

Folketingets Ombudsmand
Gammel Torv 22
1457 København K

Dato: 22 NOV. 2002
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 2001/1221/325-2
Sagsbeh.: LBH
Fil-navn: udt.foflebohansen 2
+ bilag

Ved brev af 6. marts 2001 (j.nr. 2001-0089-419) har Folketingets Ombudsmand anmodet Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt om en udtalelse i anledning af en klage fra Palle Flebo-Hansen. Folketingets Ombudsmand har bedt om, at tilsynsrådets udtalelse sendes gennem Indenrigsministeriet (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet), der ligeledes er anmodet om en udtalelse.

Baggrunden for Folketingets Ombudsmands anmodning er følgende:

Ved brev med bilag af 31. august 2000 rettede Palle Flebo-Hansen henvendelse til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt i anledning af, at han i forbindelse med overværelse af et møde i Korsør Byråd var blevet verbalt overfuset af en journalist fra avisen Korsør Posten. Palle Flebo-Hansen klagede over, at borgmesteren ikke havde grebet ind over for den pågældende journalist. Endvidere fremgår det af henvendelsen til tilsynsrådet, at det var Palle Flebo-Hansens opfattelse, at Korsørs borgmester og Korsør Byråd samarbejdede med den nævnte avis med henblik på at bringe Palle Flebo-Hansen i miskredit blandt Korsørs borgere. I den forbindelse var henvendelsen vedlagt en artikel fra Korsør Posten, hvoraf det bl.a. fremgik, at kommunen havde anvendt omkring 600 timer eller ca. 240.000 kr. på at imødekomme Palle Flebo-Hansens krav om aktindsigt.

Ved brev af 8. september 2000 bekræftede Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt modtagelsen af Palle Flebo-Hansens henvendelse, idet tilsynsrådet samtidig anmodede Korsør Kommune om en udtalelse i den anledning.

Ved brev af 10. oktober 2000 til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt udtalte Korsør Kommune følgende:

"1. Palle Flebo-Hansen anfører i sin klage, at han føler sig verbalt overfaldet efter byrådsmødet den 31. august 2000. Den omtalte episode har ikke været af en sådan karakter, at borgmesteren har fundet det nødvendigt at "blande sig".

2. Med hensyn til den omtalte artikel i Korsør Posten den 30. august 2000 meddeles, at borgmesterkontoret – på forespørgsel fra Korsør Posten – har oplyst et beregnet antal [timer], kommunen har anvendt på anmodninger fra Palle Flebo-Hansen om aktindsigt i diverse kommunale sager."

Ved brev af 9. november 2000 til Palle Flebo-Hansen afgav Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt udtalelse i sagen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"De har ved skrivelse af [31. august] 2000 klaget over, at en person som overfusede Dem, ikke blev smidt ud fra Korsør Rådhus. Ifølge Dem står borgmesteren i ledtog med den journalist, som har beskrevet blandt andet nævnte episode i Korsør Posten, hvorfor der foreligger magtmisbrug.

Kommunen har fremsendt udtalelse af 10. oktober 2000. Det fremgår heraf, at den af Dem beskrevne episode, hvor de følte Dem verbalt overfaldet efter byrådsmødet den 31. august 2000 ikke har været af en karakter, så borgmesteren har fundet det nødvendigt at blande sig.

Vedrørende den af Dem fremsendte artikel af 30. august 2000 i Korsør Posten meddeles, at kommunen på forespørgsel fra Korsør Posten har oplyst et beregnet tidsforbrug på anmodninger fra Dem om aktindsigt i diverse kommunale sager.

...

Det er tilsynsrådets opgave at påse, at kommunalbestyrelsen og de stående udvalg overholder lovgivningen, herunder almindelige offentligretlige grundsætninger, og om fornødent at skride ind med foranstaltninger i medfør af den kommunale styrelseslovs § 61, hvis en kommunalbestyrelse træffer ulovlige beslutninger eller undlader at opfylde en forpligtigelse, som er pålagt den i lovgivningen, det såkaldte legalitetstilsyn. Tilsynsrådet har derimod ingen beføjelse til at efterprøve det skøn, som en kommunalbestyrelse eller et udvalg har udøvet inden for lovens grænser eller vurdere det rimelige eller hensigtsmæssige i trufne beslutninger.

Det bemærkes, at tilsynsrådet ikke er en klageinstans, men at rådet principielt af egen drift tager sager under behandling, hvor rådet bliver opmærksom på forhold, som kunne give anledning til at formode, at en kommune havde handlet i strid med offentligretlig lovgivning. Det er rådet selv, der vurderer, i hvilket omfang der måtte være grundlag for at iværksætte undersøgelser i en sag og i givet fald omfanget af disse. Udgangspunktet for denne vurdering er, at der skal være pro-

portionalitet mellem de undersøgelser, der iværksættes, og den formodning for en eventuel ulovlighed, som er tilvejebragt via sagens akter.

Det er tilsynsrådets opfattelse, at klager ikke har tilvejebragt formodning for, at kommunen eventuelt måtte have handlet i strid med den offentligretlige lovgivning, som rådet skal påse overholdt.

Tilsynsrådet finder derfor ikke grundlag for at iværksætte særlige undersøgelser i anledning af klagers henvendelse eller i øvrigt at foretage sig videre i sagen."

Ved brev med bilag af 6. december 2000 klagede Palle Flebo-Hansen til Folketingets Ombudsmand over tilsynsrådets udtalelse.

På denne baggrund anmodede Folketingets Ombudsmand ved brev af 31. januar 2001 Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt om udlån af sagens akter.

Efter at have modtaget Tilsynsrådet for Vestsjællands Amts sagsakter anmodede Folketingets Ombudsmand som indledningsvis anført ved brev af 6. marts 2001 tilsynsrådet om en udtalelse.

Ombudsmanden anmodede om, at tilsynsrådet nærmere redegjorde for, om rådets udtalelse af 9. november 2000 havde karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til en udtalelse trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 143 ff. og til Indenrigsministeriets brev af 28. august 1998 til samtlige tilsynsråd vedrørende forvaltningslovens afgørelsesbegreb i relation til de kommunale tilsynsmyndigheders virksomhed. Ombudsmanden bad endvidere tilsynsrådet om – hvis der forelå en afgørelse i forvaltningslovens forstand – at komme særligt ind på, om forvaltningslovens bestemmelser var overholdt i forbindelse med behandlingen af sagen.

Endelig bad Folketingets Ombudsmand om, at tilsynsrådets udtalelse sendtes gennem Indenrigsministeriet, der ligeledes blev anmodet om en udtalelse.

Ved brev af 14. maj 2001 til Indenrigsministeriet udtalte Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt i anledning af Folketingets Ombudsmands anmodning bl.a. følgende:

"Tilsynsrådet tilkendegav i nævnte udtalelse, at der i den for rådet forelagte sag med klage over, at en person havde overfuset klager på Korsør Rådhus uden at borgmesteren fandt anledning til at gribe ind og smide pågældende ud, ikke var tilvejebragt en formodning for, at kommunen måtte have handlet i strid med den offentligretlige lovgivning, som rådet skal påse overholdt.

Rådet fandt derfor ikke grundlag for at iværksætte særlige undersøgelser eller i øvrigt at foretage sig videre i sagen.

...

Det var tilsynsrådets vurdering, at der ikke i det fra kommunen modtagne var fremført faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse, jf. principperne i forvaltningslovens § 19, stk. 1, hvorfor det blev vurderet, at der ikke var grundlag for at sende kommunens skrivelse til høring hos klager. Sagen blev herefter behandlet på møde i tilsynsrådet den 8. november 2000 og udtalelsen blev den 9. november 2000 sendt til klager med kopi til kommunen.

Tilsynsrådet har ved sin oprindelige anmodning om en udtalelse fra kommunen fulgt rådets sædvanlige praksis, hvorefter der indledningsvis sendes en sådan anmodning til kommunen, som selv afgør, på hvilket niveau i den kommunale organisation, henvendelsen behandles og besvares.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt udtalelsen fra tilsynsrådet har karakter af en afgørelse, er det rådets opfattelse, at allerede fordi, rådet efter indledende sagshøring har afvist at foretage en egentlig realitetsbehandling, foreligger der ikke en af rådet truffen afgørelse, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for året 1994 side 143 ff."

På den baggrund skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtale følgende:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001 som senest ændret ved lov nr. 373 af 6. juni 2002). Ministeriets tilsyn omfatter således ikke spørgsmål om, hvorvidt tilsynsrådernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig eller spørgsmål om rådernes overholdelse af principperne for god forvaltningsskik.

§ 2, stk. 1, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002) har følgende ordlyd:

"§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed."

Af Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse af 13. juli 1993 i den sag, som er gengivet i ombudsmandens beretning, 1994, side 143 ff., fremgår bl.a. følgende:

"Omvendt er det klart, at en række af tilsynsrådernes sager ikke er afgørelser; i de – formentlig ofte forekommende – tilfælde, hvor tilsynsrådet enten på eget initiativ eller efter anmeldelse (klage) fra en privatperson vel gør sig visse generelt prægede overvejelser om en sag, men herefter – uden at der er taget nærmere skridt til at oplyse sagen eller anlagt mere konkrete retlige betragtninger – beslutter ikke at foretage videre, har tilsynsrådets beslutning efter min opfattelse ikke karakter af en afgørelse. En moderation kan dog tænkes i tilfælde, hvor den, der indbringer sagen for tilsynsrådet, utvivlsomt er part i kommunens underliggende sag. I disse tilfælde vil det imidlertid være af begrænset praktisk betydning, om forvaltningsloven finder anvendelse; jeg henviser til, at god forvaltningsskik i denne situation under alle omstændigheder tilsiger, at den pågældende får et svar fra tilsynsmyndigheden, der i det væsentlige opfylder begrundelseskravene i forvaltningslovens § 24."

I ombudsmandens endelige udtalelse af 10. maj 1994 i den samme sag er den ovenfor omtalte kategori af tilsynsrådssager, som efter ombudsmandens opfattelse ikke er afgørelsessager i forvaltningslovens forstand, beskrevet som følger:

"Tilsynsrådet beslutter – uden at have anlagt nærmere konkrete vurderinger og uden at iværksætte en realitetsbehandling af sagen – ikke at foretage videre; det er efter tilsynsrådets opfattelse åbenbart, at der ikke er handlet retsstridigt fra kommunens side."

Samme sted har ombudsmanden gentaget den i den foreløbige redegørelse beskrevne modifikation af sit standpunkt, hvorefter det kan tænkes, at sager af denne karakter, der indbringes af en person, der utvivlsomt er part i kommunens underliggende sag, kan være afgørelsessager.

I Indenrigsministeriets brev af 17. april 1998 til Folketingets Ombudsmand er bl.a. anført følgende:

"Der er således enighed om, at den sag, der foreligger for den kommunale tilsynsmyndighed, alene kan betragtes som en afgørelsessag i tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden har iværksat en realitetsbehandling af sagen – og i den forbindelse har påtaget sig et ansvar for sagens oplysning – og efterfølgende har anlagt en konkret, retlig vurdering af sagens spørgsmål, jf. dog nedenfor.

...

Indenrigsministeriet er lidt uforstående over for den angivne modifikation vedrørende klagere, der er parter i den underliggende sag. Når der ikke iværksættes en realitetsbehandling, fordi det er åbenbart, at der ikke er handlet retsstridigt, er det efter ministeriets opfattelse ikke nærliggende at anse tilsynsmyndighedens tilkendegivelser herom for en afgørelse, alene fordi den, der har indbragt sagen for tilsynsmyndigheden, er part i kommunens underliggende sag. Som

anført af ombudsmanden synes der heller ikke at være et særligt behov for – af hensyn til parten i den underliggende sag – at antage at forvaltningsloven finder anvendelse i denne situation.”

Af indenrigsministeriets brev af 28. august 1998 til samtlige tilsynsråd vedrørende forvaltningslovens afgørelsesbegreb i relation til de kommunale tilsynsmyndigheders virksomhed fremgår bl.a. følgende:

”Kategori 1:

Denne kategori omfatter sager, som tilsynsmyndigheden – uden at der er taget nærmere skridt til at oplyse sagen eller anlægge konkrete retlige betragtninger – afviser at realitetsbehandle.

Sådanne sager kan ikke betragtes som afgørelsessager i forvaltningslovens forstand.”

Det er fortsat Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at der i tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden afviser at realitetsbehandle en sag, ikke foreligger en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Tilsynsmyndighedens initiativpligt/undersøgelsespligt antages at indtræde, når der er en vis sandsynlighed for, at der foreligger en ulovlighed, som ikke er af en bagatelagtig karakter. Tilsynsmyndighederne sender således - normalt - ikke rutinemæssigt enhver klage, der modtages til vedkommende kommune med anmodning om en udtalelse. Der foretages indledningsvis en vurdering af, om henvendelsen giver en sådan grad af sandsynlighed for, at der foreligger en ulovlighed, at der er grundlag for at rejse sag derom. Der henvises til betænkning 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne, side 105 og 235.

Afvisning af at realitetsbehandle en henvendelse fra en borger sker i visse tilfælde med den af Folketingets Ombudsmand i den ovenfor citerede redegørelse anførte begrundelse, at det er åbenbart for tilsynsmyndigheden, at kommunen ikke har handlet retsstridigt.

Herudover afviser tilsynsmyndighederne regelmæssigt at behandle sager med den begrundelse, at der ikke i klagen eller i øvrigt for tilsynsmyndigheden foreligger oplysninger, som sandsynliggør, at kommunen har tilsidesat lovgivning, hvis overholdelse tilsynsmyndighederne påser.

I disse tilfælde indebærer tilsynsmyndighedens afvisning af at behandle sagen ikke en stillingtagen til, hvorvidt kommunen har handlet retsstridigt, men er alene en beslutning om, at de foreliggende oplysninger ikke giver tilsynsmyndigheden pligt – eller anledning

– til at realitetsbehandle sagen. Det kan i sådanne tilfælde ikke udelukkes, at tilsynsmyndigheden, hvis nye oplysninger om de samme forhold forelægges den, vil finde anledning eller endog være forpligtet til at realitetsbehandle sagen. Der sker således i disse sager endnu mindre end i sager, hvor det er åbenlyst for tilsynsmyndigheden, at kommunen ikke har handlet i strid med lovgivning, hvis overholdelse tilsynsmyndigheden påser, en konkret retlig vurdering af de i sagen rejste spørgsmål.

Sager af denne karakter realitetsbehandles ikke og er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke afgørelsessager i forvaltningslovens forstand.

Hvor de foreliggende oplysninger ikke giver pligt eller anledning til at tage en sag op, afviser Indenrigs- og Sundhedsministeriet normalt at behandle henvendelsen, der rettes til ministeriet, uden at der forinden indhentes en udtalelse fra den pågældende kommune eller amtskommune, jf. herved det fra betænkning 1395/2000 ovenfor givne.

Det er imidlertid Indenrigs- og Sundhedsministeriets indtryk, at nogle tilsynsråd har en praksis, hvorefter en henvendelse altid eller næsten altid giver anledning til en høring af den pågældende kommune.

Det fremgår således af Tilsynsrådet for Vestsjællands Amts udtalelse af 14. maj 2001, at det var i overensstemmelse med tilsynsrådets sædvanlige praksis, at rådet på baggrund af Palle Flebo-Hansens henvendelse bad Korsør Kommune om en udtalelse.

Tilsynsrådet for Vestsjællands Amts udtalelse af 9. november 2000 er efter sit indhold en afvisning af at behandle sagen med den begrundelse, at Palle Flebo-Hansen ikke havde forelagt oplysninger, som gav tilsynsrådet pligt eller anledning til at gå videre med sagen. Udtalelsen indeholder ikke en konkret retlig vurdering af kommunens dispositioner, men alene en generel redegørelse for tilsynsrådets kompetence og initiativ- og undersøgelsespligt.

Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt traf sin beslutning om ikke at tage sagen op på grundlag af Palle Flebo-Hansens henvendelse og Korsør Kommunes udtalelse af 10. oktober 2000.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse indeholdt Palle Flebo-Hansens henvendelse til rådet ikke oplysninger, som gav tilsynsrådet pligt til at tage sagen op. Tilsynsrådet kunne således efter ministeriets opfattelse, uden at dette ville have været i strid med, hvad der gælder om tilsynsmyndighedernes initiativpligt, allerede på dette grundlag have truffet beslutning om ikke at tage sagen op med den i udtalelsen anførte begrundelse.

Korsør Kommunes udtalelse indeholder efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke oplysninger, der eventuelt sammenholdt med oplysningerne i Palle Flebo-Hansens henvendelse måtte give tilsynsrådet pligt til at tage sagen op. Tilsynsrådets beslutning om ikke at tage sagen op med den begrundelse, at der ikke forelå oplysninger, som sandsynliggjorde, at Korsør Kommune havde tilsidesat lovgivning, hvis overholdelse tilsynsrådet påser, var således efter ministeriets opfattelse i overensstemmelse med, hvad der gælder om tilsynsmyndighedernes initiativpligt.

Tilsynsrådet foretog ikke en konkret retlig vurdering af de af Palle Flebo-Hansen rejste spørgsmål, og var efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse heller ikke forpligtet til at foretage en sådan vurdering. Tilsynsrådet vurderede alene, om de foreliggende oplysninger gav tilsynsrådet pligt eller anledning til at tage sagen op.

På denne baggrund er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at tilsynsrådets sag der afsluttes med udtalelsen af 9. november 2000, ikke er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Det tilføjes, at Palle Flebo-Hansen ikke efter de for Indenrigs- og Sundhedsministeriet foreliggende oplysninger var part i nogen underliggende sag i Korsør Kommune vedrørende de forhold, som hans henvendelse til tilsynsrådet vedrørte. Ministeriet kan i øvrigt vedrørende dette spørgsmål henholde sig til Indenrigsministeriets brev af 17. april 1998.

Den sene besvarelse af Folketingets Ombudsmands henvendelse beklages.

I henhold til Folketingets Ombudsmands anmodning vedlægges tilsynsrådets udtalelse af 14. maj 2001 og de fremsendte sagsakter. Sagsakterne bedes returneret til tilsynsrådet.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt, Korsør Kommune og Palle Flebo-Hansen.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen

2. Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt

3. Korsør Kommune

4. Palle Flebo-Hansen

5. Kopi til alle sagsbehandlere i Kommunalafdelingen

2. Not.

Hvilket herved meddeles til orientering.

Der henvises til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amts j.nr. 2000-951/351.

3. Not.

Hvilket herved meddeles til orientering.

3. Not.

Hvilket herved meddeles til orientering.

Pernille Christensen