

KOMMUNE OG DEMOKRATI

af
fuldmægtig Preben Espersen, Indenrigsministeriet

Bog nr. 7 i AOF's kommunale Bibliotek
under samlet redaktion
af fhv. borgmester Ove Hansen, Ballerup,
kommunalsekretær Preben Lassen
og sekretær Erik Stubtoft

ISBN 87 7403 015 9
ARBEJDERNES OPLYSNINGSFORBUND
I DANMARK

1970

Omslaget tegnet af
Jørgen Bach

Indhold

<i>Forord</i>	9
<i>I. Kommunalstyret som led i det demokratiske system</i>	11
1. Kommuestyrets grundlovmæssige forankring	11
2. Kommunalbestyrelsens beføjelser	13
3. Decentraliseringsproblemet	18
<i>II. Kommunalbestyrelsen</i>	22
1. Forvaltningsmyndighed eller lokalt parlament?	22
2. Store eller små kommunalbestyrelser?	23
3. Forholdet mellem kommunalbestyrelse, udvalg og kommissioner	29
4. Bør kommunalt arbejde lønnes?	31
<i>III. Offentlighed omkring det kommunale arbejde</i>	38
1. Offentlighed som led i demokratiet	38
2. Kommunalbestyrelsesmøders offentlighed	43
3. Lukkede døre og tavshedspligt	48
4. Bør udvalgsmøder være offentlige?	52
5. Spørgetimer	55
6. Andre former for information til offentligheden	56
<i>IV. Lokalråd m. v.</i>	58
1. Lokalråd med selvstændig kompetence	58
2. Lokalråd med rådgivende og henstillende funktioner	63
3. Kommunale filialkontorer	64
<i>V. Andre muligheder for medindflydelse</i>	66
1. Repræsentation i særlige organer	66
2. Adgang til planer m. v.	69
<i>VI. Borgernes klageadgang</i>	71
1. Klager over tjenestemænds afgørelser	71
2. Klager over udvalgs afgørelser	72
3. Klager over kommunalbestyrelsens afgørelser	73
<i>Litteraturliste</i>	77

Indledning

Denne bog er kun een del af den samling bø-
ger, som Arbejdernes Oplysningsforbund i
Danmark udsender under fællestitlen AOF's
KOMMUNALE BIBLIOTEK.

Hensigten med denne samling bøger er at
levere materiale til mennesker over det ganske
land, som måtte have ønske om at vide no-
get om de mange kommunale problemer og
spørgsmål, der hver eneste dag arbejdes med
— såvel i den enkelte kommune som i de
mange.

Bogsamlingen tager sigte på de mennesker,
der gennem interessen for de kommunale pro-
blemer står over for spørgsmålet: Hvor får
jeg noget at vide?

Det kan være aktive vælgerforeningsmed-
lemmer, det kan være mennesker, som ønsker
at blive opstillet som kandidat til det kom-
mende kommunevalg — eller det kan være
ganske almindelige mennesker, som *bare* er
borger i en by — en kommune — og som
egentlig godt kunne tænke sig at følge lidt
med.

AOF's KOMMUNALE BIBLIOTEK er en
håndbogssamling. Og det er en samling dis-
kussionsbøger. Der er nemlig foruden de man-
ge »facts« bøgerne indeholder — også en del

håndbogslignende stof — og endelig er der i mange tilfælde forfatterens egen vurdering af udviklingen eller situationen — vurderinger, som AOF ingeniunde behøver at være enige i, men som vi gerne vil bringe videre til andres vurdering og efterfølgende debat.

Måtte bøgerne indgå i det arbejdsmateriale, der kan bibringe kommunalt interesserede den fornødne viden, og som kan gøre kommende kommunevalg bedre.

Februar 1970.

AOF's forlag

Forord

Kommunen er den offentlige myndighed, som borgerne hyppigst får berøring med.

Det kan derfor ikke undre, at den stadig stigende interesse for demokratiets problemer har affødt en ret omfattende debat også på kommunestyrets og lokalforvaltningens områder.

Det kan heller ikke undre, at man i denne debat har måttet konstatere uenighed på en række punkter. Selv inden for rammer, der må betegnes som utvivlsomt demokratiske, vil der som oftest kunne tænkes flere mulige løsninger på det enkelte problem. Ingen af disse løsninger er naturligvis i sig selv »rigtigere« end nogen anden. Det, man kan diskutere, er, om en løsning er mere eller mindre hensigtsmæssig i forhold til udtalte målsætninger og givne forudsætninger.

Det vil derfor være nødvendigt for en meningsfuld debat, at deltagerne præciserer deres målsætninger. Det vil endvidere være nødvendigt, at de begreber, der indgår i argumentationen, er nogenlunde veldefinerede.

Den hidtidige debat har imidlertid i nogen grad været præget af uklarhed både med hensyn til målsætninger og begreber. Formålet med

denne bog er at yde et bidrag til et bedre grundlag for debatten.

Bogens indhold dækker fortrinsvis det område, der kan beskrives som borgerens forhold til kommunalbestyrelsen. Derimod er problemerne om opgave- og byrdefordelingen mellem stat og kommune kun berørt i det omfang, de giver anledning til principielle overvejelser, således navnlig med hensyn til spørgsmålet om decentralisering.

Bogen skulle ikke forudsætte særlige juridiske eller politiske forkundskaber. De læsere, der er interesseret i en nærmere uddybning af det rent kommunalretslige grundlag for kommunernes styrelse, henvises til bog nr. 2: Kommunens styrelse i AOF's kommunale bibliotek.

Preben Espersen.

Kommunestyret som led i det demokratiske system

1. Kommunestyrets grundlovmæssige forankring.

Grundlovens § 82 bestemmer, at kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov. Heri ligger forudsætningsvis, at kommunerne er selvstændige forvaltningsenheder, og det kommunale selvstyre vil ikke kunne ophæves ved en almindelig lov.

Med hensyn til afgrænsningen af de anliggender, der skal høre under selvstyret, står lovgivningsmagten imidlertid meget frit.

Grundlovsbestemmelsen går tilbage til den første grundlov i 1849, og forhandlingerne forud for denne viser, at hovedformålet med bestemmelsen var at sikre borgerne almindelig stemmeret til kommunalbestyrelserne. Dette krav er forlængst opfyldt ved den kommunale valglov, hvorefter valgret til kommunalbestyrelsen tilkommer enhver, der har fast bopæl i kommunen og har valgret til Folketinget, dvs. har dansk indfødsret, er fyldt 21 år og ikke umyndiggjort. Den kommunale valglov må endvidere siges at være yderst demokratisk med hensyn til valgbarhed til kommunalbestyrelsen, idet enhver er valgbar, som har valgret ved det kommunale valg i den pågældende kommune, medmindre vedkommende er straffet for en

**Grundlovens
§ 82**

**Valgret og
valgbarhed**

handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af kommunale råd. Til opstilling til et kommunevalg kræves efter den kommunale valglov blot, at man indleverer en kandidatliste, underskrevet af mindst 5 vælgere som stillere.

**Kommunerne
er selvstændige
forvaltnings-
enheder**

Grundlovens forudsætning om, at kommunalbestyrelsen skal være en selvstændig forvaltningsenhed må også siges at være opfyldt efter dansk lovgivning. De enkelte medlemmer af en kommunalbestyrelse står ikke i noget almindeligt underordningsforhold til nogen højere myndighed. De kan pådrage sig strafansvar og erstatningsansvar for ulovligheder vedrørende hvervets udførelse, men noget administrativt disciplinært ansvar kan ikke pålægges dem.

Heller ikke kommunalbestyrelsen som helhed står i almindeligt underordningsforhold til nogen højere myndighed. Statslige myndigheder kan kun, når der er særlig hjemmel dertil, give en kommunalbestyrelse tjenestebefalinger, og der findes heller ikke nogen overordnet myndighed, som har en almindelig beføjelse til at omgøre en kommunalbestyrelses beslutninger eller til at handle i dens sted.

**Kommunalbe-
styrelsernes
myndighed er
afledet stats-
myndighed**

Med hensyn til spørgsmålet om, hvilke anliggender, kommunalbestyrelserne skal varetage, og hvilken kompetence, de iøvrigt kan udøve, stiller grundloven næppe andre krav, end at i hvert fald *nogle* anliggender må henlægges til kommunalbestyrelserne på en sådan måde, at disse har i hvert fald *nogen* indflydelse på deres varetagelse. Selve opfyldelsen af dette minimumskrav har aldrig været noget reelt problem her i landet. Men det er vigtigt at mærke sig, at omfanget af kommunalbestyrelsernes

beføjelser trods alt afhænger af den til enhver tid gældende lovgivning, altså af Folketingets beslutninger. Kommunalbestyrelsernes myndighed er altså til syvende og sidst afledet statsmyndighed. En benægtelse heraf vil da også være en påstand om, at Danmark forfatningsmæssigt skulle være en forbundsstat, hvor antallet af stater var bestemt af kommuneantallet til enhver tid. En sådan påstand ville være absurd.

2. Kommunalbestyrelsens beføjelser.

De beføjelser, kommunalbestyrelserne udøver, falder i 3 hovedgrupper, nemlig 1) kompetence til at fastsætte visse generelle retsregler, 2) kompetence til at træffe visse afgørelser over for den enkelte borger og endelig 3) kompetence til at udføre foranstaltninger og handlinger, der helt eller delvis skal betales af kommunens kasse.

Fastsættelse af generelle retsregler.

Lovgivningen tillægger i et vist omfang kommunalbestyrelserne ret og pligt til at fastsætte regler, der er bindende for kommunens borgere. Retsregler af denne type er f. eks. fastsat i sundhedsvedtægter, bygningsvedtægter, byplanvedtægter og vejvedtægter.

Kommunalbestyrelsens kompetence er dog på dette område undergivet betydelige begrænsninger. Der skal således være *hjemmel i en lov*, for at kommunalbestyrelsen kan fastsætte sådanne regler. På de fleste sagområder regulerer loven endvidere forholdene i hovedtræk og der kan ikke i de vedtægter, kommunalbe-

**Lovhjemmel
er nødvendig**

styrelserne vedtager, fastsættes regler i strid med lovens bestemmelser.

Stadfæstelse

Dernæst skal sådanne vedtægter normalt have en eller anden form for *godkendelse eller stadfæstelse* fra en højere myndighed for at opnå gyldighed.

Ved fastsættelse af bestemmelser i vedtægter fremfor i selve loven opnås smidighed i to relationer. Det vil for det første være muligt at foretage de af samfundsudviklingen og den øvrige lovgivning nødvendiggjorte ændringer i detailregler uden at det relativt tunge lovgivningsmaskineri behøver at sættes i gang. For det andet kan der i et vist omfang tages hensyn til den enkelte kommunalbestyrelses ønsker vedrørende reglernes nærmere udformning.

Bør vedtægts-proceduren finde øget anvendelse?

Man kan rejse det spørgsmål, om der i almindelighed burde tillægges kommunalbestyrelserne større selvstændighed og frihed til at fastsætte forskrifter gennem vedtægter.

Konsekvensen af en sådan større frihed ville blive en større uensartethed i retsstillingen i de forskellige kommuner. En sådan større uensartethed vil i mange tilfælde næppe blive anset for acceptabel af lovgivningsmagten, i hvert fald ikke på områder, hvor ordningen af de pågældende forhold rækker ud over kommunens egne grænser som f. eks. på sundhedsområdet.

Inden for vedtægtsområder som f. eks. sundhedsforhold, bygningsforhold og vejforhold har udviklingen endvidere i de senere år været præget af ønsket om at sikre en vis minimumsstandard overalt i landet. Dette har i et vist omfang betydet, at lovgivningen har indskrænket kommunalbestyrelsernes indflydelse på, hvilke

regler der skal gælde i kommunen. Selvom man naturligvis kan have forskellig opfattelse af, hvor langt det er hensigtsmæssigt at gennemføre en regulering og uniformering på de enkelte områder, vil det dog ikke være rigtigt at betegne den stedfundne udvikling som udemokratisk.

Afgørelser over for den enkelte borger.

På en lang række områder er der tillagt kommunalbestyrelserne beføjelser til at foretage en konkret retslig regulering af den enkelte borgers forhold. På nogle af disse områder kan beføjelsen siges at være et led i en rent kommunal aktivitet, f. eks. påligning af vejbidrag. På andre områder som f. eks. afgørelse af, om en person opfylder betingelserne for at opnå folkepension, må beføjelsen siges at være tillagt kommunalbestyrelsen, simpelthen fordi den er en forhåndenværende lokal forvaltningsmyndighed. Sådanne beføjelser benævnes undertiden øvrighedsbeføjelser og deres særkende er, at kommunalbestyrelsens kompetence her ikke kan siges at være afledt af den lokale vælgerbefolknings politiske tilkendegivelser ved kommunevalget.

Det er naturligvis også klart, at spørgsmålet om, hvorvidt en person opfylder betingelserne for at få folkepension, ikke bør afgøres efter partipolitiske grupperinger og synspunkter i kommunalbestyrelsen. Når det alligevel må betragtes som ubetænkeligt at lade kommunalbestyrelserne afgøre et sådant og en lang række lignende spørgsmål, beror det på, at der normalt er tillagt den borger, der er utilfreds med kommunalbestyrelsens afgørelse, en adgang til

**Kommunale
aktiviteter**

**Øvrigheds-
beføjelser**

at påklage sagen til en statslig eller anden neutral myndighed. Denne klageadgang for borgeren vil blive nærmere behandlet i et senere kapitel.

Det må heller ikke glemmes, at kommunalbestyrelsen også i sådanne øvrighedssager ofte vil sidde inde med en værdifuld og relevant viden om de rent faktiske forhold, der skal indgå i grundlaget for afgørelsen.

Økonomiske dispositioner.

De midler, der findes i kommunens kasse, hidrører i alt overvejende grad fra den kommunale skatteudskrivning samt tilskud og refusioner fra statskassen. Det er derfor fra et demokratisk synspunkt af betydelig interesse at fastlægge, hvilken kompetence kommunalbestyrelsen har til at afholde udgifter af kommunekassen på det kommunale fællesskabs vegne.

Lovbestemmelser om afholdelse af udgifter

Lovgivningen indeholder i vid udstrækning bestemmelser om foranstaltninger, hvortil kommunen skal stille midler til rådighed. Der kan være tale om foranstaltninger eller institutioner, som kommunen selv skal forestå, f. eks. folkeskoler og hjemmesygepleje. Der kan også være tale om, at kommunen under visse betingelser skal yde tilskud til aktiviteter iværksat af private personer eller organisationer, f. eks. fritidsundervisning og visse børnehaver.

Undertiden er det endvidere bestemt i loven, at en kommune kan — men altså ikke har pligt til — at yde tilskud til visse formål.

I det omfang kommunalbestyrelsens ret eller pligt til at afholde udgifter på kommunens vegne er fastsat i lovgivningen, opstår der sjæl-

dent tvivl om kommunalbestyrelsens kompetence, selvom de enkelte lovbestemmelser ofte kun i meget grove træk regulerer forholdet. Tvivlen opstår normalt først for alvor, når man bevæger sig ind på områder for aktiviteter eller støtte, som ikke er omtalt i lovgivningen.

Det står efter dansk ret fast, at der ikke altid kræves udtrykkelig lovhjemmel til kommunale aktiviteter og støtteforanstaltninger. Det står på den anden side lige så fast, at en kommunalbestyrelse ikke kan bevilge penge til et hvilket som helst formål.

Man har traditionelt opstillet en eller anden form for »almennyttekriterium« som afgørende for lovligheden af en kommunal aktivitet, dvs. at foranstaltningen skal fremme almene interesser og ikke kun individuelle interesser. Dette kriterium rummer vel nok noget typisk rigtigt, men i praksis kan dets anvendelse ofte give anledning til tvivl.

En anden vigtig begrænsning i kommunalbestyrelsens kompetence er, at det normalt må være udelukket fra at foretage dispositioner, der skader andre kommuners interesser. Som foran omtalt, er kommunalbestyrelsens kompetence til syvende og sidst afledet statskompetence og det kan ikke anses for foreneligt med lovgivningsmagtens forudsætninger eller intentioner, at de enkelte kommuner skal kunne bekæmpe hinanden ved hjælp af økonomiske midler, der er tilvejebragt ved skatteudskrivning.

Der har i det foregående alene været tale om i meget grove træk at foretage en beskrivelse af de begrænsninger lovgivningsmagten udtrykkeligt eller stiltiende har fastsat i kommunalbestyrelsens adgang til økonomiske dispo-

Udgifter, der ikke er omtalt i lovgivningen

Almennyttekriterier

Ikke skade andre kommuner

sitioner. Alt i alt må man nok sige, at de danske kommuner nyder en ret udstrakt frihed på dette område. Specielt må bemærkes, at der normalt ikke er nogen højere myndighed, der kan blande sig i, om de foranstaltninger, kommunerne af egen drift iværksætter, er »fornuftige« eller »hensigtsmæssige«. Afgørelsen heraf er overladt til den lokale vælgerbefolkning, når blot formålet med foranstaltningen er lovligt.

3. Decentraliseringsproblemet.

En betragtelig del af den samlede forvaltning i samfundet må nødvendigvis varetages lokalt. Dette gælder under såvel demokratiske som ikke-demokratiske statsformer.

Organisationen af de lokale forvaltningsmyndigheder og opbygningen af det lokale forvaltningssystem kan imidlertid ske på forskellig måde. De spørgsmål, der rejser sig i denne forbindelse, er af betydelig interesse set fra en demokratisk synsvinkel.

Lokale statsorganer

De lokale forvaltningsmyndigheder kan således være organiseret på den måde, at alle stillinger af blot nogen betydning besættes gennem udnævnelser fra statsmyndigheder. Under en sådan ordning vil den lokale myndighed indgå i den almindelige statslige forvaltningspyramide, således at højere statslige myndigheder i større eller mindre omfang kan meddele den lokale myndighed tjenestebefalinger og instrukser både mere generelt og for så vidt angår enkeltsager. Den lokale myndighed vil endvidere være undergivet et administrativt, disciplinært ansvar ved siden af det almindelige strafferetslige ansvar for forbrydelser i offentlig tjeneste. Henlæggelse af opgaver til forvaltningsor-

ganer af den her skitserede type benævnes undertiden *dekoncentration*. Som eksempel på en sådan ordning kan nævnes de stedlige toldmyndigheders forhold til generaldirektorat og finansministerium.

Varetagelsen af lokale anliggender kan imidlertid også være overladt til myndigheder, der ikke er udnævnt af centrale eller andre statslige organer, men er valgt af den stedlige befolkning. Hovedeksemplet på sådanne organer er kommunalbestyrelserne, der som tidligere nævnt ikke står i noget almindeligt underordningsforhold til højere myndigheder og hvis enkelte medlemmer ikke er undergivet noget administrativt, disciplinært ansvar. Henlæggelser af opgaver til organer af denne type benævnes *decentralisation* eller *decentralisering*.

I ikke-demokratiske statssamfund vil de centrale myndigheder være tilbøjelige til at foretrække lokale myndigheder, hvis indehavere de selv udnævner og hvis afgørelser de gennem tjenstebefalinger kan påvirke i væsentlig grad. Det må imidlertid understreges, at selv om dette træk er typisk for diktaturstater, behøver en sådan ordning, selv om den gennemføres generelt, *ikke nødvendigvis* at være udtryk for en ikke-demokratisk styreform. Fra et demokratisk synspunkt må et krav om henlæggelse af opgaver til kommunerne derfor begrundes ved en påvisning af faktorer, der gør kommunerne *bedre egnede* end lokale statsorganer til løsning af sådanne opgaver.

Her må der først og fremmest peges på det *politiske og økonomiske ansvar*, som i forbindelse med *beskatningsretten* kendetegner det kommunale selvstyre, og som udgør forudsætning

Lokalt valgte organer

Hvilke opgaver er kommunerne egnede til at løse?

gen for, at forskellige behov og foranstaltninger kan vejes mod hinanden. Denne forening af politisk og økonomisk ansvar kombineret med kommunal beskatningsret er for en stor del årsagen til de bestræbelser for videreudvikling og det initiativ som har været typisk for det kommunale styre. Endvidere vil en sådan lokal ekspansion aldrig forløbe ukontrolleret, men til stadighed modsvares af de behov, som borgerne mener, at samfundet bør dække. Muligheden for *afvejning af forskellige behov* mod hinanden og mod de totale ressourcer indebærer, at der, dersom det er påkrævet, hurtigt kan ske en omfordeling af midlerne til nye sektorer, ligesom en smidig tilpasning til lokale forudsætninger muliggøres. Disse fordele foreligger ikke i en lokal statslig forvaltning med dens hierakiske og mere bureaukratiske opbygning.

Det må endvidere fremhæves, at *kommunernes kompetence spænder over mange forvaltningsområder*, medens lokale statslige organer hver for sig har en væsentlig snævrere kompetenceafgrænsning. I kraft af den bredere kompetence har kommunerne større muligheder for en samordnet planlægning. De vil således bedre end lokale statsorganer kunne foretage den afvejning og prioritering som udarbejdelsen af de forskellige planer indebærer. Også med hensyn til *planernes gennemførelse* er kommunerne bedre rustet end lokale statsorganer, da de selv vil kunne skaffe sig de økonomiske midler, der kræves for at realisere planerne.

Til fordel for lokale statsorganer kan anføres, at de i kraft af deres uafhængighed af et lokalt politisk mandat kan være velegnede til gennemførelsen af indgreb, der er begrundet i hele

samfundets interesse eller dog vedrører en personkreds, der rækker ud over den enkelte kommunes grænser. Endvidere kan sådanne organer i visse henseender frembyde større garantier for borgernes retssikkerhed og for ensartethed i retsudøvelsen end kommunalbestyrelser, der er sammensat efter politiske synspunkter. De fornødne samfundshensyn i disse henseender vil imidlertid kunne tilgodeses gennem et vist statsligt tilsyn med kommunalbestyrelsen på det pågældende sagsområde og gennem borgernes adgang til at indbringe afgørelser for statslige myndigheder eller for domstolene.

Endelig må lokale statsorganer nok siges at være funktionsegnede på sådanne forvaltningsområder, hvor en stor grad af ensartethed eller overblik over forholdene i landet som helhed er nødvendigt, og hvor en stærk central styring derfor må anses for påkrævet.

Konklusionen af, hvilke opgaver eller funktioner der bør decentraliseres til kommuner, må herefter være, at opgaver eller beslutninger, som i væsentlig grad er baseret på et skøn over lokale forudsætninger eller forholdene i det enkelte tilfælde, bør overlades til kommunerne. Herved vil sådanne opgaver blive varetaget under direkte politisk indflydelse og ansvar. Decentraliseringen bør ske under sådanne former, at de kommunale organers frihed til at udforme den lokale forvaltnings detaljer begrænses mindst muligt. Detailkontrol eller detailregulering fra statens side bør således kun anvendes, hvor væsentlige statsinteresser, f. eks. hensynet til retssikkerheden eller til finanspolitiske målsætninger gør dette nødvendigt.

Konklusion

Kommunalbestyrelsen

1. Forvaltningsmyndighed eller lokalt parlament?

Som omtalt i første kapitel er kommunalbestyrelsens kompetence til syvende og sidst afledt af statsmagten. Allerede af den grund er det ikke træffende at betegne kommunalbestyrelsen som et lokalt parlament, selvom lovgivningen som nævnt tildeler kommunalbestyrelsen en rolle i forbindelse med tilvejebringelsen af visse generelle retsregler, nemlig sådanne der fastsættes i en række vedtægter.

Også på andre punkter savner kommunalbestyrelsen de træk, der kendetegner et parlament.

**Afstemnings-
nederlag får
ikke parlamenta-
riske konse-
kvenser**

Kommunalbestyrelsens medlemmer slutter sig ganske vist sammen i grupper på lignende måde som f. eks. Folketingets medlemmer, men dersom den eller de grupper, der normalt udgør flertallet i kommunalbestyrelsen, kommer i mindretal ved en afstemning, medfører det ingen parlamentariske konsekvenser med hensyn til nødvendigheden af afgang eller valg. Kommunalbestyrelsens medlemmer *kan* overhovedet ikke nedlægge deres mandater og valg *kan* overhovedet ikke afholdes i et sådant tilfælde.

Kommunalbestyrelsens formand vælges af kommunalbestyrelsens midte ved et flertals-

valg, og valget gælder for den kommunale valgperiode på 4 år. Selvom den eller de grupper, på hvis stemmer formanden er valgt, mister flertallet i valgperiodens løb, hverken skal eller kan formanden imidlertid træde tilbage. Ejhellet et direkte mistillidsvotum fra et flertals side kan i princippet have denne virkning.

Disse regler er begrundet i, at statssamfundet løser en lang række af sine opgaver gennem kommunerne. Lovgivningsmagtens intentioner med hensyn til disse opgavers løsning vil kun kunne opfyldes med den fornødne effektivitet, dersom der i den enkelte kommune findes et organ, der uafhængigt af øjeblikkelig lokal vælgergunst og indre gruppesprængninger konstant kan fungere i en vis periode, der er fastlagt på forhånd. Kommunalbestyrelsens virksomhed er således i høj grad udtryk for en funktionsdeling mellem stat og kommune ved varetagelsen af de samlede offentlige anliggender. Kommunalbestyrelsen må derfor betegnes som en *lokal forvaltningsmyndighed*, der vælges af den stedlige befolkning, og har til opgave i en periode dels at administrere de anliggender, der af lovgivningsmagten henlægges til kommunerne, dels på eget initiativ at etablere visse institutioner og foranstaltninger, der får økonomiske virkninger for den pågældende kommunes indbyggere gennem kommuneskatten.

2. Store eller små kommunalbestyrelser?

Problemet er her en afvejelse af hensynet til at sikre en rimelig repræsentation af forskellige anskuelser over for hensynet til kommunalbestyrelsens effektivitet som styrende og administrerende organ.

Forslaget til lov om kommunernes styrelse

Kommunalbestyrelsen skal kunne fungere til stadighed

Styrelsesloven

indeholdt en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsens medlemstal som hidtil skulle fastsættes i den enkelte kommunes *styrelsesvedlagt*, der skal stadfæstes af indenrigsministeriet. Medlemstallet skulle dog i amtskommuner være mindst 13 og højst 25, og i de øvrige kommuner mindst 5 og højst 25. Det var i bemærkningerne til lovforslaget nævnt, at en undersøgelse havde vist, at kommunalbestyrelsernes medlemstal hidtil havde været afpasset efter kommunens indbyggertal, og at det var tanken, at der også fremtidig skulle tages hensyn til kommunens størrelse ved fastsættelsen af medlemstallet.

Der blev under folketingsbehandlingen af lovforslaget rejst spørgsmål om en væsentlig udvidelse af kommunalbestyrelsernes medlemstal. Man henviste blandt andet til ordningen i *Sverige og Norge*, hvor man opererer med kommunalbestyrelser på op til henholdsvis 60 og 85 medlemmer. De kommunale råd i disse lande deltager imidlertid ikke på samme måde som en dansk kommunalbestyrelse i den daglige administration af kommunens anliggender, idet deres virksomhed hovedsagelig består i en tilrettelæggelse af administrationen og udstedelse af almindelige retningslinier.

Der var stort set enighed om, at medlemstal af en størrelsesorden som i Sverige og Norge kun kunne gennemføres ved, at man opgav det hidtil grundlæggende princip i dansk kommunestyre om, at kommunalbestyrelsen er det *reelt styrende organ* i kommunens anliggender. En opgivelse af dette princip ville medføre principielle ændringer af ansvarssystemet og den interne kompetencefordeling, og sådanne æn-

dringer var der ikke ønske om at gennemføre.

Lovforslagets bestemmelse om medlemstallet gav anledning til en række spørgsmål fra folketingsudvalget til indenrigsministeren, bl.a. om den nærmere udformning af retningslinierne for, hvilket medlemstal de forskellige kommunestørrelser kunne forvente godkendt i forbindelse med indenrigsministeriets stadfæstelse af deres styrelsesvedtægt. Også i selve Folketinget blev spørgsmålet om medlemstallet drøftet. Lovforslagets bestemmelser herom blev dog vedtaget uden ændringer som § 5 i lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse, gældende fra 1. april 1970. Ved lov nr. 214 af 4. juni 1969 er medlemstallet for *amtsrådene* samt for kommunalbestyrelsen i *Odense, Aalborg og Århus kommuner* imidlertid blevet ændret til mindst 13 og højst 31. Ændringen blev motiveret med, at der var etableret væsentlig større amtskommuner og kommuneenheder i de 3 storbyområder, end man havde kunnet forudse ved styrelseslovens vedtagelse.

I forbindelse med behandlingen af ændringsloven fandt der en forhandling sted mellem det pågældende folketingsudvalg og indenrigsministeriet om, hvilke medlemstal ministeriet burde godkende for de øvrige kommuner i forbindelse med vedtægtsstadfæstelsen. Denne forhandling — der i sig selv nok vil vække en smule forbavselse hos mere overbeviste tilhængere af læren om adskillelse af den lovgivende og den udøvende magt — resulterede i enighed om, at indenrigsministeriet skulle anvende følgende retningslinier:

I kommuner med under 3.500 indbyggere: højst 13 medlemmer.

**Retningslinier
for godkendelse
af medlemstal**

**Ikke grundlag
for yderligere
forøgelse af
medlemstallet**

I kommuner med indbyggertal fra 3.500—9.999: højst 17 medlemmer.

I kommuner med indbyggertal på 50.000 49.999: højst 21 medlemmer.

I kommuner med indbyggertal på 50.000 og derover: højst 25 medlemmer.

Det er i forbindelse med spørgsmålet om maksimum for kommunalbestyrelsens medlemstal blevet hævdet, at man ved bedømmelsen af, hvor mange kommunalbestyrelsesmedlemmer der bør kunne godkendes, ikke alene burde lægge vægt på folketallet, men også på kommunens *udstrækning* og ved kommunesammenlægninger tillige på det *antal kommuner*, der indgår i sammenlægningen. Hertil er imidlertid at sige, at det har været sigtet med hele reformen af den kommunale inddeling at skabe kommuner af en hensigtsmæssig geografisk afgrænsning og udstrækning. At anerkende en kommunes areal som et specielt kriterium for en forhøjelse af medlemstallet i kommunalbestyrelsen synes derfor ikke holdbart.

Det ville heller ikke være rigtigt at lade antallet af kommuner, der indgår i en sammenlægning, være bestemmende for en forhøjelse af medlemstallet for kommunalbestyrelsen i den nye kommune. I hvert fald kan der ikke bygges på nogen forudsætning om, at bestemte medlemmer af den nye kommunalbestyrelse i særlig grad skulle repræsentere bestemte geografiske områder i den nye kommune. Noget sådant ville ikke harmonere med valgmåden til kommunalbestyrelsen, idet der jo ikke ved et kommunevalg opereres med opstillingskredse inden for kommunens grænser. Det ville heller ikke harmonere med den hævdvundne opfat-

telse af, at ethvert medlem af en kommunalbestyrelse formodes at varetage hele kommunens interesser.

Indenrigsministeriet har da heller ikke ladet forhold som de nævnte begrunde undtagelser fra de almindelige retningslinier.

Også andre begrundelser for kravet om en udvidelse af kommunalbestyrelsens medlems-tal er imidlertid blevet fremført. Det er således nævnt, at så mange borgere som muligt bør kunne deltage i det kommunale arbejde for derved at opnå en *skoling i demokratiets arbejds-former*. Endvidere har man henvist til, at *arbejdsbyrden i kommunalbestyrelsens udvalg* ville blive rimeligere, når den kunne fordeles blandt et større antal kommunalbestyrelsesmedlemmer. Endelig er det hævdet, at en ordning med store kommunalbestyrelser i sig selv skulle være *mere demokratisk* end en ordning, der bygger på mindre kommunalbestyrelser.

At så mange som muligt får lejlighed til at deltage i det kommunale arbejde er naturligvis værdifuldt. Men vil man bevare det for dansk kommunalstyre hidtil gældende princip om, at kommunalbestyrelsen er det egentlig styrende organ i kommunens anliggender, må man holde sig inden for en grænse, hvor kommunalbestyrelsens størrelse muliggør, at dens medlemmer kan tage stilling til almindelige konkrete sager. Meget store kommunalbestyrelser er nok funktionsdygtige for så vidt angår behandling af mere principielle spørgsmål og udstedelse af almindelige retningslinier for sagsbehandlingen. De vil også kunne udføre kontrollerende virksomhed. Derimod er de ikke egnede til at udøve egentlig administrative

funktioner, der så må overlades til særlige styre- og forvaltningsorganer. Dette er således tilfældet efter de foran nævnte norske og svenske ordninger. Herhjemme fra kan nævnes Københavns Kommunes styrelsesordning, der bygger på en opdeling i en borgerrepræsentation og en magistrat, samt de magistratsordninger, der efter den nye styrelseslov kan etableres i Frederiksberg, Aalborg og Århus. Der har også rejst sig røster for, at der burde indføres magistratsordninger for de kommende, meget store amtsråd.

Synspunktet om, at udvalgsarbejde kan fordeles på mere rimelig vis i en større kreds af medlemmer, rummer naturligvis også noget rigtigt. Her kan der imidlertid henvises til, at arbejdsmængden stiger med kommunens størrelse, og at synspunktet altså i nogen grad er tilgodeset ved gradueringen af kommunalbestyrelsens medlemstal efter kommunens indbyggertal. Endelig kan der nok være grund til at pege på, at en fordeling af arbejdet blandt et stort antal medlemmer meget let vil resultere i et *stort antal udvalg*. Dette er uheldigt, da det let medfører koordinationsvanskeligheder, vanskeligheder med hensyn til ansvarsplacering samt overflødigt dobbeltarbejde. Endvidere kan et stort antal udvalg skabe risiko for tilside-sættelse af kommunalbestyrelsens mindre grupper, da disse under en sådan ordning sjældent vil kunne besætte pladser i de mere betydningsfulde udvalg.

Synspunktet om, at en ordning med større kommunalbestyrelser i sig selv skulle være mere demokratisk end en ordning, der bygger på mindre kommunalbestyrelser, er ikke hold-

bart. Som det vil fremgå af det foranstående, er de funktioner, kommunalbestyrelsen skal udføre, i høj grad bestemmende for, hvilken størrelse den maksimalt kan have. Man har naturligvis lov til at foretrække en ordning som f. eks. den norske eller svenske, der tillader et meget stort medlemstal. Men det er ikke derfor tilladeligt at karakterisere en ordning som den danske, hvor en mindre talstærk kommunalbestyrelse er det egentlig bestyrende organ i kommunens anliggender, som mindre demokratisk.

3. Forholdet mellem kommunalbestyrelse, udvalg og kommissioner.

Stående udvalg.

Det er en følge af arten og omfanget af de opgaver, der i dag påhviler kommunerne, at den samlede kommunalbestyrelse ikke selv vil kunne overkomme den umiddelbare varetagelse af samtlige kommunale anliggender.

Det bestemmes da også i lov om kommunernes styrelse, at der til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender skal nedsættes et økonomiudvalg samt stående udvalg, hvis antal, sammensætning og myndighedsområde skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Disse udvalg består af medlemmer af kommunalbestyrelsen. Deres opgave er først og fremmest at *forberede kommunalbestyrelsens behandling af sagerne* og at *administrere visse nærmere bestemte sagområder* på eget ansvar.

De stående udvalg og økonomiudvalget er — med nogle ganske enkelte begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen — i enhver henseende

**Udergivet
kommunalbe-
styrelsens
beslutninger**

undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

Som typiske eksempler på stående udvalg kan nævnes teknisk udvalg, skoleudvalg, byplanudvalg og udvalg for kommunale værker. Der *skal* i enhver kommune nedsættes et socialudvalg. Dette udvalg har imidlertid på visse områder en selvstændig kompetence i forhold til kommunalbestyrelsen og er derfor nært beslægtet med de egentlige kommissioner.

Kommissioner m. v.

I henhold til særlige love eller vedtægter, der er stadfæstet i henhold til love, vælger kommunalbestyrelsen medlemmer af en række kommissioner m. v. til varetagelse af bestemte opgaver, såsom brandkommission, sundhedskommission, skolekommission m. v. Disse lovregulerede kommissioner adskiller sig fra de stående udvalg både ved deres sammensætning og deres kompetence.

Sammensætning

Hvad *sammensætningen* angår, består kommissionerne i reglen såvel af medlemmer, der er valgt af kommunalbestyrelsen i eller uden for dens midte, som af visse andre, som oftest specielt sagkyndige personer. F. eks. er politimesteren og embedslægen medlemmer af sundhedskommissionen.

Ved en sådan blandet sammensætning af lokalvalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer og statslige embedsmænd kan der opnås en vis statslig kontrol og interessevaretagelse på selve beslutningsstadiet. Dette kan indebære visse fordele fremfor den kontrol, der kan udøves ved krav om statslige myndigheders efterfølgende godkendelse.

Endvidere kan forvaltningsorganet som berørt tilføres en vis speciel sagkundskab. Dette hensyn kan dog normalt ikke i sig selv begrunde kommissionsformen. Et lignende resultat vil nemlig kunne opnås ved etablering af sagkyndige organer, der selvom de *skal* konsulteres, kun har rådgivende myndighed over for kommunalbestyrelsen. Som eksempel på sådanne organer kan nævnes de bygningsråd, der nedsættes i henhold til landsbyggeloven.

M. h. t. kommissioners *kompetence* er denne i reglen fastlagt i den lov, der regulerer området, og kompetencen er normalt uafhængig af kommunalbestyrelsen. Kommissioner er således ikke undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, som tilfældet er med kommunalbestyrelsens udvalg.

Det kan nævnes, at det måske kan være en fordel, at løsningen af de i virkeligheden ofte noget politimæssigt prægede opgaver, som er en del af f. eks. sundheds- og brandkommissionernes virksomhed, udføres af et organ, der i hvert fald delvis består af personer, der er uafhængige af den lokale vælgerbefolkning.

4. Bør kommunalt arbejde lønnes?

Hvervet som medlem af kommunalbestyrelsen er i princippet ikke lønnet, idet man forudsætter, at det enkelte medlem kan bestride sit erhverv ved siden af sit kommunalbestyrelsesarbejde.

Hvervet som *formand* for kommunalbestyrelsen er dog aflønnet og under visse betingelser kan også hvervet som kommunalbestyrelsens *næstformand* og som *formand for udvalg* aflønnes. Dette vil senere blive nærmere berørt.

Diætreglerne.

Allerede i 1950 indførtes en ordning, hvorefter der kunne ydes diæter for varetagelse af kommunale hveiv. Baggrunden herfor var en erkendelse af, at arbejdet i de kommunale råd efterhånden var blevet så byrdefuldt og tidkrævende, at mange kommunalbestyrelsesmedlemmer ville lide økonomisk tab som følge af dette arbejde, såfremt der ikke under en eller anden form blev ydet dem vederlag. På længere sigt kunne følgen blive, at egnede personer ville se sig nødsaget til at afstå fra deltagelse i det kommunale arbejde af økonomiske grunde. Man fandt det derfor rigtigst at yde kommunalbestyrelsesmedlemmerne en vis kompensation for positive udgifter eller for tab af arbejdsfortjeneste som følge af deres kommunale arbejde.

Efter 1950-lovens bestemmelser var det dog henlagt til kommunalbestyrelserne selv at træffe beslutning om, hvorvidt der overhovedet skulle ydes diæter til medlemmerne. En beslutning herom omfattede på den anden side automatisk samtlige medlemmer.

Den økonomiske udvikling medførte imidlertid ret hurtigt, at diætordningen fra 1950 ikke kunne anses for fyldestgørende. I 1962 ændrede man derfor diætreglerne derhen, at der altid skal ydes diæter for *møder i kommunalbestyrelsen og i dennes udvalg*, når mødet holdes i tiden mellem kl. 7 og 18, og at diæter også ydes ved deltagelse i møder uden for dette tidsrum, såfremt vedkommende herved mister sin arbejdsfortjeneste. Endvidere indførte man den ordning, at diætbløbets størrelse fastsættes af indenrigsministeren, således at beløbet kan

reguleres i overensstemmelse med prisudviklingen eller når andre forhold måtte tale for en ajourføring. Diæterne skal fastsættes til et bestemt beløb pr. dag og således at der for de dage, hvor varetagelsen af hvervet beslaglægger mere end 4 timer inden for det tidsrum, hvori den pågældende oppebærer diæter, ydes det dobbelte beløb.

Endelig indførtes en bestemmelse om, at der kan udbetales diæter også for varetagelse af *andre kommunale hverv*, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere.

**Diæter for
andre kommunale
herv**

De nævnte diætreger er opretholdt ved den nye lov om kommunernes styrelse, der træder i kraft i april 1970. Der er dog ved denne lov gjort en enkelt tilføjelse til ordningen. Grunden hertil var, at der kan forekomme tilfælde, hvor et medlem ved deltagelse i møder, der varer mindre end 4 timer, ikke vil få dækning for tabt arbejdsfortjeneste gennem det fastsatte diæteløb, f. eks. fordi han af produktions-tekniske grunde helt eller delvis afskæres fra at genoptage arbejdet på sin arbejdsplads hele den pågældende dag. Der skal efter styrelsesloven i sådanne tilfælde ydes erstatning for tabet, dog således at det beløb, der højst kan udbetales, svarer til diæteløbet for møder, der varer mere end 4 timer, altså til det diæteløb, der gennemsnitlig vil dække mistet arbejdsfortjeneste for en hel dag.

Diættordningen tilsigter altså at give dækning for tabt arbejdsfortjeneste. Holdes møderne i tidsrummet 7—18, dvs. inden for det tidsrum, hvor langt de flestes arbejde falder, gives altid

diæter til samtlige medlemmer uden nogen form for dokumentation.

Holdes møderne efter kl. 18, dvs. i et tidsrum, hvor de fleste ikke vil have tabt arbejdsfortjeneste, udbetales der ikke automatisk diæter til samtlige medlemmer, men diæter ydes kun til medlemmer, der faktisk mister deres arbejdsfortjeneste ved deltagelse i mødet.

**Diætbløbenes
størrelse**

Diætbløbenes størrelse er fastsat ved indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 177 af 21. maj 1962, og det regulerede beløb, der udbetales udgør pr. 1. oktober 1969 48,56 kr. for møder indtil 4 timer og det dobbelte beløb, altså 97,12 kr. for møder, der varer mere end 4 timer.

Diætbløbenes størrelse har nok hidtil ligget i underkanten af, hvad der typisk vil give fuld dækning. Da det som nævnt tilkommer indenrigsministeren at fastsætte diætbløbets størrelse, kan der imidlertid rådes bod herpå blot ved udstedelse af en ny bekendtgørelse, hvorved diætbløbet forhøjes i passende omfang.

Bor der indføres egentlige lønordninger?

Man kan rejse det spørgsmål, om det vil være hensigtsmæssigt at indføre en egentlig vederlagsordning for samtlige medlemmer af kommunalbestyrelsen. Dette ville betegne en principiel nydånnelse, idet arbejdet som kommunalbestyrelsesmedlem herefter ville blive lønnet arbejde på linie med anden deltidsbeskæftigelse.

**Allerede adgang
til vederlag i
visse tilfælde**

Det må dog i denne forbindelse påpeges, at der efter den nye kommunale styrelseslov allerede er hjemlet adgang til ydelse af vederlag i de tilfælde, hvor der er tale om en *særlig væ-*

sentlig arbejdsbyrde i forbindelse med varetagelse af kommunale anliggender.

Det bestemmes således i styrelsesloven, at der ydes kommunalbestyrelsens *formand* et vederlag, hvis størrelse skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Endvidere kan kommunalbestyrelsen med tilsynsmyndighedens samtykke vedtage at yde *næstformanden* et vederlag for udførelse af opgaver i et længere tidsrum på grund af formandens sygdom, ferie eller fravær af anden årsag. Endelig kan kommunalbestyrelsen, når ganske særlige hensyn taler derfor, tillægge *formanden* for et udvalg et årligt honorar. Også dette forudsætter dog, at tilsynsmyndigheden samtykker heri.

Styrelsesloven arbejder således med vederlagsordninger for kommunale hverv, der kræver en ekstraordinær arbejdsindsats af hvervets indehaver. Hvervet som menigt medlem af kommunalbestyrelser og kommunalbestyrelsesudvalg vederlægges derimod ikke, men der ydes erstatning for tabt arbejdsfortjeneste gennem diætorordningen.

Spørgsmålet, om der bør ydes diæter eller egentligt vederlag for kommunale hverv, var fremme i forbindelse med indførelse af regler om vederlag til kommunalbestyrelsens næstformand i 1965. Indenrigsministeriet foreslog, at der blev åbnet mulighed for at tillægge næstformanden et årligt vederlag på 1/12 af borgmesterens årlige løn. Folketinget havde imidlertid betænkelighed ved et fast årligt vederlag og foretrak den forannævnte bestemmelse om, at næstformandens vederlag for varetagelse af formandshvervet i et længere tidsrum på grund af formandens sygdom eller fravær af anden år-

sag skulle fastsættes navnlig under hensyn til arbejdsbyrdens omfang og fraværets varighed.

Man må nok også slå fast, at diætordningen hidtil stort set har virket tilfredsstillende i den forstand, at ingen har behøvet at holde sig tilbage fra kommunalt arbejde af økonomiske grunde.

Skulle der imidlertid opstå ønske om at lade diætordningen afløse af en egentlig vederlagsordning, kunne man tænke sig f. eks. følgende muligheder:

Mulige vederlagsordninger

Et fast årligt vederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer, der skal dække den arbejdsindsats, der er forbundet med kommunalbestyrelsesshvervet, og alle udgifter ved hvervet, herunder tabt arbejdsfortjeneste. Vederlaget kan eventuelt gradueres efter kommunens indbyggertal på samme måde som borgmestervederlaget. En anden mulighed er at yde et fast årligt vederlag, der honorerer arbejde i forbindelse med kommunalbestyrelsesshvervet, kombineret med en ordning, hvorefter der ydes erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

Det er naturligvis muligt at fastsætte vederlaget til en sådan størrelse, at hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem bliver attraktivt alene af økonomiske grunde og således, at indehaveren af hvervet vil kunne hellige sig det kommunale arbejde som heldagsbeskæftigelse. Det er imidlertid ikke givet og måske end ikke sandsynligt, at en sådan ordning vil føre til, at det kommunale arbejde vil blive udført bedre. Der er formentlig en betydelig værdi forbundet med, at medlemmerne af en kommunalbestyrelse udgør et nogenlunde repræsentativt udsnit af

samfundets almindelige næringsgrene og beskæftigelser.

For fuldstændighedens skyld skal nævnes, at der for *Københavns Kommune*, der ikke omfattes af den styrelsesordning, der gælder for det øvrige land, allerede findes en egentlig vederlagsordning for borgerrepræsentationens medlemmer, idet kommunens styrelsesvedtægt tillægger borgerrepræsentanterne et årligt dyrtidsreguleret vederlag. Det beløb, der udbetales, udgør for tiden ca. 2.800 kr. årligt. Herudover ydes der ingen økonomisk godtgørelse eller betaling, ej heller diæter eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Der er som følge heraf en del utilfredshed med ordningen, som i nogle tilfælde hævdes at føre til økonomisk tab for borgerrepræsentanter.

Offentlighed omkring det kommunale arbejde

Forudsætning for demokratiet

1. Offentlighed som led i demokratiet.

Den offentlige forvaltning er en funktion, der angår alle samfundets medlemmer. Da det i et demokratisk system er befolkningen, som har den afgørende magt i statens og kommunernes styre, bør borgerne i størst mulig udstrækning have lejlighed til at gøre sig bekendt med, hvad der foregår inden for dette styre, og mulighed for at diskutere offentlige anliggender. Derfor er offentlighed på samme måde som trykkefrihed og anden ytringsfrihed, forsamlingsfrihed og foreningsfrihed afgørende forudsætninger for demokratiet.

Offentlighed i forvaltningen må antages at være med til at *skabe og vedligeholde interessen* for offentlige anliggender, hvilket ikke mindst er ønskeligt i en tid, hvor man kan nære frygt for, at politisk ligegyldighed skal brede sig. Offentlighed giver mulighed for, at borgerne kan reagere over for lovgivning og administrativ praksis.

Offentlighed kan endvidere være af betydning for, at *forvaltningen forsynes med rigtige oplysninger*. Udtalelser der afgives til brug for en sags behandling, vil blive afgivet under indtryk af, at de eventuelt kan blive offentliggjort, og at den, sagen angår, har mulighed for at gøre

sig bekendt med udtalelsen og fremkomme med berigtigelser. Herved mindskes risikoen for, at udtalelser indeholder uunderbyggede oplysninger eller er påvirket af usaglige hensyn. På den anden side kan offentlighed dog også skabe en risiko for, at udtalelser bliver så forbeholdne, at deres værdi for sagsbehandlingen bliver problematisk.

Det siger sig selv, at et offentlighedsprincip må undergives visse *begrænsninger*. F. eks. vil hensynet til statens sikkerhed og til beskyttelse af borgernes privatliv nødvendiggøre, at visse oplysninger unddrages offentligheden. Hvor omfattende begrænsningerne iøvrigt bør være har givet anledning til nogen uenighed og dette spørgsmål er i virkeligheden nok kernen i hele spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen.

Offentlighedsprincippet fremtræder i *to hovedformer*, nemlig dels som en adgang til den offentlige forvaltnings dokumenter, dels som en adgang til at overvære offentlige myndigheders mundtlige forhandlinger og rådslagninger. Disse hovedformer skal behandles nærmere i det følgende.

Adgang til forvaltningens dokumenter.

I 1956 nedsatte regeringen en kommission, der skulle overveje på hvilken måde offentlighed kunne gennemføres i den statslige og kommunale forvaltning. Kommissionen afgav i 1963 *Betænkning om offentlighed i forvaltningen* (nr. 325/1963.)

Med hensyn til spørgsmålet om indførelse af et *almindeligt offentlighedsprincip* i dansk forvaltning delte kommissionen sig i et flertal på 11 medlemmer og et mindretal på 9 medlem-

Begrænsninger i offentligheds- princippet

Offentligheds- kommissionens betænkning

mer. Flertallet fandt, at der ikke var tilstrækkelig samfundsmæssig trang til gennemførelse af en så gennemgribende reform, og at de ulemper, den ville medføre, var større end de goder, den måtte indebære. Mindretallet var derimod af den opfattelse, at de argumenter, der kunne anføres til støtte for indførelse af en almindelig offentlighedsordning, var så afgørende, at de heroverfor anførte modhensyn måtte vige.

For så vidt angik spørgsmålet om *partsoffentlighed* i forvaltningen var der i kommissionen enighed om, at der burde gennemføres nærmere regler herom, og kommissionen udarbejdede et udkast til lov om partsoffentlighed i forvaltningen.

**Loven om
partsoffent-
lighed**

I overensstemmelse med kommissionens flertal fremsatte den daværende regering alene forslag til en lov om partsoffentlighed i forvaltningen. Dette forslag blev gennemført som lov nr. 141 af 13. maj 1964.

I folketingssamlingen 1967—68 blev spørgsmålet om indførelse af et almindeligt offentlighedsprincip drøftet i Folketinget på grundlag af et lovforslag, der var fremsat af medlemmer af Venstre, Det radikale Venstre og Det konservative Folkeparti, og i folketingssamlingen 1969—70 fremsatte regeringen *forslag til lov om offentlighed i forvaltningen*.

**Forslaget til
lov om offent-
lighed i
forvaltningen**

Forslaget går ud på, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning. Begæringen skal dog angive den sag, den pågældende ønsker at se.

Adgangen til at få oplysninger omfatter efter forslaget alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de skri-

velser, der er udgået fra myndigheden, samt indførelse i journaler, registre og andre fortegninger.

Adgangen til at få oplysninger omfatter dog ikke en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer, lige så lidt som korrespondance inden for samme myndighed, herunder korrespondance mellem en kommunalbestyrelse og dens afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Endvidere er gjort visse andre nærmere angivne undtagelser. Der kan således ikke fås oplysninger om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold eller om visse af det offentlige eller privates drifts- eller forretningsforhold m. v. Oplysninger kan heller ikke kræves, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til bl. a. statens sikkerhed, forsvaret eller gennemførelsen af visse offentlige kontrol- og planlægningsforanstaltninger.

De gældende lovbestemmelser om partsoffentlighed opretholdes efter forslaget stort set uændret, idet de er indarbejdet som et særligt kapitel i lovforslaget. Disse bestemmelser adskiller sig fra forslagets almindelige bestemmelser om offentlighed ved, at den, *der er part i en sag, har en noget udvidet adgang til at få oplysninger i sagen*. F. eks. kan oplysninger, der vedrører hans personlige forhold, normalt ikke forholdes ham. Endvidere gælder efter disse regler, at hvis en part under sagens behandling fremsætter ønske om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, *udsættes sagens afgørelse, indtil der*

Udvidet oplysningsadgang for den der er part

er givet parten adgang til at se dokumenterne.

Endelig kan den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af behandlingen forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en *udtalelse* om sagen.

Der er fra alle sider i Folketinget givet udtryk for principiel velvilje overfor det fremsatte forslag om offentlighed i forvaltningen. Dette vil derfor kunne ventes gennemført, omend visse detaljer nok vil blive ændret under folketingsbehandlingen.

Ansvarsregler for pressen

Indføres almindelig offentlighed i forvaltningen, vil pressen få betydelig større mulighed for indsigt i såvel offentlige som private forhold. Der rejser sig derfor det spørgsmål, om der som en konsekvens heraf må indføres nye regler for *pressens ansvar* i forbindelse med omtale af de forhold, den herved bliver bekendt med.

Som tidligere berørt kan man have forskellig opfattelse af, om begrænsningerne i adgangen til det offentliges dokumenter skal være mere eller mindre vidtgående. Efter gennemførelsen af lovforslaget om offentlighed i forvaltningen, vil der dog fra et demokratisk synspunkt næppe kunne rettes indvendinger mod den danske ordning på dette punkt. Dermed være dog ikke sagt, at en udvidelse af offentlighedsprincippet på dette område ikke kan blive aktuel i fremtiden.

Adgangen til at overvære offentlige myndigheders forhandlinger.

Forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen omfatter alene en adgang til *dokumenter*.

Der gøres derimod ingen ændring i den bestående ordning med hensyn til adgangen til at overvære offentlige myndigheders *mundtlige* forhandlinger og rådslagninger.

**Offentligheds-
loven omfatter
kun dokumen-
ter**

Udgangspunktet er her, at offentligheden *ikke* kan kræve at overvære offentlige myndigheders mundtlige forhandlinger, medmindre der findes særlig hjemmel i loven hertil. En sådan hjemmel findes imidlertid for kommunalbestyrelsens møder.

2. Kommunalbestyrelsesmøders offentlighed.

Lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse, gældende fra den 1. april 1970, indeholder i § 10 en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Kommunalbestyrelsen kan dog bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når det findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed. Dette er i overensstemmelse med den hidtidige ordning.

**Styrelseslovens
bestemmelser**

Som en nydannelse er dog — med forbillede i den norske styrelseslov — tilføjet en bestemmelse om, at selve det spørgsmål, om en sag overhovedet giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis dette bestemmes af kommunalbestyrelsen eller af dennes formand. Sigtet med denne bestemmelse er at undgå unødvendig dørlukning i forbindelse med sagernes *realitetsbehandling*, idet det i visse tilfælde på forhånd vil kunne bringes på det rene, om sagens behandling overhovedet vil medføre fremdragelse af fortrolige forhold.

Den nye styrelseslovs bestemmelser om kom-

Pressens reaktioner

munalbestyrelsens adgang til at lukke dørene er ikke blevet mødt med udelt tilfredshed.

Det folketingsudvalg, der behandlede forslaget til styrelsesloven, modtog henvendelser fra Dansk Journalistforbund og fra Danske Dagblades Fællesrepræsentation, hvori der blev fremsat ønsker om, at der i loven blev fastsat regler, der i højere grad sikrer offentlighed omkring det kommunale arbejde.

Videst gik Dansk Journalistforbund, der principielt gik ind for, at *ingen* sag skulle kunne behandles af kommunalbestyrelsen for lukkede døre. Man henviste herved til, at synspunktet om, at personlige anliggender ikke kan behandles på offentlige møder, ikke gøres gældende, når det drejer sig om domstolene, hvor offentlighedsprincippet gælder ikke alene straffesager, men også civile sager, således at der kun under ekstraordinære forhold behandles retssager for lukkede døre. Denne argumentation forekommer imidlertid besynderlig, idet retsplejelovens bestemmelser om dørlukning netop i vidt omfang tilsigter at skabe beskyttelse mod, at rent personlige forhold gøres til genstand for offentlig behandling eller omtale. Retsplejeloven indeholder således bl. a. udtrykkelige bestemmelser om adgang til dørlukning i ægteskabssager, faderskabssager og umyndiggørelsessager.

Journalistforbundet tilføjede i sin henvendelse, at dersom forslaget om forbud mod dørlukning ikke kunne tiltrædes af folketingsudvalget, burde det i hvert fald klart afgrænses i loven, hvilke sager der kan behandles for lukkede døre.

Danske Dagblades Fællesrepræsentation havde indsamlet et fyldigt materiale, hvormed man

ville dokumentere, at de hidtidige regler i mange tilfælde var misbrugt, således at dørlukning havde fundet sted, hvor det var åbenbart, at ingen saglig interesse kunne motivere dette. På baggrund heraf ønskede man *fastere lovbestemmelser* om adgangen til dørlukning.

Overfor pressens henvendelser udtalte folketingsudvalget i sin betænkning over forslaget til styrelsesloven, at man var *enig i værdien af den størst mulige offentlighed omkring varetagelsen af de kommunale anliggender*. Man måtte imidlertid i denne forbindelse pege på, at der over for ønsket om offentlighed kan gøre sig en række *modstående hensyn* gældende, som f. eks. hensynet til den enkelte borgers berettigede krav om, at hans rent personlige forhold ikke i forbindelse med sagsbehandlingen gøres til genstand for offentlig drøftelse, samt hensynet til kommunalbestyrelsens forhandlingsposition ved køb og salg af fast ejendom og ved andre retshandlinger. Udvalget udtalte videre, at afvejelserne af disse hensyn ifølge sagens natur ofte må bero på et skøn. Man havde derfor ikke fundet det rigtigt i selve loven at angive bestemte kategorier af sager, der kan eller skal behandles for lukkede døre, men mente at burde overlade til de enkelte kommunalbestyrelser at træffe afgørelse i så henseende. Udvalget udtalte imidlertid udtrykkelig, at man ønskede at understrege, at det af § 10 klart fremgår, at dørlukning må opfattes som undtagelsen fra et *almindeligt princip* om offentlighed omkring kommunalbestyrelsens virksomhed.

De indlæg, der er fremkommet fra pressens side efter styrelseslovens vedtagelse, tyder imidlertid ikke på, at man har følt sig overbevist eller

Folketings- udvalgets udtalelser

**Bør styrelses-
lovens dørluk-
ningsbestem-
melser ændres?**

beroliget ved folketingsudvalgets udtalelser. Bl. a. det materiale, som Danske Dagblades Fællesrepræsentation indsamlede, viser da også, at misbrug af dørlukningsreglerne vitterlig har fundet sted.

Man kan på denne baggrund spørge, om styrelseslovens bestemmelser om dørlukning burde have et andet indhold og i bekræftende fald hvilket.

Journalistforbundets forslag om, at *alle* sager skal behandles offentligt er ikke acceptabelt. At behandle f. eks. sociale sager med tilhørende personlige detaljer for åbent tæppe ville med den hidtil herskende indstilling til sygdom og sociale vanskeligheder simpelthen være inhumant. Endvidere ville en regel om ubetinget offentlighed som påpeget af folketingsudvalget umuliggøre en rimelig forhandlingsposition for kommunalbestyrelsen ved f. eks. køb og salg af fast ejendom, idet den anden part på forhånd ville kende det yderste, kommunalbestyrelsen mente det forsvarligt at strække sig til.

Forslaget om, at der i loven skulle gives *fastere regler* for, hvornår dørlukning kan ske, har krav på større opmærksomhed.

Når man nok alligevel må stille sig skeptisk over for forslaget, hænger det sammen med, at det næppe er muligt at foretage en nøjagtig og udtømmende angivelse af dørlukningsgrunde i lovteksten. Dertil er de forhold, en kommunalbestyrelse kan komme til at behandle, for mangeartede. Man ville blive nødt til at slutte opregningen af dørlukningsgrundene med en *reserve- eller opsamlingsbestemmelse* om, at »kommunalbestyrelsen iøvrigt i ganske særlige tilfæl-

de kan beslutte at lukke dørene« eller lignende. Herved ville muligheden for misbrug atter foreligge. Hertil kommer, at resultatet kunne blive, at nogle kommunalbestyrelser uden videre ville lukke dørene i de tilfælde, hvor loven angav, at det kunne ske, selvom der i den konkrete situation ikke var fornøden grund til dørlukningen.

Der kan i denne sammenhæng være grund til at nævne det tidligere omtalte *forslag til lov om offentlighed i forvaltningen*. Dette forslag indeholder som omtalt en bestemmelse, hvorefter adgangen til dokumenter ikke skal gælde, hvis dette ville komme i strid med væsentlige hensyn til bl. a. privatlivets fred og personlige anliggender iøvrigt eller til det offentliges og privates erhvervsmæssige eller andre økonomiske interesser. Opregningen afsluttes netop med en opsamlingsbestemmelse om »beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet«.

Det kan naturligvis ikke ganske udelukkes, at en stramning af styrelseslovens bestemmelse om dørlukning — f. eks. således, at bestemmelsen formuleres derhen, at kommunalbestyrelsen kun »i særlige tilfælde« eller »undtagelsesvis« kan lukke dørene — ville kunne have en vis pædagogisk værdi som en yderligere understregning af lovgivningsmagtens intentioner, jvfr. de foran nævnte udtalelser fra folketingsudvalget. Man bør dog nok i denne forbindelse være opmærksom på, at gøres adgangen til dørlukning *for* snæver, kan følgen blive, at forhandlinger og debat forskubbes til lukkede udvalgsmøder eller møder grupperne imellem.

Mulige konsekvenser af for snæver adgang til dørlukning

Der er imidlertid andre aspekter i problematikken vedrørende offentlighedsprincippet, som det nok kan lønne sig at være opmærksom på, nemlig forholdet mellem dørlukning og tavshedspligt.

3. Lukkede døre og tavshedspligt.

I den hidtidige diskussion synes man at have forudsat, at en beslutning om dørlukning *uden videre* er ensbetydende med, at mødedeltagerne får tavshedspligt med hensyn til, hvad der herefter sker på mødet.

Spørgsmålet om sagers behandling for lukkede døre er imidlertid ikke ganske sammenfaldende med spørgsmålet om kommunalbestyrelsesmedlemmernes tavshedspligt.

Straffebestemmelser om brud på tavshedspligt

Straffeloven indeholder bestemmelser, der foreskriver straf for brud på tavshedspligt. Der hjemles således straf for den, som uberettiget giver offentlig meddelelse om forhandlinger af fortrolig karakter inden for offentlige råd og myndigheder og for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, og som røber noget, han i tjenestens eller hvervets medfør har erfareet som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan.

Der findes imidlertid ikke i lovgivningen nogen *almindelig* beskrivelse af, hvornår det er uberettiget at give meddelelse om forhandlinger eller af, hvad der nærmere skal forstås ved hemmelighed. Det hænger sammen med, at tavshedspligtens nærmere indhold må afhænge af, hvilke interesser, der i det enkelte tilfælde skal beskyttes og således vil veksle efter de enkelte forvaltningsanliggenders karakter. Derimod kan der undertiden i speciallovgivningen

findes bestemmelser, der præciserer visse nærmere afgrænsede forholds fortrolige karakter. Som eksempel herpå kan nævnes statsskatteloven, der pålægger skattemyndighederne pligt til at iagttage tavshed om skatteydernes indtægts- og formueforhold.

Det følger af loven om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsens flertal kan træffe bestemmelse om, hvorvidt *dørene skal lukkes*. Afgørelsen af, i hvilket omfang sagen medfører *tavshedspligt* for de enkelte medlemmer, ligger derimod ikke hos kommunalbestyrelsen eller dennes flertal, men må i givet fald træffes af domstolene, f. eks. dersom der rejses sag med påstand om straf for brud på tavshedspligt.

Et kommunalbestyrelsesflertal vil altså ikke blot ved en henvisning til, at mødet er for lukkede døre, kunne forhindre et medlem eller et mindretal i at præcisere, hvorledes dets stilling er til en afgørelse. Når sagen ikke efter sit indhold må betragtes som fortrolig, står det ethvert medlem frit for at referere sin egen opfattelse og stillingtagen. Derimod kan det næppe antages, at han frit kan omtale andre medlemmers indlæg fra forhandlinger bag lukkede døre.

Den omstændighed, at det medlem, der udtaler sig om en sag, der er forhandlet for lukkede døre, selv bærer risikoen for, om han derved gør sig skyldig i brud på tavshedspligt og således eventuelt pådrager sig strafansvar, vil næppe virke hæmmende på ytringsfriheden i synderlig grad. Dels vil de fleste sager næppe give anledning til tvivl, og dels er det sandsynligt, at domstolene i grænsetilfælde vil være tilbageholdende med at statuere strafansvar.

Det forhold, at dørlukning ikke i sig selv

**Tavshedsplig-
tens omfang
afgøres ikke
ved flertals-
beslutning**

er ensbetydende med tavshedspligt, betyder i virkeligheden, at »unødigt hemmelighedskræmmeri« kun kan drives virkelig effektivt, hvor samtlige medlemmer er enige om at holde offentligheden udenfor. Dette vil normalt igen have til forudsætning, at der ikke i kommunalbestyrelsen findes nogen opposition, og noget sådant hører trods alt til undtagelsen. Noget andet er, at man ikke helt kan frigøre sig fra den tanke, at adskillige kommunalbestyrelsesmedlemmer *tror*, at dørlukning i alle tilfælde er ensbetydende med tavshedspligt. Denne vildfarelse skulle det dog næppe være uoverkommeligt at udrydde.

Såvel efter den gældende lovgivning som efter den nye styrelseslov skal *sager, der behandles for lukkede døre, så vidt muligt foretages sidst*. Begrundelsen for denne regel er naturligvis, at tilhørerne fra et bestemt tidspunkt og i sammenhæng kan overvære den del af forhandlingerne, som offentligheden har adgang til.

**Lukket møde
forud for det
åbne?**

Der har i den senere tid rejst sig røster for en ophævelse af denne regel, således at der skulle kunne afholdes et lukket møde forud for det åbne. Det ville herigennem blive muligt i givet fald at overføre sager fra det lukkede til det åbne møde, ligesom tilhørerne og pressen ved det åbne mødes begyndelse kunne orienteres om de beslutninger, der var truffet på det lukkede møde.

Mod en ordning som den nævnte kan indvendes, at den opererer med begrebet »lukket møde«. Den gældende lovgivning anerkender ikke begrebet »lukket møde«, men hjemler alene adgang til at lukke dørene for behandlingen af enkelte *sager*, hvis beskaffen-

hed gør dette nødvendigt eller ønskeligt. I konsekvens heraf skal en beslutning om at lukke dørene meddeles for åbne døre. Fastholdelsen af disse synspunkter kan vel have en vis værdi, men indvendingen må dog nok siges at være af mere formel karakter, i hvert fald hvis man iagttager, at de lukkede møder kun holdes i tilknytning til de offentlige møder, og at det tidspunkt, hvor offentligheden har adgang til mødet, bekendtgøres forud.

En alvorligere indvending er, at en ordning, hvorefter der fast afholdes lukket møde forud for det åbne, *kan friste til at lade flere sager end nødvendigt behandle for lukkede døre.*

Endvidere må man nok sige, at de træk, der fremholdes som fordele ved ordningen, er mere tilsyneladende end reelle. Med hensyn til overflytning af sager til behandling for åbne døre er det allerede efter den gældende ordning således, at der ved mødets indledning skal gives medlemmer, der ønsker det, ordet til den udsendte dagsorden også med henblik på spørgsmålet om sagers overflytning fra behandling for lukkede til åbne døre.

Ligeledes skal efter den gældende ordning beslutninger, der træffes for lukkede døre, så vidt muligt meddeles offentligheden, dog med udeladelse af oplysninger, der er undergivet tavshedspligt. Fordelen ved at holde lukket møde forud for det åbne kan i denne henseende altså kun blive et spørgsmål om tidspunktet for meddelelsen. Der kan iøvrigt være grund til at pege på, at netop bortset fra meddelelsen af egentlige beslutninger kan værdien af såkaldte pressemeddelelser og lignende forhåndsrédigerede meddelelser til offentligheden være

**Pressemedde-
lelsers værdi
kan være pro-
blematisk**

problematisk. Indholdet bliver let betinget af en skønsmæssig bedømmelse af, hvad man finder ønskeligt at bringe til offentlighedens kendskab. Dansk Journalistforbund fremhævede med rette dette forhold i forbindelse med forbundets henvendelse til folketingsudvalget.

4. Bor udvalgs møder være offentlige?

**Offentligheden
har ikke krav
på adgang**

Både efter den hidtidige ordning og efter den nye styrelseslov gælder, at møder i kommunalbestyrelsens udvalg ikke er offentlige. Heraf følger i hvert fald, at offentligheden ikke har noget krav på at overvære forhandlingerne.

**Kan udvalget
selv give
tilladelse?**

Man kan rejse det spørgsmål, om *udvalget* kan tillade, at borgerne overværer dets møder. Det må her antages, at der ikke kan gives offentligheden adgang, hvis noget medlem af udvalget protesterer derimod. Om der kan gives offentligheden adgang, hvis alle udvalgets medlemmer er enige herom, er et tvivlsomt spørgsmål, idet man med en vis ret kan sige, at lovgivningen bygger på en forudsætning om, at sagsbehandlingen i udvalg sker uden publikums tilstedeværelse. På den anden side har man vanskeligt ved at forestille sig en indgriben fra tilsynsmyndigheder eller andre, så længe ingen protesterer mod ordningen. Det er naturligvis herved forudsat, at man på de møder, hvor offentligheden gives adgang, afholder sig fra at drøfte spørgsmål, der er undergivet tavshedspligt.

Der er i styrelsesloven optaget visse bestemmelser, der skal bidrage til at sikre en betryggende sagsbehandling i udvalgs møderne. Det bestemmes således i loven, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen for denne kan ind-

bringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed, og at udvalgene skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, den forlanger. Det bestemmes endvidere, at ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

Man kan rejse det spørgsmål, om man ikke ud over de nævnte bestemmelser burde tilvejebringe hjemmel for, at udvalgsmøder skulle være offentlige ligesom kommunalbestyrelsens møder. Udvalgene skulle naturligvis i så fald på samme måde som kommunalbestyrelsen kunne lukke dørene, når en sags behandling gjorde dette nødvendigt eller ønskeligt. Dørlukning ville ikke mindst kunne blive aktuel, når det drejer sig om sager, et udvalg forbereder til kommunalbestyrelsens senere behandling, bl. a. fordi udvalget ikke bør foregribe kommunalbestyrelsens skøn over, hvorvidt sagen er af en sådan beskaffenhed, at den bør behandles for lukkede døre.

Det må erkendes, at der kan fremføres adskillige indvendinger mod offentlige udvalgsmøder. Det kan således anføres, at de også for et kommunestyre nødvendige politiske kompromisser indgås i udvalgene, og at en bestemmelse om offentlighed vil medvirke til en uheldig forskydning af de politiske forhandlinger til møder af mere privat karakter.

Det kan også anføres, at udvalgenes virksomhed i højere grad end kommunalbestyrelsens er af rent administrerende og teknisk karakter, og at arbejdet derfor kan afvikles mest sagligt og effektivt uden publikum. Det kan tillige

**Argumenter
mod offentlige
udvalgsmøder**

være uhensigtsmæssigt, at skitser på forsøgsstadiet eller halvfærdige udkast og forslag gøres til genstand for offentlig omtale og drøftelse. Noget sådant vil bl. a. kunne skabe risiko for, at de kommunale tjenestemænd viger tilbage for at fremsende materiale til udvalget på det tidligst mulige stadium.

Det kan endvidere nævnes, at udvalgsmøderne ofte må indkaldes med kort varsel eller lægges på tidspunkter, hvor borgerne i almindelighed vil være afskåret fra at overvære møderne, og at informeringen derfor hovedsagelig må ske gennem pressen. Endelig kan anføres, at allerede efter den bestående ordning har både udvalget som sådant og dets enkelte medlemmer i ret vid udstrækning adgang til at informere borgere og presse om, hvad der er passeret i udvalgsmøderne.

Det er dog nok tvivlsomt, om nogen af disse argumenter taler afgørende mod indførelse af den nævnte offentlighed.

Vanskeligheden ved at finde kompromisserne opvejes måske af den større tillid, som borgerne vil få til beslutningsprocessen, og det er jo iøvrigt forudsat, at udvalget kan lukke dørene, hvis dette findes påkrævet.

Med hensyn til udvalgsarbejdets teknisk-administrative karakter og for tidlig offentliggørelse af skitser m. v. kan anføres, at et udvalgs fornemste opgave ikke mindst i de fremtidige storkommuner må være at træffe beslutninger, medens sagsforberedelsen og de hertil hørende tekniske overvejelser hovedsagelig vil ligge hos den kommunale administration.

Overfor argumentet om, at det hovedsagelig vil blive pressen, der overværer udvalgsmø-

derne, kan henvises til, at dette også hidtil i stort omfang har været tilfældet for så vidt angår kommunalbestyrelsesmøderne, og at presseinformation er et værdifuldt led i demokratiet.

Hvad angår argumentet om udvalgets adgang til at informere om det, der er passeret i mødet, kan der som tidligere nævnt peges på, at værdien af såkaldte pressemeddelelser og lignende forhåndsredigerede meddelelser til offentligheden ofte er noget problematisk.

Der vil nok i dag være delte meninger om ønskværdigheden af åbne udvalgmøder. Det er imidlertid umiskendeligt, at udviklingen går i retning af større offentlighed inden for alle forvaltningsområder og man kan næppe forvente, at udvalg, kommissioner og lignende på længere sigt vil forblive uberørt af denne udvikling.

5. Spørgetimer.

I den senere tid er spørgsmålet om indførelse af spørgetid for kommunens borgere blevet aktuelt. Tanken er, at enhver borger enten ved et forudgående skriftligt spørgsmål eller umiddelbart i et møde skal kunne afæske ethvert kommunalbestyrelsesmedlem en udtalelse om spørgsmål af kommunal interesse.

Tanken om spørgetid er værdifuld og fortjener udbredelse. Der kan imidlertid være grund til at nævne et par problemer i forbindelse med sådanne arrangementer.

Det må for det første slås fast, at efter den gældende lovgivning er sådanne »spørgetimer« ikke kommunalbestyrelsesmøder i juridisk forstand. Heraf følger, at lige så lidt som

Spørgetimer er ikke egentlige kommunalbestyrelsesmøder

**Ikke ethvert
spørgsmål
kan drøftes**

nogen kommunalbestyrelse er forpligtet til afholdelse af sådanne arrangementer, lige så lidt kan et sådant arrangement erstatte det kommunalbestyrelsesmøde, som efter den nye styrelseslov som regel skal afholdes én gang om måneden som minimum. Styrelseslovens bestemmelser om bekendtgørelse af møder m. v. finder heller ikke anvendelse på sådanne arrangementer. I modsætning til, hvad der gælder for deltagelse i kommunalbestyrelsesmøder, er det endelig en ganske frivillig sag for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, om han ønsker at deltage i spørgetimen.

På den anden side må det understreges, at selv om spørgetimen ikke er et egentlig kommunalbestyrelsesmøde, er der dog tale om et offentligt møde, som kommunalbestyrelsen har arrangeret og er ansvarlig for. Heraf må følge, at spørgetimen ikke kan gøres til forum for forhandlinger af en hvilken som helst karakter, men må dreje sig om emner af kommunalt indhold. Det må f. eks. være udelukket at drøfte spørgsmål, der rummer sigtelser eller angreb på borgere eller fraværende kommunalbestyrelsesmedlemmer.

6. Andre former for information til offentligheden.

Med hensyn til spørgsmålet om information af borgerne er der også på andre områder en udvikling igang. I nogle kommuner vedlægges f. eks. skattebilletten en *redogørelse* for, hvorledes skatten er beregnet, og hvorledes de kommunale skatter anvendes. Ligeledes bliver *skriftlige vejledninger* om rettigheder og pligter og om fremgangsmåden ved ansøgninger m. v.

mere og mere almindelige. Endelig er set eksempler på rent informativ *annoncering*, *udstillinger m. v.*

Man må håbe, at denne udvikling vil fortsætte og forstærkes.

Også en *udvidet anvendelse af begrundelse af afgørelser* vil kunne bidrage til opfyldelse af borgernes informationsbehov. Dette spørgsmål vil senere blive nærmere berørt.

Lokalråd m. v.

Effektivitet contra øget humanisering

Spørgsmålet om oprettelse af lokalråd har flere gange været rejst i den offentlige debat.

Kravet om sådanne råd må naturligvis ses i forbindelse med den almindelige kulturelle og politiske udvikling. Det lader sig næppe afvise, at interessen for *små enheder* på mange områder er stigende, hvilket vel igen hænger sammen med ønsket om solidaritet og personlig medleven i fælles anliggender. Ønsket om en sådan øget humanisering er ikke fuldt foreneligt med ønsket om den størst mulige effektivitet og konfrontationen af de modstridende hensyn kan utvivlsomt i mange tilfælde give anledning til en dybtgående principiel uenighed.

Desværre har den hidtidige diskussion i vid udstrækning været præget af uklarhed på fundamentale punkter. Det har således langt fra altid været præciseret, om sådanne råd tænkes tillagt egentlig forvaltningskompetence eller kun rådgivende funktioner. Endvidere er betegnelsen lokalråd anvendt uden angivelse af, hvorledes et sådant organ tænkes sammensat.

1. Lokalråd med selvstændig forvaltningskompetence.

Organer, der skal kunne udøve offentligretslige beføjelser over for borgerne eller dispo-

nere over offentlige midler kan ikke sammen-sættes ved, at en mere eller mindre tilfældig kreds af borgere eller foreninger og sammen-slutninger udpeger et mere eller mindre vilkårligt antal medlemmer. Organer, der skal udøve sådanne funktioner, må enten indgå i et almindeligt forvaltningshieraki eller udpeges gennem lokale valg, der afholdes med respekt af princippet om almindelig og lige valgret.

Skal der oprettes lokalråd med selvstændig forvaltningskompetence, må dette følgelig ske gennem *valg* af det pågældende områdes beboere. Noget sådant vil kræve lovhjemmel bl. a. med hensyn til, efter hvilke regler man skal fastsætte valgområderne og afvikle valget.

Spørgsmålet om oprettelse af lokalråd med selvstændig kompetence var bl. a. fremme i forbindelse med behandlingen af den nu vedtagne lov om revision af den kommunale inddeling i Århus, Odense og Aalborg byområder.

**Folketings-
udvalgets
overvejelser**

Et *mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlem) i det folketingsudvalg, der behandlede lovfor-slaget, udtalte, at man var enig med indenrigs-ministeren i, at der burde foretages omfattende kommunesammenlægninger i de tre storby-områder, så der kunne sikres fælles planlægning og fuld økonomisk udligning i hvert af de tre områder. Mindretallet var imidlertid samtidig af den opfattelse, at oprettelsen af så store kom-muner ville medføre uhåndterlige administra-tionsapparater og manglende kontakt mellem borgere og politikere. Man hævdede i denne forbindelse, at erfaringerne fra København viste, at de lokale opgaver i de enkelte områder ofte løses utilfredsstillende i en så stor kom-

**Mindretals-
indstillingen**

mune, og at man ikke opnår en ensartet behandling af kommunens borgere. Mindretallet foreslog derfor, at hver af de 3 nye storkommuner blev opdelt i et antal *distriktskommuner*, der hver især skulle tillægges myndighed over lokale opgaver, mens de store fællesopgaver for hele området skulle henlægges under et *storbyråd*.

Man forestillede sig, at hver distriktskommune skulle have et indbyggertal på 50.000—60.000, men størrelsen af distriktskommunerne måtte iøvrigt fastlægges efter de lokale forhold og den opgavefordeling, der blev fastsat mellem storkommunerne og distriktskommunerne. Såvel storbyråd som distriktsråd skulle vælges ved direkte valg.

Den nærmere fordeling af opgaverne mellem storkommunerne og distriktskommunerne skulle fastlægges således, at storbyrådet skulle forestå den overordnede planlægning for hele storbyområdet samt byudvikling, kollektiv trafik, havnevæsen, el-forsyning, vandforsyning, hovedkloakering, rensningsanlæg, skolebyggeri og plejehjemsbyggeri.

Distriktsrådene kunne derimod have beslutningsmyndighed over f. eks. fritidsforanstaltninger, børnedaginstitutioner, skolevæsen, visse dele af socialforsorgen og bestyrelsen af lokale veje. De skulle også have rådgivende og indstillende myndighed på en række områder, bl. a. den lokale byplanlægning.

Finansieringen af såvel storbyrådets som distriktsrådenes opgaver skulle ske ved, at storbyrådet fastsatte en fælles beskatningsprocent for hele området, men en del af det samlede skattebeløb skulle fordeles mellem distriktskommu-

nerne efter visse kriterier, herunder befolknings-
tal, aldersfordeling og befolkningstilvækst.

De øvrige medlemmer af folketingsudvalget udtalte imidlertid om lokalråd, »at sådanne organer, hvis de skal have tillagt særlige beføjelser og kunne disponere over offentlige midler, rejser særlige problemer, idet lokalrådene i så fald vil kunne komme til at virke som et tredje folkevalgt organ på lokalplanet og kunne hæmme kommunestyrets effektivitet. Spørgsmålet om oprettelse af lokalorganer med rent rådgivende eller henstillende funktioner må imidlertid kunne tages op på et senere tidspunkt«.

Overfor det fremsatte forslag om distriktsråd må man nok anføre, at dersom man vil operere med indbyggertal på helt op til 50—60.000 for den enkelte distriktskommune, må det forekomme meget tvivlsomt, om man ad den vej kan fremme den erklærede målsætning om nærmere kontakt med borgerne m. v. Der ville jo i så fald blive tale om enheder af en størrelsesorden der svarer til de allerstørste købstæders. Ud fra den givne målsætning ville det formentlig være mere hensigtsmæssigt at operere med indbyggertal for distriktskommunerne på ikke meget over 10.000.

Man må vel iøvrigt nok sige, at folketingsudvalget gjorde vel kort proces med forslaget om distriktsrådene. Forslaget repræsenterede trods alt et seriøst forsøg på at udforme tanken om lokalråd med direkte valg og deraf følgende politisk legitimation og ansvar.

Imidlertid må det nok erkendes, at der ud fra kommunalreformens forudsætninger kan anføres gode grunde for folketingsudvalgets afvisning af lokalråd med særlige beføjelser og

**Flertals-
indstillingen**

**Nærmere ana-
lyse af mindre-
tallets forslag**

dispositionsret over for offentlige midler. Det ville således næppe være hensigtsmæssigt at overlade administrationen af mere eller mindre *lobbundne sagsområder* til lokalråd. En sådan administration vil formentlig bedre og mere betryggende kunne udføres af den almindelige kommunale administration, som eventuelt vil kunne udbygges med lokale filialkontorer. At tillægge lokalråd *dispensationsbeføjelser* ville næppe heller være ganske betryggende og ville i hvert fald kunne medføre en uensartet retstilstand indenfor kommunens område.

Med hensyn til *andre opgaver*, hvilket i praksis vil sige planlægning, anlægsvirksomhed m. v., synes det også uhensigtsmæssigt at henlægge egentlig kompetence til lokalråd. Meningen med kommunalreformen er jo netop, at der gennem en passende kommuneinddeling, etableringen af økonomiudvalg osv. skal skabes mulighed for en planlægning og opgaveprioritering ud fra helhedssynspunkter. At henlægge kompetence i planlæggende og bevilningsmæssig henseende til lokalråd må derfor forekomme at være en undergravning af kommunalreformens forudsætninger.

Heraf følger imidlertid ikke, at det skulle være udelukket at skabe bedre muligheder for en mere lokal eller på anden måde speciel medindflydelse. Der vil nedenfor blive omtalt lokalråd med rådgivende funktioner og i næste kapitel vil spørgsmålet om andre muligheder for medindflydelse ved oprettelse af lokalråd blive taget op.

2. Lokalråd med rådgivende og henstillende funktioner.

Det følger af de demokratiske frihedsrettigheder, at borgerne frit kan slutte sig sammen i foreninger og grupper med henblik på varetagelse af deres interesser. Dette kan ske i såvel politiske som upolitiske former. Fælles for alle sådanne sammenslutninger er imidlertid, at der normalt ikke kan etableres noget monopol på varetagelse af bestemte interesser. Konkurrerende foretagender kan i reglen frit etableres.

Den hidtige diskussion om lokalråd synes imidlertid at have bygget på en forestilling om en eller anden form for monopolstilling for sådanne råd, selvom de kun tænkes tillagt rådgivende og henstillende myndighed. I hvert fald har der vist nok ikke været tanker fremme om, at der inden for samme geografiske område skulle kunne etableres flere konkurrerende lokalråd.

Et lokalråd af den her omtalte type er imidlertid en pressionsgruppe i den forstand, at rådet i konkurrence med mange andre interesser forsøger at få bestemte hensyn tilgodeset og prioriteret bedst muligt indenfor kommunens samlede muligheder. Heri er der intet forkert eller suspekt — tværtimod —, men det vil næppe være muligt på rimelig vis at begrunde, hvorfor ét lokalråd skulle have monopol fremfor andre tilsvarende eller lignende organer. Et sådant monopol ville i hvert fald kræve lov-hjemmel. Dette gælder også, dersom man ville etablere et monopol på den måde, at kommunalbestyrelsen skulle være forpligtet til at indhente udtalelser fra det pågældende lokalråd. En sådan høringspligt ville i sig selv nødvendig-

Kan et rådgivende lokalråd have monopol som pressionsgruppe?

**Mulighed for
støtte til råd-
givende lokal-
råd**

gøre retsregler om rådets sammensætning og virksomhed og ville tillige være uhensigtsmæssig, da den næppe kunne undgå at hæmme kommunestyrets effektivitet ganske uforholdsmæssigt.

Rent rådgivende og henstillende lokalråd vil iøvrigt kunne etableres af borgerne uden at nogen hjemmel hertil er fornøden. Sådanne råd vil ikke være i strid med de formål, der følges ved kommunalreformen og de vil kunne modtage støtte fra kommunen som kontant tilskud eller i form af, at lokaler m. v. stilles til rådighed. Det må dog være en forudsætning herfor, at rådet efter sin sammensætning og eventuelle vedtægter repræsenterer et lokalt områdes interesser i almindelighed og ikke blot f. eks. handlenes eller andre gruppers rent specielle interesser.

3. Kommunale filialkontorer.

Spørgsmålet om oprettelse af lokalråd vil vel hovedsagelig opstå i de største bysamfund. En del af de behov, som søges opfyldt gennem lokalrådene, vil imidlertid også eksistere uden for de helt store byområder. Dette gælder således borgerens behov for at kunne henvende sig med administrative problemer og klager til personer, han kender, borgerens behov for at modtage rådgivning fra personer med det fornødne lokalkendskab i snævrere forstand og endelig borgerens behov for at modtage information om kommunale dispositioner eller planer, der vedrører netop hans del af kommunen.

I større bysamfund vil oprettelse af kommunale filialkontorer — foruden at betyde en

rent praktisk lettelse for borgeren — nok i nogen grad kunne bidrage til et mere fortroligt forhold mellem den kommunale administration og borgeren, især hvis disse kontorer udstyres med det fornødne personale, både antals- og kvalifikationsmæssigt.

Der kan måske i denne forbindelse være grund til at understrege, at skrankeekspedition og anden direkte ekspedition af borgerne under alle omstændigheder kræver betydelige personlige kvaliteter. Der tages næppe altid tilstrækkeligt hensyn hertil ved personaleplaceringer.

Skrankeekspedition kræver særlige kvaliteter

Andre muligheder for medindflydelse

1. Repræsentation i særlige organer.

Som berørt i kapitlet om lokalråd har hensynet til kommunestyrets effektivitet været til hinder for opretholdelsen af helt små kommuner, hvor borgerne på nært hold kunne følge med i de kommunale anliggender og i kommunalbestyrelsens beslutninger.

Hermed er imidlertid ikke sagt, at det skulle være udelukket at give visse grupper af borgere adgang til at følge med i og øve indflydelse på anliggender, der har en særlig interesse for netop disse borgere. Noget sådant findes der da også allerede efter den gældende lovgivning eksempler på.

Man har således på undervisningsområdet været opmærksom på ønskeligheden af at udnytte den sagkundskab og interesse, der findes blandt forældre, lærere og andre interesserede kredse. Dette er sket ved ordninger, der skaber forbindelse mellem disse persongrupper og kommunalbestyrelsen, nemlig ved etablering af f. eks. skolenævn, lærerråd, ungdomsnævn og ungdomsskoleudvalg.

Et lovforslag om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter loven om fritidsundervisning m. v., fremsat i folketingssamlingen 1969—70, beskæftiger sig da også i ret vid ud-

strækning med disse forhold. Efter forslaget skal der således ved hver folkeskole under kommunens skolevæsen oprettes et skolenævn på 3 eller 5 medlemmer, idet kommunalbestyrelsen fastsætter medlemstallet under hensyntagen til skolens størrelse. Et medlem vælges af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer. De øvrige medlemmer vælges af og blandt de personer, der har forældremyndigheden over børn, der er indskrevet i skolen.

Oprettelse af skolenævn obligatorisk

Skolenævnet skal bl. a. føre tilsyn med skolen og påse, at de i skolen optagne børn følger undervisningen på tilfredsstillende måde. Nævnet skal efter indstilling fra lærerrådet godkende arbejdets fordeling mellem lærerne og den ugentlige arbejdsplan samt hvilke undervisningsmidler skolen må benytte.

Skolenævnets opgaver

Endvidere stiller nævnet gennem skolekommissionen forslag til kommunalbestyrelsen om udvidelse og forbedring af skolelokalerne, ligesom planer og tegninger til bygninger og anlæg for skolen skal forelægges nævnet til udtalelse.

Endelig medvirker skolenævnet ved løsnin-gen af sociale opgaver, der er knyttet til skolen og formidler i samarbejde med lærerrådet et pædagogisk oplysningsarbejde blandt skolens forældre.

I det nævnte lovforslag er der endvidere op-taget en bestemmelse om, at undervisningsmi-nisteren kan fastsætte regler om, i hvilket om-fang repræsentanter for elevråd, hvor sådanne findes, deltager i bl. a. skolenævnets møder.

I motiverne til lovforslaget peges der på, at man ikke har anset det for ønskeligt eller mu-ligt at foreslå almindelige bestemmelser i selve

Spørgsmålet om elevråd

loven om oprettelse af elevråd og deres funktioner, idet forholdene ofte vil være forskellige ved de enkelte skoler og for de forskellige alderstrin. På den anden side udtales det, at det må anses for rimeligt, at der ved de skoler, hvor elevråd eller andre hertil svarende elevsammenslutninger findes og er valgt på en rimelig måde, gives elevrepræsentanter adgang til at deltage i det pågældende nævns møder, når sager, der særlig berører elevernes interesser, er til behandling i nævnet.

Som det vil ses, kan der gennem en skolenævnsordning åbnes mulighed for, at repræsentanter, der er valgt af de direkte implicerede, får en særlig medindflydelse på den pågældende skoles forhold. Dette sker vel at mærke uden at undergrave kommunalbestyrelsens kompetence og ansvar med hensyn til bevillinger og planlægning af kommunens skoleforhold som helhed.

Lignende ordninger på andre områder?

Det synes ikke at være udelukket, at lignende ordninger kunne indføres i forbindelse med andre af kommunens institutioner og anlæg. Dette vil kunne gennemføres ved lovgivningen på de enkelte sagområder, men måske også i et vist omfang som frivillige ordninger i de enkelte kommuner under forudsætning af, at der ikke henlægges besluttende myndighed til de pågældende nævn.

Forudsætningen for, at sådanne ordninger kan blive en farbar vej til større medleven og medindflydelse i kommunale anliggender er imidlertid, at borgerne viser den fornødne interesse for ordningerne. De erfaringer, der i så henseende er indhøstet under de hidtil gældende regler om skolenævn, er ikke særlig op-

muntrende. Man tør dog håbe på, at grunden hertil i første række må søges i en uhensigtsmæssig og indviklet udformning af reglerne, der som nævnt er under revision.

2. Adgang til planer m. v.

I en række love er det fastsat, at visse kommunalbestyrelsesbeslutninger *skal fremlægges* for kommunens beboere forinden de fremsendes til stadfæstelse ved højere myndigheder.

Det bestemmes således i *byplanloven*, at før kommunalbestyrelsens forslag til en byplan indsendes til boligministeriets godkendelse, skal det fremlægges til offentlig eftersyn på et for beboerne bekvemt sted i mindst 3 uger. Fremlæggelsen skal offentligt bekendtgøres og bekendtgørelsen skal angive forslaget område og fastsætte en frist på mindst 6 uger for adgang til at fremkomme med indsigelser mod og ændringsforslag til forslaget. Dersom der fremkommer indsigelser eller ændringsforslag, som ikke bliver taget til følge af kommunalbestyrelsen, skal de følge med forslaget, når dette indsendes til boligministeriet.

Byplanloven

Efter *landsbygge-loven* kan der i bygningsvedtægten fastlægges en inddeling af kommunen i grundkredse med henblik på bebyggelsens regulering med hensyn til udnyttelsesgrad m. v. I vedtægten kan der endvidere fastlægges en inddeling i byggeområder med henblik på bebyggelsens regulering med hensyn til anvendelsesformål.

Landsbygge-loven

Vedtægtsforslag om grundkredse eller byggeområder skal fremlægges til offentligt eftersyn i mindst 3 uger og fremlæggelsen skal offentligt

bekendtgøres. Også her skal fastsættes en frist på mindst 6 uger til fremsættelse af indsigelser og ændringsforslag, der i givet fald skal følge med forslaget, når dette indsendes til boligministeriets godkendelse.

Vejbestyrelsesloven

Endelig skal nævnes, at *vejbestyrelsesloven* bestemmer, at visse vejfortegnelser skal fremlægges til almindeligt eftersyn i 4 uger i den pågældende og de tilgrænsende kommuner. Ved fremlæggelsen skal bl. a. oplyses, om kommunalbestyrelsen har besluttet at nedlægge nogen vejstrækning, der hidtil har været offentlig. Også her skal eventuelle bemærkninger fra beboerne medsendes fortegnelsen, når denne videresendes til godkendelse.

Det er næppe nogen umulig tanke, at sådanne fremlæggelser kunne foreskrives også med hensyn til adskillige andre planer og projekter. En udvidet adgang til offentlighed i kommunalbestyrelsens arbejde giver borgeren lejlighed til at følge med i kommunalbestyrelsens forhandlinger, men ikke nogen adgang til direkte at deltage i beslutningsprocessen. Fremlæggelse af planer med adgang for borgerne til at komme med indsigelser og ændringsforslag vil kunne supplere offentlighedsprincippet, således at adgangen til *medleven* samtidig bliver en adgang til *medindflydelse*.

Fremlæggelse af andre planer og projekter?

Borgernes klageadgang

Det er kommunalbestyrelsens og den kommunale forvaltnings opgave at varetage offentlige interesser, og det er langt fra altid, at disse interesser er sammenfaldende med den enkelte borgers. Bygnings- og byplanlovgivningen, lovgivningen om sociale ydelser og skattelovgivningen er blot eksempler på områder, hvor konflikter kan opstå mellem de kommunale myndigheder og borgeren. Spørgsmålet om, hvorledes sådanne konflikter løses, er af betydelig interesse ud fra et demokratisk synspunkt.

Konflikter mellem borgerne og kommunale myndigheder kan imidlertid være af meget forskellig karakter, og dette forhold er af væsentlig betydning for, i hvilket omfang og til hvem en afgørelse bør kunne påklages.

1. Klager over tjenestemænds afgørelser.

Den omstændighed, at der ved kommunalreformen er skabt væsentlig større kommuner, vil medføre, at der fremtidig vil blive afgjort flere sager på tjenestemandspan. Efter klage fra borgeren vil kommunalbestyrelsen eller dens udvalg imidlertid kunne tage sådanne sager op til behandling og normalt vil det være muligt for kommunalbestyrelsen eller udvalget at omgøre den af forvaltningen truffne afgørelse, dersom

**Flere sager vil
blive afgjort af
tjenestemænd**

man finder behov derfor. Hvilken værdi, denne klageadgang skal have, afhænger imidlertid ganske af, i hvilken udstrækning formanden og de øvrige medlemmer i kommunalbestyrelse og udvalg er indstillet på at sætte sådanne sager på dagsordenen og underkaste den realitetsbehandling.

Drejer det sig om uoverensstemmelser vedrørende selve sagsbehandlingen vil borgeren endvidere kunne henvende sig til borgmesteren i hans egenskab af øverste leder af kommunens administration.

2. Klager over udvalgs afgørelser.

Som tidligere nævnt er kommunalbestyrelsens stående udvalg i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, dog med de begrænsninger der er fastsat i lovgivningen. Sådanne begrænsninger gælder imidlertid alene med hensyn til det sociale udvalg, der på visse områder har en selvstændig, altså af kommunalbestyrelsen uafhængig, kompetence. De fleste af de afgørelser, det sociale udvalg således kan afgøre, uden at kommunalbestyrelsen kan gribe ind, kan imidlertid ifølge udtrykkelig lovhjemmel indbringes for højere myndigheder.

De øvrige udvalgs afgørelser kan borgeren klage over til kommunalbestyrelsen, der kan ændre udvalgets afgørelse. Værdien af denne klageadgang er imidlertid også her afhængig af kommunalbestyrelsens indstilling med hensyn til realitetsbehandling af klager. Det spiller i denne forbindelse en rolle, at de enkelte udvalgs medlemmer ofte har opnået en betydelig sagskundskab med hensyn til netop de anliggender,

det pågældende udvalg beskæftiger sig med. Det kan derfor ikke undre, at kommunalbestyrelserne ofte er tilbageholdende med at ændre et udvalgs afgørelse, medmindre denne er åbenbart urigtig eller urimelig.

3. Klager over kommunalbestyrelsens afgørelse.

Drejer det sig om tvister angående lovfortolkning eller andre rene retsspørgsmål, er der i og for sig ingen afgørende hensyn, der taler mod, at der tillægges borgeren ret til at indbringe sagen for en statslig eller på anden måde neutral instans. En sådan klageadgang er da også i vidt omfang hjemlet efter den gældende lovgivning. Vanskelighederne i denne type klagesager består hovedsagelig i, at det undertiden kan være svært at skille sagens juridiske omstændigheder fra dens faktiske, f. eks. at finde ud af, om grundlaget for at anvende en bestemt retsregel overhovedet er til stede. Udover adgangen til at klage til en anden administrativ instans er der efter den gældende ordning normalt adgang til at indbringe spørgsmålet for domstolene.

Hvorledes den fremtidige adgang bliver for borgeren til at få efterprøvet retslige tvister med kommunale myndigheder er endnu ikke afklaret, men spørgsmålet er genstand for overvejelser såvel i de enkelte ministerier som i forskellige udvalg og kommissioner. Der skal derfor her kun peges på, at med den nuværende domstolsorganisation vil det være betænkeligt at indskrænke borgerens adgang til at klage til administrative organer under henvisning til, at spørgsmålet kan indbringes for domstolene. Noget sådant ville både af omkostningsmæssige og

Uoverensstemmelser vedrørende retsspørgsmål

Bør der oprettes særlige forvaltningsdomstole?

tidsmæssige grunde efterlade borgeren i en urimelig svag stilling. Forholdet ville stille sig anderledes, hvis der blev oprettet *forvaltningsdomstole*, hvorved man kunne forøge både borgere og den kommunale myndigheds mulighed for en billig og forholdsvis hurtig afgørelse. Grundloven foreskriver ganske vist, at sådanne forvaltningsdomstoles afgørelser skal kunne indbringes for højesteret, men dette ville dog næppe i væsentlig grad formindske deres praktiske betydning.

Uoverensstemmelser vedrørende skønmæssige afgørelser.

Indbyrdes modstridende hensyn

Også spørgsmålet om borgerens adgang til at påklage afgørelser, som kommunale myndigheder har truffet på et skønmæssigt grundlag, er for tiden genstand for overvejelser. Spørgsmålet er her vanskeligt, fordi to indbyrdes modstridende hensyn gør sig gældende. Det ene er hensynet til borgerens ønske om efterprøvelse af skønnet hos en neutral instans. Det andet er hensynet til gennemførelsen af en virkelig decentralisering af afgørelsesmyndighed, således at kommunalbestyrelsen i videst mulig udstrækning kan blive et *generelt kompetent* organ på det lokale plan med den heraf følgende mulighed for at samordne og samstemme administration og planlægning. En ordning, hvorefter en kommunalbestyrelses skøn i almindelighed skulle kunne underkendes af centrale organer, ville i hvert fald stemme dårligt med kommunalreformens målsætninger.

Uoverensstemmelser vedrørende selve sagsbehandlingen.

En ret almindelig fremgangsmåde har her hidtil været, at borgeren klager til vedkommende fagministerium eller den almindelige kommunale tilsynsmyndighed. Disse instanser vil ganske vist meget ofte savne hjemmel til at træffe afgørelser med hensyn til sagsbehandlingen eller til at meddele kommunalbestyrelsen pålæg i så henseende, men efter hidtidig praksis har man i et vist omfang afgivet vejledende udtalelser. Sådanne udtalelser afgives naturligvis normalt ikke før kommunalbestyrelsen har haft lejlighed til at udtale sig i sagen. Til gengæld accepteres eller efterleves udtalelserne i reglen af kommunalbestyrelserne.

Også fejl i forbindelse med selve sagsbehandlingen kan naturligvis være af en sådan karakter, at spørgsmålet kan indbringes for domstolene, eventuelt med den følge, at den trufne afgørelse erklæres for ugyldig.

Endelig kan klager i et vist omfang indbringes for *folketingets ombudsmand*. Ombudsmandens kompetence er dog på forskellig måde begrænset overfor kommunale myndigheder. For det første kan ombudsmanden normalt kun behandle sager inden for områder, hvor der er hjemmel for rekurs — dvs. mulighed for at indklage sagen — til en statsmyndighed. For det andet gælder, at den samlede kommunalbestyrelses virksomhed ikke er undergivet ombudsmanden. Endelig er der i ombudsmandsloven optaget en noget kryptisk bestemmelse om, at ombudsmanden ved udøvelsen af sine beføjelser skal tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

Vejledende udtalelser fra fagministerium og tilsynsmyndighed

Begrænsninger i ombudsmandens kompetence

Bør ombudsmandens kompetence udvides?

Det er et spørgsmål, om ikke kommunalreformen og den forøgelse af kommunernes sagsområder, som skulle blive et resultat heraf, må gøre det naturligt, at ombudsmandens kompetence udvides på det kommunale område. Det må herved erindres, at ombudsmanden ikke kan ændre eller omstøde trufne afgørelser, men normalt alene kan tage stilling til og eventuelt rette kritik mod sagsbehandlingen. Nogen indskrænkning i det kommunale selvstyre vil der altså ikke blive tale om.

Til slut skal nævnes, at en udvidet anvendelse af *begrundelser af afgørelser* overfor borgerne sandsynligvis vil kunne reducere antallet af klagesager ret væsentligt. Spørgsmålet om offentlige myndigheders pligt til at begrunde afgørelser er i øjeblikket genstand for overvejelser i et udvalg.

Litteraturfortegnelse

Bøger og artikler af interesse for spørgsmålet om kommune og demokrati.

Bøger.

- | | |
|----------------------------------|--|
| <i>Kommuner og kommunestyre:</i> | Betænkning afgivet af kommunallovskommissionen. Bet. nr. 420/1966. |
| <i>Bent Christensen:</i> | Offentlig administration og folkestyre. København 1968. |
| <i>Preben Espersen:</i> | Kommunens styrelse. København 1969. |
| <i>Ove Hansen:</i> | Kommunalkundskab. København 1966. |
| <i>Hal Koch:</i> | Hvad er demokrati? 2. oplag, København 1960. |
| <i>Alf Ross:</i> | Hvorfor Demokrati? 2. udgave. København 1967. |
| <i>Benny Siewertsen:</i> | Folkevalgt. København 1969. |
| <i>Henning Strøm:</i> | Kommunalreformer. København 1968. |
| <i>Svend Erik Stybe:</i> | Demokratiets principper. København 1964. |
| <i>Herbert Tingsten:</i> | Demokratiets problem. København 1965. |

Artikler:

- Preben Espersen:* Kommunalbestyrelsesmedlemmers tavshedspligt. Kommunal Årbog 1964 pag. 833 ff.
- Preben Espersen:* Nogle spørgsmål i forbindelse med anvendelsen af fortroligt materiale i den offentlige forvaltning. Juristen 1968 pag. 197 ff.
- Preben Espersen:* Borger og kommunalbestyrelse. De samvirkende kommunalforeninger i Danmark 1899—1969. Jubilæumsskrift. København 1969 pag. 9 ff.
- Erik Harder:* Offentligt hverv og private interesser. Sogneråds-Tidende 1956—57 pag. 32 ff.
- Oluf Ingvarsen:* Den kommunale administrations placering i den samlede offentlige administration. Købstadforeningens Tidsskrift 1967/68 pag. 374 ff.
- Oluf Ingvarsen:* Opgavefordelingen mellem staten og kommunerne. De samvirkende kommunalforeninger i Danmark 1899—1969. Jubilæumsskrift. København 1969 pag. 33 ff.
- Oluf Ingvarsen:* Om betingelserne for decentralisering af administrative og økonomiske opgaver til kommunerne. Købstadforeningens Tidsskrift 1968/69 pag. 15 ff.
- Oluf Ingvarsen:* Systemskilte i offentlig administration. Købstadforeningens Tidsskrift 1969/70, pag. 398 ff.

- Ejler Koch:* Kommunalreformen og opgavefordelingen mellem stat og kommune. De samvirkende kommunalforeninger i Danmark 1899—1969. Jubilæumsskrift. København 1969 pag. 23 ff.
- Ejler Koch:* Kommunalreformen og dens konsekvenser for administrationen. Juristen 1969 pag. 53 ff.
- Ejler Koch:* Kommunalreform og demokrati. I »Mennesker og planlægning«. Kbh. 1968 (uglebog) pag. 69 ff.
- Holger Lavesen:* De stående udvalgs beslutningsmyndighed. Kommunal Årbog 1967 pag. 780 ff.
- Carl Aage Nørgaard:* Garantier for retssikkerheden i den kommunale forvaltning. Nordisk administrativt Tidsskrift 1968 pag. 302 ff.
- B. H. Rossel:* De nye diætregler og deres anvendelse. Sogneråds-Tidende 1962—63 pag. 244 ff. Købstadforeningens tidsskrift 1962—63 pag. 282 ff.
- G. Refslund Thomsen:*¹ Forvaltning og folkestyre. Kommunaltidende 1969/70, pag. 508 ff.