

Folketingets Kommunaludvalg
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Dato: **02 MAJ 2003**
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 2003-2200-1

Sagsbeh.: CEK
Fil-navn: lovf.\Spm.\Svar.Spm.10-12

./ Under henvisning til Kommunaludvalgets brev af 29. april 2003 (L 188– bilag 11) følger hermed i 70 eksemplarer besvarelsen af spørgsmål nr. 10 - 12.

Lars Løkke Rasmussen / Pernille Christensen

Folketingets Kommunaludvalg – 70 eks.

2. Kopi til: Sagsbeh. i 1. og 2. k.kt.

Stabsenheden

Ø. afd.

Afdelingschef Hans B. Thomsen

Afdelingschef Thorkil Juul

Ministersekretariatet

Webmaster Lene Olsen

Ulla Østergaard

Samling

Besvarelse af spørgsmål nr. 10 - 12 stillet af Folketingets Kommunaludvalg til indenrigs- og sundhedsministeren den 29. april 2003 (L 188 – bilag 11).

Spørgsmål nr. 10:

”Hvorfor foreslår ministeren ikke at afskaffe det såkaldte klarhedskriterium i forbindelse med lovforslaget, når såvel ekspertgruppen, der afgav betænkning nr. 1425 og klagereformudvalget, der afgav betænkning nr. 1395, foreslog det afskaffet?”

Svar:

Efter gældende ret er det i henhold til klarhedskriteriet en betingelse for anvendelse af sanktioner i form af annullation og tvangsbøder, at en ulovlighed fremtræder med den fornødne klarhed, dvs. at der ikke må være rimelig tvivl om, at lovgivningen er tilsidesat.

Et flertal i Klagereformudvalget fandt det uheldigt, at der i forhold til tilsynsmyndighedernes anvendelse af sanktioner gælder et særligt klarhedskriterium, og foreslog derfor klarhedskriteriet afskaffet, jf. betænkning nr. 1395/2000, side 249 ff. Flertallet lagde bl.a. vægt på, at tilsynsmyndighedernes vurdering af, om betingelserne for at anvende sanktioner er opfyldt, som følge af klarhedskriteriet er en anden end den, der gælder ved domstolenes prøvelse af forvaltningsakter. Det var efter flertallets opfattelse ønskeligt, at tilsynsmyndighedens vurdering af, hvorvidt der foreligger en ulovlighed eller ej, sker efter samme retningslinjer, som gælder for domstolenes vurdering, således at kravet om, at der ved kommunaltilsynets legalitetskontrol skal foreligge en særlig sikkerhed for, at en kommunal beslutning er ulovlig, bortfalder. Flertallet henviste endvidere til, at et særskilt klarhedskriterium ikke kendes ved andre tilsynsmyndigheder eller ved rekursmyndigheder. Flertallet tilføjede herudover, at også i sager, hvor lovgivningen har til formål at sikre borgernes retssikkerhed, er kommunaltilsynet, hvis ulovligheden ikke er klar, afskåret fra at anvende sanktioner til at gennemtvinge en lovlig kommunal administration, selvom kommunen overtræder lovgivningen.

På den anden side fandt et mindretal bestående af de kommunale repræsentanter i Klagereformudvalget ikke, at der var behov for at fjerne klarhedskriteriet – bl.a. fordi der især for tvangsbødernes og det personlige ansvars vedkommende er tale om et indgreb, der har en alvorlig karakter for det enkelte

medlem af kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, jf. betænkning nr. 1395/2000, side 251 ff. Klarhedskriteriet var efter mindretallets opfattelse en væsentlig forudsætning for det statslige tilsyns beføjelser over for de folkevalgte amtsråd og kommunalbestyrelser og indeholder et igennem mange års tilsynspraksis indarbejdet krav om tilbageholdenhed ved anvendelsen af sanktionerne i lov om kommunernes styrelse, specielt i de tilfælde, hvor tilsynsmyndighedens retsanvendelse indebærer anvendelse af vage og elastiske eller egentlige skønsmæssige regler. Efter mindretallets opfattelse burde de statslige tilsynsmyndigheder fortsat ikke have adgang til ved pålæg af sanktioner at overreferere de kommunale folkevalgte organers beslutninger i alle tilfælde af uenighed mellem kommunalbestyrelserne og tilsynsmyndighederne om retlige spørgsmål, men må afstå herfra, når ulovligheden ikke er utvivlsom.

Mindretallet henviste endvidere til, at tilsynsmyndighedernes beslutning om at anvende disse indgribende sanktioner i givet fald sker som resultat af en sagsbehandling, der ikke kan siges at indeholde helt så stærke retssikkerhedsmæssige garantier som en domstolsbehandling. Mindretallet fandt det derfor velbegrunderet, at der ved opretholdelsen af klarhedskriteriet fortsat er en mindre forskel mellem tilsynsmyndighedernes og domstolens bedømmelsesgrundlag. Mindretallet bemærkede desuden, at rekurs- og tilsynsmyndigheder inden for speciallovgivningen i modsætning til kommunaltilsynet har grundlag for at opbygge en særlig fagkundskab, ligesom de pågældende myndigheder ikke har kompetence til at anvende sanktioner, der retter sig mod enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer. Mindretallet fandt det derfor velbegrunderet, at de kommunale tilsynsmyndigheder er underlagt et klarhedskriterium, som ikke gælder for andre rekurs- og tilsynsmyndigheder.

Ekspertgruppen har alene konstateret, at klarhedskriteriet er foreslået afskaffet af et flertal af Klagereformudvalget, men har ikke i øvrigt behandlet dette emne, jf. betænkning nr. 1425/2002, side 172. Det beror således på en misforståelse, at det i spørgsmålet forudsættes, at Ekspertgruppen skulle have foreslået klarhedskriteriet afskaffet.

Det er min opfattelse, at der ikke er grundlag for at ændre den hidtidige retstilstand, hvorefter anvendelse af sanktioner i form af annulation og tvangsbøder ikke kan ske, hvis der er berettiget tvivl om ulovligheden af den kommunale disposition.

Annulation af en beslutning, en folkevalgt kommunalbestyrelse har truffet, og anvendelse af tvangsbøder mod det enkelte folkevalgte kommunalbestyrelsesmedlem har efter min opfattelse en sådan betydning for det kommunale selvstyre, at andre administrative myndigheder – det statslige tilsyn – ikke bør anvende disse sanktioner i de tilfælde, hvor der er berettiget tvivl om ulovligheden af den kommunale disposition. Jeg finder, at det er det rigtigste, at sådanne retlige tvivlsspørgsmål i givet fald afklares ved domstolene eller løses

danne retlige tvivlsspørgsmål i givet fald afklares ved domstolene eller løses ved en ændring af den lovgivning, den pågældende sag omhandler.

Jeg kan endvidere henvise til mindretallets synspunkter i Klagereformudvalget.

Det er endelig min opfattelse, at tilsynsmyndighederne med den gældende retstilstand har tilstrækkelige muligheder for at gennemtvinge sin retsopfattelse over for kommunerne. Der henvises herved til besvarelsen af spørgsmål nr. 12.

Spørgsmål nr. 11:

"Mener ministeren at det vil lette eller vanskeliggøre tilsynsrådenes muligheder for at gribe ind over for uregelmæssigheder og ulovligheder i kommunerne i fremtiden, når klarhedskriteriet ikke fjernes."

Svar:

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 10 opretholdes den gældende retstilstand efter lovforslaget, idet det som hidtil vil være en betingelse for at annullere en ulovlig kommunal disposition og for at anvende tvangsbøder i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ulovligt undlader at opfylde en lovbestemt handlepligt, at ulovligheden fremtræder med den fornødne klarhed.

De kommunale tilsynsmyndigheder vil således i samme omfang som i dag kunne gribe ind over for ulovligheder i kommunerne.

Det er min opfattelse, at tilsynsmyndighederne med den gældende retstilstand har tilstrækkelige muligheder for at gennemtvinge sin retsopfattelse over for kommunerne. Der henvises herved til besvarelsen af spørgsmål nr. 12.

Spørgsmål nr. 12:

"Hvilke overvejelser gør ministeren sig omkring den enkelte borgers retssikkerhed overfor sin kommune, i forbindelse med, at klarhedskriteriet ikke foreslås afskaffet i lovforslaget?"

Svar:

Hovedparten af de borgerrettede afgørelser, der træffes i kommunerne, kan i henhold til gældende lovgivning påklages til en særlig klageinstans. Ved sådanne bestemmelser om rekurs er det sikret, at borgeren har et retskrav på at

få prøvet den kommunale afgørelse. Rekursinstansen vil normalt kunne sætte sin egen afgørelse i stedet for kommunens.

Anvendelse af tvangsbøder kan undertiden komme på tale for at tvinge en kommunalbestyrelse til at efterleve en afgørelse truffet af en rekursinstans eller en anden instans, der kan træffe bindende afgørelse i sagen. En kommunalbestyrelses nægtelse af at efterkomme f.eks. en bindende afgørelse fra en rekursinstans er altid en klar ulovlighed, medmindre afgørelsen er behæftet med en åbenbar og væsentlig mangel.

Det kommunale tilsyns kompetence er i øvrigt afgrænset således, at det kommunale tilsyn viger, hvis der er en særlig klageinstans, som er kompetent til at tage stilling til sagen. Der kan henvises til § 48, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse som affattet i lovforslagets § 1, nr. 16, hvormed dette er foreslået kodificeret.

Dette indebærer, at det alene er et fåtal af de borgerrettede afgørelser, der træffes i kommunerne, som de kommunale tilsynsmyndigheder vil kunne få anledning til at tage stilling til.

De kommunale tilsynsmyndigheder er ikke egentlige klageinstanser i forhold til kommunale afgørelser. Tilsynsmyndighederne fører på statens vegne tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt retter sig til offentlige myndigheder. Sagerne rejses principielt af egen drift, men det er ofte en henvendelse fra borgere eller andre, der får tilsynsmyndigheden til at overveje, hvorvidt der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en sag.

Som altovervejende hovedregel afsluttes tilsynsmyndighedens behandling af en sag med afgivelse af en vejledende udtalelse om lovligheden af en kommunal disposition eller undladelse. Dette gælder også i de sager, hvor tilsynsmyndigheden finder, at vedkommende kommune har handlet ulovligt. Det er således ikke en betingelse for at afgive en vejledende udtalelse om en ulovlighed, at ulovligheden er klar. Det er tilsynsmyndigheden, der vurderer, hvilken reaktion der vil være nødvendig i den konkrete situation. Normalt vil tilsynsmyndighedens afgivelse af en vejledende udtalelse uden brug af sanktioner imidlertid være tilstrækkelig. Det er således kun i meget få kommunale tilsynssager, at der overhovedet er behov for at overveje brug af sanktioner for at gennemtvinge tilsynsmyndighedens retsopfattelse.

Kredsen af sanktioner omfatter i henhold til lovforslaget annullation, suspension, tvangsbøder, anlæggelse af erstatningssag og erstatningsretlig bod. Det er som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 10 en betingelse for anvendelse af annullation og tvangsbøder, at en ulovlighed fremtræder med den fornødne klarhed. Det er således ikke tilstrækkeligt for at anvende annullation eller

tvangsbøder, at tilsynsmyndigheden finder, at lovgivningen er tilsidesat. Ulovligheden skal også være klar. I de tilfælde, hvor der er berettiget tvivl om ulovligheden af den kommunale disposition, finder jeg som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 10, at det er det rigtigste, at sådanne retlige tvivlsspørgsmål afklares ved domstolene eller ved en lovændring. Herved bliver der taget hensyn til retssikkerheden for såvel den enkelte borger, kommunen og det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem.

Med til det samlede billede hører også, at tilsynsmyndigheden har mulighed for at anlægge anerkendelsessøgsmål mod en kommunalbestyrelse, der har truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen. Det er ikke en betingelse for at anlægge anerkendelsessøgsmål, at ulovligheden er klar. Denne mulighed bidrager således også til effektiviteten af det kommunale tilsyn, idet tilsynsmyndigheden herved kan gennemtvinge en retlig prøvelse af sin retsopfattelse over for en uvillig kommunalbestyrelse. Tilsynsmyndighedens adgang til at anlægge anerkendelsessøgsmål mod kommunalbestyrelsen i bl.a. denne situation foreslås kodificeret i lovforslaget, jf. § 51 i lov om kommunernes styrelse som affattet i lovforslagets § 1, nr. 16.