelse af tilsynsmyndighedernes kompetence taler, at sanktionerne hovedsagelig skal kunne anvendes i tilfælde, hvor det kommunale system skal kunne bringes til at fungere, uden at man skal afvente en domstolsafgørelse.

På den anden side må det erkendes, at der er tale om et problem af meget begrænset rækkevidde. For det første har § 17, stk.

4-udvalg kun sjældent egentlige administrerende funktioner. For det andet er udvalget i sådanne tilfælde så godt som altid nedsat under økonomiudvalget eller et stående udvalg, hvis medlemmer i givet fald vil kunne drages til ansvar efter § 61. Endelig er der mulighed for at gribe ind med straffelovs-sanktioner over for de medlemmer, som ikke er kommunalbestyrelsesmedlemmer, og kommunalbestyrelsesmedlemmerne i udvalget vil kunne rammes af straf efter udvalgets forslag til ny § 61c, hvis der er tale om grov tilsidesættelse af deres pligter.

Udvalget finder på denne baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at stille forslag om ændringer i sanktionsmulighederne for § 17, stk. 4-udvalgenes vedkommende.

2. Kommissioner og nævn m.v. med selvstændig kompetence.

2.1. Ansvarsplacering efter gældende ret.

2.1.1. Generelle synspunkter vedrørende ansvarsplaceringen.

I henhold til speciallovgivningen kan eller skal kommunalbestyrelsen nedsætte en række selvstændige nævn og kommissioner m.v. til varetagelse af særlige opgaver. Som eksempler kan nævnes ligningskommissionen, skolekommissionen, boligkommissionen, huslejenævn, bevillingsnævn (vedrørende bevrterbevillinger), havneudvalget, civilforsvarskommissionen og brandkommissionen. De 2 sidstnævnte kommissioner kan eventuelt slås sammen til en beredskabskommission.

Endvidere kan nævnes de særlige ankeorganer, f.eks. amtsankenævnet, som amtsrådet udpeger medlemmer til, og som sekretariatsbetjenes af den amtskommunale forvaltning. De særlige ankeorganer kan dog ikke anses for at være kommunalpolitiske organer, og en behandling af deres forhold falder derfor uden for udvalgets kommissorium.

De nævnte kommissioner m.v. har vidt forskellige opgaver og status i forhold til

kommunalbestyrelsen, og der kan derfor ikke opstilles helt generelle regler om ansvarsplaceringen, men det må som udgangspunkt afgøres ud fra speciallovgivningens regler om de pågældende organer, hvorledes et ansvar skal placeres.

I det omfang, der er tale om organer med en selvstændig kompetence, kan kommunalbestyrelsen dog ikke antages at have noget ansvar for *indholdet* af de sager, som de pågældende organer behandler, da ansvar og kompetence må følges ad, jfr. bemærkningerne herom i kapitel IX, afsnit 2.1. om socialudvalget.

Derimod kan ansvar eventuelt ifaldes, hvis kommissionerne m.v. sekretariatsbetjenes af det kommunale administrationsapparat, og kommunalbestyrelsen i så fald ikke stiller den fornødne *sekretariatsbetjening*, herunder det fornødne antal ansatte, til rådighed for det pågældende organ. Ved eventuelle uoverensstemmelser mellem organet og kommunalbestyrelsen med hensyn til sekretariatsbetjeningens omfang må der dog indrømmes kommunalbestyrelsen et udstrakt skøn, idet kommunalbestyrelsen har kompetencen til at indrette kommunens samlede administration (jfr. KSL § 17, stk. 6) ud fra en vurdering af de ressourcer, der er til rådighed. Et ansvar vil derfor kun kunne ifaldes i grove tilfælde, hvor det er oplagt, at organets opgaver ikke kan løses tilfredsstillende med den utilstrækkelige bemanding.

Med hensyn til fejl i sagsekspeditionen og andre *formelle fejl* vil der dog på visse områder kunne blive tale om parallelle ansvar for organet og borgmester/kommunalbestyrelse. Der kan henvises til gennemgangen af formelle fejl i kapitel IX, afsnit 2.4.

2.1.2. Eksempler.

Ligningskommissionen nedsættes i henhold til reglerne i skattestyrelsesloven (lov nr. 281 af 8. juni 1977 som senest ændret ved lov nr. 198 af 18. maj 1982). Medlemmerne er ikke nødvendigvis kommunalbestyrelsesmedlemmer. Kommunalbestyrelsen har ingen instruktionsbeføjelse. Eventuelle klager over

kommissionens afgørelser rejses over for de statslige ankemyndigheder.

Da de kommunalpolitiske organer således ingen mulighed har for at få indblik i eller give instruktioner med hensyn til ligningskommissionens sager, kan et ansvar alene ifaldes, hvis der ikke er en tilstrækkelig bemanding i den kommunale forvaltning til at betjene kommissionen.

Skolekommissionen nedsættes i henhold til reglerne i skolestyrelsesloven (lov nr. 44 af 9. februar 1970 som senest ændret ved lov nr. 528 af 28. december 1979) og består af både medlemmer og ikke-medlemmer af kommunalbestyrelsen. Kommissionen sekretariatsbetjenes af den kommunale forvaltning. Ansvar må derfor kunne ifaldes for mangler ved sekretariatsbetjeningen.

Civilforvarskommissionen (beredskabskommissionen) har efter civilforsvarsloven (lov nr. 253 af 27. maj 1981) som udgangspunkt samme status som et stående udvalg, men består dog foruden af kommunalbestyrelsesmedlemmer også af andre medlemmer. De almindelige ansvarsregler om stående udvalg må som hovedregel kunne finde anvendelse.

Det skal bemærkes, at civilforsvarskommissionen i det storkøbenhavnske område har en særlig status og derfor ikke kan sammenlignes med et stående udvalg.

2.2. Udvalgets overvejelser vedrørende ansvarsplaceringen.

Udvalget finder det rigtigt, at ansvaret for sagernes indhold påhviler medlemmerne af det pågældende organ, da kommunalbestyrelsen og dens medlemmer ikke bør kunne ifalde ansvar for forhold, som de ingen indflydelse har på.

Udvalget finder en afklaring af problemerne vedrørende ansvar for sagsekspeditionen og andre formelle fejl ønskelig, men finder, at en nærmere undersøgelse af disse ansvarsproblemer falder uden for udvalgets kommissorium. Der må henvises til speciallovgivningen, som normalt indeholder regler om tilsyn med og klager over de enkelte organer.

Udvalget finder det også rigtigt, at kommunalbestyrelsen og borgmesteren kan ifalde et ansvar, hvis de undlader at sørge for den fornødne sekretariatsbetjening, idet en sådan betjening er en nødvendig forudsætning for, at organerne kan udføre de opgaver, som er pålagt dem. Det kan dog som nævnt i afsnit 2.1.1. give anledning til problemer, hvis der ikke er enighed mellem kommunalbestyrelsen og det pågældende organ om, hvad der er fornødent til en rimelig sekretariatsbetjening.

Udvalget finder ikke, at det kan foreslå konkrete ændringer af speciallovgivningen på disse områder. I det omfang det findes nødvendigt at opretholde sådanne organer, vil udvalget anbefale, at der optages udtrykkelige regler i speciallovgivningen, der beskriver de enkelte organers kompetence i forhold til kommunalbestyrelsen, og desuden tager stilling til, om kommunalbestyrelsen skal sekretariatsbetjene organet. Hermed vil også spørgsmålet om ansvarsplacering blive betydelig lettere. Der findes allerede i dag udtrykkelige regler i nogle speciallove, medens andre love er helt tavse om spørgsmålet. Som eksempel kan nævnes reglerne i boligreguleringsloven (lov nr. 238 af 8. juni 1979 som ændret senest ved lov nr. 707 af 22. december 1982) om sekretariatsbetjening af huslejenævnet, og hegnsloven (lov nr. 259 af 27. maj 1950 som senest ændret ved lov nr. 288 af 26. juni 1975), hvori sekretariatsbetjening af hegnsynet ikke omtales.

2.3. De retlige reaktionsmuligheder efter gældende ret.

Som nævnt kan kommunalbestyrelsen efter gældende ret kun ifalde ansvar for en utilstrækkelig sekretariatsbetjening af de selvstændige nævn og kommissioner. Tilsynsmyndighedernes sanktioner vil derfor kun kunne rette sig mod kommunalbestyrelsen for ulovligheder vedrørende sekretariatsbetjeningen, herunder navnlig en utilstrækkelig bemanding.

I speciallovgivningen vil der ofte være regler om anke af disse organers afgørelser til

statslige myndigheder. Der kan dog ligesom for socialudvalgets vedkommende være områder, som ikke er omfattet af en ankeadgang.

2.4. Udvalgets overvejelser vedrørende de retlige reaktionsmuligheder.

Udvalget har overvejet, om tilsynsmyndighedernes sanktioner også bør kunne anvendes over for kommissioner og nævn med selvstændig kompetence. Argumenterne for en sådan udvidelse vil være de samme som med hensyn til § 17, stk. 4-udvalgene. Udvalget finder dog, at de pågældende kommissioner og nævn er så indbyrdes forskellige, at en generel regel om anvendelse af § 61-sanktioner over for dem og deres medlemmer ikke kan anbefales.

Udvalget har videre overvejet, om sanktionerne bør kunne anvendes over for en nærmere afgrænset kreds af nævn og kommissioner, f.eks. organer, der sekretariatsbetjenes af den kommunale administration, organer hvortil kommunalbestyrelsen udpeger medlemmer, eller organer, som kommunalbestyrelsen er forpligtet til at nedsætte i modsætning til organer, som er frivillige for kommunalbestyrelsen. Udvalget finder imidlertid ikke, at disse kriterier er praktisk anvendelige ved en afgrænsning.

Endelig har udvalget overvejet, om der kan udformes en bemyndigelsesregel for indenrigsministeren til at inddrage disse nævn m.v. under § 61 i det omfang, der måtte være behov herfor. En sådan bemyndigelsesregel ville svare til den regel, der er overvejet ovenfor i kapitel VIII, afsnit 6.2.2. vedrørende kommunale fællesskaber m.v. Udvalget finder imidlertid ikke at kunne anbefale en bemyndigelsesregel på nævnsområdet, i hvert fald ikke på nuværende tidspunkt.

Udvalget vil derfor nøjes med at anbefale, at ressortministerierne formulerer reglerne om kommissioner og nævn så klart og udførligt som muligt og overvejer, om der for det enkelte nævns vedkommende er brug for særlige sanktioner, som i givet fald kan indføres i speciallovgivningen.

Kapitel XI. Ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for magistratskommuner

1. Retsgrundlaget for magistratsordningerne.

1.1. Gældende ret.

Efter KSL § 64 kan der i styrelsesvedtægten for Frederiksberg, Odense, Aalborg og Århus kommuner træffes bestemmelse om oprettelse af en magistrat. I vedtægten træffes endvidere bestemmelse om de fravigelser af styrelseslovens indhold, som magistratsordningen gør ønskelig, jfr. § 64, stk. 4.

Med hjemmel i denne bestemmelse er der for Århus, Aalborg og Odense kommuner stadfæstet styrelsesvedtægter, der indfører magistratsordninger. I Frederiksberg kommune er der derimod ikke nogen egentlig magistratsordning, idet den for kommunen stadfæstede styrelsesvedtægt i alt væsentligt er udtryk for sædvanligt udvalgsstyre.

Endvidere har Københavns kommune en magistratsordning, der har hjemmel i den københavnske styrelseslov.

Magistratsordningerne i de enkelte magistratskommuner har en række fællestræk, men der er dog også betydelige indbyrdes forskelle. En nærmere beskrivelse af magistratsordningerne findes i betænkning 894/1980. Der kan henvises til dennes kapitel III, afsnit 2 og 5, kapitel IV, afsnit 11, kapitel V, afsnit 11, kapitel VII og til bilag 1. Det skal dog bemærkes, at både Aalborg og Odense kommuner efter betænkningens udarbejdelse har fået stadfæstet nye styrelsesvedtægter, og at også Århus kommune har gennemført en ajourføring af kommunens vedtægt.

Nedenfor i afsnit 2 redegøres for styrelsesordningen i magistratskommunerne efter gældende ret i det omfang, det er nødvendigt

for gennemgangen af reglerne om ansvarsplacering.

1.2. Udvalgets overvejelser vedrørende retsgrundlaget.

Udvalget har overvejet de eventuelle betænkeligheder ved, at KSL § 64 giver adgang til særdeles vidtgående afvigelser fra styrelsesloven. Udvalget finder imidlertid, at der ligger en tilstrækkelig retssikkerhedsgaranti i, at alle afvigelser skal vedtages af kommunalbestyrelsen og derefter i hvert enkelt tilfælde godkendes af indenrigsministeren som et led i vedtægtsgodkendelsen.

2. Ansvarsplacering i magistratskommuner efter gældende ret.

Styrelsesordningen i magistratskommunerne adskiller sig på mange måder fra de udvalgsstyrede kommuner. Centralt er det, at den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender ikke varetages af udvalg, men er henlagt til de enkelte magistratsmedlemmer til udførelse på disses eget ansvar, jfr. KSL § 64, stk. 2, og KBH-lov § 30.

Det fremgår således af lovteksten, at de enkelte magistratsmedlemmer har et selvstændigt ansvar. I øvrigt må der ved placering af ansvar for ulovlige beslutninger og undladelser ligesom i andre kommuner sondres mellem de forskellige organer i magistratskommunerne, dvs. kommunalbestyrelsens enkelte medlemmer, borgmesteren, de øvrige magistratsmedlemmer, den samlede magistrat og de faste udvalg. Der redegøres i de enkelte afsnit nærmere for de forskellige organer og deres opgaver.

2.1. Ansvar for kommunalbestyrelsens enkelte medlemmer.

Kommunalbestyrelsen i Københavns kommune benævnes borgerrepræsentationen, jfr. KBH-lov § 2, stk. 1. I de øvrige magistratskommuner benævnes kommunalbestyrelsen byråd. I denne betænkning bruges hovedsagelig fællesbetegnelsen "kommunalbestyrelse".

I princippet er der ingen forskel på kommunalbestyrelsens kompetence i magistratskommunerne og i landets øvrige kommuner. Kommunalbestyrelsen er alle steder kommunens øverste organ, som styrer kommunens anliggender, jfr. KSL § 2, stk. 1, og KBH-lov § 2, stk. 1. Reglerne om medlemmernes pligter, om placering af ansvar og om frigørelsesmulighederne må derfor i princippet også være de samme i magistratskommunerne som i andre kommuner. Der kan henvises til kapitel III, afsnit 2-4.

I praksis vil langt flere sager i magistratskommunerne blive afgjort i forvaltningen eller af den enkelte afdelings borgmester/rådmand, end tilfældet er i andre kommuner. Dette er ikke en følge af magistratsordningen, men skyldes derimod, at der er tale om store kommuner, hvor sagernes mængde nødvendiggør delegation i videre udstrækning end i mindre kommuner.

I Københavns kommune er overborgmesteren og borgmestrene ikke medlemmer af borgerrepræsentationen. De kan derfor ikke ifalde ansvar for deltagelse i borgerrepræsentationens beslutninger eller undladelser. Der kan dog blive tale om et indirekte ansvar, hvis borgerrepræsentationen træffer en ulovlig beslutning på grundlag af en indstilling fra en borgmester, idet borgmestrene og overborgmesteren naturligvis er ansvarlige for indholdet af deres indstillinger til borgerrepræsentationen.

Overborgmesteren og de øvrige borgmestre har mødepligt til møderne i borgerrepræsentationen, jfr. KBH-lovens § 35. De kan derfor ifalde ansvar for udeblivelse uden lovligt forfald.

Magistratens medlemmer har også pligt til at modtage valg til udvalg, kommissioner,

bestyrelser og lignende samt til at udføre øvrige hverv, som borgerrepræsentationen eller magistraten tildeler dem, jfr. KBH-lovens § 27, stk. 3, som svarer til KSL § 17, stk. 5. Vægning ved at modtage valg kan derfor medføre ansvar.

2.2. Borgmesterens ansvar.

I Københavns kommune benævnes magistratens formand overborgmester og de øvrige magistratsmedlemmer borgmestre. I de øvrige magistratskommuner kaldes magistratens formand borgmester og de øvrige medlemmer rådmænd. I denne betænkning benyttes især terminologien fra de øvrige magistratskommuner.

Der er en række ligheder, men også forskelle, mellem borgmesterens funktioner i en udvalgsstyret kommune og i en magistratskommune.

Generelt kan det fremhæves, at borgmesteren i magistratskommunerne har funktioner som formand for kommunalbestyrelsen, som formand for magistraten og som leder af en magistratsafdeling. Derimod er borgmesteren ikke leder af den samlede forvaltning, idet borgmesterembedet i magistratskommunerne er opdelt på borgmester og rådmænd for så vidt angår den øverste daglige ledelse. Borgmesteren har dog fortsat visse koordinerende opgaver, jfr. afsnit 2.2.4.

Borgmesteren i en magistratskommune kan ligesom andre borgmestre ifalde ansvar for mangelfuld eller manglende varetagelse af sine pligter. Udvalget har derfor undersøgt, hvilke funktioner borgmesteren har, og hvilke af disse funktioner der må antages at medføre pligter og dermed mulighed for at ifalde ansvar. Ved gennemgangen har udvalget taget udgangspunkt i de funktioner, som udføres af borgmesteren i en udvalgsstyret kommune, jfr. herom kapitel III, afsnit 6.2.

2.2.1. Bortset fra Københavns kommune er borgmesteren *formand for kommunalbestyrelsen*. Borgmesteren har derfor de sædvanlige funktioner og pligter med hensyn til mødeforberedelse og mødeledelse. Borgmeste-

ren har herunder også pligt til at sørge for, at der foreligger de fornødne erklæringer, som i magistratskommunerne skal indhentes fra de enkelte magistratsafdelinger. Når en sag har været henvist til et af de faste udvalg, skal der også foreligge en udtalelse fra udvalget, jfr. nærmere nedenfor i afsnit 2.5.

I Københavns kommune er overborgmesteren ikke formand for borgerrepræsentationen. De særlige pligter med hensyn til at forberede og lede borgerrepræsentationens møder påhviler derfor ikke overborgmesteren, men borgerrepræsentationens formand, jfr. KBH-lov § 25.

2.2.2. Overborgmesteren/borgmesteren er *formand for magistraten* i alle magistratskommuner, jfr. vedtægterne og KBH-lov § 32. Borgmesteren har derfor de sædvanlige formandsfunktioner og -pligter i relation til magistraten, dvs. pligt til at forberede, indkalde og lede møderne.

2.2.3. I udvalgsstyrede kommuner har borgmesteren den *øverste daglige ledelse* af kommunens administration. I magistratskommunerne er udgangspunktet, at indholdet af borgmesterembedet i denne relation er opdelt på borgmesteren og rådmændene, som har det selvstændige ansvar for ledelsen af hver deres afdeling, jfr. pkt. 2.3.

2.2.4. Borgmesteren har dog visse *koordinerende funktioner*, som i hovedsagen har sammenhæng med funktionerne som formand for kommunalbestyrelsen og for magistraten i kommunerne. Det drejer sig om følgende funktioner:

- Borgmesteren fordeler sagerne til de enkelte afdelinger.
- Borgmesteren kan når som helst forlange sig meddelt oplysninger om alle kommunens sager og om sagernes ekspedition. For sociale sager vedrørende enkeltpersoner gælder der dog tilsvarende begrænsninger i borgmesterens ret til at forlange oplysninger som i andre kommuner, jfr. kapitel IX, afsnit 2.4.2.

- Borgmesteren kan indbringe enhver sag for magistraten.
- Borgmesteren har i sin afdeling personaleforvaltning og den økonomiske forvaltning, som varetager de økonomiske koordineringsopgaver, der i andre kommuner er tillagt økonomiudvalget.
- Borgmesteren skal derfor også udtale sig om enhver sag, som i en udvalgsstyret kommune skal passere økonomiudvalget, dvs. sager, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold.

I en enkelt magistratskommune er det herudover fastsat i vedtægten, at borgmesteren har "den øverste ledelse af kommunens administration", og at borgmesteren "påser, at sagerne fremmes mest muligt", samt at "borgmesteren kan udfærdige forskrifter om sagernes ekspedition". De pågældende vedtægtsbestemmelser kan give anledning til tvivl med hensyn til afgrænsningen mellem borgmesterens funktioner og rådmændenes funktioner.

En række af disse koordinerende funktioner medfører utvivlsomt pligter for borgmesteren. Borgmesteren må således f.eks. kunne ifalde ansvar for mangler ved fordelingen af sager, for mangelfuld økonomisk koordinering, og for fejlagtige oplysninger vedrørende kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold.

Med hensyn til personalet må borgmesteren have det overordnede ansvar for ansættelsesvilkår m.v., medens ansvaret for udarbejdelse af kompetencefordelingsplaner og fornøden instruktion af personalet med hensyn til sagsbehandlingen må tilkomme borgmester og rådmænd hver for deres afdeling.

Borgmesteren har ret til at indbringe enhver sag for magistraten og kan undertiden også antages at have pligt hertil, såfremt han skønner, at en magistratsafdeling er i færd med at ekspedere sagen i strid med lovgivningen eller kommunalbestyrelsens retningslinier eller på et klart utilstrækkeligt grundlag.

2.2.5. Bortset fra Københavns kommune har borgmesteren i henhold til vedtægterne de samme funktioner som andre borgmestre med hensyn til at afgøre *hastesager* og *utvivlsomme sager* på kommunalbestyrelsens vegne. Derimod har borgmesteren ingen ret til at afgøre sager på de enkelte rådmænds vegne. Retten til at afgøre hastesager m.v. må derfor formentlig være begrænset til sager, hvor der foreligger en indstilling fra magistraten. Ligesom i andre kommuner har borgmesteren næppe nogen pligt til at afgøre utvivlsomme sager, medens der i visse tilfælde kan bestå en pligt til at afgøre hastesager, navnlig hvis kommunen ellers risikerer at lide et tab.

2.2.6. Borgmesteren har i henhold til styrelsesvedtægterne den umiddelbare forvaltning af *anliggender*, som ikke er henlagt til nogen *magistratsafdeling*. Ligesom i andre kommuner indebærer denne funktion en pligt for borgmesteren til at behandle de pågældende anliggender, medmindre kommunalbestyrelsen har truffet anden beslutning vedrørende behandlingen af en konkret sag.

2.2.7. Som nævnt i afsnit 2.2.4. har borgmesteren en *indgrebsret*, idet han kan indbringe enhver sag for magistraten. Der er dog ikke fuldstændig parallellitet mellem indgrebsretten i en magistratskommune og i en udvalgstyret kommune.

Borgmesterens indgrebsret er således en ret til at indbringe enhver sag for magistraten, medens der i de øvrige kommuner er tale om en ret til at indbringe sager for kommunalbestyrelsen. I magistratskommunerne kan ethvert medlem af magistraten kræve sagen indbragt for kommunalbestyrelsen, når sagen først er bragt op i magistraten.

Som nævnt i afsnit 2.2.4. kan borgmesteren undertiden være forpligtet til at benytte sin indgrebsret for at hindre ulovligheder, uregelmæssigheder eller beslutninger på et klart utilstrækkeligt grundlag.

2.2.8. Der findes ikke i magistratskommunernes vedtægter en bestemmelse svarende til KSL § 11 om, at borgmesteren skal *meddele*

kommunalbestyrelsen de *oplysninger*, som denne forlanger. Det må imidlertid også uden direkte hjemmel i vedtægterne antages, at borgmesteren kan være forpligtet til efter anmodning eller af egen drift at fremkomme med oplysninger for at holde kommunalbestyrelsen orienteret om spørgsmål, som har dens interesse. Pligten kan dog kun angå borgmesterens ansvarsområde, mens pligten vedrørende de enkelte rådmænds ansvarsområde må påhvile disse, jfr. nedenfor under pkt. 2.3.

2.2.9. Endelig kan en *henvendelse fra et medlem* af kommunalbestyrelsen udløse en handlepligt for borgmesteren. Ved at henlede borgmesterens opmærksomhed på eventuelle ulovligheder eller andre uregelmæssigheder kan medlemmet frigøre sig for et ansvar, og pligten til at foretage videre i sagen overgår til borgmesteren. Hvis det drejer sig om forhold i en magistratsafdeling, som ikke ledes af borgmesteren, må borgmesterens pligt dog i første omgang være begrænset til at lade henvendelsen gå videre til den ansvarlige rådmand, jfr. afsnit 2.2.10.

2.2.10. *Borgmesterens frigørelsesmuligheder.*

Borgmesterens muligheder for at frigøre sig for et ansvar må som udgangspunkt være de samme i magistratskommuner som i andre kommuner, jfr. kapitel III, afsnit 6.3. Borgmesteren har dog ikke tilsvarende beføjelser til at iværksætte undersøgelser vedrørende de magistratsafdelinger, som hører under rådmændene, og borgmesteren kan næppe heller forlange oplysning fra de ansatte om sager, der hører under andre magistratsafdelinger. Borgmesteren må derfor være henvist til at benytte sig af andre frigørelsesmuligheder i disse tilfælde. Hvis borgmesteren bliver bekendt med, at et magistratsmedlem forholder sig passiv eller reagerer helt utilstrækkeligt i anledning af en henvendelse fra et medlem af kommunalbestyrelsen, jfr. afsnit 2.2.9., må borgmesteren formentlig have pligt til at bringe sagen op i magistraten for at blive frigjort for ansvar.

2.3. Borgmesterens og rådmændenes ansvar for deres afdeling.

Som nævnt i indledningen til afsnit 2 har de enkelte magistratsmedlemmer efter KSL § 64, stk. 2, og KBH-lov § 30, ansvaret for den umiddelbare forvaltning af de anliggender, der er henlagt til deres afdeling. Et tilsvarende ansvar påhviler borgmesteren for så vidt angår den afdeling, der forestås af ham.

Magistratsmedlemmerne kan på sædvanlig vis ifalde ansvar for mangelfuld eller manglende varetagelse af de pligter, som deres funktioner medfører. Udvalget har derfor foretaget en afgrænsning af disse funktioner. En nærmere beskrivelse af opgaverne findes i de enkelte magistratskommuners vedtægter.

Ifølge loven og vedtægterne skal magistratsmedlemmerne først og fremmest varetage "den umiddelbare forvaltning" af sagerne. Denne funktion er til en vis grad elastisk, idet kommunalbestyrelsen altid kan gribe ind i sagsekspeditionen, enten ved at fastsætte generelle retningslinier, eller ved at overtage behandlingen af en konkret sag. Men så længe kommunalbestyrelsen ikke griber ind, omfatter den umiddelbare forvaltning alle de dispositioner, som med rimelighed kan siges at ligge inden for afdelingens sagsområde, herunder også en beføjelse til at træffe afgørelse på egen hånd. Den umiddelbare forvaltning må også indebære en pligt til at behandle sagerne og træffe afgørelse i dem inden for de retningslinier, som kommunalbestyrelsen har fastsat.

Borgmesteren og rådmændene har endvidere hver for deres afdeling de opgaver, som "den øverste daglige ledelse" indebærer, idet denne funktion som nævnt i afsnit 2.2.3. er splittet op på de enkelte magistratsmedlemmer. Om indholdet af funktionen i udvalgsstyrede kommuner kan henvises til kapitel III, afsnit 6.2.3.

Herudover er det i vedtægterne præciseret, at magistratsmedlemmerne har følgende opgaver, som til dels er et udslag af den øverste daglige ledelse:

- De skal påse, at sagerne fremmes mest muligt.

- De skal udfærdige fornødne forskrifter for ekspedition af afdelingens sager.
- De skal efter anmodning af magistraten fremkomme med bidrag til forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag samt påse, at de meddelte bevillinger m.v. ikke overskrides. Eventuelle tillægsbevillinger skal forelægges for magistrat og kommunalbestyrelse.
- De har anvisningskompetence.
- De har pligt til at forhandle med en anden afdeling, såfremt de agter at foretage dispositioner, der direkte berører denne afdelings område.

Varetagelsen af disse opgaver er en pligt for den pågældende. Manglende eller mangelfuld varetagelse af pligterne må kunne medføre et ansvar.

Som udgangspunkt kan magistratsmedlemmerne ikke have noget ansvar for, hvad der foregår i de andre afdelinger. Hvis de bliver bekendt med eller får mistanke om, at der foregår uregelmæssigheder i en anden afdeling, eller at afdelingen ikke ekspederer sagerne med fornøden hurtighed, må de dog være berettiget til at rejse spørgsmålet i magistraten, og de må også i mere graverende tilfælde være forpligtet til det, hvis de vil undgå et ansvar for ulovlige undladelser.

På grund af pligternes forskelligartede karakter kan det næppe beskrives generelt, hvad magistratens medlemmer skal foretage sig for at frigøre sig for et eventuelt ansvar. Magistratsmedlemmerne må dog i høj grad kunne benytte sig af samme frigørelsesmuligheder som en borgmester, jfr. kapitel III, afsnit 6.3. Magistratsmedlemmerne kan således udstede instrukser og retningslinier for administrationen og optage forhandling med andre afdelinger, og dette vil ofte være tilstrækkeligt til at løse problemet. I andre tilfælde vil det være nødvendigt at indbringe sagen for magistraten. Hvis medlemmerne ikke har en viden, men kun en mistanke om uregelmæssigheder, kan de undertiden frigøre sig ved at iværksætte nærmere undersøgelser i deres afdeling. De kan i den forbindelse

forlange oplysning af de ansatte i afdelingen om sagerne.

2.4. Magistratens ansvar.

Magistraten består af borgmesteren (i København overborgmesteren), som er formand, og rådmændene (i København borgmestrene).

En række kompetencer, som i andre kommuner tilkommer økonomiudvalget, er ifølge vedtægterne henlagt til magistraten. Det drejer sig navnlig om følgende:

- Udarbejdelse af budgetforslag.
- Udarbejdelse af kasse- og regnskabsregulativ.
- Indseende med kasse- og regnskabsvæsenet.
- Tilsyn med kommunens forvaltning af økonomiske midler og forvaltningen af kommunens kasser.
- Tilsyn med kommunens arkivalier.
- Fastsættelse af regler om løn- og personalsager.
- Fastsættelse af regler om forsikringsforhold.

De enkelte magistratsmedlemmer skal opfylde de pligter, som disse funktioner medfører. De vil derfor kunne ifalde ansvar, såfremt de stemmer for eller undlader at stemme imod ulovlige beslutninger. Et ansvar kan også ifaldes for mangelfuld eller manglende varetagelse af pligterne eller for manglende tilsyn (ulovlige undladelser).

Herudover er visse opgaver i medfør af speciallovgivningen henlagt til magistraten. Det drejer sig navnlig om de sociale anliggender, som i andre kommuner er henlagt til socialudvalgets selvstændige kompetence, jfr. f.eks. bistandslovens § 9, 2. pkt. Da baggrunden for socialudvalgets særstilling på disse områder er ønsket om at opretholde fortrolighed om sagerne, jfr. nærmere i kapitel IX, afsnit 1.1., kan det dog ikke være hensigten, at sådanne sager i magistratskommunerne skal behandles af den samlede magistrat, men de må behandles af det medlem af magistraten, til hvem de sociale anliggen-

der er henlagt. Ansvaret for sagerne må derfor påhvile dette medlem, jfr. afsnit 2.3.

Magistratsmedlemmernes *frigørelsesmuligheder* må som udgangspunkt være de samme som kommunalbestyrelsesmedlemmernes frigørelsesmuligheder i udvalgsstyrede kommuner, jfr. kapitel III, afsnit 3-4. Såfremt der er tale om formodet ulovlige beslutninger, må medlemmerne sørge for at få deres afvigende mening ført til protokols. Borgmesterens opmærksomhed må henledes på formodede ulovlige undladelser, og såfremt borgmesteren ikke reagerer, eller det uregelmæssige forhold vedrører borgmesteren, må sagen bringes op i magistraten. I hvert fald i mere graverende tilfælde må magistratsmedlemmerne være forpligtet til at benytte deres ret til at indbringe en sag for kommunalbestyrelsen, såfremt de ikke opnår et tilfredsstillende resultat af behandlingen i magistraten.

2.5. De faste udvalgs ansvar.

De faste udvalg har ikke del i den umiddelbare forvaltning af sagerne, men de har til opgave at behandle sager, som kommunalbestyrelsen eller magistraten beslutter at henvise til behandling i udvalgene. Derudover fungerer udvalgene i et vist omfang som rådgivende organer for borgmester/rådmand på det pågældende område.

Når en sag er henvist til et udvalg til behandling, påhviler det udvalget at afgive skriftlig betænkning over sagen hurtigst muligt. Udvalgsmedlemmerne må derfor kunne ifalde ansvar, såfremt de ikke afgiver en sådan betænkning. "Betænkningen" kan dog eventuelt bestå i, at udvalget udtaler, at det ikke har bemærkninger til sagen. Udvalgsmedlemmerne må endvidere kunne ifalde ansvar, hvis de giver bevidst forkerte oplysninger i deres betænkning, men herudover kan der næppe blive tale om at pålægge medlemmerne af de faste udvalg noget ansvar.

Et udvalgsmedlem må kunne *frigøre* sig for ansvar for ulovligheder i udvalgets betænkning ved at afgive mindretalsudtalelse. Hvis udvalgets flertal nægter at skrive betænkning, må mindretallet formentlig være

berettiget til på egen hånd at afgive en mindretalsbetænkning for at kunne frigøre sig for et medansvar.

2.6. Ansvar for udvalg til varetagelse af opgaver i henhold til bistandslovens afsnit VIII.

Efter bistandslovens § 126, stk. 1, træffes afgørelser om hjælpeforanstaltninger uden samtykke (dvs. tvangsfjernelse af børn fra hjemmet) af det sociale udvalg. Retskretdens byretsdommer og en af amtsrådet udpeget pædagogisk-psykologisk konsulent deltager dog i mødet uden stemmeret. Dommeren yder ifølge § 126, stk. 2, udvalget vejledning med hensyn til lovens forståelse og anvendelse samt vurdering af foreliggende oplysninger. Dommeren leder forhandlingerne og påser, at sagen er tilstrækkeligt oplyst.

I magistratskommunerne er nedsat særlige udvalg til varetagelse af opgaverne i henhold til bistandslovens afsnit VIII om hjælpeforanstaltninger uden samtykke. Disse udvalg består uden for København af den rådmand, til hvem de sociale anliggender er henlagt, samt fra 3-7 kommunalbestyrelsesmedlemmer. Rådmanden er formand for udvalget. På samme måde som de sociale udvalg, tiltrædes disse udvalg af to sagkyndige uden stemmeret, nemlig en dommer og en person med pædagogisk-psykologisk indsigt.

I Københavns kommune varetages opgaverne i henhold til bistandslovens afsnit VIII af Børne- og Ungdomsnævnet, der består af 5 personer valgt af borgerrepræsentationen af dennes midte. Nævnet tiltrædes endvidere af en person, der opfylder de almindelige betingelser for udnævnelse til dommer, samt af et antal psykologiske konsulenter. Disse sagkyndige, der har samme funktioner som omtalt ovenfor om de sociale udvalg, deltager i nævnets forhandlinger uden stemmeret. De nærmere regler om Børne- og Ungdomsnævnet er fastsat i en vedtægt, der er godkendt af socialministeren efter bistandslovens § 126, stk. 3.

Om ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for udvalg i henhold til bistandslovens afsnit VIII gælder i alt væsentligt det samme, som er beskrevet i kapitel IX

om ansvarsplacering og retlige reaktionsmuligheder over for de sociale udvalg.

Det forhold, at disse særlige udvalg tiltrædes af juridisk og pædagogisk-psykologisk sagkyndige, har i alt fald den betydning, at et medlem ikke kan ifalde den ansvar ved at stemme i overensstemmelse med de sagkyndiges vejledning, medmindre vejledningen er åbenbart urigtig.

Den juridisk sagkyndige har efter bistandslovens § 126, stk. 2, pligt til at påse, at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Den juridisk sagkyndiges udtalelse om at sagen er tilstrækkeligt oplyst, må derfor af medlemmerne kunne tillægges ganske særlig vægt.

Tilsynsmyndigheden kan naturligvis ikke anvende styrelseslovens sanktioner over for de sagkyndige, der som nævnt deltager i udvalgets møder uden stemmeret.

3. Udvalgets overvejelser vedrørende ansvarsplacering i magistratskommuner.

3.1. De enkelte medlemmers ansvar.

Udvalget finder ingen anledning til at foreslå ændringer i ansvarsreglerne for kommunalbestyrelsens enkelte medlemmer, som principielt ikke afviger fra reglerne i andre kommuner. Der kan herom henvises til kapitel III.

3.2. Borgmesterens og rådmændenes ansvar.

Udvalget finder, at afgrænsningen mellem borgmesterens ansvar og rådmændenes ansvar kan give anledning til tvivl. Dette gælder navnlig med hensyn til borgmesterens koordinerende funktioner set i relation til rådmændenes opgaver som ledere af deres magistratsafdelinger. Som generelt udgangspunkt må det antages, at borgmesterfunktionerne i hvert fald med hensyn til den øverste daglige ledelse er opdelt på borgmestre og rådmænd, men en vis samlet koordination fra borgmesterens side må accepteres.

3.3. De øvrige ansvarsregler.

Udvalget finder de øvrige ansvarsregler rime-

lige. Udvalget skal dog pege på muligheden for at gøre ansvarsreglerne og frigørelsesmulighederne mere alment tilgængelige gennem den vejledning, som man har anbefalet udfærdiget, jfr. kapitel III.

4. De retlige reaktionsmuligheder.

4.1. Magistratskommunerne uden for København.

4.1.1. Gældende ret.

Ifølge KSL § 64, stk. 4, kan der i vedtægten for magistratskommunerne træffes bestemmelse om de fravigelser af styrelseslovens indhold, som magistratsordningen gør ønskelig.

Der er i ingen af vedtægterne truffet bestemmelse om fravigelse af § 61. En sådan fravigelse ville næppe heller blive stadfæstet af indenrigsministeren. § 61 finder derfor også anvendelse i magistratskommunerne, og der kan i hovedsagen henvises til, hvad der er anført i kapitel V om § 61.

I magistratskommunerne varetager de enkelte magistratsmedlemmer den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, som i andre kommuner varetages af de stående udvalg, jfr. afsnit 2. En række kompetencer, som i andre kommuner tilkommer økonomiudvalget, er dog henlagt til den samlede magistrat. Som nævnt i kapitel V, afsnit 3, er det efter gældende ret ikke utvivlsomt, at § 61-sanktionerne kan anvendes over for de stående udvalg. Det er ligeledes tvivlsomt, om § 61-sanktionerne kan finde anvendelse over for magistraten og de enkelte magistratsmedlemmer.

Det er også tvivlsomt, om § 61-sanktionerne kan finde anvendelse over for medlemmerne af de faste udvalg. Da de faste udvalg ikke har del i den umiddelbare forvaltning, vil problemet dog sjældent blive aktuelt.

KSL § 66 gælder også i magistratskommunerne. Reglen henviser i stk. 1 udtrykkeligt til "de i § 64, stk. 2, nævnte magistratsmed-

lemmer". Da § 66 også gælder for borgmestre i de udvalgsstyrede kommuner, er reglen gennemgået i kapitel V, afsnit 5, hvortil der kan henvises.

Det må endvidere antages, at tilsynsmyndigheden har tilsvarende muligheder for at anvende andre reaktionsmuligheder over for magistratskommunerne som over for de øvrige kommuner. Der kan herom henvises til kapitel V, afsnit 6. Endelig kan der med hensyn til reglerne om erstatning og straf henvises til kapitel VII. De særlige problemer vedrørende strafansvar for borgmestre og andre magistratsmedlemmer er behandlet i kapitel VII, afsnit 2.2.3. og 2.2.4.

4.1.2. Udvalgets overvejelser.

Udvalget finder, at sanktionsmulighederne over for magistratskommunerne som udgangspunkt bør være de samme som over for andre kommuner. Dette svarer til gældende ret. Udvalgets forslag til ny § 61 bør derfor også omfatte magistratskommunerne. For de udvalgsstyrede kommuners vedkomme foreslår udvalget udtrykkeligt fastslået, at sanktionerne skal kunne finde tilsvarende anvendelse over for økonomiudvalget og de stående udvalg. Overført til magistratskommunerne betyder dette, at det udtrykkeligt bør fastslås, at sanktionerne kan finde tilsvarende anvendelse over for magistraten og dennes medlemmer. Der henvises til udvalgets forslag til ny § 61, stk. 6, i kapitel XII, afsnit 1.1.

Det skal bemærkes, at tilsynsmyndighedens sanktioner kun kan anvendes over for magistratens medlemmer som indehavere af den umiddelbare forvaltningsmyndighed, men derimod ikke til gennemtvangelse af pligter, der påhviler magistratsmedlemmerne som enkeltmedlemmer, navnlig mødepligt og stemmepligt. Her må magistratens medlemmer behandles ligesom de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det betyder, at tilsynsmyndigheden kan afgive en vejledende udtalelse, men ikke anvende sanktioner. Derimod kan der i grove tilfælde af pligttilsidesættelse

blive tale om straf efter udvalgets forslag til ny KSL § 61c.

Udvalget finder ikke, at der er behov for en særlig regel om anvendelse af sanktioner over for medlemmerne af de faste udvalg i magistratskommunerne.

4.2. Københavns kommune.

4.2.1. Gældende ret.

Efter § 48 i den københavnske styrelseslov har indenrigsministeren som tilsynsmyndighed de samme beføjelser over for Københavns kommune, som tilsynsmyndighederne i øvrigt har i medfør af KSL § 61 over for landets øvrige kommuner. Indenrigsministeren kan således anvende annullation, tvangsbøder og erstatningssøgsmål over for borgerrepræsentationen og dennes medlemmer.

Sanktionerne kan også anvendes over for magistraten og dennes medlemmer. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er det nødvendigt i lovteksten udtrykkeligt at angive, at tvangsmidlerne også kan anvendes over for magistratens medlemmer, da lovens § 5 fastslår, at medlemmer af borgerrepræsentationen, der vælges til magistraten, udtræder af borgerrepræsentationen.

En regel svarende til KSL § 66 findes i den københavnske lovs § 53a. Reglen omfatter både borgerrepræsentationens formand og magistratens medlemmer.

Herudover må de almindelige regler om tilsynsmyndighedens ulovbestemte reaktionsmuligheder og om strafansvar og erstatningsansvar finde tilsvarende anvendelse over for Københavns kommune.

4.2.2. Udvalgets overvejelser.

Udvalget finder, at Københavns kommune fortsat bør være sidestillet med landets øvrige kommuner med hensyn til sanktionsmuligheder. Udvalget foreslår derfor, at § 48 i den københavnske styrelseslov ændres i overensstemmelse med de samtidig foreslåede ændringer af KSL § 61. Der henvises til udvalgets forslag i kapitel XII, afsnit 2.1. Det vil fortsat være nødvendigt at nævne magistraten og dennes medlemmer udtrykkeligt i bestemmelsen.

Også den foreslåede lempelsesregel for domstolene i erstatningssager, jfr. kapitel VII, afsnit 1.3., bør gælde for medlemmer af borgerrepræsentationen og magistraten. Der henvises til udvalgets forslag til ny § 48b i kapitel XII, afsnit 2.2. Endelig bør reglerne om straf for medlemmerne af borgerrepræsentationen og af Københavns magistrat for pligttilsidesættelser svare til de regler, der gælder om straf for andre kommunalbestyrelsesmedlemmer. Der kan henvises til kapitel VII, afsnit 2, og til udvalgets forslag til ny § 48c i KBH-loven i kapitel XII, afsnit 2.3.

Udvalget mener ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en udtrykkelig regel om sanktioner over for de faste udvalg i Københavns kommune. En sådan regel er heller ikke foreslået indført i de øvrige magistratskommuner.

Udvalget stiller heller ikke forslag om ændring af den københavnske lovs § 53 a om vægning. Der kan henvises til kapitel V, afsnit 5.4., hvor udvalget tilkendegiver, at man ikke vil foreslå ændringer af den tilsvarende regel i KSL § 66, som er en ny regel, der er indsat i loven i 1980.

Kapitel XII. Udvalgets forslag til lovændringer m.v.

1. Lov om kommunernes styrelse.

1.1. Forslag til ny § 61 og § 61a med bemærkninger.

Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende ændring af § 61 er især behandlet i kapitel V og VI, dog er § 61, stk. 5, behandlet i kapitel III.

§61.

Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden sætte beslutningen ud af kraft, hvis den ikke er bragt til udførelse.

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. 3. Tilsynsmyndigheden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab.

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. Dersom medlemmet indvilliger i at betale beløbet og indbetaler dette inden den fastsatte frist, kan der ikke fremsættes yderligere erstatningskrav mod den pågældende.

Stk. 5. Et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme.

Stk. 6. Bestemmelserne i stk. 1-5 gælder tilsvarende for:

- 1) Økonomiudvalget og dets medlemmer.
- 2) Et stående udvalg og dets medlemmer.
- 3) Det sociale udvalg og dets medlemmer, selvom det drejer sig om anliggender, der efter lovgivningen er henlagt til udvalgets selvstændige afgørelse.
- 4) En magistrat og dens medlemmer.
- 5) Den rådmand, til hvem de sociale anliggender er henlagt, selvom det drejer sig om anliggender, der efter lovgivningen er henlagt til vedkommendes selvstændige afgørelse.
- 6) Et udvalg nedsat af kommunalbestyrelsen i en magistratskommune til at varetage opgaver efter bistandslovens afsnit VII og udvalgets medlemmer.
- 7) Et kommunalt fællesskab, der er omfattet af § 60, og medlemmerne af fællesskabets organer.

Stk. 7. Tilsynsrådenes afgørelser efter stk. 1 kan af kommunalbestyrelsen indbringes for indenrigsministeren. Tilsynsrådenes afgørelser efter stk. 2, 3 og 4 kan af de pågældende medlemmer af kommunalbestyrelsen indbringes for indenrigsministeren.

§61a.

Indenrigsministeren kan anvende de foranstaltninger, der er nævnt i § 61, stk. 1-4 over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser. § 61, stk. 5 finder tilsvarende anvendelse på tilsynsrådets medlemmer.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan pålægge et tilsynsråd at tage en sag op til behandling for at tage stilling til, om foranstaltningerne i § 61 skal finde anvendelse.

Bemærkninger til § 61 og § 61a.

Til § 61

Bestemmelsen fastslår indholdet af legalitets-tilsynet, dvs. spørgsmålet om, hvilke sanktioner tilsynsmyndigheden kan anvende over for ulovligheder i kommunestyret. Efter den nugældende § 61 kan tilsynsmyndigheden anvende annullation og tvangsbøder samt gøre personligt ansvar gældende ved domstolene, dvs. anlægge erstatningssøgsmål. Disse sanktioner er nævnt i forslaget stk. 1-3. I stk. 4 foreslås lovfæstet en lempelsesmulighed for tilsynsmyndigheden i erstatningssager. I stk. 5 foreslås det præciseret, at et medlem ikke kan unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme. Endvidere foreslås det i stk. 6 fastslået, at sanktionerne og stemmepligten finder tilsvarende anvendelse over for økonomiudvalget og de stående udvalg, og i magistratskommuner over for magistraten og dens medlemmer samt over for kommunale fællesskaber. I alle disse relationer er det efter gældende ret usikkert, om tilsynsmyndigheden kan benytte § 61-sanktionerne. Tilsynsmyndighedens sanktioner skal efter forslaget også kunne anvendes, når det sociale udvalg handler inden for sit lovbestemte, selvstændige kompetenceområde. Efter stk. 7 foreslås der tillagt de medlemmer, der rammes af tilsynsrådets afgørelser om sanktionsanvendelse, ret til at indbringe afgørelsen for indenrigsministeren.

Der gælder en række fælles betingelser for anvendelse af sanktionerne i § 61. For det første er det en betingelse, at kommunalbestyrelsens adfærd har været i strid med lovgivningen. Udtrykket lovgivningen må forstås som gældende ret i almindelighed, dvs. både skreven og uskreven ret, herunder især retsgrundsætninger som f.eks. lighedsgrundsætningen. Ordet lovgivningen må dog i én henseende forstås indskrænkende, idet det antages i teori og praksis, at tilsynsmyndighedens sanktioner ikke kan anvendes til gennemtvungelse af krav, der grunder sig på privatretlige forpligtelser, f.eks. betaling for leverancer til kommunen, hvis gennemtvun-

gelse forudsætter, at tilsynsmyndigheden skal tage stilling til kravet. Det samme gælder ved uoverensstemmelser mellem en kommunalbestyrelse og dennes ansatte.

Det er yderligere en betingelse, at der foreligger den fornødne klarhed, dvs. at der ikke er rimelig tvivl om, at lovgivningen er tilside-sat. Klarhedskriteriet har længe været anerkendt i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis.

Det har i tidligere teori været hævdet, at sanktionerne efter § 61 kun kan benyttes, hvis borgeren ikke har mulighed for at anfægte en kommunal beslutning ved sagsanlæg. Det må imidlertid i dag anses for anerkendt i teori og praksis, at tilsynsmyndigheden også skal varetage den enkelte borgers interesse i en lovlig forvaltning.

Tilsynsmyndigheden vurderer, hvilken reaktion der vil være nødvendig i den konkrete situation. Tilsynsmyndigheden er således normalt ikke forpligtet til at anvende sanktionerne i stk. 1-4, hvis en ulovlighed kan afhjælpes ved mindre indgribende reaktioner, jfr. at der over alt benyttes ordet "kan".

I den gældende § 61 er det ud over de udtrykkeligt opregnede sanktioner nævnt, at tilsynsmyndigheden kan anvende de "nødvendige foranstaltninger". Det er uklart, hvilke beføjelser der omfattes af dette udtryk. Det antages generelt, at tilsynsmyndigheder også uden udtrykkelig lovhjemmel kan afgive vejledende udtalelser og fremkomme med henstillinger og anmodninger. Herudover kan de kommunale tilsynsmyndigheder hjemvise sager i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har en handlepligt. Tilsynsmyndighederne kan også benytte (konstaterende) pålæg i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke overholder sine forpligtelser efter lovgivningen. Både hjemvisning og konstaterende pålæg må imidlertid anses for beføjelser uden selvstændige retsvirkninger, som alene skaber et klarere retsgrundlag for senere at kunne anvende § 61-sanktionerne. En udtrykkelig lovfæstelse forekommer derfor ikke påkrævet.

Da der ikke foreslås tillagt tilsynsmyndighederne yderligere sanktionsmuligheder,

foreslås udtrykket "de nødvendige foranstaltninger" fjernet fra lovteksten.

Til de enkelte stykker bemærkes følgende:

Efter *stk. 1* kan tilsynsmyndigheden *annullere* en kommunalbestyrelsesbeslutning, der strider mod lovgivningen. Om forståelsen af udtrykket lovgivning henvises til de generelle bemærkninger ovenfor. Det er yderligere en betingelse, at beslutningen endnu ikke er bragt til udførelse. Denne betingelse var udtrykkeligt anført i lovteksten i de oprindelige kommunale styrelseslove fra 1867/68. Da der har været rejst tvivl om spørgsmålet, foreslås betingelsen genoptaget i teksten.

En beslutning er bragt til udførelse, når den har fået retsvirkninger udadtil, typisk ved at adressaten har fået meddelelse om beslutningen fra et kompetent organ. Hvis en beslutning kun delvis er bragt til udførelse, kan annullation anvendes over for den del, der endnu ikke er udført.

Stk. 2. Medens annullation kun kan anvendes over for ulovlige beslutninger, er hovedområdet for *tvangsbøder* de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ulovligt undlader at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre. Om forståelsen af udtrykket lovgivningen henvises til de generelle bemærkninger. Tvangsbøder pålægges det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem. Tvangsbøderne skal ikke rettes mod samtlige medlemmer, men kun mod de medlemmer, som er ansvarlige for den ulovlige beslutning eller undladelse. Om ansvar for medlemmer, der undlader at stemme, henvises til *stk. 5*. Tvangsbøder kan kun anvendes til gennemtvungelse af pligter, der påhviler kommunalbestyrelsen, men ikke til at gennemtvunge pligter, som påhviler det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, f.eks. mødepligt og tavshedspligt.

Der findes ingen samlet oversigt over de nærmere regler om tvangsbøder efter § 61, herunder om deres størrelse, inddrivelse og eventuelle eftergivelse. Indenrigsministeriet agter i samarbejde med justitsministeriet at udarbejde en vejledning herom.

Tilsynsmyndigheden kan også søge en bestemt adfærd gennemtvunget ved at anlægge

et anerkendelsessøgsmål ved domstolene. En udtrykkelig lovfæstelse af denne ret er ikke nødvendig.

Efter *stk. 3* kan tilsynsmyndigheden anlægge en *erstatningssag* ved domstolene mod de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for, at kommunen er påført et tab. Om ansvar for medlemmer, der undlader at stemme, henvises til *stk. 5*. Det må afgøres ud fra dansk rets almindelige erstatningsretlige regler, om der er det fornødne ansvarsgrundlag. Det betyder, at der skal foreligge en uforvarlig adfærd (beslutning eller undladelse), som kan tilregnes det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem som forsætlig eller uagtsom, og der skal som en forudselig følge heraf være opstået et tab for kommunen. Der vil dog ofte foreligge en række momenter, der kan gøre det rimeligt at lade ansvaret nedsætte eller bortfalde. For disse tilfælde foreslås dels indført en lempelsesmulighed for tilsynsmyndigheden i *stk. 4*, dels en lempelsesmulighed for domstolene i forslaget til ny § 61b.

Det skal tilføjes, at der ikke findes nogen almindelig lov om ansvarsgrundlaget i dansk ret, og at det af justitsministeriet i folketingsåret 1983/84 fremsatte forslag til erstatningslov ikke indeholder regler om ansvarsgrundlaget.

Søgsmålskompetencen tilkommer tilsynsmyndigheden. Borgerne har ingen søgsmålskompetence. Kommunalbestyrelsen vil normalt selv kunne anlægge en erstatningssag. Hvis kommunalbestyrelsen har anlagt sag, er der intet behov for, at også tilsynsmyndigheden anlægger sag. Når tilsynsmyndigheden har fremsat "tilbud" om at frafalde sagsanlæg mod indbetaling af et beløb til kommunen, og dette "tilbud" er accepteret, så kan hverken kommunalbestyrelsen eller tilsynsmyndigheden anlægge sag, jfr. *stk. 4*, sidste pkt.

Stk. 4 indeholder udtrykkelig hjemmel for tilsynsmyndigheden til at frafalde anlæg af erstatningssag mod, at det pågældende medlem indbetaler erstatningsbeløbet til kommunen. Der foreslås endvidere indført en *lempelsesadgang* for tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden

digheden nok finder, at et erstatningsansvar bør gøres gældende, men hvor fuldt erstatningsansvar ville virke urimeligt, navnlig fordi det ville være økonomisk meget tyngende, og/eller fordi den udviste skyld kun har været ringe. En sådan lempelsesmulighed har i enkelte tilfælde været anvendt i praksis. Det har vist sig, at tilsynsmyndigheden i sådanne tilfælde ikke har ønsket at kræve det fulde tab erstattet og derfor ikke har anlagt erstatningssag. Den nye bestemmelse vil formentlig medføre, at ansvar hyppigere vil blive gjort gældende i praksis. Det er dog fortsat en betingelse, at der er lidt et tab. Tilsynsmyndigheden skal således ikke kunne kræve et beløb betalt som straf. Det vil imidlertid undertiden være muligt at gøre strafansvar gældende ved domstolene efter det samtidigt fremsatte forslag til ny § 61c uafhængigt af, om der er lidt et tab. Der kan eventuelt også blive tale om strafansvar mod kommunen som kollektiv enhed efter speciallovgivningen. Der henvises herom til bemærkningerne til § 61c. Ved fastsættelsen af det beløb, der skal indbetales, kan tilsynsmyndigheden ud over de nævnte momenter - den udviste skyld og skadens størrelse - tage hensyn til "omstændighederne i øvrigt". Det indebærer, at tilsynsmyndigheden bl.a. kan afpasse og eventuelt graduere beløbet under hensyntagen til, at ansvarsgrundlaget kan være forskelligt for f.eks. borgmesteren og de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer. Typisk vil der dog nok blive tale om, at samtlige ansvarlige medlemmer skal betale et beløb af samme størrelse. Der skal efter forslaget ikke være tale om solidarisk ansvar for de ansvarlige medlemmer. Tilsynsmyndigheden må derfor fastsætte et beløb for hvert enkelt medlem.

Det medlem, som accepterer at betale det af tilsynsmyndigheden fastsatte beløb til kommunen, må have sikkerhed for, at erstatningssøgsmål ikke herefter kan rejses mod ham. Det foreslås derfor at udelukke både tilsynsmyndighed og kommunalbestyrelsen fra at anlægge erstatningssag, når medlemmet har indvilliget i at betale. Det følger af forholdets natur, at tilsynsmyndig-

heden må fastsætte en forholdsvis kort frist, inden for hvilken tilsynsmyndighedens "tilbud" skal accepteres. Hvis medlemmet ikke indvilliger i at betale inden for den fastsatte frist eller undlader at indbetale beløbet inden for den fastsatte frist, anlægger tilsynsmyndigheden sag. Tilsynsmyndigheden må i øvrigt i særlige tilfælde være berettiget til at forlænge acceptfristen og fristen for indbetaling, hvor fristoverskridelsen er undskyldelig.

I stk. 5 præciseres det, at medlemmerne ikke kan unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme. Det har hidtil givet anledning til tvivl, om medlemmer, der undlader at stemme, er medansvarlige, men det vil være tilfældet efter den foreslåede regel. Om et medlem kan pådrage sig et ansvar ved at undlade at stemme må afhænge af de konkrete omstændigheder, herunder af afstemningstemats formulering. Hvis der er stillet forslag om en beslutning, som kommunalbestyrelsen har pligt til at træffe, skal medlemmerne stemme for denne beslutnings vedtagelse. Et medlem har ligeledes pligt til at stemme mod en beslutning, som han ved eller burde vide er ulovlig. Reglen gør kun op med de tilstedeværende medlemmers forhold. Medlemmer, der er udeblevet, eller som har forladt mødet uden lovligt forfald, vil dog efter omstændighederne kunne rammes af sanktioner efter § 61, hvis det undtagelsesvis kan bevises, at de er udeblevet eller har forladt mødet med det formål at undgå at deltage i afstemningen. Hvis der er tale om grov eller gentagen tilsidesættelse af mødepligten, kan der efter omstændighederne blive tale om at gøre et strafansvar gældende efter det samtidigt fremsatte forslag til ny § 61c, hvortil der kan henvises.

I stk. 6 slås det fast, at sanktionerne i stk. 1-4 også kan finde anvendelse over for *økonomiudvalget* og *de stående udvalg*s beslutninger og undladelser. Dette har hidtil været tvivlsomt, men behovet for at få retstilstanden afklaret er blevet større, efterhånden som flere sager afgøres af udvalgene. Tilsynsmyndigheden må dog altid rette henvendelse til kommunalbestyrelsen, bortset fra de

tilfælde, hvor der er tale om sager inden for det sociale udvalgs selvstændige kompetenceområde. Reglen får derfor navnlig betydning, hvis kommunalbestyrelsen ikke griber ind over for udvalgets beslutning eller undladelse.

Sanktionerne skal efter forslaget tillige kunne anvendes over for *magistraten* og dermed over for magistratens enkelte medlemmer, som i magistratskommunerne varetager den umiddelbare forvaltning, der i andre kommuner varetages af økonomiudvalget og de stående udvalg. Om magistratsordningen kan nærmere henvises til § 64. § 61-sanktionerne kan dog kun anvendes over for magistratsmedlemmer som indehavere af kompetencen til at varetage den umiddelbare forvaltning, men ikke over for medlemmernes eventuelle tilsidesættelse af deres personlige pligter. Grove pligttilsidesættelser vil imidlertid efter omstændighederne kunne straffes efter forslaget til ny § 61c.

De kommunale tilsynsmyndigheder har hidtil ikke kunnet anvende sanktioner over for *det sociale udvalg*, når udvalget handler inden for sit lovbestemte selvstændige kompetenceområde (f.eks. i henhold til bistandslovens § 9). I disse sager - som udgør en meget stor del af udvalgets arbejdsopgaver - kan udvalgets afgørelser ikke indbringes for kommunalbestyrelsen. Hvis det sociale udvalgs afgørelse er endelig, kan heller ikke de sociale ankemyndigheder eller de sociale tilsynsmyndigheder gribe ind over for eventuelle ulovligheder. Da det forekommer utilfredsstillende, at der findes et væsentligt område, hvor ulovligheder ikke kan rammes af andre sanktioner end straf, foreslås de kommunale tilsynsmyndigheders kompetence udvidet.

I magistratskommunerne varetages den umiddelbare forvaltning af de sociale opgaver af vedkommende rådmænd, bortset fra foranstaltninger i henhold til bistandslovens afsnit VIII om hjælpeforanstaltninger uden samtykke. Disse foranstaltninger varetages af særlige udvalg nedsat af kommunalbestyrelsen med vedkommende rådmænd som for-

mand og fra 3-7 kommunalbestyrelsesmedlemmer som medlemmer. Udvalgene tiltrædes af juridisk og pædagogisk-psykologisk sagkyndige, der deltager uden stemmeret.

De her nævnte udvalg omfattes også af forslagens stk. 6. Det følger af forholdets natur, at de sagkyndige, der deltager uden stemmeret, ikke kan underkastes sanktioner efter forslagens stk. 2-4, ligesom forslagens stk. 5 naturligvis ikke kan påberåbes over for disse personer.

Sanktionerne kan også anvendes over for borgmesterens afgørelser af hastesager og utvivlsomme sager i henhold til § 31, stk. 1. Da disse sager afgøres på kommunalbestyrelsens vegne, kan de behandles ligesom andre kommunalbestyrelsesafgørelser, og en særlig regel om sanktioner over for borgmesteren er ikke nødvendig.

Hvis der undtagelsesvis nedsættes et udvalg i henhold til KSL § 17, stk. 4, med administrerende opgaver under økonomiudvalgets eller vedkommende stående udvalgs område, skal § 17, stk. 4-udvalget nedsættes under det pågældende udvalg. § 17, stk. 4-udvalg omfattes således indirekte af § 61.

Efter ordlyden af den nugældende § 61 kan sanktionerne kun anvendes over for kommunalbestyrelsen. Der er imidlertid tilsvarende behov for at kunne anvende sanktioner i de tilfælde, hvor en kommunal opgave løses af flere kommuner i fællesskab, og hvor ansvaret for den ulovlige beslutning eller undladelse derfor må påhvile det kommunale fællesskabs styrende organ eller dets medlemmer. Det foreslås derfor udtrykkeligt fastslået, at foranstaltningerne i henhold til § 61 kan anvendes over for *kommunale fællesskaber*. Reglen gælder kun for fællesskaber, der er omfattet af styrelseslovens § 60. I tilfælde, hvor et fællesskabs deltagere er undergivet forskellige tilsynsmyndigheder, må tilsynsmyndighederne koordinere sanktionsanvendelsen, da fællesskabet og de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke skal kunne rammes af dobbeltsanktioner.

Stk. 7. Efter gældende ret kan kun kommunalbestyrelsens flertal indbringe et til-

synsråds afgørelser for indenrigsministeren med den virkning, at ministeren får fuld prøvelsesret i henhold til styrelseslovens § 47, stk. 3. Efter forslaget sondres der med hensyn til *ankeadgangen* mellem tilsynsrådets afgørelser efter stk. 1 og efter stk. 2, 3 og 4. Annullation efter stk. 1 retter sig mod kommunalbestyrelsens beslutning, og ankeadgangen er derfor tillagt kommunalbestyrelsen. Et tilsynsråds afgørelse om tvangsbøder, erstatningssøgsmål eller indbetaling af et beløb til kommunen i henhold til stk. 2, 3 og 4, rettes derimod mod det enkelte medlem, og det forekommer derfor rimeligt, at ethvert medlem, som rammes af den pågældende sanktion, får mulighed for at få prøvet afgørelsen af indenrigsministeren uafhængigt af, om flertallet ønsker en sådan prøvelse. En sådan ankeadgang vil formentlig kunne virke procesbesparende.

Den foreslåede regel gør op med ankeadgangen med hensyn til anvendelse af sanktioner efter § 61, dvs. at der ikke samtidig kan ankes efter § 47, stk. 3, der herefter alene vedrører anke i forbindelse med tilsynsmyndighedens hensigtsmæssighedstilsyn. Hvis spørgsmålet om indbetaling af et beløb til kommunen er indbragt for indenrigsministeren, kan ministeren ændre beløbets størrelse, men kan også beslutte at anlægge erstatningssag, f.eks. hvis betingelserne for at lempes erstatningsansvaret efter ministerens opfattelse ikke skønnes at være opfyldt.

I tilfælde af klage til indenrigsministeren må det forventes, at tilsynsrådet sætter indbetalingen i bero for de medlemmer, som ikke deltager i anken til ministeren. Hvis ministerens prøvelse fører til en lempelse af boden, må det forventes, at tilsynsrådet vil overveje en ændring af sin afgørelse for de resterende medlemmers vedkommende. En ændring bør i hvert fald gennemføres, hvis der er tale om samme ansvarsgrundlag for alle medlemmer. Hvis ministerens prøvelse fører til en skærpelse af boden, er tilsynsrådet dog afskåret fra at skærpe boden for de medlemmer, som har akcepteret tilsynsrådets afgørelse om bod.

Til § 61a.

Stk. 1 om indenrigsministerens beføjelser over for tilsynsrådernes ulovligheder svarer til den nugældende § 61, stk. 3.

I *stk. 2* foreslås det, at indenrigsministeren får beføjelse til at pålægge et tilsynsråd at tage en sag op til behandling. Forslaget skal ses på baggrund af, at det efter gældende ret kan være utilfredsstillende, at indenrigsministeren kun kan give generelle forskrifter for tilsynsrådernes virksomhed, men ikke kan tage noget initiativ med henblik på konkrete sagers behandling i rådene. Beføjelsen indebærer ingen ret for indenrigsministeren til at gribe ind over for tilsynsrådets beslutninger i sagen, medmindre der foreligger en ulovlighed, jfr. stk. 1.

1.2. Forslag til ny § 61b med bemærkninger.

Udvalgets overvejelser og forslag til § 61b er behandlet i kapitel VII, afsnit 1.3.

§61b.

Hvis et kommunalbestyrelsesmedlem under en erstatningssag findes erstatningsansvarlig for et tab, som den pågældende under udførelse 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.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, hvis et tilsynsrådsmedlem under en erstatningssag findes erstatningsansvarlig for et tab, som den pågældende under udførelse af sit hverv har påført staten.

Bemærkninger til § 61b.

Efter § 61b foreslås domstolene tillagt en lempelsesmulighed i de tilfælde, hvor der under en erstatningssag anlagt i henhold til § 61, stk. 3, fastslås erstatningspligt. De kriterier, der kan bevirke en nedsættelse eller bortfald af erstatningen, er de samme, som tilsynsmyndigheden kan lægge vægt på ved anvendelse af lempelsesmuligheden i henhold til § 61, stk. 4. Der kan herom henvises til bemærkningerne til § 61, stk. 3 og 4.

Bestemmelsen medfører, at der fortsat består en lempelsesmulighed i tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem ikke har ønsket at acceptere en afgørelse fra tilsynsmyndigheden efter § 61, stk. 4, eller indenrigsministerens afgørelse, dersom spørgsmålet har været indbragt for denne, jfr. § 61, stk. 7.

I stk. 2 foreslås en tilsvarende lempelsesmulighed over for medlemmer af tilsynsrådet i tilfælde, hvor indenrigsministeren har anlagt erstatningssag.

1.3. Forslag til ny § 61c med bemærkninger. Udvalgets overvejelser og forslag til ny § 61c er behandlet i kapitel VII, afsnit 2.2.4.

§ 61c.

Et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde.

Stk. 2. Påtale efter stk. 1 kan kun ske efter tilsynsmyndighedens begæring. Et tilsynsråds afgørelse herom kan ikke indbringes for indenrigsministeren.

Stk. 3. Sager om overtrædelse af stk. 1 behandles som statsadvokatsager.

Bemærkninger til § 61c.

Der foreslås indført en regel om strafansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer, der gør sig skyldige i grov tilsidesættelse af deres pligter. Dette må ses på baggrund af, at der i visse tilfælde ikke er nogen sanktionsmuligheder efter gældende ret. Det drejer sig om tilfælde, hvor en beslutning er udført og ikke kan ændres. Annullation og tvangsbøder kan derfor ikke benyttes, og hvis beslutningen ikke har medført noget tab for kommunen, kan det heller ikke komme på tale at anlægge erstatningssag. Her er både den gældende og den foreslåede ny § 61 uanvendelig. Reglerne i straffelovens §§ 156 og 157 om straf for pligtforsømmelser i offentlig tjeneste eller hverv kan heller ikke finde anvendelse, da bestemmelserne udtrykkeligt undtager hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.

En sådan ufuldstændighed i sanktionsbe-

stemmelserne er af præventive grunde ikke acceptabel, hvis det drejer sig om grovere tilfælde af pligttilsidesættelse.

Reglen er foreslået placeret i den kommunale styrelseslov i sammenhæng med de øvrige regler om sanktioner over for kommunalbestyrelsesmedlemmers ulovlige og uforsvarlige adfærd. Placeringen i styrelsesloven skal også ses på baggrund af, at påtaleretten ønskes begrænset til tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden begærer påtale rejst.

Det forudsættes ved gennemførelsen af denne bestemmelse og den tilsvarende bestemmelse, der er foreslået som en ny § 48b i lov om Københavns kommunes styrelse, at der hermed udtømmende er gjort op med strafansvaret for borgmestres og magistratsmedlemmers m.v. tilsidesættelse af pligter, herunder tjenesteforsømmelser, således at straf ikke vil kunne idømmes efter straffelovens §§ 156 og 157, hvilket i øvrigt efter gældende ret må anses for tvivlsomt.

Den foreslåede strafbestemmelse i § 61c omfatter kommunalbestyrelsesmedlemmers pligttilsidesættelse både i forbindelse med bygherre- og driftsherrevirksomhed m.v. og i forbindelse med myndighedsudøvelse.

Som supplement til det personlige strafansvar skal nævnes de regler, som findes i speciallovgivningen om bødeansvar for kollektive enheder. I betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret er peget på, hvordan sådanne regler i fremtiden kan formuleres klarere, således at de utvivlsomt omfatter kommuner i de tilfælde, hvor det skønnes ønskeligt eller påkrævet. Selv om disse regler ikke rammer det enkelte medlem, må de alligevel antages at have en præventiv virkning. Reglerne i speciallovgivningen omfatter dog kun tilfælde, hvor kommuner optræder som bygherre eller driftsherre m.v.

Til stk. 1.

Det strafbare gerningsindhold beskrives som grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører. Udtrykket "tilsidesættelse" omfatter både aktiv handling og tilfælde af pligtforsømmelser og skødesløs-

hed, dvs. tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem har tilsidesat eller undladt at opfylde en handlepligt. Medlemmernes pligter i henseende til at føre tilsyn og kontrol med den kommunale forvaltning er dog ikke særligt vidtgående, og der vil derfor formentlig kun i sjældne tilfælde blive tale om "grov tilsidesættelse". Medlemmernes selvstændige undersøgelsespligter er heller ikke vidtgående. Hvis der foreligger en redegørelse fra forvaltningen, må medlemmerne normalt kunne lægge denne til grund for deres stillingtagen, medmindre det er oplagt, at redegørelsen er forkert eller mangelfuld. Medlemmerne ifalder normalt ikke ansvar ved at gå mod en indstilling fra forvaltningen, men et ansvar kan blive aktuelt, hvis de indså eller klart burde have indset, at de herved overtræder lovgivningen. Det medfører normalt heller ikke noget ansvar at træffe beslutning, uden at der foreligger en redegørelse eller en indstilling, men et ansvar kan komme på tale, hvis det er klart, at sagen er utilstrækkeligt oplyst. Om medlemmernes pligter, ansvar for pligtforsømmelser og frigørelsesmuligheder kan henvises til betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, især kapitel III, afsnit 2-5.

Udover de pligter, som påhviler medlemmerne som medlemmer af kommunalbestyrelsen og dens udvalg, omfatter bestemmelsen tillige de pligter, som er pålagt det enkelte medlem i medfør af § 17, stk. 5, dvs. navnlig pligter, der følger af hverv som medlem af kommissioner, bestyrelser og lignende.

Den foreslåede regel omfatter også de særlige pligter, som påhviler borgmesteren og andre magistratsmedlemmer, jfr. ordene "pligter, som den pågældendes hverv medfører". Også hvervet som medlem af eller formand for et udvalg kan medføre særlige pligter.

Om borgmesterens og udvalgsformandens særlige pligter kan henvises til den tidligere omtalte betænkning, kapitel III, afsnit 6 og 7. Om magistratsmedlemmernes pligter kan henvises til kapitel XI.

Efter bestemmelsen er der udtømmende

gjort op med strafansvaret for borgmestre og magistratsmedlemmer.

Den foreslåede regel er naturligvis ikke til hinder for, at der kan straffes efter bestemmelser med andet gerningsindhold, f.eks. straffelovens § 152 om tavshedspligt.

Et medlems tilsidesættelse af sine pligter skal ifølge bestemmelsen være grov. Sådanne overtrædelser vil i almindelighed være forsætlige eller groft uagtsomme, men der er i princippet ikke noget til hinder for, at de også kan begås ved simpel uagtsomhed. Dette vil dog formentlig kun foreligge i rene undtagelsestilfælde.

Strafferammen er fastsat til bøde. Denne strafferamme, hvor bøden kan gradueres efter grovheden, og hvor der ikke er noget maksimum for bødens størrelse, skønnes at have tilstrækkelig præventiv virkning. Det må herved tages i betragtning, at der også kan blive tale om valghedsfortabelse efter den kommunale valglov. Der forekommer derfor ikke at være behov for at kunne idømme frihedsstraf.

Til stk. 2.

Det forslås, at påtale kun kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring for at undgå grundløse, tvivlsomme eller bagatelagte anmeldelser, herunder anmeldelser indgivet for at genere politiske modstandere. Anledningen til at tilsynsmyndigheden begærer påtale rejst, kan være en henvendelse fra en borger eller et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer, men sagen kan også tages op af tilsynsmyndigheden af egen drift.

Et tilsynsråds afgørelse om at begære påtale rejst kan ikke indbringes for indenrigsministeren. Af hensyn til det medlem, der kunne blive omfattet af påtalen, kan heller ikke tilsynsrådets beslutning om at undlade at begære tiltale rejst indbringes for indenrigsministeren. Tilsynsrådets medlemmer har mulighed for at henskyde afgørelsen til indenrigsministeren efter § 50, stk. 2.

Til stk. 3.

Da straffjemlen alene tager sigte på grove forseelser, foreslås det, at sagerne behandles som statsadvokatsager. Herved tilgodeses til-

lige hensynet til at opnå en mere ensartet praksis i de formentlig ret få tilfælde, hvor påtale vil blive rejst.

1.4. Andre forslag vedrørende den kommunale styrelseslov.

Udvalget har i kapitel III, afsnit 3, foreslået at optage reglen i NSV § 7 om tilførsel af afvigende mening til beslutningsprotokollen i styrelsesloven, f.eks. i § 20, stk. 2, efter 2. pkt.

Herudover har udvalget i kapitel III, afsnit 3 og 4, foreslået, at der udarbejdes en *vejledning* om kommunalbestyrelsesmedlemmernes pligter, ansvar og frigørelsesmuligheder.

I kapitel V, afsnit 6, er foreslået udarbejdet en *vejledning* om samspillet mellem de kommunale tilsynsmyndigheder og ressortmyndighederne.

2. Lov om Københavns kommunes styrelse.

2.1. Forslag til ny § 48 med bemærkninger.

Udvalgets forslag til ændringer i den københavnske styrelseslov svarer til de fremsatte forslag vedrørende den kommunale styrelseslov med de ændringer, som den særlige københavnske styrelsesordning nødvendiggør. Vedrørende udvalgets overvejelser kan henvises til kapitlerne V, VI, VII og XI.

§48.

Har borgerrepræsentationen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan indenrigsministeren sætte beslutningen ud af kraft, hvis den ikke er bragt til udførelse.

Stk. 2. Undlader borgerrepræsentationen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan indenrigsministeren pålægge de medlemmer af borgerrepræsentationen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.

Stk. 3. Indenrigsministeren kan anlægge erstatningssag mod et medlem af borgerrepræsentationen, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab.

Stk. 4. Indenrigsministeren 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. Dersom medlemmet indvilliger i at betale beløbet og indbetaler dette inden den fastsatte frist, kan der ikke fremsættes yderligere erstatningskrav mod den pågældende.

Stk. 5. Et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme.

Stk. 6. Bestemmelserne i stk. 1-5 gælder tilsvarende for:

- 1) Magistraten og dens medlemmer.
- 2) Den borgmester, til hvem de sociale anliggender er henlagt, selvom det drejer sig om anliggender, der efter lovgivningen er henlagt til vedkommendes selvstændige afgørelse.
- 3) Det udvalg (Børne- og ungdomsnævnet) som borgerrepræsentationen nedsætter til at varetage opgaver efter bistandslovens afsnit VIII, og udvalgets medlemmer.

Bemærkninger til ny § 48.

Bestemmelsen svarer til det samtidig fremsatte forslag til § 61 i den kommunale styrelseslov.

Da § 5 fastslår, at medlemmer af borgerrepræsentationen, der vælges til magistraten, udtræder af borgerrepræsentationen, er det nødvendigt i lovteksten at angive, at sanktionerne samt lempelsen af erstatningsansvaret også kan anvendes over for magistraten og dermed over for dennes medlemmer.

I henhold til bistandslovens § 126, stk. 3, har socialministeren godkendt en vedtægt for Københavns Børne- og Ungdomsnævn. Nævnet har til opgave at varetage opgaverne i henhold til bistandslovens afsnit VIII om hjælpeforanstaltninger uden samtykke. Nævnet, der nedsættes af borgerrepræsentationen, består af 5 medlemmer af borgerrepræsentationen. Nævnet udpeger selv sin formand og næstformand. I nævnets møder deltager endvidere uden stemmeret en juri-

disk sagkyndig samt nogle psykologiske konsulenter. Det følger af forholdets natur, at disse sagkyndige ikke kan underkastes sanktioner efter forslagens stk. 2-4, ligesom forslagens stk. 5 naturligvis ikke kan påberåbes over for disse personer.

2.2. Forslag til ny § 48a med bemærkninger.

§48a.

Hvis et medlem af borgerrepræsentationen eller af magistraten under en erstatningssag findes erstatningsansvarlig for et tab, som den pågældende under udførelse 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.

Bemærkninger til ny § 48a.

Bestemmelsen svarer til det samtidig fremsatte forslag til § 61b i den kommunale styrelseslov.

Om nødvendigheden af udtrykkeligt at nævne magistratens medlemmer i lovteksten henvises til bemærkningerne til forslaget til ny § 48.

2.3. Forslag til ny § 48b med bemærkninger.

§48b.

Et medlem af borgerrepræsentationen eller af magistraten, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde.

Stk. 2. Påtale efter stk. 1 kan kun ske efter indenrigsministerens begæring.

Stk. 3. Sager om overtrædelse af stk. 1 behandles som statsadvokatsager.

Bemærkninger til ny § 48b.

Bestemmelsen svarer til det samtidig fremsatte forslag til ny § 61c i den kommunale styrelseslov. Vedrørende nødvendigheden af selvstændig omtale af magistratens medlemmer henvises til bemærkningerne til ny § 48.

3. Lov om et hovedstadsråd.

Forslag til ændring af § 13 med bemærkninger.

I § 13 ændres "og § 61, stk. 1 og 2" til: "§ 61, stk. 1-5, § 61b, stk. 1, og § 61c".

Bemærkninger til ændringen af § 13.

Forslaget er en konsekvens af det samtidigt fremsatte forslag til ændring af § 61 og til ny §§ 61b og 61c i den kommunale styrelseslov. Der henvises til bemærkningerne til disse bestemmelser.

4. Speciallovgivningen.

4.1. Regler om bødeansvar for kommuner og kommunale fællesskaber som bygherrer og driftsherrer m.v.

I kapitel IV, afsnit 3, anbefaler udvalget, at der i speciallovgivningen tages udtrykkelig stilling til, om kommuner skal kunne ifalde ansvar, og at de relevante lovregler i givet fald ændres ved førstkommande lejlighed. Udvalget peger på følgende mulige løsning:

Nuværende formulering:

Eksempel 1. Miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 3: "For overtrædelse, der begås af aktieselskaber, andelsselskaber eller lignende, kan der pålægges selskabet som sådant bødeansvar".

Eksempel 2. Byggelovens § 30, stk. 5: "Er overtrædelsen begået af et aktieselskab, anpartsselskab, andelsselskab eller lignende, kan der pålægges virksomheden som sådan bødeansvar".

Tilsvarende regler findes f.eks. i vandforsyningslovens § 84, stk. 3, og kildeskattelovens § 77.

Forslag:

Som nyt pkt. i de pågældende lovregler tilføjes:

"Er overtrædelsen begået af en kommune eller et kommunalt fællesskab, der er omfattet af § 60 i lov om kommunernes styrelse,

kan der pålægges kommunen eller det kommunale fællesskab bødeansvar".

Ordene "eller lignende" i første punktum skal ikke udgå, da der kan findes andre privatretlige selskabsformer end de udtrykkeligt nævnte, som også skal kunne ifalde bødeansvar.

I *bemærkningerne* til en sådan lovændring bør det nævnes, at det i praksis er antaget i nogle landsretsdomme, at kommuner er omfattet af ordene "eller lignende", og kommunerne er derfor idømt bøder med hjemmel i reglen om bødeansvar for privatretlige kollektive enheder. Det må imidlertid anbefales at nævne kommuner udtrykkeligt for at have en klar strafhjemmel, da kommuner ikke uden videre kan sidestilles med privatretlige enheder. Strafansvaret bør også gælde for kommunale fællesskaber, der er omfattet af § 60 i lov om kommunernes styrelse.

Strafansvaret bør kun omfatte kommuner og kommunale fællesskaber i deres egenskab af bygherre/driftsherre/arbejdsgiver, dvs. tilfælde hvor kommunen/fællesskabet handler på lige fod med private. Det må derfor sikres, at dette fremgår tilstrækkeligt tydeligt af den pågældende lovgivning.

4.2. Bistandsloven.

Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende bistandsloven er behandlet i kapitel VII, afsnit 2.3.2.

Bistandslovens § 22 forslås ophævet.

I *bemærkningerne* anføres, at reglen må anses for overflødig efter indførelsen af et generelt strafansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer i henhold til KSL § 61c.

Den historiske baggrund for den kommunale styrelseslovs § 61 og den københavnske styrelseslovs § 48.

Som nævnt i kapitel III, afsnit 2, har udvalget har ved sin gennemgang af § 61 fundet, at lovreglens ord på visse punkter giver anledning til tvivl. Endvidere har man konstateret, at der i de teoretiske fremstillinger og i praksis indlægges visse begrænsninger og betingelser for bestemmelsens anvendelse, som ikke kan læses direkte ud af ordlyden, men som støttes på bestemmelsens forarbejder. Udvalget har derfor fundet det relevant at foretage en gennemgang af forarbejderne til de tidligere og den nugældende kommunale styrelseslov for at undersøge, om der af lovenes forarbejder kan udledes fortolkningsbidrag vedrørende reglens rækkevidde.

1. Lovreglerne og bemærkningerne til lovforslagene m.v.

1.1. Landkommunalloven af 1867 og Købstadkommunalloven af 1868.

Udvalget har fundet det rigtigst at føre undersøgelserne tilbage til de første kommunale love efter grundloven af 1849, idet grundloven bestemte, at kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender skulle ordnes ved lov.

Sanktionsregler, som ligner den nugældende KSL § 61, findes allerede i disse tidlige kommunale love: Lov om Landkommunernes Styrelse m.v. af 6. juli 1867 (LKL) og Lov om Købstadkommunernes Styrelse m.v. af 26. maj 1868 (KKL). Sanktionsreglerne var dog ikke helt enslydende over for de 3 typer af kommuner, som landet var inddelt i dengang: sognekommunerne, amtskommunerne og købstadkommunerne. Sognekommunernes og amtskommunernes forhold blev fastlagt i LKL, mens reglerne om købstadkommunerne indeholdes i KKL. Københavns kommune havde også dengang sin

egen styrelseslov: Lov om Bestyrelsen af Københavns Kommunale Anliggender af 4. marts 1857.

Beføjelsen til at *annullere* kommunalbestyrelsens beslutning kunne anvendes over for alle typer kommuner. Reglerne herom havde følgende ordlyd:

LKL § 33: "Kommer amtmanden ved de indsendte overslag og regnskaber eller på anden måde til kundskab om, at en tagen beslutning overskrider den sognerådet tilkomme myndighed eller i anden henseende er stridende mod lovgivningen, eller at den går ud på at træffe en for kommunen fordærlig foranstaltning eller at nægte opfyldelsen af en kommunen påhvilende pligt, kan han, ved skrivelse til sognerådets formand, midlertidigt sætte beslutningen ud af kraft, for så vidt den endnu ikke er udført, hvorefter han snarest muligt gør indberetning derom til indenrigsministeren, som da afgør sagen. En genpart af indberetningen tilstilles samtidigt sognerådet."

LKL § 51, stk. 3: "Finder amtmanden, at amtsrådet har taget en beslutning, som overskrider dets myndighed, eller i anden henseende er stridende mod lovgivningen, eller at den går ud på at træffe en for amtskommunen fordærlig foranstaltning, eller at nægte opfyldelsen af en samme påhvilende pligt, skal han ved sin erklæring til forhandlingsprotokollen midlertidigt sætte beslutningen ud af kraft, hvorefter han snarest muligt gør indberetning herom til indenrigsministeren, der da afgør sagen. En genpart af indberetningen tilstilles amtsrådet."

KKL § 12: "Finder borgmesteren, at en tagen beslutning overskrider den byrådet tilkomme myndighed eller i andre henseender er stridende mod lovgivningen, eller at den går ud på at træffe en for kommunen

fordærlig foranstaltning, eller at nægte opfyldelsen af en kommunen påhvilende pligt, kan han ved sin erklæring til forhandlingsbogen midlertidigt sætte beslutningen ud af kraft. Herom gør han snarest muligt indberetning til indenrigsministeren, der da afgør sagen. En genpart af indberetningen tilstilles samtidigt byrådet."

Det skal bemærkes, at borgmesteren indtil 1919 var kongeligt udnævnt. Det faldt på den baggrund naturligt at lade borgmesteren have annullationsbeføjelsen i første instans, ligesom den kongeligt udnævnte amtmænd kunne sætte sognerådets beslutninger midlertidigt ud af kraft.

Også andre af § 61-beføjelserne genfindes i de gamle kommunale love, nemlig *de nødvendige foranstaltninger* og *det personlige ansvar*. Reglerne herom er formuleret således:

LKL § 47, 2. pkt.: "Finder amtsrådet, at sognerådet har foretaget ulovhjemlede udgifter eller nægtet at udrede udgifter, som det er pligtigt at afholde, eller undladt at udføre nogen anden foranstaltning, hvortil det er forpligtet, eller i andre måder har overskredet sin myndighed, træffer det de i den anledning nødvendige foranstaltninger og kan i fornødent fald ved domstolene gøre personligt ansvar gældende mod de pågældende medlemmer af sognerådet."

LKL § 55, 2. pkt.: "Kommer indenrigsministeren ved regnskabs gennemsyn eller på anden måde til kundskab om, at amtsrådet har foretaget ulovhjemlede udgifter eller nægtet at afholde udgifter, som lovligt påhviler amtskommunen, eller i andre måder overskredet sin myndighed, træffer ministeren i den anledning de nødvendige foranstaltninger og kan, i fornødent fald ved domstolene, gøre personligt ansvar gældende mod dem af amtsrådets medlemmer, der har deltaget i de pågældende beslutninger."

KKL § 34, 2. pkt.: "Kommer ministeren ved regnskabs gennemsyn eller på anden måde til kundskab om, at byrådet har foretaget ulovhjemlede udgifter eller nægtet at afholde udgifter, som lovligt påhviler købstadskommunen, eller i anden måde overskredet

sin myndighed, træffer ministeren i den anledning de nødvendige foranstaltninger og kan, i fornødent fald ved domstolene, gøre personligt ansvar gældende mod dem af byrådets medlemmer, der har deltaget i de pågældende beslutninger."

Derimod findes der ingen udtrykkelige regler om *tvangsbøder* i de kommunale love fra 1867-68. I det oprindelige udkast til landkommunalloven var det i § 14 bestemt, at: "Skulde noget sogneforstanderskab (senere ændret til sogneråd) vægre sig ved at lade kommunen overtage en udgift, som lovligt påhviler den, eller ved at udføre nogen anden foranstaltning, hvortil den lovligt er forpligtet, kan amtsrådet pålægge og på anordnet måde lade inddrive dagmulkt hos sogneforstanderskabets medlemmer eller det flertal af dem, der måtte have deltaget i den pågældende beslutning, indtil denne forandres". Herudover kunne amtsrådet gøre personligt ansvar gældende mod sogneforstanderskabets medlemmer. I den tilsvarende bestemmelse i udkastet til LKL om indenrigsministeriets beføjelser over for amtsrådet (§ 25) var der derimod ingen mulighed for at anvende tvangsbøder, men alene en adgang til, at ministeriet kunne pålægge amtsrådet at omgøre ulovlige beslutninger samt gøre personligt ansvar gældende mod medlemmerne. I lovmotiverne (Rigsdagstidende, 1866-67, tillæg A, spalte 807 ff) omtales det, at man har overvejet at give indenrigsministeriet ret til at opløse sogneforstanderskabet, men man har dog ikke villet gribe til dette middel, og har i stedet foretrukket bestemmelsen om mulkt, idet en klækkelig mulkt formentlig må anses for tilstrækkelig til at bringe forstanderskabet til at overtage de forpligtelser, der påhviler kommunen (sp. 813). Om beføjelserne over for amtsrådet udtales bl.a. (sp. 816-17): "Da det imidlertid må antages, at de mænd, hvoraf amtsrådet sammensættes, i reglen ville være udrustet med en betydelig større indsigt og dygtighed, end de kommunale repræsentanter i sognekommunerne, har man ikke anset det for fornødent for rådets vedkommende at foreskrive anvendelse af bøder for at tvinge dette til at lade amts-

kommunen overtage de udgifter og udføre de foranstaltninger, som lovligt påhviler denne." Bestemmelsen om dagmulkt og motiverne hertil blev kritiseret skarpt fra flere sider under 1. behandlingen i folketinget, og allerede i udvalgsbetænkningen mellem 1. og 2. behandling blev der stillet forslag om, at adgangen til dagmulkt skulle udgå. Samtidig foresloges det dog udtrykkeligt anført, at amtsrådet skulle føre et almindeligt tilsyn med, at sognekommunerne overholdt lovgivningen (betænkning afgivet af folketingets udvalg den 27. februar 1867, nr. 73, ny § 51, Rigsdagstidende 1866-67, tillæg B, spalte 566). Bestemmelsen om dagmulkt udgik ved folketingets afstemning om lovforslaget. Til gengæld vedtog landstinget, at der efter sanktionsbestemmelserne skulle kunne anvendes de nødvendige foranstaltninger både over for amtsråd og sogneråd.

1.2. Borgmesterloven af 1919.

Ved lov nr. 112 af 1. marts 1919 om ændring i og tillæg til lov om købstadkommunernes styrelse (den såkaldte "borgmesterlov") fik byrådene ret til selv at vælge deres formand. Ved borgmesterlovens § 10 ændredes den hidtidige § 12 i købstadkommunalloven, der herefter fik følgende formulering:

"Såfremt en af byrådet tagen beslutning overskrider den byrådet tilkommende myndighed eller i anden henseende er stridende mod lovgivningen eller går ud på at nægte opfyldelsen af en kommunen påhvilende pligt, kan indenrigsministeren inden 6 uger efter beslutningens vedtagelse ved skrivelse til byrådets formand sætte beslutningen ud af kraft. Forinden afgørelse i så henseende træffes af ministeren, skal der gives byrådet lejlighed til at udtale sig i sagen. Under sagens behandling kan ministeren midlertidigt sætte den omtvistede byrådsbeslutning i bero."

Mens det tidligere havde været naturligt at lade den kongeligt udnævnte borgmester have beføjelsen til i første omgang at sætte en ulovlig beslutning ud af kraft, måtte beføjelsen overgå til en anden instans, når borgmesteren blev byrådsvalgt. Som det kan ses,

ændredes reglen samtidig på andre punkter, men hverken lovmotiverne eller forhandlingerne i folketing og landsting indeholder fortolkningsbidrag.

1.3. De kommunale love fra 1933.

I lov nr. 87 af 25. marts 1933 om Købstadkommunernes Styrelse og lov nr. 88 af 25. marts 1933 om Landkommunernes Styrelse blev sondringen mellem købstadkommuner, amtskommuner og sognekommuner opretholdt. Tilsynet med sognekommunerne blev nu udelukkende varetaget af amtsrådet, mens indenrigsministeriet varetog tilsynet med amtskommuner og købstadkommuner.

Om *annullation* indeholder lovene følgende bestemmelser:

KKL § 14: "Såfremt en af byrådet tagen beslutning overskrider den byrådet tilkommende myndighed eller i andre henseender er stridende mod lovgivningen eller går ud på at nægte opfyldelsen af en kommunen påhvilende pligt, kan indenrigsministeren inden 6 uger efter beslutningens vedtagelse ved skrivelse til byrådets formand sætte beslutningen ud af kraft. Forinden afgørelse i så henseende træffes af ministeren, skal der gives byrådet lejlighed til at udtale sig i sagen. Under sagens behandling kan ministeren midlertidigt sætte den omtvistede byrådsbeslutning i bero."

LKL § 31, stk. 2: "Kommer amtsrådet ved gennemsyn af de indsendte overslag og regnskaber eller på anden måde til kundskab om, at en af et sogneråd tagen beslutning overskrider sognerådets myndighed eller i anden henseende er stridende imod lovgivningen, eller at den går ud på at nægte opfyldelsen af en kommunen påhvilende pligt, kan amtsrådet ved skrivelse til sognerådets formand sætte beslutningen ud af kraft."

LKL § 32, stk. 1: "Kommer indenrigsministeren ved regnskabs gennemsyn eller på anden måde til kundskab om, at en af amtsrådet tagen beslutning overskrider amtsrådets myndighed eller i anden henseende er stridende imod lovgivningen, eller at den går ud på at nægte opfyldelsen af en samme påhvilende pligt, kan ministeren ved skrivelse

til amtsrådets formand sætte beslutningen ud af kraft."

Som anført i motiverne svarer KKL § 14 ganske til borgmesterlovens § 10. I motiverne til LKL anføres, at bestemmelsen i § 31, 2. stk. svarer til § 33 i landkommunalloven af 1867, idet man dog har foreslået, at den myndighed, som i denne lov var tillagt amtmanden til at sætte ulovlige sognerådsbeslutninger ud af kraft, skulle overgå til amtsrådet. Vedrørende § 32 anføres, at man foreslår, at reglerne om indenrigsministerens tilsyn med og myndighed over for amtsrådet formuleres således, at indenrigsministerens stilling over for amtsrådene bliver en lignende som amtsrådets stilling over for sognerådene.

Bestemmelserne om *de nødvendige foranstaltninger* og om *personligt ansvar* er i 1933-lovene formuleret således:

KKL § 30, 2. pkt.: "Kommer ministeren ved regnskabets gennemsyn eller på anden måde til kundskab om, at byrådet har foretaget ulovhjemlede udgifter eller nægtet at afholde udgifter, som lovligt påhviler købstadskommunen, eller undladt at udføre nogen anden foranstaltning, hvortil det er forpligtet, eller i anden måde overskredet sin myndighed, træffer ministeren de i den anledning nødvendige foranstaltninger og kan, i fornødent fald ved domstolene, gøre personligt ansvar gældende mod dem af byrådets medlemmer, der har deltaget i de pågældende beslutninger."

LKL § 31, stk. 3: "Finder amtsrådet, at sognerådet har afholdt ulovhjemlede udgifter eller nægtet at udrede udgifter, som det er pligtigt at afholde, eller undladt at udføre nogen anden foranstaltning, hvortil det er forpligtet, eller i andre måder har overskredet sin myndighed, træffer det de i den anledning nødvendige foranstaltninger - derunder eventuelt bestemmelser om dagbøder - og kan i fornødent fald ved domstolene gøre personligt ansvar gældende mod dem af sognerådets medlemmer, som har deltaget i de pågældende beslutninger."

LKL § 32, stk. 2 indeholder en ganske enslydende bestemmelse om indenrigsministerens beføjelser over for amtsrådet.

Uanset motivernes udtalelse om, at reglerne er uændrede, er der dog visse forskelle. Den mest markante er, at dagbøder nu nævnes udtrykkeligt i LKL. Endvidere er det i annullationsreglerne ikke længere bestemt, at en for kommunen fordærlig foranstaltning kan sættes ud af kraft. Det nævnes ej heller udtrykkeligt, at beslutningen kun kan sættes ud af kraft, for så vidt den endnu ikke er udført. I 1867-loven havde amtmanden pligt til at indberette til indenrigsministeriet, såfremt han midlertidigt havde sat en beslutning ud af kraft, og den endelige afgørelse blev herefter truffet af indenrigsministeriet. Nu træffes beslutningen om annulation endeligt af amtsrådet. Motiverne nævner alene, at kompetencen er overført fra amtmanden til amtsrådet.

1.4. Kommunallovskommissionens betænkning.

I betænkning nr. 420/1966 om kommuner og kommunestyre afgivet af kommunallovskommissionen har man især interesseret sig for tilsynets organisation, mens tilsynets indhold kun omtales kort på side 161. Det hedder her, at "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 gennemførelse af dispositioner, der er egnet til at skade samfundet som helhed eller kommunen selv.

Disse hensyn, der har ligget bag udformningen af de enkelte lovregler, har bevirket, at tilsynsmyndigheden er sikret ret til at foretage dels en almindelig kontrol med lovligheden af kommunalforvaltningen i dens enkelte faser, dels en speciel kontrol med visse af kommunalbestyrelsens beslutninger, særlig af økonomisk karakter. Den almindelige legalitetskontrol med kommunalforvaltningen er bl.a. også indført for at beskytte borgerne 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.

Omfanget af tilsynets virksomhed er nærmere fastlagt i lovene, og det er en almindelig

anerkendt grundsætning, at tilsynsmyndigheden ikke kan overskride de grænser for dens myndighed, der fremgår af lovgivningen eller af de retsfor skrifter, der er udstedt med hjemmel i lovene.

Med hensyn til de materielle tilsynsreglers fremtidige indhold må man finde det rigtigt, at kommunerne gives en noget friere stilling i forhold til tilsynsmyndigheden, end tilfældet er i dag. Der bør samtidig foretages en ajourføring og modernisering af reglerne på grundlag af de erfaringer, der er gjort under den gældende lovgivning."

Kommissionen nævner både legalitetstilsynet og hensigtsmæssighedstilsynet. Den friere stilling, der omtales, vedrører hensigtsmæssighedstilsynet og har således ikke betydning for fortolkning af § 61. Kommissionen foreslog følgende formulering af § 61, stk. 1 og 2 (s. 208):

"Finder tilsynsmyndigheden, at en af en kommunalbestyrelse truffet beslutning er stridende mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden ved skrivelse til kommunalbestyrelsens formand sætte beslutningen ud af kraft. Under sagens behandling kan tilsynsmyndigheden midlertidigt suspendere den omtvistede kommunalbestyrelsesbeslutning.

Stk. 2. Har en kommunalbestyrelse undladt at udføre nogen foranstaltning, hvortil den er forpligtet i henhold til lovgivningen, eller på anden måde handlet i strid med lovgivningen, træffer tilsynsmyndigheden de i denne anledning nødvendige foranstaltninger - derunder eventuelt bestemmelse om dagbøder - og kan i fornødent fald ved domstolene gøre personligt ansvar gældende mod de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som har deltaget i beslutningen."

Kommissionens forslag blev fremsat uændret, idet dog ordet dagbøder blev ændret til tvangsbøder.

Kommissionens bemærkninger til § 61 (side 241-42) blev også uændret overført til lovforslaget, jfr. pkt. 1.5.

1.5. KSL 1968.

Lovforslaget blev første gang fremsat i folketinget den 26. maj 1966 (Folketingstidende

1965-66, tillæg A, spalte 2525 ff). Forslaget blev genfremsat flere gange, inden folketinget nåede at færdigbehandle det. § 61 var ved genfremsættelserne uændret, men i folketingsudvalgets betænkning af 25. april 1968 (Folketingstidende 1967-68, tillæg B, spalte 275) blev der stillet et ændringsforslag til § 61, hvorved bestemmelsen fik sin nuværende formulering. I betænkningen hedder det, at ændringerne er af redaktionel karakter.

Der var ikke nogen debat om bestemmelsen under folketingets forhandlinger i 1966-68.

I bemærkningerne fremhæves det, at tilsynsmyndighedens beføjelser kan anvendes i tilfælde, hvor en kommune handler i strid med sine offentlige funktioner.

Videre hedder det, at reglen om adgangen til at annullere en kommunalbestyrelses beslutning "svarer i det hele til de nugældende regler i købstadkommunallovens § 14 og landkommunallovens §§ 31 og 32. Reglen er dog noget enklere formuleret, men finder som hidtil kun anvendelse over for ulovlige beslutninger, og ikke over for blot uhensigtsmæssige beslutninger. KKL's regel om, at annullationen skal gennemføres inden 6 uger efter beslutningens vedtagelse er ikke opretholdt i lovforslaget, og det er fundet overflødigt i loven at angive, at kommunalbestyrelsen skal have lejlighed til at udtale sig, inden der træffes afgørelse i sagen. Virkningen af annullationen er alene, at beslutningen betragtes som ikke truffet, men tilsynsmyndigheden har ingen mulighed for at sætte en anden beslutning i stedet for den annullerede. Er den ulovlige beslutning udført, må man benytte sig af et af de øvrige tvangsmidler."

Reglen i § 61, stk. 2 om tvangsbøder og personligt ansvar svarer ifølge bemærkningerne til reglerne i KKL § 30 og LKL §§ 31, stk. 3, og 32, stk. 2. Videre udtales, at "anvendelsen af tvangsbøder er dog ikke omtalt i KKL, men det har altid været antaget, at sådanne bøder kunne pålægges byrådene. Det er i overensstemmelse med de hidtidige regler en forudsætning for anvendelsen af den pågældende bestemmelse, at kommunalbestyrelsen har handlet i strid med bestemmelser

af offentlig interesse indeholdt i en formel lov.

Tvangsbøder kan kun anvendes i tilfælde, hvor der ikke er rimelig tvivl om, at den foranstaltning, der skal fremtvinges, påhviler kommunen og er hjemlet i loven. Er den fornødne klarhed ikke til stede, må tilsynsmyndigheden være henvist til at anlægge sag mod kommunalbestyrelsen ved domstolene.

Der er ikke i bestemmelsen - lige så lidt som i de ældre bestemmelser - hjemlet adgang til at pålægge enkelte medlemmer af en kommunalbestyrelse tvangsbøder for at undlade at opfylde en forpligtelse, der påhviler vedkommende i henhold til kommunallovgivningen. Omvendt kan tvangsbøder ikke nødvendigvis pålægges samtlige medlemmer af kommunalbestyrelsen, idet formålet er at fremtvinge opfyldelsen af en forpligtelse, og det vil derfor være meningsløst at anvende tvangsbøder over for medlemmer, der i et møde har stemt for, at forpligtelsen bør opfyldes."

Om *det personlige ansvar* udtales:

"I tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har udvist forsømmelse eller skødesløshed i forbindelse med udførelsen af dens hverv og ved denne adfærd har påført kommunen et tab, har tilsynsmyndigheden mulighed for at gennemføre et erstatningssøgsmål ved domstolene. Man har ikke fundet det rimeligt i loven at give tilsynsmyndigheden hjemmel til på egen hånd at fastsætte et erstatningstilsvær for kommunalbestyrelsens medlemmer."

1.6. Den københavnske styrelseslov.

Lov om Bestyrelsen af Københavns Kommunale Anliggender af 4. marts 1857 § 4, stk. 1, lyder således:

"Finder han (Overpræsidenten), at en af den samlede kommunalbestyrelse eller af borgerrepræsentationen eller af magistraten eller af en borgmester eller en på eget ansvar handlende rådmand tagen beslutning overskrider den den pågældende tilkommende myndighed eller i anden henseende er stridende mod lovgivningen, eller at den går ud på at træffe en fordærlig foranstaltning el-

ler at nægte opfyldelsen af en kommunen påhvilende pligt, så skal han derimod gøre skriftlig indsigelse, og sagen skal da af vedkommende tages under fornyet overvejelse. Opnås da ikke overensstemmelse, skal han erklære beslutningen midlertidig sat ud af kraft og gøre indberetning til vedkommende minister. Af denne indberetning meddeler han samtidig en genpart til den, som har taget beslutningen. Ministeren afgør da sagen under sit ansvar."

Denne regel svarer i hovedtræk til annullationsbestemmelserne i LKL og KKL 1867-68.

I bemærkningerne til § 4 hedder det, at der så sjældent som muligt bør være anledning til indgriben fra overpræsidenten, "men at den, hvor den ikke kan undgås, også må være virksom. At afgørelsen til sidst må være hos regeringen, er anerkendt fra alle sider."

Der findes ingen regler om de nødvendige foranstaltninger, om tvangsbøder eller om personligt ansvar 1857-loven.

I *Anordning angående kommunalbestyrelsen i København af 1. januar 1840*, der blev opretholdt ved 1857-loven, i det omfang den ikke stred imod loven, findes imidlertid følgende bestemmelse i § 39, sidste punktum:

"Dog, dersom der er spørgsmål om ansvar for selve magistraten eller anden autoritet, der i en eller anden forretningsgren træder i magistratens sted, eller endog for den samlede af magistraten og borgerrepræsentanterne bestående kommunalbestyrelse, bør sagen, når det af vedkommende forlanges, henvises til afgørelse ved domstolene."

Det er i denne regel forudsat, at også medlemmer af kommunalbestyrelsen i København kunne pådrage sig et personligt ansvar. Der siges dog intet om, at ansvaret kan eller skal gøres gældende af indenrigsministeriet som tilsynsmyndighed, men dette er senere antaget i teori og praksis (se f.eks. Poul Andersen, side 669-670).

Den københavnske styrelseslov blev ændret i 1917, 1919 og 1938. Ændringerne i 1917 og 1919 vedrørte ikke sanktionsregien.

/ *lov nr. 75 af 18. marts 1938* om forandringer i og tillæg til lov om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender af 4.

marts 1857 m.m. bestemmes i § 6, stk. 1, 3. og 4. punktum: "Finder han (= overborgmesteren), at en beslutning, der er taget af en borgmester eller af en på eget ansvar handlende rådmand, overskrider den myndighed, som tilkommer den pågældende, eller er stridende mod lovgivningen eller går ud på at træffe en efter hans formening for kommunen skadelig foranstaltning eller at nægte opfyldelsen af en kommunen påhvilende pligt, skal han gøre indsigelse derimod, og beslutningen stilles derved midlertidigt i bero. Overborgmesteren kan, hvis enighed ikke opnås ved forhandling mellem ham og vedkommende magistratsmedlem, lade sagen afgøre ved afstemning i magistraten og kan, hvis han herefter finder anledning dertil, forelægge den for borgerrepræsentationen til endelig afgørelse."

§ 9, stk. 3, lyder således: "Finder overpræsidenten, at en af kommunalbestyrelsen tagen beslutning overskrider den kommunalbestyrelsen tilkommende myndighed eller i andre henseender er stridende mod lovgivningen eller går ud på at nægte opfyldelsen af en kommunen påhvilende pligt, skal han uopholdelig indberette sagen til indenrigsministeren, som derpå, efter at kommunalbestyrelsen har haft lejlighed til at udtale sig, afgør, hvorvidt beslutningen skal ophæves. Under sagens behandling kan ministeren midlertidigt stille den pågældende beslutning i bero. Af overpræsidentens fornævnte indberetning skal en genpart tilstilles kommunalbestyrelsen."

I bemærkningerne til § 9, stk. 3, henvises til "reglen i KKL § 14, hvorefter indenrigsministeren i ganske tilsvarende tilfælde kan sætte en af et byråd truffet beslutning ud af kraft." Reglen erstatter 1857-lovens § 4, der samtidig ophævedes.

Der er således efter 1938-loven fortsat kun regler om annulation i den københavnske lov,,

I bemærkningerne til § 48 i *forslag til lov om Københavns kommunes styrelse*, fremsat i folketingsåret 1976-77, udtales, at "bestemmelsen svarer til § 61 i den kommunale styrelseslov. Efter de gældende regler er der ik-

ke mulighed for at pålægge borgerrepræsentationens eller magistratens medlemmer tvangsbøder. Det er imidlertid fundet rimeligt at skabe hjemmel for, at Københavns kommune for så vidt angår tvangsmidler til hævdelse af kommunalforvaltningens lovlig-hed sidestilles med landets øvrige kommuner og amtskommuner."

1.7. Frederiksberg kommune.

Midlertidig Lov angående Frederiksberg Sogns økonomiske Bestyrelse af 29. december 1857 svarede i hovedsagen til 1857-loven for København. Frederiksberg blev derfor først senere - med de fornødne lempelser - omfattet af KKL (1868).

2. Udvalgets analyse og vurdering af forarbejderne til § 61 og de tilsvarende regler i de tidligere love.

Der benyttes i dette afsnit samme systematik som ved gennemgangen af den nugældende § 61 i kapitel V, afsnit 3.

2.1. Vedrørende betingelserne for at anvende sanktioner.

2.2.1. Ulovlighed.

I bemærkningerne til 1968 KSL § 61, stk. 1, anføres, at reglen om annulation som hidtil kun finder anvendelse over for *ulovlige* beslutninger og ikke over for blot u hensigtsmæssige beslutninger. Ordlyden af § 61 svarer hertil.

I de ældre kommunale love er anført en del eksempler på, hvordan en beslutning typisk kunne stride mod lovgivningen, f.eks. at den går ud på at nægte opfyldelsen af en pligt, som påhviler kommunen, eller den overskrider kommunalbestyrelsens myndighed (kompetence), men det tilføjes dog, at annulation også kan anvendes, hvis beslutningen i anden henseende er stridende mod lovgivningen. Tilsvarende nævnes som betingelse for at gøre personligt ansvar gældende og træffe de nødvendige foranstaltninger, at kommunalbestyrelsen har afholdt ulovhjemlede udgifter eller nægtet at afholde udgifter,

som lovligt påhviler kommunen eller på anden måde overskredet sin myndighed.

I LKL 1867 og KKL 1868 nævnes dog herudover, at annullation kan anvendes over for en beslutning, der går ud på at træffe "en for kommunen fordærlig foranstaltning". Udtrykket blev drøftet indgående under folketingets 2. behandling i 1867 af KKL. Nogle medlemmer ønskede udtrykket fjernet fra loven, fordi de fandt det uklart og enten overflødigt eller i strid med tendensen i retning af større kommunalt selvstyre, idet det kunne indebære mulighed for annullation af en uheldig, kostbar eller mindre hensigtsmæssig foranstaltning. Til forsvar for udtrykket anførte indenrigsministeren, at det svarede til reglerne i de tidligere love og i landkommunalloven samt den københavnske styrelseslov, og at bestemmelsen således var indarbejdet, uden at det havde givet anledning til klage, at bestemmelsen forekom ret uskyldig, og endelig at det var reelt velbegrundet, at staten kunne gribe ind over for fordærlige foranstaltninger.

Under folketingets 2. behandling i 1868 af KKL blev det nævnt (sp. 5495), at ministeren kunne afgøre *ved sit skøn*, om en foranstaltning måtte siges at være fordærlig for kommunen.

Det må på baggrund af debatten antages, at der efter 1867-68 lovene var en adgang til at gribe ind ikke blot over for ulovligheder, men også i et vist videregående omfang, hvis en foranstaltning kunne betegnes som fordærlig.

Udtrykket genfindes imidlertid ikke i 1933-lovene. Selv om der ikke er fortolkningsbidrag i forarbejderne, tør det vel herefter anses for utvivlsomt, at tilsynsmyndigheden kun kan gribe ind over for ulovligheder - bortset fra de udtrykkeligt opregnede tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden skal godkende en beslutning, og hvor godkendelse kan nægtes, både hvis beslutningen er ulovlig, og hvis den forekommer uhensigtsmæssig ("fordærlig").

Vedrørende forståelsen af udtrykket "*lovgivning*" anføres i bemærkningerne til KSL 1968 § 61, stk. 2, at tvangsbøder i overens-

stemmelse med de hidtidige regler kun kan anvendes, når kommunalbestyrelsen har handlet i strid med bestemmelser i en formel lov. Begrebet "formel lov" stammer formentlig fra en enkelt ældre juridisk forfatter (Ernst Andersen, side 184). Udtrykket "lovgivning" ses ikke i øvrigt at have været gjort til genstand for fortolkning i den ældre lovgivning og forarbejderne hertil. Indenrigsministeriets opfattelse, hvorefter udtrykket også omfatter uskreven ret, når det drejer sig om annullation, må derfor anses for baseret på den praksis, der har udviklet sig med hensyn til bestemmelsens anvendelsesområde, og nu også Højesterets dom i Frilund-Jacobsen-sagen (U 1981, 637 H).

Uanset bemærkningerne til 1968-loven forekommer det rigtigt at lade udtrykket lovgivning omfatte såvel skreven som uskreven ret. Der kan henvises til kapitel V, afsnit 4.1.1.

2.1.2. Klarhed.

I bemærkningerne til KSL 1968 § 61 anføres udtrykkeligt, at tvangsbøder kun kan anvendes i tilfælde, hvor der ikke er rimelig tvivl om, at den foranstaltning, der skal fremtvinges, påhviler kommunen og er hjemlet i loven. Er den fornødne klarhed ikke til stede, må tilsynsmyndigheden være henvist til at anlægge sag mod kommunalbestyrelsen ved domstolene.

Klarhedskriteriet ses ikke i øvrigt at have været formuleret så skarpt i den tidligere lovgivning og dennes motiver. Det blev dog anført under folketingsbehandlingen både af LKL 1867 og KKL 1868, at kommunalbestyrelserne i tilfælde af uenighed om lovfortolkning måtte have mulighed for at gå til domstolene, idet domstolene og ikke ministeren måtte have den endelige afgørelse, når ministeriets retsopfattelse blev bestridt fra kommunal side.

Folketingets ombudsmand har i forbindelse med en konkret sag (F.O.B. 1977, s. 242 ff) udtalt, at der efter hans opfattelse ikke er holdepunkter for klarhedskriteriet i forarbejderne til § 61, stk. 1, om annullation. Det er dog et spørgsmål, om ombudsmandens

henvisning til forarbejderne til stk. 1 kan være afgørende, idet indenrigsministeriet i sin praksis før den nugældende styrelseslov også krævede klarhed for at anvende annullationsbeføjelsen, og denne praksis har været kendt ved behandlingen af forslaget til styrelsesloven af 1968. Indenrigsministeriet har derfor formentlig anset det for en selvfølge, at den hidtidige praksis ville blive fortsat uændret, når lovreglen ikke blev ændret på dette punkt. Når ministeriet i bemærkningerne til 1968-loven specielt uddybede betingelserne for at anvende tvangsbøder, skyldes det formentlig, at den tidligere købstadkommunallov ikke udtrykkeligt nævnte muligheden for at pålægge tvangsbøder, og ikke, som antaget af ombudsmanden, at klarhedskriteriet kun skulle gælde for tvangsbødernes vedkommende.

Selv om støtten i forarbejderne således ikke er stærk, forekommer udvalgets opfattelse med hensyn til klarhedskriteriet fortsat velbegrunderet, jfr. kapitel V, afsnit 4.1.2.

2.1.3. *Bevistvivl*

Spørgsmålet ses ikke berørt i forarbejderne til § 61 eller de tilsvarende bestemmelser i de ældre love.

2.1.4. *Privatretlige krav*

I bemærkningerne til KSL 1968 anføres, at beføjelserne i § 61 kan anvendes, når en kommune handler i strid med sine »offentlige funktioner«. Specielt om tvangsbøder anføres, at disse i overensstemmelse med de hidtidige regler kun kan anvendes, hvis kommunalbestyrelsen har handlet i strid med bestemmelser af »offentlig interesse«.

Under 2. behandlingen i folketinget i 1868 af KKL 1868 blev det fremført, at indenrigsministeren ikke kunne afgøre sagen, når det drejede sig om privatretlige kontrakter, idet strid om privatretlige forhold måtte afgøres af domstolene, som efter grundloven havde kompetencen til at bedømme spørgsmål om øvrigheds myndighedens grænser. Der var stillet ændringsforslag til loven, hvorefter dette udtrykkeligt skulle fremgå af lovbestemmelsen, men da den daværende inden-

rigsminister bekræftede, at ethvert kontraktsspørgsmål ville blive henvist til domstolene, blev ændringsforslaget trukket tilbage. (Rigsdagstidende 1867-68, Folketinget, spalte 5494 ff og 5509 m.fl.).

De anførte lovmotiver støtter således antagelsen af, at privatretlige krav ikke kan gennemtvinges efter § 61, hvis gennemtvangelse forudsætter, at tilsynsmyndigheden tager stilling til kravet.

2.1.5. *Uoverensstemmelser med de ansatte*

Dette specielle spørgsmål er ikke behandlet i bemærkningerne til § 61 eller i tidligere lovgivning.

2.1.6. *Anden mulighed for anfægtelse/privat søgsmålskompetence*

I kommunallovskommissionens betænkning (side 161) anføres det, at legalitetskontrollen med kommunalforvaltningen bl.a. også er indført for at beskytte borgernes interesser mod overgreb. Denne udtalelse støtter den fortolkning, der er anført i kapitel V, afsnit 3 og 4.

2.2. Vedrørende sanktionerne.

2.2.1. *Annulatio*

Det antages, at det er en betingelse for annullation, at beslutningen ikke er udført. Dette har støtte i bemærkningerne til KSL § 61, stk. 1, hvor det anføres, at man må benytte sig af et af de øvrige tvangsmidler, hvis den ulovlige beslutning er udført.

I LKL 1867 § 33 står udtrykkeligt, at amtmanden kan sætte en beslutning midlertidigt ud af kraft, "for så vidt den endnu ikke er udført". Under folketingets 2. behandling af lovforslaget blev det anført som begrundelse for at henlægge annullationsbeføjelsen til amtmanden og ikke til amtsrådet, at en beslutning oftest ville være udført, inden amtsrådet kunne nå at holde møde om sagen, hvorfor beføjelsen i så fald ville miste sin betydning.

Efter LKL 1867 § 51 og KKL 1868 § 12 kan henholdsvis amtmanden og borgmeste-

ren ved erklæring til beslutningsprotokollen sætte en ulovlig beslutning midlertidig ud af kraft. Her sker foreløbig annullation altså også på et tidspunkt, hvor beslutningen ikke kan være udført.

Betingelsen genfindes ikke i 1933-lovene, men der er næppe hermed tilsigtet nogen realitetsændring.

Lovmotiverne giver efter det anførte god støtte for den opfattelse, der hævdes i afsnit 3, hvorefter annullation ikke kan anvendes over for beslutninger, som allerede er udført.

Det kan yderligere anføres, at man under forhandlingerne i 1867 nævnte, at annullationsbeføjelsens formål var at forebygge ulovligheder, mens de øvrige sanktioner tjente til at afhjælpe begåede ulovligheder.

Med hensyn til *virksomheden* af annullation anføres i bemærkningerne til KSL 1968, at virkningen alene er, at beslutningen betragtes som ikke truffet, men tilsynsmyndigheden har ingen mulighed for at sætte en anden beslutning i stedet for den annullerede.

Efter lovene fra 1867-68 var ordningen en anden. Dengang kunne amtmanden eller borgmesteren midlertidigt sætte beslutningen ud af kraft, hvorefter sagen skulle indbringes for indenrigsministeriet, som så afgjorde sagen. Det var dog omtvistet under forhandlingerne, hvilke beføjelser ministeriet i så fald havde til at afgøre sagen. Der blev under behandlingen af KKL stillet forslag om henvisning til den anden sanktionsregel i loven, hvorefter ministeriets beføjelser var begrænset til de nødvendige foranstaltninger og personligt ansvar, men dette forslag blev nedstemt, uden at dette dog kan ses som en direkte afstandtagen fra den pågældende lovforklaring. Det betyder, at det formentlig også dengang har været opfattelsen, at ministeriets indgrebsmuligheder skulle udøves i overensstemmelse med sanktionsreglerne i styrelseslovene, dvs. en tidlig støtte for princippet om, at ministeriet som tilsynsmyndighed ikke kan gøre hvad som helst, men kun hvad der er udtrykkelig lovhjemmel til. Princippet kan dog ikke anses for fuldt ud anerkendt i 1867-68, idet det fra anden side, herunder indenrigsministeren, blev hævdet, at

ministeriet kunne gøre, hvad der var nødvendigt, jfr. pkt. 2.2.4. om de nødvendige foranstaltninger.

Det fremgår udtrykkeligt af de ældre love, at en beslutning om at *undlade* at foretage sig noget også kan annulleres, hvis beslutningen "går ud på at nægte opfyldelsen af en kommunen påhvillende pligt."

2.2.2. *Tvangsbøder.*

I bemærkningerne til KSL 1968 anføres, at det altid har været antaget, at man kunne pålægge byrådene tvangsbøder, selv om anvendelsen af tvangsbøder ikke var omtalt i KKL 1933. I betragtning af sanktionsregiens forhistorie i 1867-68 lovene kan denne bemærkning nok give anledning til undren. Forholdet var jo netop det, at man i udkastet til LKL 1867 ønskede indført dagbøder over for sognerådene, men dette blev ikke gennemført. Lige så stor undren kan det vække, at bestemmelser om dagbøder herefter uden nærmere bemærkninger blev indført i LKL 1933, men derimod ikke i KKL 1933. Disse betragtninger har dog kun historisk interesse i dag, hvor hjemlen til at idømme tvangsbøder fremgår direkte af lovreglen.

Det anføres videre i motiverne til KSL 1968, at tvangsbøder ikke kan benyttes over for forpligtelser, der påhviler de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer. Dette er i overensstemmelse med udvalgets redegørelse for gældende ret i kapitel V, afsnit 3.2.2.

Der findes ikke i de ældre love fortolkningsbidrag, som kan bidrage til løsning af problemet om, hvilke *nærmere regler* der bør gælde om tvangsbødernes anvendelse.

2.2.3. *Personligt ansvar.*

Bestemmelser om personligt ansvar mod kommunalbestyrelsens medlemmer har været centrale lige siden lovene fra 1867-68.

Den ansvarspådragende adfærd beskrives i bemærkningerne til KSL 1968 som forsømmelse eller skødesløshed. I tidligere lovgivning var bestemmelsen sammenkædet med de øvrige sanktioner og forudsattes derfor også anvendt i de samme tilfælde. Det tør vel antages, at man med ordene personligt an-

svar har haft den almindelige erstatningsretlige, ansvar spådragende adfærd i tankerne som betingelse.

Kravet om et *tab* som betingelse for personligt ansvar er ligeledes omtalt i motiverne til KSL 1968, § 61. Også denne betingelse har været forudsat fra de tidligste kommunale love fra 1867-68, idet der i det første udkast til LKL § 14 anføres, at der kan gøres "personligt ansvar gældende ... til at erstatte kommunen de ulovligt gjorte udgifter eller de tab og den skade, som de med deres ulovlige fremfærd i øvrigt måtte have bevirket for kommunen". I de endelige love er denne sætning ganske vist udgået, men dette er næppe udtryk for nogen realitetsændring. Formuleringen har ikke været drøftet under forhandlingerne.

I de tidligere love var det udtrykkeligt anført, at det personlige ansvar skulle gøres gældende mod *de medlemmer, som havde deltaet* i den ansvar spådragende beslutning. Da dette under folketingets behandling af KSL 1968 blev ændret til "medlemmerne af kommunalbestyrelsen", blev det anført, at der alene var tale om en redaktionel ændring. Den skyldes formentlig sammenkædningen med ansvaret for undladelser. De ældre love giver således god støtte for den opfattelse, som hævdes af udvalget i kapitel V, afsnit 3 og 4, nemlig at sagen skal anlægges mod de enkelte medlemmer personligt, og kun mod medlemmer, der er ansvarlige for beslutningen eller undladelsen.

I bemærkningerne til KSL 1968 anføres videre, at man ikke har fundet det rimeligt at give tilsynsmyndigheden hjemmel til på egen hånd at fastsætte et erstatningstilsvær for kommunalbestyrelsens medlemmer. Dette stemmer med ordlyden af § 61. Derimod forekommer det mere tvivlsomt, om denne forståelse har været tilsigtet i de tidligere love, hvor det hed, at "tilsynsmyndigheden kan i fornødent fald ved domstolene gøre personligt ansvar gældende". I LKL 1867 § 55, KKL 1868 § 34 og KKL 1933 § 30 er der oven i købet sat kommaer omkring ordene "i fornødent fald ved domstolene". En naturlig sproglig fortolkning af disse regler synes at

give tilsynsmyndigheden kompetence til på egen hånd at gøre personligt ansvar gældende, og kun såfremt kommunalbestyrelsen ikke retter sig efter tilsynsrådets pålæg, bliver en retssag fornøden. Dette svarer da også til den praksis, der kendes i dag, hvor tilsynsmyndighederne har pålagt kommunalbestyrelsens medlemmer at indbetale et beløb til kommunekassen under trussel om ellers at anlægge retssag.

De tidligere omtalte udtalelser om, at kommunalbestyrelserne ikke uden videre skulle være underkastet ministeriets afgørelse, men måtte have ret til i sidste instans at gå til domstolene, hvis de havde en anden retsopfattelse end ministeriet, synes at tyde i samme retning, d.v.s. give ministeriet som tilsynsmyndighed visse selvstændige beføjelser, som om fornødent kunne efterprøves ved domstolene.

I modsat retning taler dog, at det under landstingets 2. behandling af LKL 1867 blev nævnt som en selvfølge, at det civilretlige ansvar ikke kan gøres gældende ad administrativ vej (sp. 3970). Dette blev anført som argument for, at man måtte have en supplerende regel om, at ministeren kunne sørge for lovens overholdelse ved "de nødvendige foranstaltninger", jfr. pkt. 2.2.4.

2.2.4. De nødvendige foranstaltninger.

Udtrykket omtales ikke i bemærkningerne til KSL 1968.

I kommunallovskommissionens betænkning side 161 hedder det, at "det er en almindeligt anerkendt grundsætning, at tilsynsmyndigheden ikke kan overskride de grænser for dens myndighed, som fremgår af lovgivningen eller af de retsfor skrifter, der er udstedt med hjemmel i lovene". Efter denne udtalelse skulle man nærmest tro, at udtrykket er helt indholdsløst, og at tilsynsmyndighederne kun kan anvende de udtrykkeligt opregnede sanktioner i § 61. Dette er dog ikke tilfældet. Som nævnt i kapitel V, afsnit 3 slutter mange sager i praksis med mindre indgribende reaktioner fra tilsynsmyndigheden, og i kapitel V, afsnit 6 hævdes det, at tilsynsmyndigheden må have visse beføjelser

ud fra forholdets natur alene i kraft af, at den er betegnet som tilsynsmyndighed i loven. Kommunallovskommissionens udtalelse kan derfor ikke fortolkes alt for håndfast.

Tilblivelsen af de kommunale love fra 1867/68 viser, at man i hvert fald dengang har tillagt udtrykket de nødvendige foranstaltninger et selvstændigt indhold. Udtrykket fandtes ikke i de oprindelige lovudkast, men blev indsat under rigsdagsbehandlingen, for sognekommunernes vedkommende som erstatning for de famøse dagmulkter og for amtskommunernes vedkommende i stedet for den i udkastet nævnte adgang for indenrigsministeriet til at give pålæg til amtskommunen. I et af ændringsforslagene til LKL 1867 var de nødvendige tvangsmidler endda den eneste sanktion overfor ulovligheder i sognekommunerne. Udtrykket blev livligt diskuteret, især under landstingets 2. behandling af lovforslaget, hvor forslagsstilleren henviste til, at der ville være et hul i lovgivningen, såfremt man kun havde mulighed for at gøre et personligt ansvar gældende ved domstolene. Især ved undladelser var der et behov for andre sanktionsmuligheder. Både ud fra forholdets natur og ud fra en betragtning om statens højhedsret måtte regeringen i sådanne tilfælde kunne anvende de nødvendige tvangsmidler til at sikre, at kommunens forpligtelser blev overholdt. Indenrigsministeren var tøvende over for ændringsforslaget, men pegede på, at regeringen i helt graverende tilfælde måtte kunne overtage administrationen af en kommune. Forslagsstilleren fandt det i så fald utvivlsomt, at regeringen også måtte kunne anvende mindre indgribende midler. Han fandt en præcision af, hvilke foranstaltninger der skulle anvendes i de enkelte tilfælde, både umulig og overflødig. Umulig fordi man ikke i en lov kunne tage højde for alle de konkrete forhold og unødvendig, fordi der også efter tidligere retstilstand kunne gribes ind over for kommunerne fra regeringens side. Der blev endvidere henvist til, at indenrigsministeren efter annullationsreglen havde afgørelsesmyndighed, og afgørelsen måtte da også gå ud på de foranstaltninger, som var nødvendige i

den konkrete situation. Resultatet blev, at både de nødvendige foranstaltninger og det personlige ansvar blev nævnt i den endelige lovregel i LKL 1867 - og også i KKL 1868.

Også en sproglig fortolkning af de gamle lovregler taler for, at udtrykket de nødvendige foranstaltninger har haft en selvstændig betydning, idet der ikke nævnes andre sanktionsmuligheder, bortset fra personligt ansvar. Som nævnt i kapitel V, afsnit 3.2.4. fører en umiddelbar sproglig fortolkning af den nugældende § 61 også til at antage, at der er andre sanktionsmuligheder end tvangsbøder ("de nødvendige foranstaltninger, herunder tvangsbøder").

Det forekommer således ud fra den tidligere lovgivning mest naturligt at antage, at udtrykket de nødvendige foranstaltninger har et selvstændigt indhold, men dette kan ikke nærmere præciseres på grundlag af loven eller dens forarbejder, men må udledes af forholdets natur med hensyn til, hvilke beføjelser tilsynsmyndigheder i almindelighed har uden udtrykkelig lovhjemmel. Det bliver derfor lidt af en smagssag, om man vil beskrive forholdet således, at tilsynsmyndighedernes reaktionsmuligheder - bortset fra de udtrykkeligt opregnede i § 61 - skal udledes af udtrykket de nødvendige foranstaltninger, eller om de skal udledes af forholdets natur.

Meget taler dog for i hvert fald at indlægge en ret for tilsynsmyndigheden til at give pålæg i udtrykket, idet det netop var ministeriets ret til at give pålæg til amtskommunerne, der udgik til fordel for udtrykket de nødvendige foranstaltninger i LKL 1867. Dette stemmer ikke helt overens med, hvad der er anført i kapitel V, afsnit 6. Også på dette punkt bliver realitets forskellen imidlertid lille, idet tilsynsmyndighederne utvivlsomt kan anmode eller henstille til kommunalbestyrelserne at foretage bestemte handlinger under trussel om tvangsbøder, og det er en smags-sag, om man vil kalde en sådan henvendelse til de kommunale myndigheder for et pålæg. Under alle omstændigheder vil der være tale om et konstaterende påbud, dvs. et påbud, som konstaterer, hvad der er gældende ret, og som derfor - i modsætning til et konstitu-

tivt påbud - ikke skaber nogen ændringer i retstilstanden.

På den anden side er det utvivlsomt, at udtrykket de nødvendige foranstaltninger ikke giver tilsynsmyndigheden ubegrænsede indgrebsmuligheder. Princippet om tilsynets

lovbundethed må sætte snævre grænser for, hvilke beføjelser tilsynsmyndigheden kan benytte uden udtrykkelig lovhjemmel. Det vil derfor under alle omstændigheder være ønskeligt at få tilsynsmyndighedens beføjelser nærmere afklaret i lovgivningen.

Oversigt over svensk og norsk ret.

1. Indledning.

I dette bilag redegøres for nogle hovedelementer i svensk og norsk rets regler om kommunalpolitikernes retlige ansvar. Som en nødvendig baggrund for ansvarsreglerne beskrives helt skitse-mæssigt de kommunalpolitiske organer samt tilrettelæggelsen af statens tilsyn med kommunerne.

Selv om der er mange forskelle, er der også materielle ligheder i retstilstanden i de tre skandinaviske lande på disse områder. Kommunalbestyrelser og amtsråd vælges direkte af kommunens/amtskommunens indbyggere. De øverste kommunalpolitiske organer er underkastet et statsligt legalitetstilsyn, hvis betydeligste reaktionsmulighed er annullation af en truffet beslutning. I Norge kendes dog stadig et ret betydeligt statsligt godkendelsesinstitut for så vidt angår vigtigere økonomiske dispositioner.

Både efter svensk og norsk ret er der mulighed for at straffe kommunalpolitikere for tilsidesættelse af embedspligter. Efter svensk ret kan det strafferetlige ansvar for tilsidesættelse af embedspligter dog ikke gøres gældende over for kommunalbestyrelsesmedlemmer for foranstaltninger, der er truffet i kommunalbestyrelsens møder. Derimod er kommunalpolitikere, der virker i udvalg og nævn, omfattet af strafansvaret for myndighedsudøvende organer. I norsk ret er der ingen sådan begrænsning i strafansvaret for kommunalpolitikere. Da den danske straffelovs §§ 156 og 157 ikke kan anvendes over for kommunalbestyrelsesmedlemmer, kan Danmark således siges at være mest tilbageholdende med at lade strafansvar for tilsidesættelse af embedspligter omfatte også kommunalpolitikere.

Endelig må det nævnes, at der i Norge på et enkelt område findes et bodsinstitut af disciplinær karakter.

I Sverige har problemerne om ansvar for embedsforsømmelse flere gange i det sidste tiår været genstand for udredninger. Embedsansvarsreformen fra midten af 1970-erne var en samlet reform af både straf- og disciplinæransvaret for embedsmænd. Denne reform er fulgt op i en betænkning fra 1983 om tjenesteansvar i offentlig virksomhed afgivet af et udvalg under justitsministeriet ("tjänsteansvarskommittén"). Så vidt ses har ansvarsreglerne ikke i Norge været genstand for udredning inden for de seneste år.

2. Svensk ret.

2.1. De kommunalpolitiske organer.

Bestemmelserne i kommunaloven om den kommunale organisation er stort set fælles for kommuner og landstingskommuner. "*Fullmäktige*" er det øverste besluttende organ og kaldes i kommuner for "kommunfullmäktige" (kommunalbestyrelse) og i landstingskommuner for "landsting" (amtsråd). Til forberedende og gennemførende opgaver findes en vidtstrakt kommunal nævnsorganisation med en styrelse i spidsen. Styrelsen i kommuner hedder "kommunstyrelsen" og i landstingskommuner "förvaltningsutskottet". Styrelsen og de øvrige nævn har et forvaltningsapparat med administrativt personale til rådighed.

"*Fullmäktige*" er det eneste organ som vælges direkte af borgerne. Fullmäktigene vælger på sin side medlemmer til styrelsen og de øvrige nævn m.v. "Fullmäktige" opfattes som en slags parlament for kommunen, respektive landstingskommunen. De vigtigste opgaver er fastsættelsen af budget, herunder afgørelsen af kommuneskattens størrelse,

men fullmäktige behandlar også en række andre sager, f.eks. om stadsplaner (lokalplaner) og konkrete sager om f.eks. salg af kommunal ejendom. Medlemstallet skal i små kommuner være mindst 31 og i større kommuner mindst 61.1 Stockholms kommun skal kommunfullmäktige dog have mindst 101 medlemmer. For landstingskommunernes vedkommende skal medlemstallet være mindst 31 i de mindre landstingskommuner og 101 i de større landstingskommuner.

Styrelsen kan opfattes som en kommunal regering. I "kommunstyrelsen" og "förvaltningsutskottet" placerer partierne deres mest indflydelsesrige folk, som her får et overblik over kommunens/landstingskommunens samlede virksomhed. Medlemskab af "fullmäktige" er ikke en valgbarhedsbetingelse, men langt de fleste medlemmer af styrelsen er også medlemmer af "fullmäktige". Til styrelsens ledende og samordnende funktion hører at lede forvaltningen og have indseende med de øvrige nævns virksomhed, at følge de spørgsmål, som har betydning for kommunens/landstingskommunens udvikling og økonomiske stilling, samt at fremsætte de forslag, som styrelsen finder nødvendige.

Herudover findes et meget stort antal nævn, der kan have både forberedende, forvaltende og gennemførende opgaver. Nævnene spænder fra fakultative nævn, der er reguleret i kommunaloven, eksempelvis fritidsnævn, kulturnævn, nævn for teknisk virksomhed o.s.v., til obligatoriske nævn nedsat i henhold til speciallovgivningen, som f.eks. skolestyrelse, sundhedsnævn.

2.2. Kommunaltilsynet og dets retsmidler.

Tilsynet med den kommunale virksomhed udøves af visse myndigheder, først og fremmest länsstyrelsen og justitieombudsmännen (JO - hvis tilsyn dog ikke omfatter fullmäktige som besluttende myndighed). Den almindelige adgang til at klage over kommunale beslutninger kan imidlertid også siges at udgøre et tilsyn. Klagevejene er tydeligt angivet i lovgivningen. Man sonderer mellem to former for klage, dels "kommunalbesvär", og dels "förvaltningsbesvär".

"Kommunalbesvär" kan anføres over beslutninger, som er truffet af kommunfullmäktige eller landsting. Sådanne klager skal indgives til "kammarrätten", en forvaltningsdomstol, inden for tre uger fra den dag, beslutningen er offentliggjort. "Kommunalbesvär" kan også anføres over kommunale nævns og styrelseres beslutning, hvis det ikke direkte angives i speciallovgivningen, at "förvaltningsbesvär" skal anføres. Ved "kommunalbesvär" omfatter prøvelsen kun beslutningens legalitet, og klagemyndigheden kan, hvis klagen imødekommes, ophæve beslutningen, men kan ikke træffe en anden beslutning i stedet eller ændre den beslutning, der klages over. Kammarrättens afgørelse kan prøves af "regeringsrätten", hvis tilladelse til prøvelse meddeles.

"Förvaltningsbesvär" kan anføres over beslutninger, som træffes i nævn med hjemmel i speciallovgivningen. Sådanne klager kan kun indgives af den, som berøres af beslutningen i modsætning til "kommunalbesvär", som kan indgives af enhver borger i kommunen (sv. "medlem av kommun", hvorved foruden de kirkebogsindførte bl.a. også forstås ejere af fast ejendom i kommunen og aktieselskaber, der er takserede til kommunalskat i kommunen).

Klageinstanserne ved "förvaltningsbesvär" kan enten være forvaltningsdomstole eller forvaltningsmyndigheder. "Förvaltningsbesvär" følger, for så vidt angår instansordningen, sædvanligvis nedenstående skema:

Forvaltningsdomstole.

Länsrätten

Kammarrätten

Regeringsrätten (prøvelsestilladelse kræves)

Forvaltningsmyndigheder.

Länsstyrelse

Centralt ämbetsvärk

Regeringen

Ved "förvaltningsbesvär" prøves både en beslutnings lovlighed og hensigtsmæssighed. Klagemyndigheden kan både ophæve en beslutning og sætte en anden i dens sted.

Länsstyrelsen, som er nævnt foran, har som sin hovedopgave at virke for, at statslig, kommunal og landstingskommunal virksomhed samordnes i länet og er desuden højeste politimyndighed i länet. Länsstyrelsen har ingen generel tilsynspligt over for kommunerne, men kan i henhold til visse speciallove føre tilsyn med en del af den kommunale virksomhed, f.eks. det sociale område samt sundheds- og miljøbeskyttelse.

JO har som vigtigste opgave at sikre den enkeltes interesse i en lovlige og korrekt behandling fra de offentlige organers side. En sag kan komme under JOs prøvelse enten ved klage fra en borger eller ved JOs egen undersøgelse.

JO har mulighed for at iværksætte påtale eller foretage anmeldelse til en disciplinærmyndighed. I flertallet af tilfælde har JO imidlertid ladet det blive ved påmindelse, foretaget rettelse, afgivet redegørelse og lignende.

Det bør bemærkes, at JO i henhold til sin instruktion, ved tilsyn med kommunale myndigheder skal tage hensyn til de former, i hvilke det kommunale selvstyre udøves. Bestemmelsen er et udtryk for, at JO skal respektere det kommunale selvstyres vilkår.

2.3. Kommunalbestyrelsesmedlemmers strafansvar.

På samme måde som i dansk ret er udgangspunktet det, at kommunalbestyrelsesmedlemmer er strafansvarlige efter samme regler som alle andre i den offentlige forvaltning. Det afgørende er den strafbare handling og ikke, hvilken stilling den pågældende person beklæder i den offentlige forvaltning. Ligesom i dansk ret gælder dette udgangspunkt dog ikke undtagelsesfrit.

Den svenske straffelovs regler om forbrydelse i offentlig tjeneste og hverv gælder også for folkevalgte kommunalpolitikere. En undtagelse findes dog i straffelovens kapitel 20, 1 §:

"Den som i myndighetsudövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen domes, om gärningen för det allmänna eller

någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa, för myndighetsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, domes till fängelse i högst sex år.

Begår någon gärning som avses i första stycket av grov oaktsamhet, dömes för vårdslös myndighetsutövning till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som är ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling skall ej för någon sin åtgärd i denna egenskap vara underkastad ansvar enligt första eller andra stycket.

Vad i första eller andra styckena sägs skall ej heller äga tillämpning, om gärningen eljest är särskilt belagd med straff."

Bestemmelsen fik sin nuværende udformning efter et større udredningsarbejde, der resulterede i en "ämbetsansvarsreform", som trådte i kraft den 1. januar 1976.

Medlemmer af kommunfullmäktige eller landsting er som udgangspunkt omfattet af bestemmelsen. Medlemmer af den omfattende nævnsorganisation, herunder kommunstyrelse og förvaltningsutskott er altså omfattet, selv om de samtidig er medlemmer af kommunfullmäktige eller landsting. Undtaget for straffeansvarer alene personer i deres egenskab af medlemmer af kommunfullmäktige eller landsting. Undtagelsen er begrundet i, at der er tale om personer, som er valgt ved almindelige valg, og som har et direkte politisk ansvar over for deres vælgere.

Hvis en person - uden at deltage i selve beslutningen - ved fejlagtige oplysninger eller på anden måde fremkalder en fejlagtig beslutning, kan han straffes for sin medvirken efter straffelovens almindelige bestemmelser om medvirken.

Det bemærkes, at både handling og undladelse omfattes af bestemmelsens gerningsindhold.

Myndighedsmissbrug er en *forsätsförbrydelse*. Der skal være *forsæt* til såvel urigtig myndighedsudøvelse, som til at denne myndighedsudøvelse medfører utilbørlig fordel af ikke ringe betydning. Det kræves altså, at gerningsmanden skal være vidende om, at

der findes en regel som gælder for myndighedsudøvelsen på det pågældende område, og at han overtræder denne.

Også groft uagtsom skødesløshed straffes. Muligheden for at straffe uagtsomhedstilfælde begrænses imidlertid af to faktorer. Dels kræves, at handlingen har medført utilbørlig fordel af ikke bagatelagtig betydning, dels kræves at uagtsomheden skal være grov. Som formildende omstændigheder kan nævnes tidspres eller komplicerede retsspørgsmål.

Endelig kan det bemærkes, at reglen er subsidær i forhold til andre strafregler, idet bestemmelsen ikke kan anvendes, hvis gerningen ellers er særskilt straffebelagt.

2.4. Kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar og disciplinæransvar.

Medlemmer af kommunefullmægtige og landsting er erstatningsansvarlige efter de almindelige erstatningsretlige principper. Erstatningsansvaret er solidarisk. Kommunen og landstingskommunen skal imidlertid erstatte personskade, tingskade eller ren formueskade som forvoldes ved fejl eller forsømmelse ved myndighedsudøvelse.

Svensk rets omfattende regulering af disciplinæransvaret omfatter ikke folkevalgte medlemmer af de kommunalpolitiske organer.

Ifølge straffelovens kapitel 20, 4 §, kan domstolene imidlertid frakende bl.a. medlemmer af besluttende kommunale forsamlinger og nævn medlemshvervet, hvis der med hvervet følger myndighedsudøvelse og medlemmet er idømt straf i form af fængsel i 2 år eller mere og medlemmet gennem forbrydelsen har vist sig åbenbart uegnet til hvervet.

3. Norsk ret.

3.1. De kommunalpolitiske organer.

Det øverste besluttende organ hedder i kommuner "kommunestyret" (kommunalbestyrelse) og i fylkeskommuner "fylkestinget" (amtsråd). Der findes endvidere en vidtstrakt

kommunal nævnsorganisation med et "formannskap" i kommunerne og et "fylkesutvalg" i fylkeskommunerne i spidsen.

Kommunestyret og fylkestinget er de eneste organer, som vælges direkte af borgerne. Medlemmerne af disse organer vælger medlemmer til henholdsvis formannskap og fylkesutvalg samt til de øvrige nævn m.v. Medlemstallet i kommunestyret varierer efter indbyggertallet i kommunen fra mindst 13 til højst 85, i fylkestinget fra mindst 25 til højst 85.

"Formannskapet" vælges af og blandt kommunestyrets medlemmer. Medlemstallet fastsættes til det hele tal, som man får ved at dele kommunestyrets medlemstal med 4. Formandskabet skal under alle omstændigheder have mindst 5 medlemmer. Formandskabet er et kollegium, der træffer afgørelser i møder. Formandskabet skal føre tilsyn med hele kommunens virksomhed. I mange kommuner har formandskabet fået tillagt en betydelig vedtagelsesmyndighed, samt en pligt til at forberede alle sager til kommunestyret. Det er almindeligt, at formandskabet har fået overdraget en begrænset bevillingsret, ligesom formandskabet har vedtagelsesmyndighed i hastesager. Formandskabet kan således opfattes som det centrale kommunale forvaltningsorgan.

Ovennævnte beskrivelse af formandskabet passer i store træk også på *fylkesudvalget*.

Ved siden af kommunestyret/fylkestinget og formandskabet/fylkesudvalget er opbygget en vidtstrakt *nævnsorganisation*. Der er for det første i medfør af særlovgivningen nedsat en lang række nævn, som har til opgave at varetage kommunens opgaver på bestemte områder. F.eks. kan nævnes socialstyre, helseråd og skolestyre. Herudover kan der i medfør af kommunallovgivningen nedsættes faste udvalg. Disse organer har først og fremmest til hensigt at lette arbejdsbyrden for formandskab/fylkesudvalg og kommunestyre/fylkesting. Til disse udvalg er det ikke en valgharhedsbetingelse at være medlem af kommunestyret/landstinget. De faste udvalg er normalt rådgivende eller kontrollerende, men de kan også tillægges vedtagel-

sesmyndighet, som ellers ville have tilkommet formandskabet/fylkesudvalget eller kommunestyret/fylkestinget.

3.2. Kommunaltilsynet og dets retsmidler.

Fylkesmanden er regeringens øverste lokale repræsentant i fylket. Han har tilsynspligt på retsvæsenets område, han træffer afgørelser i ægteskabssager og har en lang række andre opgaver på familierettens område. Herudover fører fylkesmanden et retsligt og økonomisk tilsyn med kommunerne.

Det almindelige retlige tilsyn udøver fylkesmanden først og fremmest med grundlag i de udskrifter af mødeprotokollen, som efter hvert møde i kommunestyret skal sendes til fylkesmanden. Som et udslag af fylkesmandens tilsynsmyndighed må man også se reglen om, at kommunerne i almindelighed ikke skal sende sager direkte til departementerne, men via fylkesmanden. Fylkesmandens tilsyn er et pligtmæssigt legalitetstilsyn, således forstået at fylkesmanden har pligt til at kontrollere lovligheden af kommunestyrets vedtagelser. Fylkesmandens formelle retsmidler er stadfæstelse eller annullation.

Ved siden af den almindelige tilsynsmyndighed, som kommuneloven tillægger fylkesmanden, skal han godkende visse særlige vedtagelser, f.eks. budgettet i kommuner, som får tilskud af de almindelige skatteudjævningsmidler. Fylkesmandens økonomiske tilsyn anses for at danne grundlag for hans vigtigste funktion over for kommunerne, nemlig vejledning i økonomiske spørgsmål. Fylkesmandens tilsyn omfatter både kommunestyret, formandskab og anden kommunal myndighed. Fylkesmandens legalitetstilsyn er begrænset til kommunestyrevedtagelser, dog således at der også føres legalitetskontrol med andre kommunale organers vedtagelser, når disse i henhold til lovgivningen skal godkendes, f.eks. låne- og garantivedtagelser truffet af formandskabet,

hvor beslutningerne er truffet i henhold til kommunelovens bestemmelser om hastesager.

En række vedtagelser i kommunestyret af større betydning, særlig af økonomisk art, skal som gyldighedsbetingelse godkendes af vedkommende departement. I praksis er denne godkendelseskompetence i alt væsentligt delegeret til fylkesmanden.

Endelig skal nævnes en særlig regel om mødepligten i kommuneloven. Ifølge § 46 kan kommunestyret pålægge et medlem, der ikke møder i rette tid eller forlader mødet uden gyldigt forfald, en bod på 10 kr., som tilfalder kommunekassen. (Fylkestinget kan i disse tilfælde pålægge medlemmet en bod på 25-50 kr.) Der er her tale om en disciplinærbod og ikke en straffebod. Mødepligten kan imidlertid også gennemtvinges med sanktioner efter straffeloven, jfr. nedenfor.

3.3. Kommunalbestyrelsesmedlemmers strafansvar.

Den norske straffelovskapitel 11. Forbrydelser i den offentlige tjeneste, og kapitel 33. Forseelser i den offentlige tjeneste, afgrænser stort set overalt den personkreds, som kan ifalde strafansvar efter disse kapitler, til "offentlige tjenestemænd". Dette begreb omfatter enhver, som enten ved udnævnelse eller ved valg er tillagt offentlig myndighed i stat eller kommune. Folkevalgte kommunalpolitikere kan således ifalde strafansvar for overtrædelse af bestemmelserne i disse kapitler.

Den centrale bestemmelse i kapitlet om forseelser i den offentlige tjeneste er § 324:

“Unnlater en offentlig tjenestemann forsettlig å utføre nogen tjenesteplikt, eller overtrer han på annen måte forsettlig sine tjenesteplikter, eller viser han, tross advarsel, forsømmelighet eller skjødesløshet ved utførelsen av disse, straffes han med bøter eller tjenestens tap.”

Liste over forkortelser.

1. Love m.v.

KBH-lov:

Lov om Københavns kommunes styrelse, jfr. lovbe-
kendtgørelse nr. 189 af 21. april 1981 som ændret ved
lov nr. 124 af 25. marts 1983.

KSL:

Lov om kommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse
nr. 188 af 21. april 1981 som ændret ved lov nr. 124
af 25. marts 1983.

NFO:

Normalforretningsorden for kommuner, jfr. inden-
rigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969.

NSU:

Normalstyrelsesvedtægt for kommuner, jfr. inden-
rigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981.

2. Betænkninger m.v.

Betænkning 894/1980:

Betænkning om kommunale styrelsesformer og kom-
munalpolitikernes arbejdsvilkår m.v.

Retshåndlæelsesudvalgets
betænkning:

Betænkning 981/1983 om håndhævelse af bygge- og
miljølovgivningen.

F.O.B.:

Folketingets ombudsmands beretninger.

3. Litteratur m.v.

Ernst Andersen:

Ernst Andersen, Administrativt tilsyn med kommu-
nalforvaltningen, 1940.

Poul Andersen:

Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udg., 1965.

Beslutninger:

Preben Espersen, De kommunale beslutninger, I,
1970 og II, 1973.

Espersen:

Preben Espersen, Beslutning og Samtykke, 1974.

Harder I:

Erik Harder, Dansk kommunalforvaltning I, Kom-
munalbestyrelsen, 4. udg., 1982.

Harder II:

Erik Harder, Dansk kommunalforvaltning II, Opga-
ver og tilsyn, 1979.

Haagen Jensen:

Claus Haagen Jensen, Kommunalret, 1974.

