

BETÆNKNING VEDRØRENDE DEN STATSLIGE ADMINISTRATION PÅ AMTSPLANET

*Betænkning afgivet af det af
indenrigsministeren den 29. juni 1972
nedsatte udvalg*



ex. 2

Juridisk Laboratorium

Bispetorvet 3
1167 København K
Tlf. 01-157316

BETÆNKNING NR. 731

1975

ISBN 87 503 1688 5

Statens trykningskontor
In 00-328-bet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
KAPITEL 1. INDLEDNING OG OPSUMMERING	1-29
1. <u>Indledning</u>	1
2. <u>Opsummering</u>	2
2.1. <u>Arten og omfanget af statsamternes op-</u> <u>gaver</u>	3
2.2. <u>Resumé af underudvalgenes rapporter</u>	4
2.2.1. <u>Resumé af rapporten fra underudvalget</u> <u>vedrørende overøvrighedssager</u>	4
2.2.2. <u>Resumé af rapporten fra underudvalget</u> <u>vedrørende tilsynet med kommunerne</u>	7
2.2.3. <u>Resumé af rapporten fra underudvalget</u> <u>vedrørende statsamternes opgaver inden</u> <u>for det sociale område</u>	H
2.2.4. <u>Resumé af rapporten vedrørende stats-</u> <u>amternes øvrige opgaver</u>	14
2.3« <u>Udvalgets overvejelser</u>	16
2.3.1. <u>Administrative konsekvenser</u>	16
2.3.2. <u>Økonomiske konsekvenser</u>	19
Bilag 1-5	23-29
 KAPITEL 2. RAPPORT FRA UNDERUDVALGET VEDRØRENDE <u>OVERØVRIGHEDSSAGER</u>	 30-98
<u>Indledning</u>	30
1. <u>Afgrænsning af underudvalgets opgaver</u>	31
1.1. <u>Overøvrighedssager</u>	31
1.2. <u>Ægteskabsudvalget af 1969</u>	34
1.2.1. <u>Kommissorium og hidtidigt arbejde</u>	34
1.2.2. <u>Igangværende arbejde</u>	35
1.2.3. <u>Underudvalgets indstilling (ægteskabs-</u> <u>sager)</u>	37
1.3. <u>Justitsministeriets overvejelser ved-</u> <u>rørende omlægning af visse af stats-</u> <u>amternes og overpræsidiets opgaver</u>	39
1.3.1. <u>De enkelte opgaver</u>	39
1.3.1.1. <u>Inddrivelse af underholdsbidrag</u>	39
1.3.1.2. <u>Overleveringsforretning ved politime-</u> <u>sterskifte</u>	40
1.3.1.3. <u>Politivedtægter</u>	40

	Side
1.3.1.4.	Eksekutorbevillinger 40
1.3.2.	Underudvalgets indstilling (visse andre sager) 41
1.4.	De resterende opgaver under justitsministeriet 41
1.4.1.	De enkelte opgaver 41
1.4.2.	Underudvalgets indstilling (alle resterende sager) 41
1.5.	Særudtalelse 42
2.	<u>Hvilke myndigheder</u> 44
2.1.	Myndigheder i 1. instans 45
2.1.1.	Statslige 45
2.1.1.1.	Centrale 45
	a) Justitsministeriet 45
	b) Overformynderiet 45
2.1.1.2.	Decentrale 46
	a) Domstolene 46
	b) Politiet 46
2.1.2.	Kommunale 47
2.1.2.1.	Primærkommunerne 47
2.1.2.2.	Amt skommunerne 49
2.2.	Klageadgang 50
2.2.1.	Fra statslige myndigheder 50
2.2.1.1.	Administrative 50
2.2.1.2.	Judicielle 50
2.2.2.	Fra kommunale myndigheder 51
2.3.	Almindelige overvejelser 51
3.	De enkelte statsantsopgaver under <u>Justitsministeriel;</u> 53
	("Restopgaverne", jfr. 1.4.)
3.1.	Person-, familie-, arve- og skifteret 54
3.1.1.	Børneloven 55
3.1.2.	Inddrivelse af underholdsbidrag i henhold til den Nordiske konvention, FN-konventionen og Haagerkonventionen 57
3.1.3.	Myndighedsloven 59
3.1.4.	Lov om anbringelse af umyndiges midler 62
3.1.5.	Lov om borteblevne 63
3.1.6.	Arveloven 63
3.1.7.	Skifteloven 65
3.1.8.	Adoptionsloven 65
3.1.9.	Navneloven 69

	Side	
3.1.10.	Personregistrering i Sønderjylland	70
3.2.	<u>Proceslovgivningen</u>	72
3.2.1.	Fri proces	72
3.2.2.	Husdyrvoldgift	81
3.2.3.	Landboauktioner	82
3.2.4.	Proklama bevillinger	82
3.3.	<u>Sager vedrørende politiet</u>	82
	Beskikkelse af sognefogeder	82
3.4.	<u>Andre sager</u>	82
3.4.1.	Farlighedsdekreter	82
3.4.2.	Strandingsloven	83
3.4.3.	Stiftelser, klostre, hospitaler	84
Bilag 1-12		86-98
KAPITEL 3.RAPPORT FRA UNDERUDVALGET VEDRØRENDE		99-174b
<u>TILSYNET MED KOMMUNERNE</u>		
1.	<u>Indledning</u>	99
1.1.	Indledende bemærkninger	99
1.2.	Tilsynet før kommunalreformen	101
1.2.1	Det økonomiske tilsyn	101
1.2.1.1.	Overslag og regnskab	102
1.2.1.2.	Tilsynet med formueforvaltningen m.m.	104
	Låneoptagelser	104
	Garantiforpligtelser	105
	Forbrug af kapitelformuen	106
	Dispositioner over fast ejendom	107
	Kommunale fællesskaber	107
	Borgmestervederlag m.v.	108
	Diæter og vederlag	108
1.2.2.	Legalitetskontrollen	109
	Annulation	109
	Tvangsbøder og søgsmål	109
	Erstatningsansvar	110
1.3.	Kommunalreformen	111
1.3.1.	Inddelings-, byrde- og opgaveforde- lingsreformer	112
1.3.2.	Den ny styrelseslov	114
1.3.2.1.	Tilsynets organisation	114
1.3.2.2.	Styrelseslovens regler om tilsynets indhold	115

	Side
Den økonomiske forvaltning	115
Budget og regnskab	115
Lånekontrollen	116
Påtagelse af garantiforpligtelser	117
Jcrdfor.den	118
Dispositioner over fast ejendom	118
Kommunale fællesskaber	118
Borgmestervederlag	119
Diæter og vederlag m.m.,	119
Legalitetskontrollen	120
1.4. Udviklingen i tilsynsrådenes funktioner	120
1.5. Konklusion	124
2. <u>Tilsynsmyndighedens funktioner</u>	124
2.1. Legalitetskontrollen	124
2.2. De enkelte approbationsbeføjelser	127
2.2.1. Dispositioner over fast ejendom	127
2.2.1.1. Køb af fast ejendom	127
2.2.1.2. Salg af fast ejendom	129
2.2.2. Jordfonden	130
2.2.3. Badgetter og regnskaber	130
2.2.4. Lånekontrol	131
2.2.5. Garantiforpligtelser	133
2.2.6. Diæter og vederlag m.v.	134
2.2.7. Kommunale samarbejdsaftaler	137
3. <u>Omfanget af tilsynsrådenes opgaver</u>	140
4. <u>Tilsynets organisation</u>	144
4.1. Sammenfatning af underudvalgets overvejeiser over forenkling af tilsynet	144
Flertalsudtalelse	144
Mindretalsudtalelse	148
4.2. De administrative og økonomiske konsekvenser af underudvalgets forslag	153
4.2.1. De administrative konsekvenser af en forenkling af tilsynets indhold	153
Fiertalsudtalelse	153
4.2.2. Henlæggelse af tilsynsrådenes opgaver til anden myndighed	155
4.2.3. De administrative og økonomiske konsekvenser af at overføre opgaverne til indenrigsministeriet	155

	Mindretalsudtalelse	Side 160
Bilag 1-2		167-174b
<u>KAPITEL 4. RAPPORT FRA UNDERUDVALGET VEDRØRENDE STATSAMTERNES OPGAVER INDEN FOR DET SOCIALE OM- RÅDE</u>		175-198a
1.	<u>Statsamternes opgave som ankeinstans inden for sociallovgivningen</u>	175
1.1.	Gældende ordning	175
1.2.	Etableringen af en ændret ankestruk- tur	176
	Mindretalsudtalelse	178
1.3.	Underudvalgets overvejelser	179
1.3.1.	Placeringen af ankeinstansen på regio- nalt plan	179
1.3.2.	Amtsankenævnets sammensætning	183
	Mindretalsudtalelse	186
1.3.3.	Bestemmelser i øvrigt	189
1.4.	Amtmandens medlemskab af revalide- rings- og pensionsnævn	190
2.	<u>Statsamternes opgaver i forbindelse med revisionen af kommunernes socia- le regnskaber</u>	190
3.	<u>Øvrige opgaver</u>	193
4•	<u>De administrative og økonomiske kon- sekvenser af underudvalgets forslag</u>	194
Bilag 1-2		197-198a
<u>KAPITEL 5. RAPPORT OM STATSAMTERNES ØVRIGE OPGAVER</u>		199-215a
1.	<u>Indledning</u>	199
2.	<u>Indstillinger fra ressortministeri- erne</u>	200
	Indenrigsministeriet	200
	Boligministeriet	204
	Miljøministeriet	205
	Finansministeriet, skattedepartementet	207
	Landbrugsministeriet	208
	Arbejdsministeriet	209
	Kirkeministeriet	209
3.	<u>Underudvalgets bemærkninger</u>	211
Bilag 1-2		215-215a

KAPITEL 1.

INDLEDNING OG OPSUMMERING

1. Indledning.

Den 29. juni 1972 nedsatte indenrigsministeren et udvalg vedrørende den statslige administration på amtsplanet. Udvalgets kommissorium fik følgende indhold:

"Udvalget har til opgave at udarbejde dels en beskrivelse af statsamternes nuværende arbejdsopgaver efter deres art og omfang, dels en redegørelse for, til hvilke myndigheder disse opgaver kan henlægges, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet. I den forbindelse skal det tillige overvejes, om visse af statsamternes nuværende arbejdsopgaver kan omlægges eller ophæves. Redegørelsen skal indeholde oplysninger om de økonomiske og administrative konsekvenser af de foreslåede muligheder.

Udvalget er bemyndiget til efter nærmere aftale med indenrigsministeriet at nedsætte arbejdsgrupper til undersøgelse af enkelte spørgsmål. Disse arbejdsgrupper kan bestå af såvel medlemmer af udvalget som andre særligt sagkyndige."

Ved afgivelse af nærværende betænkning har udvalget følgende sammensætning:

Retspræsident, dr. jur. E.A. Abitz, Vestre Landsret (formand).

Kontorchef Bendt Andersen, miljøministeriet.

Kontorchef N. Engberg, socialministeriet.

Vicedirektør P.S. Friis, Kommunernes Landsforening.

Kontorchef L.A. Heegaard, indenrigsministeriet.

Statsadvokat Mogens Hornslet, justitsministeriet.

Kontorchef Chr. Hyltoft, indenrigsministeriet.

Stiftamtmand J. Høirup, Foreningen af amtmænd.

Sekretær Bent Jensen, Handels- og Kontorfunktionærernes forbund i Danmark.

Kontorchef Helge Korsbæk, administrationsdepartementet.

Fuldmægtig Palle Mikkelsen, budgetdepartementet.

Direktør Jens M. Nielsen, Amtsrådsforeningen i Danmark.

Amtskontorchef Bodil Panild, Foreningen af amtsjurister.

Som sekretær for udvalget har fungeret fuldmægtig Erik Valgreen, indenrigsministeriet, og fuldmægtig Lisbet Wandel, justitsministeriet, sidstnævnte med særlig henblik på overøvrighedsspørgsmål. Lisbet Wandel afløste den 3. april 1974 fuldmægtig Ebbe Nielsen, justitsministeriet.

På sit første møde den 5. september 1972 besluttede udvalget at nedsætte følgende 3 underudvalg, der fik til opgave at løse de i kommissoriet stillede opgaver for hovedgrupper af opgaver, der varetages af statsamterne: Et underudvalg vedrørende overøvrighedssager, et underudvalg vedrørende tilsynet med kommunerne og et underudvalg vedrørende sociale sager. Underudvalgenes sammensætning fremgår af bilagene 1-3, side 23 - 25. De¹: blev på samme møde besluttet, at de statsamterne påhvilende opgaver, der ikke er omfattet af de 3 underudvalg, foreløbig skulle behandles på sekretariatsplan. Denne gruppe af opgaver har siden været drøftet i underudvalget vedrørende tilsynet med kommunerne. Resultatet af disse drøftelser er forelagt hovedudvalget i en særskilt rapport fra underudvalget.

Underudvalget vedrørende overøvrighedssager har afholdt 3 møder. Underudvalget vedrørende tilsynet med kommunerne har afholdt 12 møder og underudvalget vedrørende sociale sager har afholdt 5 møder.

De af underudvalgene udarbejdede rapporter har været drøftet i udvalget på 2 møder i november og december 1974.

I skrivelse af 22. januar 1974 til Folketingets Finansudvalg har indenrigsministeriet efter drøftelse med udvalgets formand og formændene for de respektive underudvalg meddelt, at ministeriet påregner en afslutning af udvalgets arbejde inden udgangen af indværende kalenderår. For at muliggøre dette har udvalget ladet underudvalgenes rapporter med dertil hørende bilag: indgå uændret i betænkningen som selvstændige kapitler og har - fremfor at gennemgå rapporterne i detaljer - koncentreret drøftelserne om at opsummere rapporternes indhold i store linier med henblik på at vurdere mere samlede løsninger for alternative placeringer af statsamternes opgaver under den i kommissoriet angivne forudsætning, at statsamterne ønskes nedlagt.

2. Opsummering.

Udvalgets opsummerende redegørelse omfatter en mere samlet redegørelse for statsamternes opgaver efter deres art og omfang, et resume af underudvalgenes rapporter i de følgende kapitler og en redegørelse for udvalgets samlede stillingtagen til de i rapporterne fremsatte forslag og afgivne indstillinger.

Udvalgets mulighed for at belyse de økonomiske konsekvenser

af de stillede forslag har været begrænset som følge af, at kun underudvalget vedrørende tilsynet har foretaget mere præcise beregninger vedrørende disse forhold. Udvalget har derfor set sig nødsaget til at nøjes med på grundlag af de indhentede oplysninger om personaleforbrug m.v. at redegøre mere oversigtligt for de økonomiske virkninger af alternative placeringer af statsamternes opgaver.

2.1. Arten og omfanget af statsamternes opgaver.

De opgaver, der varetages af statsamterne, er indbyrdes af meget forskelligartet karakter. De kan groft set inddeles i tre hovedgrupper og en restgruppe. Den første gruppe omfatter de under justitsministeriets forretningsområde hørende statsamtsopgaver herunder navnlig ægteskabssagerne, jfr. kap. 2. Dernæst de tilsynsopgaver, der påhviler statsamterne som sekretariat for tilsynsrådene, hvis formandskab varetages af amtmændene, jfr. kap. 3. Endelig kan som en tredje hovedgruppe udskilles de sociale ankesager og den kritiske revision af kommunernes sociale regnskaber, jfr. kap. 4. Udover de opgaver, der falder ind under de tre hovedgrupper, varetager statsamterne en række forskellige, relativt mindre omfattende opgaver, f.eks. opgaver i forbindelse med legatadministration, civilt beredskab, stempeladministration og stiftsøvrighedsforretninger, jfr. kap. 5.

Udgifterne ved driften af statsamterne, eksklusive overpræsidiat, udgjorde i finansåret 1972/73 29,2 mio. kr. og i 1973/74 32,0 mio. kr. Af de samlede driftsudgifter udgjorde lønudgifterne en relativt stor andel, nemlig ca. 80%. Antallet af besatte stillinger ved statsamterne udgjorde efter delingen i en kommunal og en statslig enhed den 1. april 1970 ifølge personaleoversigten i anmærkningerne til finansloven for 1971/72 i alt 287. Personaleforbruget har siden da stagneret, idet antallet af besatte stillinger har holdt sig uændret. Pr. 1. april 1974 udgjorde antallet af besatte stillinger ligeledes 287, hvoraf 4 stillinger var besat af amtmænd, der står til rådighed for regeringen.

De enkelte underudvalg har fra statsamterne indhentet statistiske oplysninger om sagsmængde og personaleforbrug, der tilsigter at belyse omfanget af statsamternes funktioner inden for de tre hovedgrupper af opgaver. Resultatet af de foretagne undersøgelser er gengivet i bilagene til kapitlerne 2-4. En samlet over-

sigt over antal sager og personaleforbrug, fordelt på hovedgrupper af opgaver, fremgår af bilag ⁴, side 26.

Undersøgelserne har vist,, at det samlede antal sager, der årligt behandles af statsamterne, kan anslås til at være af størrelsesordenen 110.-115.000. Tallet fordeler sig på knap 100.000 overøvrighedssager under justitsministeriet, hvoraf ægteskabssagerne udgør omkring to trediedele, ca. 5.-6.000 sociale sager og omtrent 10.000 sager vedrørende tilsynet red kommunerne. De anslåede tal for overøvrighedssager omfatter ikke overpræsidiat. De under justitsministeriet hørende statsamtssager, eksklusive overpræsidiat, udgår således ca. 85% af det samlede antal sager ved statsamterne .

Ved undersøgelsen af personaleforbruget på hovedgrupper af opgaver har underudvalgene som for antallet af sagers vedkomende af praktiske grunde været nødsaget til at benytte sig af forskellige undersøgelsesperioder. Eventuelle forskydninger imellem de enkelte gnpper af opgaver kommer derfor ikke til udtryk i undersøgelserne. Summen af de indsamlede oplysninger om personaleforbrug kan ikke umiddelbart sammenlignes med de side 3 nævnte antal ansatte ved statsamterne. For det første er de opgjorte personaleforbrug alene udtryk for en fordeling af medgået arbejdstid. Dernæst er en række funktionen holdt uden fer undersøgelserne. Det gælder en række statsamtsopgaver under justitsministeriet og de i kap. 5 omhandlede øvrige opgaver. Endvidere er der ikke foretaget en opgørelse af anvendt arbejdstid til ledelsesfunktioner og sekretariatsforretninger. Endelig er visse personalegrupper holdt uder for undersøgelserne, eksempelvis amtsbetjente og de til regionsamterne knyttede særlige medarbejdere.

2.2. Resumé af underudvalgenes rapporter, jfr. kapitlerne 2-5.

2.2.1. Resumé af rapporten fra underudvalg;et vedrørende overøvrighedssager, jfr. kapitel 2.

Underudvalget har fundet det hensigtsmæssigt principielt at afgrænse sit arbejdsområde til at omfatte samtlige de statsamtsopgaver, der henhører under justitsministeriet, uanset om de i lovgivningen m.v. betegnes som overøvrighedsopgaver. Opgaverne kan inddeles i følgende hovedgrupper:

Sager vedrørende person-, familie-, arve- og skifteret. Denne gruppe omfatter langt den største del af statsamternes samlede

opgaver. De af underudvalget indhentede statistiske oplysninger viser, jfr. bilag 2, side 89, at statsamterne og overpræsidiets på årsbasis behandler ca. 75.000 ægteskabssager i vid forstand.

En gruppe, omfattende sager i henhold til proceslovgivningen. Det drejer sig først og fremmest om meddelelse af fri proces. Gruppen omfatter tillige mindre omfattende opgaver i medfør af husdyrvoldgiftsloven og lov om landbrugsauktioner samt proklamationsbevillinger.

Dernæst en gruppe, der omfatter sager vedrørende politiet. Gruppen omfatter sager om beskikkelse og afskedigelse af sognefogeder, overleveringsforretninger ved politimesterskifte og udfærdigelse af politivedtægter.

Endelig en række sager, der ikke falder ind under de 3 grupper. Eksempelvis kan nævnes farlighedsdekreter i henhold til loven om sindssyge personers hospitalsophold og opgaver i medfør af strandingsloven.

Underudvalget har opdelt behandlingen af opgaverne i 3 forskellige grupper.

Den mest omfattende gruppe er ægteskabssager i vid forstand. Udskillelsen af denne gruppe er begrundet i de overvejelser, der foregår i justitsministeriets ægteskabsudvalg. Dernæst en gruppe, der omfatter de opgaver, som er genstand for overvejelser i justitsministeriet med hensyn til bl.a. kompetenceomlægning. Endelig er udskilt en gruppe, der omfatter de resterende opgaver. Denne gruppe adskiller sig fra de to nævnte ved, at der ikke i forvejen for disse sagers vedkommende foregår specielle overvejelser om omlægninger.

Underudvalget har dernæst skelnet imellem på den ene side den midlertidige varetagelse af opgaverne, indtil der foreligger en reform af ægteskabslovgivningen, og på den anden side en endelig kompetenceomlægning, der skal kunne iværksættes, når overgangsperioden er udløbet.

Når underudvalget har opdelt opgaverne under justitsministeriet som angivet ovenfor, skyldes det, at underudvalget for så vidt angår de to hovedgrupper - ægteskabssager i vid forstand og de sager, hvor der allerede ved statsamtsudvalgets nedsættelse var igangsat overvejelser blandt andet om kompetenceordningen - ikke har indladt sig på overvejelser om en løsning af opgaverne på langt sigt. For disse opgavers vedkommende har man alene peget

på en midlertidig løsning af opgaverne i den periode, der forløber indtil overvejelserne i ægteskabsudvalget har ført til en reform af ægteskabslovgivningen. For det tredje områdes vedkommede - restopgaverne - har underudvalget derimod dels peget på en endelig løsning og dels på en ordning, der kan fungere i en overgangsperiode.

Med hensyn til ægteskabssagerne i vid forstand, d.v.s. de opgaver, der er omfattet af ægteskabsudvalgets kommissorium samt de hermed nært. beslægtede opgaver, har underudvalget koncentreret sig om at finde en midlertidig løsning, der kan fungere i tiden indtil ægteskabsudvalgets arbejde har resulteret i en ny ægteskabslovgivning med ændrede kompetenceregler.

De synspunkter, underudvalget har lagt til grund vedrørende en overgangsordning, er der nærmere redegjort for nedenfor i kap. 2, side 38. Flertallet (Heegaard, Hornslet, Høirup, Bodil Panild og Kirsten Sørensen) finder det nødvendigt, at der ikke sker nogen ændringer med hensyn til behandlingen af ægteskabssagerne, før der haves sikkerhed for, at en nyordning vil kunne fungere i en lang årrække fremover uden nye væsentlige ændringer. En sådan sikkerhed kan ikke opnås, før ægteskabsudvalgets arbejde er endeligt afsluttet, og et reformforslag vedrørende fremgangsmåden ved behandlingen af ægteskabssager er gennemført.

Med hensyn til de opgaver, der er genstand for overvejelser i justitsministeriet vedrørende blandt andet kompetenceomlægninger, må det påregnes, at disse overvejelser uafhængigt af arbejdet såvel i statsamtsudvalget som i ægteskabsudvalget vil resultere i ændringer i løbet af relativt kort tid. Flertallets synspunkter har været, at spørgsmålet om den endelige placering af disse opgaver løses af justitsministeriet, og at man i den nødvendige overgangsperiode i lighed med ægteskabssagerne i vid forstand må lade opgaverne behandle af en midlertidig statslig administrationsadministration.

Gruppen af restsager omfatter spredte opgaver, der tilsammen udgør en ret lille del af statsamternes opgaver under justitsministeriet, omend med enkelte større sagsgrupper.

Da der ikke foregår overvejelser om placeringen af disse opgaver, har underudvalget drøftet, til hvilke myndigheder opgaverne vil kunne henlægges. I en række tilfælde er der peget på flere muligheder, og i andre tilfælde vil valget efter underudvalgets

opfattelse afhænge af den endelige udformning af de myndigheder, der som resultat af ægteskabsudvalgets overvejelser skal varetage behandlingen af ægteskabssagerne. Med hensyn til de restopgaver, som eventuelt skal henlægges til de myndigheder, der skal behandle ægteskabssager, opstår der behov for en midlertidig ordning, der bør være den samme som med hensyn til ægteskabssagerne, d.v.s. en midlertidig videreførelse i en statslig amtsadministration.

For enkelte opgavers vedkommende vil underudvalgets indstillinger indebære en ophævelse eller forenkling af opgaverne. En overførsel af amtmandens opgaver i medfør af strandingsloven til politiet vil få til følge, at amtmandens opgaver i medfør af lovens §§ 3 og 8 bortfalder, jfr. kap. 2, side 83. Endvidere foreslås som en forenkling en ophævelse af direktionen for stiftelser, klostre og hospitaler, jfr. kap. 2, side 84.

Med hensyn til de øvrige opgaver fraråder flertallet en stykkevis overførsel til andre myndigheder. Der henvises blandt andet til, at det offentlige har en interesse i at kunne fastholde den sagkundskab, der nu befinder sig hos personalet på amtsplanet til det tidspunkt, hvor en endelig kompetenceomlægning kan gennemføres. Navnlig under hensyn hertil, finder flertallet, at også disse opgaver skal varetages af en midlertidig statsadministration på amtsplan i en overgangsperiode, indtil der kan tages samlet stilling i forbindelse med reformeringen af ægteskabslovgivningen som resultat af ægteskabsudvalgets arbejde.

Administrationsdepartementets repræsentant har afgivet en særdtalelse, hvori medlemmet ikke udtaler sig imod de øvrige medlemmers indstilling, hvorefter ægteskabssagerne i vid forstand i en overgangsperiode lægges til den midlertidige amtsadministration. Det forudsættes imidlertid, at spørgsmålet om at lægge sagerne til skifteretterne efter overgangsperioden vil indgå i de videre drøftelser i forbindelse med de forestående ændringer i ægteskabslovgivningen, og at der lægges vægt på at opnå en ordning, der ikke er mere ressourcekrævende for det offentlige end den nuværende. I konsekvens heraf ville dette medlem heller ikke udtale sig imod at henlægge de øvrige fra justitsministeriet hørende opgaver til den midlertidige amtsadministration.

2.2.2. Resumé af rapporten fra underudvalget vedrørende tilsynet med kommunerne, jfr. kapitel 3.

Underudvalget har taget sit udgangspunkt i en undersøgelse af mulighederne for at begrænse og forenkle indholdet af det almindelige tilsyn med kommunerne. Formålet har været at undersøge, dels om udviklingen har mindsket behovet for tilsynet på enkelte områder, dels om det i fortsættelse af den stedfundne udvikling vil være muligt at erstatte det nuværende tilsyn, der er baseret på en forudgående kontrol med enkeltdispositioner, med en styring ved generelle retningslinier, der retter sig direkte til kommunerne. Baggrunden herfor skal især søges i følgende forhold: Approbationsinstituttet har navnlig på låneområdet i de seneste år radikalt ændret karakter. Omlægningen af det økonomiske tilsyn ved en central fastsættelse af rammer for de enkelte kommuners låntagning m.v. har medført en meget væsentlig begrænsning af tilsynsrådenes skønsmæssige beføjelser, og tilsynsrådenes approbation er stort set afløst af en kontrolopgave af mere teknisk/administrativ karakter, der skal sikre, at de af staten udstedte generelle retningslinier følges. Også for så vidt angår de øvrige i styrelsesloven hjemlede approbationsbeføjelser har udviklingen medført behov for mere generelle ordninger. Det gælder navnlig dispositioner over fast ejendom, samt beslutninger vedrørende udbetaling, af diæter og vederlag, og i det omfang der er gennemført sådanne generelle ordninger, har approbationsinstituttet på samme måde skiftet indhold til at bestå i en efterfølgende kontrol med, at disse retningslinier er overholdt.

Når underudvalget har foretaget en undersøgelse af approbationsinstituttets indhold skyldes det tillige, at den del af kommunernes samlede administration, som er omfattet af kravet om forudgående godkendelse, relativt er blevet mindre som følge af, at kommunerne på en lang række af de øvrige områder, som nu henhører under deres administration, har en betydelig frihed til at træffe væsentlige beslutninger uden forudgående tilladelse. Dette kan give anledning til at rejse spørgsmålet, i hvilket omfang der er grund til at opretholde kontrollen på approbationsområdet.

Et flertal på 6 medlemmer (E.A. Abitz, Bendt Andersen, P.S. Friis, Chr. Hyltoft, Palle Mikkelsen og Jens M. Nielsen) har fundet, at der ikke er grundlag for fortsat at opretholde approbation på kommunernes dispositioner over fast ejendom. Flertallet anbefaler endvidere, at approbationsinstituttet for optagelse af lån begrænses til de tilfælde, hvor de fastsatte lånebegrænsninger

ønskes overskredet, og at kontrollen med lånebegrænsningernes overholdelse i stedet for foretages efterfølgende for et år ad gangen.

Der er i underudvalget enighed om ikke at foreslå kravet om approbation vedrørende påtagelse af garantiforpligtelser ophævet, men man har peget på, at det kunne overvejes at meddele generelt samtykke for visse grupper af garantiforpligtelser, der ikke i praksis giver anledning til tvivl. Underudvalget har ikke ment at burde gå ind i en nærmere undersøgelse af, hvilke tilfælde der vil kunne omfattes af et sådant generelt samtykke. Der er endvidere i underudvalget enighed om, at den kommunale styrelseslovs bestemmelser om forudgående godkendelse af beslutninger om udbetaling af diæter og vederlag uden større betænkeligheder vil kunne erstattes af et tilsyn, baseret på generelle retningslinier, der retter sig direkte til kommunerne. Derimod har underudvalget ikke ment, at der er grundlag for at ophæve kravet om approbation af kommunale samarbejdsaftaler.

På grundlag af indhentede oplysninger om antallet af sager, indkommet til tilsynsrådene i perioden 1. april 1971 - 30. september 1972, er antallet af sager ved samtlige tilsynsråd på årsbasis opgjort til ca. 9.500. På side 155 ff er foretaget en beregning af de administrative virkninger, såfremt de af flertallet foreslåede ændringer af tilsynets indhold gennemføres. Den foretagne undersøgelse viser, at antallet af sager på årsbasis vil blive reduceret fra ca. 9.500 til ca. 3.200. Tages hensyn til en yderligere reduktion ved øget anvendelse af generelle samtykker til visse typer af garantiforpligtelser og til, at der siden undersøgelsen er sket en reduktion af antallet af lånesager, kan det gennemsnitlige antal sager pr. tilsynsråd efter en forenkling anslås til at ville blive ca. 200 pr. år.

Med hensyn til den i kommissoriet stillede opgave - at redigere for, til hvilken myndighed tilsynsrådernes opgaver kan henlægges, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet, - har det været et afgørende synspunkt for ovennævnte flertal, at antallet af sager efter en gennemført forenkling ikke vil være stort nok til, at der på lokalt plan i almindelighed vil kunne erhverves den fornødne administrative erfaring til udøvelse af tilsynet. Flertallet har derfor ikke ment at kunne foreslå de efter forslaget tilbageværende tilsynsopgaver henlagt til nogen lo-

kal myndighed. Den eneste realistisk løsning vil herefter være at henlægge tilsynsrådenes resterende opgaver til indenrigsministeriet.

Et mindretal på 3 medlemmer (Høirup, Panild og Årup Kristensen), hvis udtalelser er gengivet side 148 - side 153 og side 160 - side 166, har i princippet tilsluttet sig de forslag, som flertallet har fremsat til en forenkling af tilsynet, idet man dog finder flertallets konklusioner på nogle punkter for at være for vidtgående. Mindretallets afvigende opfattelse vedrører navnlig den forudgående kontrol med dispositioner over fast ejendom og lånekontrollen. For så vidt angår køb og salg af fast ejendom er mindretallet enig i, at den økonomiske side af tilsynet ikke i sig selv kan begrunde opretholdelsen af kravet om approbation. Man finder dog, at der af hensyn til legalitetskontrollen vil være behov for et krav om godkendelse for særlige handlers vedkommende, og at der i styrelsesloven bør gives indenrigsministeren bemyndigelse til at bestemme, at visse ejendomsdispositioner kun kan finde sted med tilsynsmyndighedens samtykke. På låneområdet er mindretallet enig i, at approbationsinstituttet i den traditionelle form kan ophæves for så vidt angår optagelse af lån. Det er dog mindretallets opfattelse, at en rent efterfølgende kontrol bør suppleres med en løbende kontrol i form af et meddelelsesystem, der skal kunne sikre, at kommunerne ikke gyldigt kan optage lån uden for de fastsatte begrænsninger.

Med hensyn til en ændret placering af tilsynsrådenes opgaver er mindretallet af den opfattelse, at tilsynsopgaverne fortsat bør løses på lokalt plan. Mindretallet har med udgangspunkt i den kommunale styrelseslovs § 61 navnlig lagt vægt på, at det vil være en fordel for borgeren og dermed for samfundet som helhed, at borgerne i klagesager har et lokalt organ at gå til. Endvidere har mindretallet peget på, at der i den måde tilsynsrådene er opbygget på, er et folkevalgt islæt, der falder bort ved en centralisering af tilsynet.

Underudvalget har ment at have tilstrækkeligt pålidelige beregninger af de administrative konsekvenser af en forenkling af tilsynsopgaverne til at søge foretaget en vurdering af de administrative og økonomiske konsekvenser af en overførelse til ministeriet af tilsynsrådenes resterende opgaver. Underudvalget har derfor rettet henvendelse til indenrigsministeriet, der har foretaget en skønsmæssig vurdering af størrelsen af de udgifter,

der vil være en følge af at overføre tilsynet til ministeriet samtidig med, at tilsynet forenkles på den af flertallet skitserede måde. Ministeriets svar er gengivet i bilag 2, side 174 . På grundlag af de indhentede oplysninger om personaleforbruget ved statsamterne har ministeriet skønnet, at varetagelsen af et reduceret tilsyn i indenrigsministeriet vil indebære samlede driftsudgifter af en størrelsesorden på knap 700.000 kr. Sammenholdt med de i bilag 1a, side 168 opgjorte 2,4 mio. kr., vil den foreslåede forenkling af tilsynet herefter medføre en besparelse af størrelsesordenen 1,7 mio. kr.

Et mindretal (Høirup, Årup Kristensen og Panild) har side anført, at principielt må det gælde, at en forenkling af tilsynsreglerne ved bevarelse af et lokalt tilsyn vil nedbringe udgifterne til et beløb, som i hvert fald ikke er større end udgifterne ved et centraliseret tilsyn efter samme regler.

2.2.3. Resumé af rapporten fra underudvalget vedrørende statsamternes opgaver inden for det sociale område, jfr. kapitel 4.

Statsamternes væsentligste opgaver inden for det sociale område er at varetage opgaverne som ankeinstans over for de afgørelser, primærkommunale myndigheder træffer i henhold til den sociale lovgivning. Underudvalgets overvejelser vedrørende en alternativ placering af ankefunktionerne på amtsplan har i vid udstrækning været baseret på socialreformkommissionens overvejelser og bistandslovens § 15, der foreskriver, at det sociale udvalgs afgørelser efter loven kan indbringes for amtsankenævnet.

Underudvalget har kort berørt spørgsmålet, om antallet af ankenævn kunne reduceres til 3-5, hvert dækkende et bestemt antal amtskommuners område. Baggrunden herfor er, at de foreliggende statistiske oplysninger om omfanget af -arbejdet tyder på, at hvervet som formand for amtsankenævnet ellers ikke vil kunne blive en heltidsbeskæftigelse. En koncentration af nævnsvirksomheden på 3-5 enheder vil imidlertid næppe efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssig. Man har herved lagt vægt på, at en koncentration af nævnsvirksomheden vil indebære, at de af socialreformkommissionen anførte fordele ved lokale nævn som første ankeinstans enten bortfalder eller i hvert fald svækkes væsentligt. Det har herunder navnlig spillet en rolle, at en koncentration af nævnsvirksomheden i praksis ville fjerne befolkningens mulighed for personligt fremmøde for ankeorganet.

Underudvalget har ligeledes overvejet muligheden af en sammenlægning af amsankenævnet og det i den sociale styrelseslovs § 17 omhandlede revaliderings- og pensionsnævn. Underudvalget finder imidlertid, at sammenlægningen af de to nævn kan indebære en risiko for forringelse af amsankenævnenes muligheder for at fungere hurtigt; og effektivt, hvortil kommer, at de fordele, der kunne tænkes opnået ved en sammenlægning, i høj grad vil kunne opnås ved et samarbejde på sekretariatsplan, således som forudsat af socialreformkommissionen.

Med hensyn til sammensætningen af amsankenævnene har det centrale i overvejelserne været, om det skulle overlades helt til amsrådene at udpege medlemmer og formand eller om tillige andre synspunkter end medlemskab af et folkevalgt organ skulle være afgørende for sammensætningen.

Et flertal (samtlige medlemmer bortset fra Jens M. Nielsen) har været af den opfattelse, at amsankenævnene bør etableres som et selvstændigt organ, der over for borgeren fremtræder som neutralt i forhold til de implicerede parter.

Flertallet (samtlige medlemmer, bortset fra Jens M. Nielsen) har fundet det rimeligt at kræve, at formanden for amsankenævnet skal opfylde krav, svarende til de i § 3 i lov om den sociale ankestyrelse fastsatte krav til ankecheferne. Man har herved lagt vægt på, at retssikkerhedsbetragtninger må være afgørende for kravet til formandens kvalifikationer. Dette flertal er endvidere af den opfattelse, at amsankenævnets status som neutralt organ vil kunne understreges ved, at formanden beskikkes af socialministeren.

Der er i underudvalget enighed om, at amsankenævnene skal etableres i tilknytning til amtskommunen. Det er - i overensstemmelse med socialreformkommissionens synspunkter - foreslået, at amsrådene udpeger de øvrige medlemmer af amsankenævnet blandt amtsrådets medlemmer. Af praktiske grunde foreslås det dog, at antallet af de af amtsrådet valgte medlemmer fastsættes til 2 og ikke 4 som foreslået af socialreformkommissionen.

Med hensyn til rekrutteringen af formanden finder et flertal (samtlige medlemmer, bortset fra Bodil Panild og Erwin Christensen) det rimeligt, at formanden udpeges efter indstilling fra amtsrådet, der har det fornødne lokalkendskab.

I overensstemmelse med socialreformkommissionens synspunkter

er dette flertal (samtlige medlemmer, bortset fra Bodil Panild og Erwin Christensen) af den opfattelse, at de principielle betænkeligheder, der vil kunne gøre sig gældende ved at overlade sekretariatsforretningerne til de amtskommunale socialcentre, der har til opgave at virke som rådgivende for kommunerne, ikke med afgørende vægt kan anføres imod at henlægge sekretariatsforretningerne for amtsankenævnet til socialcentret.

Et mindretal (Jens M. Nielsen) har ment at burde fastholde, at spørgsmålet om en alternativ placering af den del af statsamtens arbejdsopgaver, der vedrører sociale sager, er afklaret ved vedtagelsen af lov af 19. juni 1974 om social bistand. Mere detaljerede spørgsmål om amtsankenævnenes sammensætning, deres sekretariatsmæssige betjening o.l. ligger efter mindretallets opfattelse uden for underudvalgets kommissorium og har desuden sådanne socialpolitiske og organisatoriske aspekter, at udvalget heller ikke efter dets sammensætning er et naturligt forum for drøftelse af disse spørgsmål.

Et andet mindretal (Bodil Panild og Erwin Christensen) har taget udgangspunkt i det forhold, at amtsankenævnene bør etableres som neutrale organer af hensyn til tilliden til ankesystemet. Dette har ført til mindretallets forslag om, at formandskabet for amtsankenævnene overlades til lederen af den administration, der må forventes på længere sigt at skulle behandle familieretlige sager. Det samme synspunkt ligger til grund for mindretallets indstilling om, at sekretariatsforretningerne ikke bør udøves af socialcentrene, men at det bør foretrækkes at henlægge sekretariatsforretningerne til det personale, der skal behandle de familieretlige sager, eller eventuelt til det personale, der ved et fortsat lokalt, statsligt tilsyn med kommunerne skal varetage tilsynsmyndighedens sekretariatsfunktioner.

Mindretallets forslag om varetagelse af formandskabet er ikke uforeneligt med flertallets indstilling, idet man går ud fra, at lederen af et eventuelt fremtidigt familieretligt organ vil opfylde de betingelser, som flertallet finder det rigtigt at stille til formanden.

Med hensyn til amtmandens stilling som medlem af revaliderings- og pensionsnævnene, jfr. den sociale styrelseslovs § 17, vil det - såfremt statsamtene ønskes nedlagt - efter udvalgets opfattelse være naturligt, at socialministeren skal udpege yderli-

gere et medlem, forudsat det i den sociale styrelseslovs § 17 nævnte antal medlemmer af nævnet ønskes bevaret.

Underudvalget har dernæst beskæftiget sig med statsamternes opgaver i forbindelse med revisionen af kommunernes sociale regnskaber.

Efter at c. er ved gennemførelsen af kommunalreformen pr. 1. april 1970 er foretaget en adskillelse af statsamtets og amtsrådets funktioner har flere statsamter ikke rådet over tilstrækkeligt personale til, at de har kunnet foretage den kritiske revision af kommunernes sociale regnskaber i det forudsatte omfang. Revisionen har som følge heraf kun ganske enkelte steder virket helt tilfredsstillende.

Da spørgsmålet om afskaffelse eller ændring af statsamternes revision er under overvejelse i indenrigsministeriet, har underudvalget ikke ment det hensigtsmæssigt at gå ind i nærmere overvejelser over dette spørgsmål. Underudvalget finder det dog nærliggende, at det nærmere overvejes hos de berørte myndigheder, hvorvidt statsamternes revision vil kunne erstattes af en ordning, hvorefter den lokale revision af kommunernes sociale regnskaber baseres på den sagkyndige kommunale revision. Såfremt det findes betænkeligt at gennemføre en sådan forenkling af revisionen, finder underudvalget, at opgaverne i forbindelse med statsamternes revision bør henlægges til centrale myndigheder.

Endelig har underudvalget gennemgået en række relativt begrænsede opgaver, der påhviler amtmanden inden for socialministeriets forretningsområde. En væsentlig del af disse opgaver vil bortfalde ved ikrafttrædelsen af bistandsloven.

Underudvalget har ikke foretaget nærmere beregninger over personalebehovet i amsankenævnenes sekretariater,, endsige beregninger af de økonomiske virkninger af oprettelse af amsankenævn. Man har herved lagt til grund, at de af underudvalget indhentede oplysninger om det nuværende personaleforbrug i det store og hele vil kunne danne udgangspunkt for dimensioneringen af sekretariatsbistanden for amsankenævnene.

2.2.4. Resumé af rapporten vedrørende statsamternes øvrige opgaver fra underudvalget vedrørende tilsynet med kommunerne, jfr. kapitel 5.

Udvalgets sekretariat har for så vidt muligt at opnå en ud-

tømmende gennemgang af statsamternes øvrige opgaver, rettet henvendelse til en række ministerier med anmodning om at få en redegørelse for de opgaver, der påhviler statsamterne inden for de respektive ministeriers forretningsområder. Man bad tillige om ministeriets vurdering af, til hvilken/hvilke lokale, regionale eller centrale myndigheder de pågældende opgaver hensigtsmæssigt vil kunne henlægges, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet. På grundlag af ministeriernes svar er i kap. 5 givet en oversigt over disse opgaver. I forbindelse med gennemgangen af de enkelte opgaver er redegjort for de berørte ministeriers indstillinger.

I forhold til overøvrighedssagerne, opgaverne inden for det sociale område og tilsynsfunktionerne er der generelt tale om væsentligt mindre arbejdskrævende opgaver. Omfanget af de enkelte typer af opgaver varierer meget såvel indbyrdes som mellem de enkelte statsamter. Der er derfor ikke foretaget egentlige statistiske undersøgelser vedrørende omfanget af disse opgaver. Som eksempler på mere omfattende opgaver kan nævnes legatadministrationen, det civile beredskab, stempeladministrationen og opgaver i forbindelse med amtmændenes hverv som medlem af stiftsøvrigheden.

De enkelte opgaver og de af ministerierne afgivne indstillinger om alternative placeringer af opgaverne, såfremt statsamterne ønskes nedlagt, har været gennemgået af underudvalget. I det store og hele har underudvalget henholdt sig til ministeriernes indstillinger, der må forhandles med de berørte myndigheder.

Der er i nogle tilfælde peget på muligheden af en ophævelse eller forenkling af administrationen af visse mindre opgaver. Indenrigsministeriet finder således, at amtmændens opgave i medfør af indkvarteringsloven må kunne ophæves, at der eventuelt vil kunne gennemføres en generel forenkling af legatadministrationen, og at det formentlig må overvejes helt at nedlægge overepidemikkommissionerne, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet.

For så vidt angår amtmændens opgave i medfør af lov om valg til folketinget, har underudvalget på baggrund af, at den i Københavns og Frederiksberg kommuner gældende ordning ikke hidtil har givet anledning til kritik, fundet det nærliggende, at opgaverne henlægges til amtsrådene, eventuelt amtsborgmestrene og ikke - som foretrukket af indenrigsministeriet - til særligt udpegede dommere.

Det er boligministeriets vurdering, at amtmændens opgave ved beskikkelse af formand for huslejenævnet vil kunne overdrages til kommunalbestyrelsen eller til ministeriet. På baggrund af, at der i praksis hyppigt beskikkes dommere til formand for huslejenævne, har underudvalget henledt opmærksomheden på, at amtmændens opgave på dette område vil kunne henlægges til vedkommende landsretspræsident.

I forbindelse med gennemgangen af statsamternes opgaver i medfør af lov om stempelafgift har underudvalget peget på muligheden af en forenkling af administrationen af stempellovgivningen derved, at de anholdelsespligtige myndigheder får hjemmel til at efterstemple de under deres område hørende dokumenter, idet man har henledt opmærksomheden på, at de nuværende regler er meget omstændelige, fordi anholdelse af utilstrækkeligt stemplede dokumenter og efterstempling foretages af forskellige myndigheder.

2.3. Udvalgets overvejelser.

2.3.1. Administrative konsekvenser.

En samlet løsning, der gennemføres i overensstemmelse med flertalsindstillingen ligger fra de 3 underudvalg, vil i store træk have følgende opgavefordelingsmæssige konsekvenser: De under justitsministeriets ressort hørende statsamtsopgaver, der udgør ca. 85% af samtlige sager ved statsamterne, varetages som en midlertidig ordning af en statslig amtsforvaltning, indtil ægteskabsudvalgets overvejelser er afsluttet og en reform af ægteskabslovgivningen er gennemført. De opgaver, der indgår under en midlertidig ordning, omfatter tre hovedgrupper. Langt den største gruppe er ægteskabs-sagerne i vid forstand. Dernæst en gruppe sager, for hvilke der foregår overvejelser i justitsministeriet om blandt andet kompetenceomlægninger. Den tredje gruppe omfatter de resterende sager, eksempelvis navnesager og adoptionssager. Om begrundelsen herfor henvises til kap. 2, side 42.

Endvidere indebærer en sådan løsning en ophævelse af kravet om forudgående approbation for størstedelen af de kommunale beslutninger, at tilsynsrådene nedlægges, og at de resterende tilsynsopgaver henlægges til indenrigsministeriet.

Dernæst, at statsamternes opgaver som ankeinstans inden for det sociale område overføres til amtsankenævn, og at sekretariatsforretningerne for amtsankenævne udføres af de amtskommunale socialcentre. Med hensyn til den kritiske revision af kommunernes

socialle regnskaber og boligsikringsregnskaberne gennemføres enten en forenkling af revisionen derved, at den lokale revision baseres på den sagkyndige kommunale revision, eller statsamternes nuværende opgaver i forbindelse med den kritiske revision henlægges til socialministeriet.

Endelig vil det indebære, at de i kap. 5 omhandlede relativt mindre omfattende sagsgrupper henlægges til forskellige myndigheder. Som eksempler på sådanne opgaver kan nævnes legatadministration, det civile beredskab, administration i henhold til stempel-lovgivningen og opgaver i forbindelse med amtmandens hverv som medlem af stiftsøvrigheden.

Det samlede udvalg kan i alt væsentligt tilslutte sig flertalsindstillingerne fra de 3 underudvalg og indstillingerne vedrørende alternative placeringer af de i kap. 5 omhandlede øvrige opgaver med de supplerende bemærkninger fra underudvalget vedrørende tilsynet med kommunerne. Der gør sig dog på enkelte punkter divergerende opfattelser gældende, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang statsamternes opgaver kan varetages af en midlertidig statslig amtsadministration, og hvor tilsynet med kommunerne bør placeres.

6 medlemmer (E.A. Abitz, Bendt Andersen, P.S. Friis, Korsbæk, Palle Mikkelsen og Jens M. Nielsen) er enige i, at en midlertidig ordning udover ægteskabssagerne i vid forstand i hvert fald bør omfatte de opgaver, for hvilke der er igangværende overvejelser i justitsministeriet om blandt andet kompetenceomlægninger samt sådanne øvrige opgaver under justitsministeriet, der ifølge indstillingen fra underudvalget vedrørende overøvrighedsopgaver skal henlægges til eller kan tænkes henlagt til en eventuel fremtidig familieretlig myndighed. Disse medlemmer mener ikke, at de i underudvalget fremførte synspunkter nødvendigvis bør føre til, at en midlertidig ordning også kommer til at omfatte sådanne resterende opgaver under justitsministeriet, der ikke på længere sigt kan tænkes henlagt til en eventuel familieretlig myndighed. Under hensyn til de synspunkter, der er fremsat såvel af underudvalgets flertal som dets mindretal, jfr. pkt. 2.2.1. foran side 7, samt de nævnte sagers beskedne antal, skal disse medlemmer dog ikke udtale sig mod, at også disse opgaver henlægges til den midlertidige amtsadministration.

3 medlemmer (Høirup, Bent Jensen og Panild), der som nævnt

er enige i, at de under justitsministeriet hørende statsamtsopgaver skal varetages af en midlertidig amtsadministration, tilslutter sig for så vidt angår tilsynsopgaverne mindretalsindstillingerne i kap. 3, side 148 og 160 . Disse medlemmer tilslutter sig endvidere mindretalsindstillingen i kap. 4, side 186 vedrørende sammensætningen af amtsankenævnene og varetagelsen af sekretariatsforretterne for disse. Såfremt mindretallets forslag om tilsynsopgaverne i kap. 3 følges, vil konsekvensen være, at der opretholdes et lokalt tilsyn med kommunerne, eventuelt i tilknytning til en midlertidig amtsadministration. Konsekvensen af mindretalsindstillingen i kap. 4, side 186 vil være, at lederen af den midlertidige amtsadministration udpeges til formand for amtsankenævnene og sekretariatsforretningerne for amtsankenævnene udføres af det personale, der skal behandle de familieretlige sager, eller eventuelt af det personale, der ved et fortsat lokalt, statsligt tilsyn med kommunerne, skal varetage tilsynsmyndighedens sekretariatsfunktioner .

2 medlemmer (Jens M. Nielsen og Bendt Andersen) slutter sig til den mindretalsudtalelse, der er afgivet af Jens M. Nielsen i underudvalget vedrørende sociale sager, jfr. kap. 4, side 178. Det fastholdes i mindretalsudtalelsen, at spørgsmålet om en alternativ placering af statsamternes ankeopgaver inden for det sociale område er afklaret ved vedtagelsen af bistandsloven, og at mere detaljerede spørgsmål om amtsankenævnenes sammensætning og sekretariatsmæssige betjening ligger uden for underudvalgets kommissorium.

1 medlem (Jens M. Nielsen) ønsker over for den usikkerhed, der synes at gøre sig gældende med hensyn til en alternativ placering af de familieretlige overøvrighedssager, at pege på den mulighed, at disse sager placeres i (sammen med) amtskommunernes socialcenter, der derved bliver et social- og familiecenter, hvilket synes at kunne indebære social- og familiepolitiske fordele, sml. kap. 4, side 183, hvor der peges på det ønskelige i en fortsat gensidig udveksling af oplysninger inden for det familieretlige og sociale område.

Et andet medlem (P.S. Friis) kan tilslutte sig flertalsindstillingerne fra underudvalget vedrørende tilsynet med kommunerne og fra underudvalget vedrørende statsamternes opgaver inden for det sociale område. For så vidt angår indstillingen fra underud-

valget vedrørende overøvrighedssager, er det pågældende medlem enig i, at der ikke bør tages stilling til den endelige placering af de overøvrighedsopgaver, der på det ægteskabsretlige område har påhvilet statsamterne, før ægteskabsudvalget har afsluttet sit arbejde, således at en reform af ægteskabslovgivningen kan gennemføres. Det pågældende medlem finder imidlertid, at der i indstillingen fra udvalget ikke i tilstrækkeligt omfang er foretaget en reel vurdering af muligheden for ved en ophævelse af statsamterne at henlægge visse af statsamternes overøvrighedsopgaver - navnlig af den art, der ikke kan tænkes henlagt til en eventuel ny familieretlig myndighed - til borgernes umiddelbare kontaktflade til offentlige myndigheder, primærkommunerne, som bærere af statslig lokaladministration på disse felter. Det pågældende medlem finder det ønskeligt, om det mellem staten og de kommunale organisationer etablerede permanente kontaktudvalg vedrørende dobbeltadministration gives lejlighed til at vurdere disse problemer.

Udvalget kan som helhed tilslutte sig de af underudvalgene fremsatte forslag til administrative forenklinger, der navnlig vedrører en forenkling af tilsynet med kommunerne, den kritiske revision af kommunernes sociale regnskaber og administrationen i henhold til stempelovgivningen. 3 medlemmer (Høirup, Bent Jensen og Panild) er med de øvrige medlemmer enige heri, dog med de begrænsninger i muligheden af at forenkle tilsynet med kommunerne, der følger af mindretalsindstillingen i kap. 3, side 148 ff.

Som bilag 5, side 27, er optaget en udtalelse fra stiftamtmand Høirup, der har ønsket at fremsætte nogle generelle synspunkter, som kun delvis er omfattet af kommissoriet.

2.3.2. Økonomiske konsekvenser.

Såfremt der midlertidigt opretholdes en statslig amtsadministration til varetagelse af langt den overvejende del af statsamternes nuværende opgaver, vil det være nødvendigt inden for en overskuelig tid at foretage en undersøgelse af de økonomiske konsekvenser af en overførsel af opgaverne til en fremtidig familieretlig myndighed. Endvidere må til den tid foretages en nærmere undersøgelse af de økonomiske konsekvenser af en overførsel til andre myndigheder af de opgaver, der ikke skal henlægges til en familieretlig myndighed. Udvalget har derfor begrænset sig til at foretage mere oversigtlige beregninger over de økonomiske konsekvenser af udvalgets indstillinger.

Underudvalget vedrørende tilsynet med kommunerne og underudvalget vedrørende sociale sager har opgjort andelen af lønudgifter og kontorholdsudgifter i finansåret 1972/73 til behandlingen af tilsynssager og sociale sager til henholdsvis ca. 2,4 mio. kr. og ca. 2,7 mio. kr. De samlede udgifter til drift af statsamtene, bortset fra overpræsidiat, udgjorde i samme finansår 29,2 mio. kr. De resterende udgifter - ca. 24,1 mio. kr. - omfatter dels udgifterne til driften af de under justitsministeriet hørende statsamtsopgaver, dels de udgifter, der er medgået til behandlingen af de i kap. 5 omhandlede øvrige opgaver. Sidstnævnte opgaver, der kun i ubetydeligt omfang kan ophæves, foreslås henlagt til en række forskellige myndigheder. Da de enkelte typer af disse opgaver isoleret kræver et meget begrænset personaleforbrug, og i øvrigt for nogle af opgavernes vedkommende talmæssigt varierer meget stærkt mellem statsamtene indbyrdes, må en nærmere fastlæggelse s.f. de økonomiske konsekvenser af en omlægning af disse opgaver efter udvalgets opfattelse foretages i forbindelse med de konkrete opgaveomlægninger.

Udvalget har overvejet at foretage en opgørelse af udgifterne til driften af en midlertidig statslig amtsadministration på grundlag af de indhentede oplysninger om det nuværende personaleforbrug på dette område. Man har imidlertid fundet, at en sådan opgørelse - uanset de begrænsede udgifter det her drejer sig om - ville være forbundet med stor usikkerhed. I første række må nævnes, at muligheden for at opnå besparelser på personaleområdet afhænger af, hvorledes lederne af de midlertidige amtsadministrationer vil blive normeret, og dette spørgsmål, der blandt andet må kræve forhandlinger med tjenestemandsgesamfundene, kan udvalget ikke tage stilling til. Det skal desuden nævnes, at de indhentede oplysninger om personaleforbrug ikke omfatter samtlige de under justitsministeriet hørende statsamtsopgaver. Endvidere måtte en sådan opgørelse forudsætte, at det er muligt at udskille den del af arbejdsstyrkeforbruget, der medgår til behandlingen af de i kap. 5 omhandlede øvrige opgaver. Som nævnt ovenfor har udvalget ikke fundet det formålstjenligt at foretage en sådan udskillelse. Dernæst omfatter opgørelsen over personaleforbruget ikke den arbejdstid, der medgår til ledelsesfunktioner og interne sekretariatsforretninger, hvis omfang det næppe uden ret omfattende

de undersøgelser vil være muligt at opnå et realistisk skøn over. Endvidere vil opretholdelsen af en midlertidig administration indebære, at den væsentligste del af udgifterne til driften - når bortses fra lønudgifter, der udgør ca. 80% af samtlige driftsudgifter - vil være uafhængig af personalets omfang.

På grundlag af de indhentede oplysninger kan de statslige besparelser, der vil kunne opnås som følge af en forenkling af tilsynet med kommunerne, anslås til skønsmæssigt ca. 1,7 mio. kr. En forudsætning for at opnå en besparelse af denne størrelsesorden vil det dog være, at en eventuel omlægning af de resterende tilsynsopgaver ikke finder sted isoleret.

Udgifterne til statsamternes kritiske revision af kommunernes sociale regnskaber er, jfr. bilag 2, side 198a, for finansåret 1972/73 skønsmæssigt anslået til ca. 1/2 mio. kr. Det er ikke muligt realistisk at skønne over nettobesparelsen ved en omlægning af den kritiske revision, idet den vil afhænge af, i hvilket omfang eventuelle yderligere centrale funktioner vil nødvendiggøre yderligere kapacitet og dermed øgede udgifter på centralt plan.

Underudvalget vedrørende tilsynet med kommunerne har peget på, at der vil kunne opnås en væsentlig forenkling af proceduren i forbindelse med stempeling af dokumenter efter stempelfristens udløb, såfremt den beløbsmæssige grænse for tinglysningsdommernes og skibsregistrets adgang til efterstempeling ophæves, idet de fleste dokumenter, der nu sendes til stempelresolution hos statsamterne, hidrører fra disse myndigheder. Hvis amtsskatteinspektorerne ligeledes bemyndiges til at stemple dokumenter efter fristens udløb, bortset fra de tilfælde, hvor der bør ides bøde for fristens overskridelse, og til at træffe beslutning om godtgørelse af erlagt stempelafgift vil der derved kunne opnås en meget væsentlig begrænsning i det arbejde, som nu udføres af statsamterne som stempelmyndighed.

Da antallet af stempelsager varierer i ikke ringe omfang mellem statsamterne indbyrdes har udvalget ment, at en nærmere undersøgelse af mulighederne for ressourcebesparelser i forbindelse med en omlægning af stempeladministrationen må foretages i nær tilknytning til en omlægnings gennemførelse og i samarbejde med finansministeriet.

E.A. Abitz (formand)	Bendt Andersen	N. Engberg
P.S. Friis	L.A. Heegaard	Mogens Hornslet
Chr. Hyltoft	J. Høirup	Bent Jensen
Helge Korsbæk	Palle Mikkelsen	Jens M. Nielsen
Bodil Panild		

E. Valgreen
L. Wandel

Bilag 1.

Underudvalget vedrørende overøvrighedssager.

Statsadvokat Mogens Hornslet (formand).

Kontorchef L.A. Heegaard, indenrigsministeriet.

Stiftamtmand J. Høirup, Fyns amt.

Amtskontorchef Bodil Panild, Viborg amt.

Bodil Panild har den 28. juni 1973 afløst amtskontorchef Th. Opstrup, Ringkøbing amt.

Assistent Kirsten Sørensen, Vejle amt.

Kirsten Sørensen har den 19. august 1974 afløst overassistent Irene Nielsen, Københavns overpræsidium.

Fuldmægtig Anders Winther, administrationsdepartementet.

Anders Winther har den 4. december 1973 afløst fuldmægtig, nu kontorchef, H. Würtzen, administrationsdepartementet.

Sekretær

Fuldmægtig Lisbet Wandel, justitsministeriet.

Lisbet Wandel har den 3. april 1974 afløst fuldmægtig Ebbe Nielsen, justitsministeriet.

Bilag 2.

Underudvalget vedrørende tilsynet med kommunerne.

Retspræsident, dr.jur. E.A. Abitz, Vestre Landsret, (formand).

Kontorchef Bendt Andersen, miljøministeriet.

Vicedirektør P.S. Friis, Kommunernes Landsforening.

Kontorchef Chr. Hyltoft, indenrigsministeriet.

Chr. Hyltoft har den 14. maj 1973 afløst kontorchef, nu amtskommunaldirektør J.B. Pileborg, Københavns amtskommune.

Stiftamtmand J. Høirup, Fyns amt.

Amtsrevisor N. Årup Kristensen,, Nordjyllands amt.

Fuldmægtig Palle Mikkelsen, budgetdepartementet.

Direktør Jens M. Nielsen, Amtsrådsforeningen i Danmark.

Amtskontorchef Bodil Panild, Viborg amt.

Bodil Panild har den 28. juni 1973 afløst amtskontorchef Th. Opstrup, Ringkøbing amt.

Sekretær

Fuldmægtig Erik Valgreen, indenrigsministeriet.

Bilag 3.

Underudvalget vedrørende sociale sager.

Kontorchef N. Engberg, socialministeriet (formand).

Kontorfuldmægtig Erwin Christensen, Vejle amt.

Vicedirektør P.S. Friis, Kommunernes Landsforening.

Kontorchef, dr.jur. N. Eilschou Holm, justitsministeriet.

Direktør Jens M. Nielsen, Amtsrådsforeningen i Danmark.

Amtskontorchef Bodil Panild, Viborg amt.

Bodil Panild har den 28. juni 1973 afløst amtskontorchef Th. Opstrup, Ringkøbing amt.

Sekretær

Fuldmægtig Erik Valgreen, indenrigsministeriet.

Bilag 4.

ANTAL SAGEE VED STATSAMTERNE.

	1.	2.	
	Hele landet	Kbhvn. overpræs.	1 ÷ 2
Fri proces	U.U61	731	3.730
Navneændringer	9.945	1.652	8.293
Ægteskabstilladelser	826	166	660
Ægtepagter	1.823	194	1.629
Sep.- og skilsmissebevill.	23.211	4.594	18.617
Mægl.- og vilkårsforhandl.	29.558	6.590	22.968
Samkvemsret	2.949	468	2.081
Ægtefællebidrag	9.942	2.024	7.918
Børnebidrag i ægteskab	18.405	3.277	15.128
Fri proces i ægteskabssager	U.075	647	3.428
Bidragssager udf. ægteskab	5.909	1.309	0.600
Pupilsager	2.679	385	2.294
Adoptioner	1.881+	234	1.650
Eksekutorbevill.	954	244	710
Andre overøvrigheds sager	1.415	347	1.068
Overøvrighedssager i alt (1A-73 - 31/3-74).	118.036	22.862	95.174
Tilsynssager (1/4-71 - 30/9-72) på årsbasis gnsl.			(14.269)
Sociale sager			9.513
(kalenderåret 1971)			5.965
			110 952

Statsamternes arbejdskraft forbrug
ved sagsbehandling fordelt på ho-
vedgrupper af sager.

	Amtmand	Kontorchef	Fuldmægtig	Kontorpersonale
Ægteskabssager, - fri proces, pupil- sager	3 7/10	9 1/2	57 7/10	90 1/2
Sociale sager	1 1/3	11/2	9	7 7/12
Tilsynssager	2 1/U	2 1/4	5	8 1/U
I alt ca.	7 3/10	13 3/10	71 7/10	106 1/U

Nogle generelle synspunkter fremsat af et mindretal (Høirup).

Problematikken omkring statsamterne omfatter 2 spørgsmål:

1. Bør den statslige amtsforvaltning ophæves?

2. I så fald til hvilke myndigheder kan man henlægge de opgaver, som den statslige amtsforvaltning hidtil har løst?

Udvalget har kun fået til opgave at undersøge spørgsmål 2, og dette har haft til følge, at fremstillingen let kommer til at give læseren det indtryk, at det afgørende for, om statsamterne kan ophæves, er, om man kan finde nogle andre myndigheder til på betryggende måde at ekspedere deres sager - eller måske endnu grellere: at det står fast, at statsamterne skal nedlægges, men at man blot ikke vil gøre det, før man samtidig kan vise, hvem der så skal overtage deres sager.

Det må erkendes, at kommissoriet kan give det indtryk, at regeringen kun har ønsket at få en saglig belysning af spørgsmål 2, medens spørgsmål 1 - hovedspørgsmålet - ikke ønskes sagligt undersøgt og vurderet af de interesserede instanser, men skal være overladt til en regeringsbeslutning uden forudgående udvalgsbehandling. I hvert fald har kommissoriet ført til, at betænkningen stort set kun beskæftiger sig med, hvor statsamternes sager kan henlægges, hvis statsamterne nedlægges, men ikke eller kun i ringe grad beskæftiger sig med spørgsmålet, om der overhovedet opnås nogen administrativ fordel ved at nedlægge statsamterne, eller om en nedlæggelse måske tværtimod betyder et administrativt tilbageskridt og tilmed en fordyrelse.

Kommissoriet har således ført til, at store dele af betænkningen - naturligvis helt utilsigtet - har fået stærk slagside til ugunst for statsamterne, idet den giver læseren det indtryk, at de stedfundne undersøgelser godtgør, at det vil være hensigtsmæssigt eller i hvert fald ikke være forbundet med nævneværdige ulemper at nedlægge statsamterne.

Mindretallet har i sine udtalelser søgt at forebygge, at betænkningen efterlader et sådant negativt indtryk af statsamterne. Og for overøvrighedssagernes vedkommende (langt den største sagsgruppe ved statsamterne) er også flertallet af den opfattelse, at det i hvert fald vil være højst uheldigt at fjerne disse sager

fra statsamterne, før der er etableret en ny myndighed (familieretter) til at behandle de fleste af disse sager.

Om udgiftsspørgsmålet vil mindretallet generelt pege på den beklagelige erfaring, der er gjort ved de mange administrative omlægninger, der er sket i de senere år: at omlægningerne - deres fordele i øvrigt ufortalt - har ført til dyrere (og langsommeligere) administration, og selv hvor man har forudset, at omkostningerne ville stige, har det vist sig, at de er steget mere end forudset.

Endvidere vil mindretallet pege på, at det ikke i betænkningen er godtgjort, at der kan spares i de offentlige udgifter ved nedlæggelse af statsamterne.

Mindretallet mener, at den billigste udvej for den fremtidige løsning af de opgaver, der i dag er tildelt statsamterne, er at bevare de eksisterende administrative enheder, som statsamterne repræsenterer, til betjening af de statsorganer, der fremtidig skal være ansvarlige for opgavernes løsning. De statsorganer, der i så tilfælde ville blive tale om, kan forventes at blive følgende:

1. Familieretten.
2. Bevillingsmyndighed i fri proces-sager.
3. Den stempelresolverende myndighed.
4. Det airtslige sociale ankenævn.
5. Tilsyret med kommunerne, herunder klageinstansen for borgerne med hensyn til lovmæssigheden af den kommunale forvaltning (styrelseslovens § 61).

Kompetencen vil for sagerne under 1 være hos familieretsdommerne, for 2 og 3 bør den ligge hos kontorets leder, formentlig en familieretsdommer, og for 4 og 5 vil den ligge hos vedkommende kollektive organer, henholdsvis ankenævnet og tilsynsrådet.

Det vil være rationelt og økonomisk fordelagtigt at lade de nuværende statsamter - gerne under et andet navn, jfr. nedenfor - fungere som fællessekretariat for de nævnte 5 beslutningsområder, fordi man her har et sagkyndigt og velsammenarbejdet personale, der allerede i dag repræsenterer den nødvendige sagkundskab på alle de nævnte områder. Og man bør i hvert fald ikke begynde at splitte dette personale, før der er truffet bestemmelse om den fremtidige administration af alle de 5 nævnte områder.

Ønsket om en nærmere vurdering af statsamternes funktion

skyldtes for en del den usikkerhed, man ofte møder i befolkningen over for, hvad henholdsvis amtsråds-administrationen og stats-amtsadministrationen egentlig dækker. Dette hænger igen sammen med, at både ordene "amtsråd" og "amtsborgmester" og ordene "statsamt" og "amtmand" giver indtryk af en generel funktion i amtsanliggender, medens f.eks. ordene "amtsskatteinspektorat", "amtsrevalidering" og "amtsarbejdsmarkedsnævn" klart giver udtryk for, hvilke sagsområder der administreres.

De forhold, der her fremdrages, er ikke behandlet i udvalgets betænkning, og de fremdrages her kun for at advare imod, at de kommer til at spille nogen rolle ved afgørelsen af, om statsamtterne skal bevares eller ikke. Det synes umiddelbart indlysende, at spørgsmål, der kan ordnes ved at finde mere dækkende navne for vedkommende institutioner, ikke må føre til en omlægning af institutionernes funktioner, som der i øvrigt ikke måtte foreligge tilstrækkelig begrundelse for. Ligeledes synes det helt klart, at spørgsmålet om amtmandsstillingerne bevarelse, omklassificering eller afskaffelse ikke i sig selv kan begrunde nogen omlægning af de sagsområder, som amtnændene hidtil har været chefer for.

Det bør endelig nævnes, at den norske "hovedkomite for reformer i lokalforvaltningen" i sin den 20. oktober 1974 afgivne indstilling ikke alene går ind for at bevare den lokale statsadministration på fylkesplanet, men foreslår denne udbygget. Specielt skal det nævnes, at hovedkomiteen udtrykkeligt fremhæver, at det fortsat er nødvendigt, at staten fører tilsyn med kommunalsektoren, men tilsynet bør kunne begrænses en god del, og tilsynsmyndigheden overføres til fylkesmanden eller andre statsorganer på fylkesplanet.

KAPITEL 2.

R A P P O R T

FRA

UNDERUDVALGET VEDRØRENDE OVERØVRIGHEDSSAGER

Indledning.

Underudvalgets opgave har været dels at udarbejde en beskrivelse efter art og omfang af statsamternes og overpræsidiets nuværende arbejdsopgaver vedrørende overøvrighedssager, dels at give en redegørelse for, til hvilke myndigheder disse opgaver kan henlægges, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet.

Underudvalget besluttede til brug for overvejelserne at i-værksætte en statistisk undersøgelse af antallet af overøvrigheds-sager.

Der var enighed i underudvalget om at lade undersøgelsen løbe over 1 år, og undersøgelsen blev tilrettelagt således, at det vil kunne konstateres, fra hvilke geografiske områder (amter, kommuner, retskredse, politikredse) sagerne hidrører.

På grund af gennemførelsen af den ny rets- og politikredsstruktur pr. 1.4.1973 fandt man det mest hensigtsmæssigt at lade undersøgelsen begynde denne dato.

Ved gennemgangen af overøvrighedsopgaverne i rapporten er anført det samlede sagsantal for hele landet for hver enkelt sagskategori for tidsrummet fra den 1.4.1973 - den 31.3.1974. Som bilag 1-9 til rapporten er vedlagt det bearbejdede statistiske materiale.

Underudvalget har endvidere indhentet oplysninger om personaleforbrug m.v. i finansåret 1972/73 ved behandlingen af hovedparten af de opgaver, der er omfattet af underudvalgets kommissorium. Disse oplysninger er optaget i bilag 10-12.

I afsnit 1 foretages en afgrænsning af underudvalgets opgaver.

Da begrebet "overøvrighedssager" kan volde tvivl, har man nærmere drøftet indholdet af dette begreb. Der er redegjort for overvejelserne herom og for underudvalgets konklusion under 1.1.

Det fremgår af 1.2. bl.a., at en meget betydelig del af de sager, der omfattes af underudvalgets arbejdsområde, samtidig er genstand for overvejelser i Ægteskabsudvalget af 1969. Under 1.2. redegøres der nærmere for arbejdet i ægteskabsudvalget og for den betydning, arbejdet i dette udvalg har haft for underudvalgets stilling til spørgsmålet om den fremtidige placering af ægteskabssagerne (1.2.3.).

Som det fremgår af 1.3., er den fremtidige løsning af visse andre opgaver, der er omfattet af underudvalgets område, allerede taget op til overvejelse i justitsministeriet. Under 1.3.2. er der redegjort for underudvalgets indstilling med hensyn til disse opgaver.

Pkt. 1.4.2. indeholder underudvalgets principielle indstilling til spørgsmålet om behandlingen af samlige overøvrighedssager i tiden, indtil reformer kan gennemføres på grundlag af arbejdet i ægteskabsudvalget.

Afsnit 2 indeholder dels en oversigt over de statslige og kommunale myndigheder, til hvilke der kan være tale om at henlægge overøvrighedsopgaver, dels en redegørelse for underudvalgets almindelige overvejelser om disse myndigheders muligheder for at overtage opgaver fra statsamterne og overpræsidiets.

Endelig gennemgås i afsnit 3 de enkelte statsamtsopgaver, som underudvalget har realitetsbehandlet, ligesom der redegøres for de specielle overvejelser med hensyn til, hvilke myndigheder opgaverne eventuelt vil kunne henlægges til, når det endelige resultat af ægteskabsudvalgets arbejde foreligger.

Underudvalget har ikke ment at kunne opgøre de økonomiske konsekvenser, der er forbundet med en endelig kompetenceomlægning.

Den af underudvalget foreslåede overgangsordning vil nødvendigvis gøre et personale af mindst samme størrelse som det hidtil anvendte.

En nærmere vurdering af personalebehovet er ikke søgt foretaget.

1. Afgrænsning af underudvalgets opgaver.

1.1. Overøvrighedssager.

Som nævnt ovenfor kan fastlæggelsen af begrebet "overøvrighedssager" volde tvivl.

De love og administrative bestemmelser, der henlægger opgaver til statsamterne og overpræsidiets i København, tillægger undertiden "overøvrigheden" kompetencen i andre tilfælde "amtmanden". Underudvalget har derfor forsøgt at afgrænse sine opgaver ved at definere begrebet "overøvrighed".

Udtrykket "overøvrighed" kom i brug omkring år 1800 og er blandt andet i Forordning af 23. marts 1827 anvendt som en sammenfattende betegnelse for amtmændene og stiftamtmændene. Ved denne forordning skete der en stærk decentralisering, idet overøvr-

righederne blev bemyndiget til at afgøre en lang række sager, som tidligere skulle forelægges Kancelliet til afgørelse. Det fremgår af forordningen, at overøvrighedernes myndighed var meget omfattende, og at motiveringen for betegnelsen overøvrighed var, at amtmændene antoges at have en generel administrativ lokal kompetence i forhold til alle de andre lokale myndigheder, for så vidt de ikke ved særlige bestemmelser var holdt uden for amtmændenes myndighed. Dette blev endvidere udtrykt af Kancelliet i en skrivelse af 7. marts 1829, hvori det hedder, at

"Amtmændene have den overordnede Centralstyrelse af alle i deres Amt forefaldne civile Anliggender, der i sidste Instans henhøre under de forskellige Kollegiers Resort".

Udviklingen førte imidlertid med sig, at flere og flere funktioner blev unddraget amtmændene navnlig derved, at de centrale styrelser trådte direkte i forbindelse med de lokale embedsmænd, der hørte under deres ressort.

Endnu i anden udgave af Poul Andersens "Dansk Forvaltningsret" fra 1946 p. 86 hedder det, at kancelliskrivelsens udtalelse "er nu som i sin tid for så vidt rigtig, som amtmændene vist nok må siges at være kompetente i alle forvaltningsanliggender, der ikke særligt er dem unddraget." I tredje udgave af forvaltningsretten fra 1956 siger Poul Andersen derimod p. 83:

"Nu til dags må amtmændenes kompetence formentlig anses for udtømmende fastlagt i de talrige love, som vedrører deres forretningsområde, således at den citerede almindelige udtalelse ikke kan tjene som grundlag for nogen amtmandskompetence."

Der er næppe tvivl om, at den sidstnævnte udtalelse har gyldighed i dag. Det kan herefter slås fast, at udtrykket har mistet sin oprindelige betydning - den generelle overordnede lokale kompetence - og at det derfor er vanskeligt længere at præcisere, hvad der menes med udtrykket.

Som nævnt anvendes begrebet imidlertid stadig i lovgivningen især inden for person-, familie- og arveretten, og i retsplejelovens kapitel om fri proces. Disse områder henhører alle under justitsministeriet.

Underudvalget har fundet det hensigtsmæssigt principielt at afgrænse sit arbejdsområde til at omfatte samtlige de statsamtsopgaver, der henhører under justitsministeriet.

Om de yderligere begrænsninger, der skyldes overvejelserne i ægteskabsudvalget af 1969 og i justitsministeriet, se nedenfor under 1.2.3. og 1.3.2.

Den valgte afgrænsning betyder på den ene side, at under-

udvalget har undladt at behandle opgaver, der er henlagt til "overøvrigheden" ifølge lovgivning henhørende under andre ministeriers område, som f.eks. indfødsretsloven under indenrigsministeriet.

På den anden side har underudvalget i sin redegørelse medtaget opgaver, hvor kompetencen ifølge lovgivningen er henlagt til "amtmanden" og ikke til overøvrigheden, men hvor opgaverne henhører under justitsministeriet som overordnet myndighed. Dette gælder f.eks. amtmænds opgaver efter strandsloven, efter reglerne om personregistrering og i forbindelse med stiftelser, klostre og hospitaler.

Statsamternes og overpræsidiets opgaver inden for justitsministeriets område kan inddeles i følgende hovedgrupper:

Person-, familie-, arve- og skifteret.

De nærmere regler findes i ægteskabsloven, loven om ægteskabets retsvirkninger, børneloven, lov om inddrivelse af underholdsbidrag, den Nordiske konvention, FN-konventionen og Haager konventionen om inddrivelse af underholdsbidrag, myndighedsloven, lov om anbringelse af umyndiges midler, lov om borteblevne, arveloven, skifteloven, adoptionsloven, navneloven og i reglerne om personregistrering i de sønderjyske landsdele.

Der. nævnte hovedgruppe omfatter langt den største del af statsamternes og overpræsidiets opgaver i det hele taget.

Proceslovgivningen.

De nærmere regler findes i retsplejelovens kapitel om fri proces, i husdyrvoldgiftsloven, i lov om landboauktioner, samt i reglerne om proklama bevillinger.

Sager vedrørende politiet.

Denne sagsgruppe omfatter sager om beskikkelse og afskedigelse af sognefogeder, overleveringsforretninger ved politimesterskifte og udfærdigelse af politivedtægter.

Andre sager.

Udfærdigelse af farlighedsdekreter i henhold til loven om sindssyge personers hospitalsophold, opgaver i medfør af strandsloven, opgaver i forbindelse med stiftelser, klostre og hospitaler.

1.2. Ægteskabsudvalget af 1969.

Som nævnt ovenfor er en meget betydelig del af de spørgsmål, der må henregnes til underudvalgets opgaver, genstand for samtidige overvejelser i ægteskabsudvalget af 1969. Det har fra starten af udvalgsarbejdet stået klart, at overvejelserne i ægteskabsudvalget om fremgangsmåden ved behandling af ægteskabs-sager måtte være af afgørende betydning ved afgørelsen af spørgsmålet om den fremtidige placering af statsamternes opgaver, og der har været givet udtryk for, at arbejdet i underudvalget (og i hovedudvalget) ikke burde afsluttes, før overvejelserne i ægteskabsudvalget om det nævnte spørgsmål var afsluttet, se således i indenrigsministeriets skrivelse af 22. januar 1974 til finansudvalget (2. kt. j.nr. 1973/1702-2).

Under hensyn til den fastsatte tidsfrist for afslutningen af underudvalgets arbejde har det imidlertid været nødvendigt at afgive indstilling før afslutningen af ægteskabsudvalgets overvejelser.

Under 1.2.3. redegøres for underudvalgets indstilling om behandlingen af ægteskabssagerne i vid forstand i den tid, der forløber, indtil reformer kan gennemføres på grundlag af ægteskabsudvalgets arbejde.

1.2.1. Ægteskabsudvalgets kommissorium og hidtidige arbejde.

Den 1. januar 1970 trådte en ny lov om ægteskabs indgåelse og opløsning i kraft, men allerede før lovens ikrafttræden havde justitsministeriet ved skrivelse af 18. december 1969 nedsat et nyt udvalg, som skulle arbejde videre med revisionen af ægteskabslovgivningen. Debatten forud for 1969-loven havde vist, at der var en udbredt interesse for mere dybtgående ændringer.

Ægteskabsudvalget fik følgende kommissorium:

"Udvalget skal overveje, i hvilket omfang der på baggrund af de ændrede samfundsforhold, ændringen af kvindens stilling i samfundet og de heraf følgende ændringer af opfattelsen af ægteskabsinstitutionen er behov for revision af reglerne om ægteskabs indgåelse og opløsning, herunder reglerne om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse, samt reglerne om ægteskabets retsvirkninger og om børnenes retsstilling under ægteskabet og efter separation eller skilsmisse. Udvalget skal samtidig overveje, om der i tilknytning hertil er behov for ændring af regler i den øvrige lovgivning, der har forbindelse med ægteskabslovgivningen og om nogle af de bestemmelser i lovgivningen, der knytter retsvirkninger til ægteskabet, bør kunne anvendes på visse ægteskabslige forhold."

Ægteskabsudvalget har på forskellig måde ment at kunne skabe

et sikrere udgangspunkt, end man hidtil har haft, for overvejelserne om den endelige udformning af lovgivningen og har indtil midten af oktober 1974 i 4 betænkninger lagt sine foreløbige overvejelser frem til diskussion i nogle ret kortfattede oplæg om den fremtidige lovgivnings hovedlinier. Det drejer sig om betænkning nr. 691/1973 om ægteskabs indgåelse, nr. 697/1973 om ægteskabs opløsning, nr. 716/1974 om formueordningen, og nr. 719/1974 om vilkårene for separation og skilsmisse.

I løbet af kort tid kan yderligere ventes en betænkning om samliv og ægteskab og om ægteskabet i statistisk og sociologisk belysning.

Der er ved udsendelsen af betænkningerne givet udtryk for, at de i vidt omfang har karakter af oplæg til den debat, som man ønsker at skabe grundlag for, og som kan være med til at påvirke den endelige stillingtagen til de behandlede spørgsmål.

Der har hidtil været sigtet mod en samlet revision af ægteskabslovgivningen som resultat af ægteskabsudvalgets arbejde.

1.2.2. Igangværende arbejde.

For tiden arbejder ægteskabsudvalget med den del af sit kommissorium, der angår fremgangsmåden ved behandlingen af sager om separation og skilsmisse.

Baggrunden for, at dette spørgsmål blev specielt omtalt i kommissoriet var, at der allerede før gennemførelsen af ægteskabsloven af 1969 forelå forslag om ændring af det gældende dobbelte kompetencesystem med bevilling og dom.

I betænkning II fra ægteskabsudvalget af 1957 (nr. 369/1964) offentliggjorde højesteretspræsident Trolle s. 194-95 en skitse til lov om ægteskabsretter. Formålet med skitsen var i første række at nå frem til en forenkling i forhold til det gældende system, hvor en skilsmissesag ofte må behandles af både domstole og overøvrighed og undertiden også af skifteretten.

På den anden side har amtsfuldmægtig Andrup i Socialt Tidskrift, 1967, s. 205-26, foreslået en udbygning af overøvrighedernes familieretlige kompetence og en omlægning af arbejdet. Det var også ved disse forslag tanken, at alle separations- og skilsmisse-spørgsmål skulle behandles af eet organ, der også skulle tage sig af de øvrige familieretlige problemer, f.eks. bidrag til børn uden for ægteskab og dispensation fra ægteskabsalderen. Se tillige Andrup i Juristen 1968, s. 433-49, i Juristen 1972, s. 520-30, og

i bogen Om ægteskab og underhold, kapitel VIII, afsnit I. Også amtskontorchef Jørgen Lassen er i Juristen 1972, s. 225-230 inde på tanken om at lade alle spørgsmål i forbindelse med ægteskabsopløsning afgøre af en administrativ myndighed bygget på de hidtidige amter, men med mere faste regler for sagernes processuelle behandling.

Socialdemokratiets retsreformudvalg har i et debatoplæg (juni 1973): "Ægteskab, faktisk samliv og storfamilie" også foreslået indførelse af et "enstrengt" system og oprettelse af et (mindre) antal særlige familiedomstole.

Tidligere har man i et underudvalg under ægteskabsudvalget drøftet spørgsmålet om fremgangsmåden ved behandlingen af ægteskabssager ud fra den forudsætning, at man i grundtrækkene skulle bevare den nuværende ordning. Nu er man gået over til at overveje et "enstrengt" system, hvorefter een og kun een myndighed skal have kompetence til at afgøre separations- og skilsmissesager, og kompetencen til i så vidt omfang som muligt at afgøre vilkårs- og andre spørgsmål i forbindelse med separation og skilsmisse.

En "enstrengt" ordning kan enten tænkes opbygget over en myndighed af domstolslignende karakter eller en myndighed med mere administrativt præg. Under hensyn til, at ægteskabssagerne efter deres art, i hvert fald i første instans, bør afgøres lokalt samt til at sagerne i vidt omfang svarer til de sager, der er henlagt til domstolene, idet der er tale om afgørelser af konkrete retstvister mellem to private parter, må det formentlig antages, at ægteskabsudvalgets drøftelser særlig vil koncentrere sig om muligheden for opbygningen af et i et vist omfang decentraliseret statsligt organ af overvejende judiciel karakter, men med en mere uformel sagsbehandling for retten end retshandlinger i sædvanlig forstand. I det følgende vil denne myndighed blive kaldt "familieretten".

Overvejelserne i ægteskabsudvalget om fremgangsmåden er dog som nævnt ikke afsluttet, og det er derfor ikke muligt på nuværende tidspunkt at sige noget endeligt om, hvorledes overvejelserne i ægteskabsudvalgets underudvalg om dette spørgsmål vil ende. Det er sandsynligt, at ægteskabsudvalgets stilling til dette spørgsmål vil blive afklaret i løbet af et års tid. Om ægteskabsudvalgets hidtidige arbejdsform og planerne om en samlet revision af ægteskabslovgivningen, se ovenfor under 1.2.1.

Til brug for overvejelserne i statsamtsudvalget har der fun-

det en særskilt drøftelse sted i ægteskabsudvalgets underudvalg med henblik på at opnå en foreløbig vurdering af det specielle spørgsmål om den geografiske afgrænsning af området for den myndighed, der skal behandle ægteskabssagerne under en eventuel fremtidig ordning.

Det er efter denne drøftelse oplyst, at det er den altovervejende opfattelse i ægteskabsudvalgets underudvalg, at en fremtidig "enstrenget" behandling af ægteskabssagerne formentlig må bygge på en myndighed med et regionalt område, der er større end de nuværende retskredse, og at det er den overvejende mening, at myndighedens område næppe bør være mindre end de nuværende statsamters.

Det er samtidig understreget, at der er tale om en foreløbig opfattelse, og at der ikke er taget endelig stilling til det principielle spørgsmål om valget mellem det traditionelle "tostrengede" system og en "enstrenget" ordning, omend interessen på indeværende tidspunkt koncentrerer sig om den sidste. Der er under drøftelserne om den geografiske afgrænsning af myndighedens kompetence under en "enstrenget" ordning heller ikke taget stilling til en sådan myndigheds organisatoriske placering inden for den gældende domstolsstruktur.

Det er imidlertid, som det fremgår af det anførte, efter drøftelserne i ægteskabsudvalgets underudvalg meget lidt sandsynligt, at overvejelserne vil munde ud i et forslag om en "enstrenget" ordning, der bygger på lokale myndigheder med mindre geografiske områder, som f.eks. de gældende retskredse.

1.2.3. Underudvalgets indstilling.

(Ægteskabssager).

Ægteskabsudvalget er sammensat med henblik på en særlig dybtgående saglig vurdering af de komplicerede materielle og procesuelle problemer vedrørende behandlingen af ægteskabssager i vid forstand.

Dette har givet underudvalget anledning til at overveje, om man burde gå ind i en realitetsdrøftelse om den fremtidige placering af de sager, der overvejes i ægteskabsudvalget.

Ægteskabsudvalgets kommissorium omfatter statsamternes og overpræsidiets opgaver i henhold til følgende af de tidligere nævnte love: Ægteskabsloven, loven om ægteskabets retsvirkninger, børneloven for så vidt angår fastsættelse af bidrag i for-

bindelse med separation eller skilsmisse, myndighedsloven for så vidt angår afgørelse om forældremyndighed i forbindelse med samlivsophævelse og samkvemsretsafgørelser vedrørende ægtebørn, samt fri proces i ægteskabssager.

Det fremgår af de statistiske oplysninger, som underudvalget har indhentet, at det samlede sagsantal i amterne og overpræsidi-
et for disse sagsområder var ca. 67.700 i den undersøgte periode (1. april 1973 - 31. marts 1974).

Nært beslægtet med de nævnte områder er sagerne efter børneloven om fastsættelse af bidrag til børn uden for ægteskab og de forskellige forældremyndighedsafgørelser efter myndighedslovens §§ 22-23, 26-28 og 30-31. Det samlede antal sager inden for disse kategorier var i samme periode ca. 6.500.

De sager, der som direkte følge af ægteskabsudvalgets forslag må forventes at skulle behandles af de myndigheder, som måtte udspringe af forslaget, udgør således både talmæssigt og arbejdsmæssigt langt den største del af statsamternes sager overhovedet.

Under hensyn til det anførte og til, at ægteskabsudvalgets kommissorium omfatter alle ægteskabsretlige spørgsmål og således rækker udover kompetencespørgsmålet samt til, at arbejdet i ægteskabsudvalget sandsynligvis vil resultere i et forslag med hensyn til fremgangsmåden ved behandlingen af de nævnte sager, der må antages at ville gå på tværs af den nuværende kompetenceordning, har underudvalget ikke fundet det hensigtsmæssigt at gå ind i en nærmere drøftelse af, hvor de sager, som for tiden overvejes i ægteskabsudvalget skal henlægges på længere sigt.

Underudvalget har af samme grunde heller ikke fundet anledning til at behandle de ovenfor nævnte sager, som er nært beslægtet med ægteskabssagerne.

Da der imidlertid ikke på nuværende tidspunkt kan siges noget om, hvornår en ny ægteskabslovgivning med ændrede kompetencerregler vil kunne træde i kraft, har underudvalget fundet det påkrævet at tage stilling til, hvilken myndighed der bør behandle ægteskabssagerne i vid forstand i en overgangstid, såfremt der træffes beslutning om, at statsamterne skal nedlægges, før problemerne vedrørende ægteskabssagerne er løst.

Underudvalgets flertal (Heegaard, Hornslet, Høirup, Bodil Panild og Kirsten Sørensen) finder det nødvendigt, at der ikke

sker nogen ændringer med hensyn til behandlingen af ægteskabssagerne, før der haves sikkerhed for, at nyordningen vil komme til at fungere i en lang årrække fremover uden ny væsentlige ændrin-

En sådan sikkerhed kan ikke opnås, før ægteskabsudvalgets arbejde er endelig afsluttet, og et reformforslag vedrørende fremgangsmåden ved behandlingen af ægteskabssager er gennemført som følge af ægteskabsudvalgets arbejde.

Ægteskabssagerne bør derfor efter flertallets opfattelse ikke i en overgangsperiode midlertidigt henlægges til andre myn-
digheder.

Særlig uhensigtsmæssigt ville det være midlertidigt at henlægge ægteskabssagerne til myndigheder med mindre geografiske kompetence område er end amterne,, jfr. ovenfor under 1.2.2. om ægteskabsudvalgets foreløbige synspunkter, og ingen af de eksisterende myndigheder med et større geografisk område vil være egnet til midlertidigt at varetage amternes opgaver på dette felt.

Det er derfor flertallets opfattelse, at ægteskabssagerne i overgangstiden bør behandles efter samme regler som hidtil og af samme personale som hidtil i en statslig administration på amtsplan. En sådan midlertidig amtsadministration vil i realiteten betyde, at de eksisterende statsamters opgaver inden for det omhandlede område videreføres uændret i overgangsperioden.

Et medlem (Winther), der ikke har villet udtale sig mod den af flertallet foreslåede overgangsordning, har afgivet en særudtalelse, der gengives nedenfor under 1.5.

1.3. Justitsministeriets overvejelser vedrørende omlægning af visse af statsamternes og overpræsidiets opgaver.

1.3.1. De enkelte opgaver.

Også med hensyn til andre opgaver end ægteskabssager foregik der allerede ved statsamtsudvalgets nedsættelse overvejelser i justitsministeriet. Bortset fra de under 1.3.1.1. nævnte inddrivelsessager (der kun behandles af overpræsidiets men ikke af statsamterne uden for København) drejer det sig om talmæssigt set mindre betydningsfulde sagsområder.

1.3.1.1. Inddrivelse af underholdsbidrag.

Ifølge lov nr. 150 af 24. april 1963 om inddrivelse af underholdsbidrag inddrives privatretlige underholdsbidrag til ægte-

fælle og børn i København af overpræsidenten og uden for København af politimesteren.

På baggrund af drøftelser i justitsministeriets strukturudvalg vedrørende politiet har justitsministeriet indledt forhandlinger med Kommunernes Landsforening om kommunernes overtagelse af disse sager. Kommunernes Landsforening har herunder givet principiel tilslutning til, at sagerne fremtidig henlægges til kommunernes sociale udvalg. Der forestår endnu en række detailforhandlinger om spørgsmålet.

Vedrørende inddrivelse af underholdsbidrag i henhold til den Nordiske konvention, FN-konventionen og Haager-konventionen, vedrørende inddrivelse af underholdsbidrag henvises til afsnit 3.1.2. nedenfor.

1.3.1.2. Overleveringsforretning ved politimesterskifte.

Amtmanden foretager kasseopgørelse i forbindelse med politimesterskifte.

Det overvejes i øjeblikket i justitsministeriet at ophæve dette særlige kasseeftersyn, som formentlig er overflødigt ved siden af den almindelige kasseinspektion ved politiembederne.

1.3.1.3. Politivedtægter.

Spørgsmålet om ophævelse eller ændring af politivedtægtsordningen drøftes for tiden i justitsministeriets strukturudvalg vedrørende politiet, og det kan allerede på nuværende tidspunkt med sikkerhed siges, at amtmandens beføjelser i fremtiden, hvis politivedtægtsordningen opretholdes, vil blive foreslået henlagt til politimesteren, eventuelt i samarbejde med lokalnævnene vedrørende politiets virksomhed.

1.3.1.4. Eksekutorbevillinger.

Overøvrigheden udfærdiger eksekutorbevillinger, jfr. lov nr. 155 af 30. november 1874 om skifte af dødsboer § 83, stk. 2, og justitsministeriets cirkulære nr. 49 af 25. marts 1964.

I betænkning nr. 684/1973 om ændring af skiftelovgivningen afgivet i november 1972 af et udvalg under justitsministeriet foreslås den nuværende administrative udnævnelse af eksekutorer afskaffet. I de tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt den eksekutor, der er indsat i testamentet, kan og bør udnævnes, er det ifølge skiftelovsudvalget rigtigst, at dette spørgsmål afgøres af en judiciel myndighed, nemlig skifteretten.

Betænkningen behandles for tiden i justitsministeriet.

1.3.2. Underudvalgets indstilling.

(Visse anare sager).

Justitsministeriets overvejelser vedrørende de ovennævnte sagsområder må antages at ville være afsluttede, før en samlet reform af ægteskabslovgivningen er gennemført.

Underudvalget har ikke fundet grund til at gå ind i en nærmere drøftelse om disse opgavers placering på længere sigt, da disse spørgsmål må ventes løst af justitsministeriet.

Såfremt statsamterne og overpræsidiets måtte blive nedlagt, før justitsministeriets overvejelser er afsluttet, finder underudvalgets flertal (Heegaard, Hornslet, Høirup, Bodil Panild og Kirsten Sørensen), det mest hensigtsmæssigt, at opgaverne i lighed med ægteskabssagerne i vid forstand, jfr. ovenfor under 1.2.3., og i lighed med de resterende opgaver under justitsministeriet, jfr. nedenfor under 1.4.2., i en overgangsperiode behandles af en midlertidig statslig amtsadministration.

Om Winthers særudtalelse henvises til 1.5. nedenfor.

1.4. De resterende opgaver under justitsministeriet.

1.4.1. De enkelte opgaver.

Medens underudvalget har undladt en realitetsdrøftelse om den endelige placering af ægteskabssagerne i vid forstand og af de under 1.3. omhandlede opgaver under hensyn til overvejelserne henholdsvis i ægteskabsudvalget af 1969 og i justitsministeriet, har spørgsmålet om de resterende opgavers placering i tilfælde af statsamternes og overpræsidiets nedlæggelse været genstand for drøftelse. Opgavernes art og omfang og resultatet af underudvalgets drøftelser er nærmere gennemgået nedenfor i afsnit 3.

1.4.2. Underudvalgets indstilling.

(Alle resterende sager).

Underudvalget har imidlertid fundet, at en endelig stillingtagen til opgavernes fremtidige placering i vidt omfang forudsætter viden om, hvilke myndigheder, der på længere sigt skal behandle ægteskabssagerne i vid forstand.

Man har ikke ment at kunne udelukke, at den myndighed, som på længere **sigt** skal behandle ægteskabssagerne, også vil være bedst egnet **til** at behandle visse andre af statsamternes og over-

præsidiets opgaver, og man har i sine overvejelser vedrørende restopgavernes endelige placering taget denne myndighed med i betragtning, selvom myndighedens nærmere opbygning ikke er kendt endnu.

Underudvalgets ovennævnte flertal finder, at de hensyn, der taler imod en midlertidig overførelse af ægteskabssagerne til andre myndigheder, jfr. ovenfor under 1.2.3., på samme måde taler imod en ændret kompetenceordning med hensyn til overøvrighedssager, der eventuelt bør henlægges til samme myndigheder som ægteskabssagerne.

Flertallet finder endvidere, at det i det hele bør undgås stykkevis at fjerne overøvrighedsopgaver fra statsamterne, før en endelig nyordning kan gennemføres.

Statsamternes og overpræsidiets personale har en forståelig interesse i, at deres arbejdsområder overføres samlet og ikke stykkevis til andre myndigheder, og det offentlige har en interesse i at kunne fastholde den sagkundskab, der nu befinder sig hos personalet på amtsplanet, til det tidspunkt, hvor en endelig kompetenceomlægning kan gennemføres. Dette vil næppe være muligt i en overgangsperiode, hvis denne udstrækker sig over mere end en ganske kort tid, hvis væsentlige sagsområder stykkevis overføres til andre myndigheder.

Under hensyn hertil finder flertallet, at samlige resterende overøvrighedssager i en eventuel overgangsperiode mellem statsamternes og overpræsidiets nedlæggelse og afslutningen og gennemførelsen af ægteskabsudvalgets reformarbejde bør varetages af en midlertidig amtsadministration på samme måde som de ovenfor under 1.2. og 1.3. nævnte opgaver.

For så vidt angår Winthers særudtalelse henvises til 1.5. nedenfor.

1.5. Særudtalelse.

"Et medlem (Anders Winther) har rejst spørgsmålet, om det ikke vil være muligt, såfremt man ønsker hurtigt at nedlægge de bestående statsamter, straks at henlægge en række opgaver til skifteretterne. Det drejer sig om de ovenfor nævnte ægteskabssager i vid forstand samt de opgaver i afsnit 3, hvor man peger på familieretterne som en mulighed.

Medlemmet finder, at de fordele, der vil kunne opnås ved at henlægge de nævnte sager til særlige familieretter, formentlig

også vil kunne opnås ved at lægge sagerne til skifteretterne.

Skifteretterne har i øjeblikket både judicielle og administrative opgaver, og sagsbehandlingen er mere uformel end retsforhandlinger i sædvanlig forstand, altså netop de karakteristika, som man forestiller sig, at familieretterne skal have.

Et yderligere argument for at lægge disse sager til skifteretterne er, at man vil forbedre mulighederne for personlig kontakt og lokalkendskab, ligesom adgangen til at møde for retterne vil være lettere for borgerne, idet afgørelserne vil blive lagt lokalt ved de bestående ca. 85 skifteretter i stedet for til et væsentligt **mindre** antal, formentlig ca. 15 familieretter.

Udvalgets øvrige medlemmer har udtrykt betænkelighed ved at lægge de nævnte sager til de lokale domstole, idet de blandt andet mener, at domstolene på grund af deres antal og de fleste sagers meget skønsmæssige karakter næppe vil kunne opretholde en ensartet praksis for hele landet i disse sager. Medlemmet deler ikke denne betænkelighed. Domstolene afgør andre skønsmæssige sager, og dette synes ikke at give problemer med hensyn til uensartethed i afgørelserne. Der foreligger endvidere vejledende retningslinier til brug ved afgørelsen af ægteskabssager. Disse retningslinier må antages at medvirke til, at afgørelserne bliver ensartede.

Ved at henlægge sagerne til skifteretterne vil det være muligt hurtigt at indføre en slags "enstrenget" system uden at oprette nye selvstændige myndigheder. Der tænkes her på, at alle ægteskabssager under denne ordning ville blive behandlet inden for samme myndighed, de lokale domstole. Det ville måske endog være muligt - også ved en eventuel hurtig afvikling af statsamtterne - at samle alle ægteskabssager, altså også de sager, der i øjeblikket afgøres ved de almindelige domstole, under skifteretternes kompetence, således at et egentligt "enstrenget" system hurtigt kunne indføres ved skifteretterne.

Det er heroverfor anført, at en sådan hurtig løsning vil rejse en del vanskelige juridiske, administrative og personalemæssige spørgsmål, som der ikke inden for den bestående tidsramme har været mulighed for at trænge til bunds i.

Medlemmet skal derfor ikke udtale sig imod de øvrige medlemmers forslag om, at de nævnte sager i en overgangsperiode lægges til den midlertidige statsamtsadministration, men han forudsætter

herved, at spørgsmålet om at lægge sagerne til skifteretterne efter overgangsperioden vil indgå i de videre drøftelser i forbindelse med de forestående ændringer i ægteskabslovgivningen, og at der lægges vægt på at opnå en ordening, der ikke er mere ressourcekrævende for det offentlige end den nuværende. I konsekvens heraf vil han heller ikke udtale sig imod at henlægge de øvrige under 1.3* og 1.4. omhandlede opgaver til den midlertidige amtsadministration.

I denne stilling ligger således ingen stillingtagen til spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af at oprette selvstændige familieretter."

2. Hvilke myndigheder.

Forinden gennemgangen af de enkelte opgaver i afsnit 3 gives der i dette afsnit en kort beskrivelse af de offentlige myndigheder, som kunne tænkes at skulle overtage de enkelte opgaver, samt underudvalgets generelle overvejelser i forbindelse hermed.

Ved afgørelsen af, om en opgave i 1. instans bør løses centralt, regionalt eller lokalt, og om den bør varetages af en statslig eller en kommunal myndighed, gør forskellige hensyn sig gældende:

Ønsket om at opnå en ensartet praksis kan tale for at henlægge sagsområder med et begrænset sagsantal til en central myndighed, medens f.eks. hensynet til betjeningen af borgeren eller hensynet til lokalkendskabet kan føre til, at en opgave lægges ud til afgørelse på regionalt/lokalt plan. Ønsket om at give borgeren klageadgang kan endvidere tale imod en central afgørelse i 1. instans. Er der tale om en strid mellem to eller flere personer, vil det være nærliggende at henlægge opgaven til en domstolslignende myndighed, medens sager vedrørende godkendelser eller tilladelser snarere bør varetages af en administrativ myndighed.

I det følgende er under 2.1. foretaget en gennemgang af forskellige myndigheder, til hvilke de af statsamternes og overpræsidiets opgaver under justitsministeriet, der er nævnt ovenfor under 1.4., kunne tænkes henlagt i 1. instans, når en endelig kompetenceomlægning kan finde sted, jfr. ovenfor under 1.4.2. om en midlertidig amtsadministration i en overgangsperiode.

Det må påregnes, at alle de nævnte myndigheder ved overtagelse af opgaver vil få behov for en større eller mindre forøgelse af deres eksisterende personale.

Under 2.2! . omtales spørgsmålet om klageadgang.

Under 2.3. er der redegjort for underudvalgets almindelige overvejelser om myndighedernes egnethed til at overtage overøvrighedsopgaver fra statsamterne og overpræsidiets.

2.1. 1. instans.

2.1.1. Statslige.

2.1.1.1. Centrale.

a. Justitsministeriet.

Justitsministeriet har gennem en årrække i videst muligt omfang søgt at lægge opgaver ud til andre - underordnede - myndigheder, f.eks. til statens biltilsyn, statens brandinspektion og rigspolitichefen. Også til amterne er henlagt opgaver, der tidligere blev afgjort i ministeriet. Det skete således f.eks. inden for adoptions- og ægteskabslovgivningen i forbindelse med ny lovgivning i 1972 og 1969. Baggrunden herfor er blandt andet ønsket om at fritage ministeren og ministeriet for behandlingen af konkrete sager, således at man i højere grad kan koncentrere ressourcerne om generel planlægning og lovgivning. En tilbageflytning i større omfang af opgaver til justitsministeriet vil derfor gå imod de hidtil fulgte almindelige bestræbelser. Henlægges en opgave til justitsministeriet som 1. instans, må det erindres, at borgeren mister klageadgangen, og at den garanti, der ligger i muligheden for prøvelse gennem 2 instanser, dermed vil forsvinde.

b. Overformynderiet.

Ifølge lov nr. 219 af 8. juni 1966 om overformynderiet bestyrer overformynderiet umyndiges og borte'olevnes midler. Ved denne lov blev overformynderiets forvaltningsområde væsentligt reduceret, idet kapitaler, der var båndlagt for myndige personer, eller som tilhørte legater, stiftelser eller lignende blev henvist til bestyrelse i private pengeinstitutter. Samtidig overgik overformynderiet fra at være en selvstændig institution til at være en almindelig statsinstitution. Baggrunden for disse ændringer var overformynderiets økonomiske vanskeligheder gennem en årrække.

I 1971 henlagde man for at aflaste skifteretterne ved administrative bestemmelser revisionen af værgemålsregnskaberne for hele landet og revisionen af eksekutorboerne i København til overformynderiet. Overformynderiet varetager endvidere fra gammel tid administrationen af lensafløsningsloven af 1919 og loven af 1954 om familiefideikommissers overgang til fri ejendom.

Ifølge 1966-loven skal forslag om lovens revision, det vil sige spørgsmålet om overformynderiets fremtid, fremsættes i folketinget i folketingsåret 1974/75. Justitsministeren vil i indværende finansår fremsætte lovforslag, ifølge hvilket, spørgsmålet om lovens revision foreslås udskudt i 2 år med henvisning til, at spørgsmålet om overformynderiets fremtidige arbejdsopgaver endnu ikke er endeligt afklaret.

Overformynderiets personale omfatter i øjeblikket 6 jurister og 43 kontorfunktionærer. Uddannelsesmæssigt må personalet antages at have forudsætninger for at kunne overtage opgaver fra statsamterne.

2.1.1.2. Decentrale.

a. Domstolene.

Landet er inddelt i 84 underretskredse.

Domstolene er inden for den civile retspleje særligt indrettet på at træffe afgørelser i sager vedrørende konkrete retstvi-ster mellem borgerne. Skifteretten har dog visse administrative opgaver af meget begrænset omfang i forbindelse med værgemål, jfr. nedenfor under 3.1.3. I overensstemmelse med de opgaver, som traditionelt er henlagt til domstolene, er sagsbehandlingen karakteriseret ved en noget tungere og mere tids- og personalekrævende og dermed dyrere arbejdsform end den, der gælder for administrationens sagsbehandling. Domstolene er derfor ikke med deres nuværende organisation og procedureregler egnede til i videre omfang at overtage opgaver af administrativ karakter.

Spørgsmålet om henlæggelse af statsamtsopgaver til domstolene må i øvrigt ses i sammenhæng med ægteskabsudvalgets overvejelser vedrørende opbygningen af en myndighed til at behandle ægteskabssagerne, jfr. ovenfor under 1.2.2. Om denne myndighed ("familieretten") får en opbygning med hensyn til regler for sagsbehandlingen og geografisk virkekreds, således at den vil kunne varetage andre opgaver end ægteskabssagerne, vil formentlig i nogen grad komme til at afhænge af, hvilke andre opgaver end de egentlige ægteskabssager man kunne tænke sig at henlægge til denne myndighed.

b. Politiet.

Landet er inddelt i 54 politikredse.

Politiets opgave er ifølge retsplejelovens § 108, stk. 1,

at opretholde sikkerhed, ro og orden, at påse overholdelsen af love og vedtægter, samt at foretage det fornødne til forhindring af forbrydelser og efterforskning og forfølgning af sådanne.

Udover disse opgaver, der udgør politiets egentlige arbejdsområde, har politiet en række opgaver navnlig af administrativ karakter.

Justitsministeriets strukturudvalg vedrørende politiet, der blandt andet behandler spørgsmålet om at fritage politiet for opgaver af ikke egentlig politimæssig art, har over for justitsministeriet blandt andet fremhævet politiets funktioner i forbindelse med familieretlige sager og fri proces. Hovedparten af politiets funktioner i forbindelse med ægteskabssager og adoptions-sager er i forbindelse med lovændringer i 1969 og i 1972 overført til statsamtene, og justitsministeriet har for fri processager-nes vedkommende instrueret amtene om at begrænse antallet af optagelser af politirapport og om at søge andre oplysningskilder.

Som nævnt ovenfor under 1.3.1.1. forhandles der i øjeblikket om overførelse af politiets inddrivelsesopgaver til kommunerne.

Spørgsmålet om at fritage politiet for resten af de familieretlige opgaver, hvilket især vil sige faderskabssagerne, jfr. nedenfor under 3.1.1. vil blive taget op til drøftelse i justitsministeriet, når ægteskabsudvalget har afsluttet sine overvejelser. Justitsministeriets almindelige bestræbelser har som nævnt hidtil gået i retning af i videst muligt omfang at fritage politiet for dets ikke-politimæssige opgaver.

2.1.2. Kommunale myndigheder.

2.1.2.1. Primærkommunerne.

Der er i alt 275 primærkommuner.

Primærkommunernes anliggender styres af de politisk valgte kollegiale kommunalbestyrelser, jfr. § 2, stk. 1, i lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse med senere ændringer (den kommunale styrelseslov). Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes ifølge den kommunale styrelseslovs § 17 et økonomiudvalg samt stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten. Som eksempel på stående udvalg kan nævnes det sociale udvalg, udvalget for tekniske anliggender, udvalget for faste ejendomme samt udvalget for kulturelle anliggender. Borgmesteren har ifølge den kommunale styrelseslovs § 31, stk. 2, 1. pkt., den daglige

ledelse af kommunens administration. Opbygningen af den kommunale administration fastlægges af den enkelte kommunalbestyrelse.

I sociallovgivningen henlægges visse sager direkte til de sociale udvalgs afgørelse, men bortset herfra angives i den lovgivning, hvorved kompetence henlægges på primærkommunalt niveau, kommunalbestyrelsen som den kompetente myndighed. Kommunalbestyrelsen har således, jfr. også § 2 i den kommunale styrelseslov, besluttede myndighed i alle sager. Kommunalbestyrelsen foretager imidlertid som nævnt fordeling af arbejdsopgaver mellem udvalg og forvaltning. Der består endvidere en ulovbestemt adgang for kommunalbestyrelsen til at delegere beslutningsmyndighed til udvalgene. Herudover er der en ulovbestemt adgang for udvalgene til at videredelegere adgangen til at træffe beslutninger til enten udvalgsformanden eller til administrationen.

Ifølge styrelseslovens § 31, stk. 2, sidste pkt., har kommunalbestyrelsens formand den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m.v. Bestemmelsen tager alene sigte på anliggender, der i henhold til lovgivningen er henlagt til kommunalbestyrelsen, men hvis umiddelbare forvaltning ikke ved kommunens styrelsesvedtægt eller kommunalbestyrelsens beslutning i øvrigt er henlagt til noget udvalg. Der er derimod ikke ved bestemmelsen tillagt formanden selvstændige beføjelser ud over den til kommunalbestyrelsen henlagte kompetence.

Det eneste eksempel på, at kompetence i loven direkte er henlagt til borgmesterembedet, er så vidt vides bestemmelserne i ægteskabslovens § 13 og § 18, hvorefter kommunalbestyrelsens formand foretager prøvelse af ægteskabsbetingelserne og foretager vielser.

Der findes så vidt vides ingen eksempler i lovgivningen på, at man inden for den kommunale forvaltning har henlagt kompetence direkte til den kommunale forvaltning eller til kommunens embedsmænd med rekurs til en statsmyndighed. En sådan ordning, hvorefter man i realiteten oprettede en statslig administration inden for den kommunale forvaltning, ville som det fremgår af det foran nævnte, også være i strid med de principper, der ligger til grund for kommunernes styrelsesmæssige ordning.

Løsningen af de fleste af de nuværende overøvrighedsopgaver forudsætter adgang til at trække på juridisk ekspertise og juridisk uddannelse hos den, der bærer det endelige ansvar for afgørel-

serne. Til borgmesteren som folkevalgt stilles ikke noget krav om juridisk uddannelse, og oftest er han ikke jurist, og de fleste kommuner råder ikke direkte over juridisk personale. Derimod må det antages, at kommunerne i fremtiden vil kunne søge sagkyndig - herunder juridisk - bistand fra de amtskommunale socialcentre, jfr. nedenfor under 2.1.2.2. Dette kan naturligvis ikke ændre det forhold, at det i givet fald ville være kommunalbestyrelsen, som har ansvaret for den afgørelse, som træffes.

2.1.2.2. Amtskommunerne.

Der er 14 amtskommuner.

Amtskommunen styres af amtsrådet, hvis formand er amtsborgmesteren, der tillige har ansvaret for den amtskommunale administration. Vedrørende spørgsmålet om kompetence og om delegation af kompetence henvises til bemærkningerne ovenfor under kommunerne. Amtsborgmesteren behøver heller ikke at være jurist, men i modsætning til kommunerne vil amtskommunerne råde over juridisk personale dels i social- og sundhedsforvaltningen, dels i socialcentre.

I tilknytning til amtskommunernes udvalg vedrørende sociale og sundhedsmæssige anliggender er oprettet en social- og sundhedsforvaltning. Denne varetager i hovedsagen planlægningsopgaver og behandler ikke direkte konkrete personsager.

Under social- og sundhedsforvaltningen skal ifølge § 17 i lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender i hver amtskommune oprettes et socialcenter, som efter denne lov og lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand, der træder i kraft den 1. april 1976, skal yde primærkommunernes sociale udvalg vejledning navnlig i form af sagkyndig bistand i forbindelse med afgørelser af konkrete sociale sager. Socialcentre skal være oprettet senest samtidig med bistandslovens ikrafttræden. Det er endnu for tidligt at sige noget om centrenes endelige placering i amtskommunernes sociale struktur, herunder om hvilke endelige opgaver, der vil blive henlagt til socialcentre. Det kan dog tænkes, at socialcentre yderligere skal fungere som sekretariat for amtsankenævnene, jfr. nærmere redegørelsen fra underudvalget vedrørende sociale sager.

Endvidere har justitsministeriets adoptionsudvalg foreslået beføjelsen i adoptionssager til at afgøre, om en ansøger kan god-

kendes til adoption, jfr. adoptionslovens § 2 og nedenfor under 3.1.8. henlagt til socialcentrene. Allerede efter de funktioner, der er henlagt til socialcentrene, må det formodes, at der ved disse bliver ansat juridisk personale.

En ordning, hvorefter der ved lov henlægges adgang til at træffe afgørelse til den kommunale forvaltning eller kommunale embedsmænd, vil som nævnt være i strid med de gældende principper i styrelseslovgivningen. På det nu foreliggende grundlag må overvejelserne derfor gå ud på, om det er hensigtsmæssigt at overføre opgaver, som nu varetages af statsamterne, til de kollegiale og politisk valgte amtsråd. Afgørende for denne overvejelse må være, dels om amtsrådene overhovedet må anses for egnede til en sådan opgave, jfr. nedenfor under 2.3., dels om man ved en sådan omlægning ville mene at have tilstrækkelig mulighed for styring af de pågældende områder, idet det ikke ville være muligt for statslige myndigheder at udstede egentlige instruktioner, men styringsmuligheden ville bestå i adgangen til at udstede generelle vejledninger samt i en eventuel klageadgang.

2.2. Klageadgang.

Der er en fast tradition i dansk sagsbehandling for at en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, skal kunne indbringes for en højere instans. I dag kan statsamternes og overpræsidiets afgørelser påklages til justitsministeriet. Ved enhver overførelse af statsamtsopgaver til andre myndigheder end justitsministeriet, opstår derfor spørgsmål om klageadgang.

2.2.1. Statslige myndigheder.

2.2.1.1. Administrative.

Afgørelser truffet af overformynderiet og politiet vil kunne påklages til justitsministeriet.

2.2.1.2. Judicielle.

Domstolenes afgørelser kan appelleres til en højere ret ved anke eller kære. Skifterettens administrative afgørelser vil dog kunne indbringes for justitsministeriet i det omfang dette ikke måtte komme i modstrid med domstolenes funktionelle uafhængighed af administrationen.

I de tilfælde, hvor sager henlægges til "familieretten" som judiciel myndighed, vil den hidtil gældende ordning således føre til, at denne myndigheds afgørelse skal kunne indbringes for lands-

retten. Dette vil medføre en forøgelse af landsretternes arbejde. I denne forbindelse bemærkes, at retsplejerådet i øjeblikket behandler spørgsmål om forenkling og lettelse af landsretternes arbejde. Det er endnu for tidligt at sige noget om ægte skabsudvalgets overvejelser vedrørende spørgsmål om klageadgang fra "familieretten" i de sager, der henhører under ægteskabsudvalgets område. Men det må nok antages, at ægteskabsudvalget udover den traditionelle ankeadgang vil overveje mulighederne for i videre omfang at foreskrive kæremål på skriftligt grundlag til landsretterne.

2.2.2. Kommunale myndigheder.

De afgørelser, der træffes af primærkommunernes sociale udvalg kan i dag påklages til amtmanden, og derfra til den sociale ankestyrelse. Efter bistandsloven skal der oprettes amtsankenævn, som skal overtage amtmandens ankefunktion, jfr. nærmere rapporten fra underudvalget vedrørende de sociale sager,.

Amtskommunerne har som nævnt i øjeblikket ikke opgaver vedrørende konkrete personsager. Om den sociale ankestyrelses opbygning og opgaver henvises ligeledes til rapporten fra underudvalget vedrørende sociale sager. Den sociale ankestyrelse er ikke i øjeblikket indrettet på at kunne overtage statsamtsopgaverne under justitsministeriet som ankeinstans, og ankestyrelsen vil heller ikke efter de gældende regler kunne udøve den tilsyns- og instruktionsvirksomhed, som på en række områder må udøves af ankeinstansen.

2.3. Underudvalgets almindelige overvejelser.

De foreliggende opgaver har hidtil været løst af en statslig myndighed på regionalt plan med et stort geografisk område, med juridisk uddannet personale og med en juridisk uddannet chef. Der har ikke været rejst berettigede indvendinger imod statsamternes behandling af opgaverne inden for justitsministeriets forretningsområde. Systemet har fungeret tilfredsstillende, og opgaverne skal som altovervejende hovedregel også løses i fremtiden. Der har ikke været tale om overflødig dobbeltadministration, og det må antages, at de fleste opgaver fortsat bedst løses på regionalt plan af en myndighed med et tilsvarende embedsapparat og med et tilsvarende geografisk område, som det statsamterne hidtil har været i besiddelse af. Et medlem (Anders Winther) har givet ud-

tryk for, at han ikke på nuværende tidspunkt mener at kunne tage stilling til det sidstnævnte spørgsmål.

Problemet ved at finde en statslig myndighed, som kan overtage statsamternes opgaver skyldes blandt andet, jfr. ovenfor under 2.1., at hverken politiet eller domstolene er regionale men snarere lokale myndigheder, og at det på grund af disse myndighedsers antal sammenholdt med enkelte sagsgruppers antal og de fleste sagers meget skønsmæssige karakter ville være vanskeligt at opretholde en ensartet praksis i hele landet.

Om Winthers opfattelse, se ovenfor under 1.5.

Hertil kommer, at det som nævnt ville være i strid med de principper, som justitsministeriet hidtil har fulgt med hensyn til afgrænsningen af politiets arbejdsområde, at henlægge statsamtsopgaver i større omfang til denne myndighed. Det samme gælder for domstolenes vedkommende med deres nuværende organisation og procedureregler.

For så vidt angår de kommunale myndigheder opfylder primærkommunerne heller ikke kravet om et passende stort geografisk område, ligesom personalet næppe har de tilstrækkelige uddannelsesmæssige forudsætninger for at overtage de fleste af statsamtsopgaverne, da det skøn, der i mange sager skal udøves, forudsætter juridiske kundskaber. Amtskommunerne derimod er inddelt regionalt og må antages at have et uddannelsesmæssigt tilstrækkeligt embedsapparat til at bestride en række af statsamternes opgaver. Problemet ved at henlægge statsamtsopgaver, der alle drejer sig om konkrete personsager, til amtskommunerne skyldes blandt andet, at man ved fordelingen af opgaver mellem primærkommunerne og amtskommunerne hidtil har tilstræbt at begrænse amtskommunens opgaver til at være af planlæggende og koordinerende art.

Hertil kommer, at det kan forekomme mindre hensigtsmæssigt at henlægge statsamtsopgaverne, hvorefter de fleste vedrører konkrete sager vedrørende tvister mellem private parter, hvis afgørelse hovedsagelig hviler på udøvelsen af et juridisk skøn, til en myndighed eller person, hvis mandat hviler på et politisk valg. Det kan endvidere ikke udelukkes, at kommunalbestyrelsesmedlemmernes mandat i praksis kan give anledning til konfliktsituationer i forbindelse med justitsministeriets udøvelse af sine instruktionsbeføjelser og klageadgangen, der forudsættes bevaret. Det bemærkes herved, at de regler, der gælder for valg af kommunalbestyrelses-

medlemmer i hvert fald må udelukke justitsministeriet fra at anvende en række af de sædvanlige disciplinærmidler der haves over for statstjenestemænd.

"Familieretten" vil efter underudvalgets opfattelse opfylde de personalemæssige krav og formentlig også kravet om en regional placering, jfr ovenfor under 1.2.2. Endvidere må det antages, at sagsbehandlingen bliver mere uformel og smidig end den traditionelle domstolsbehandling. Som det fremgår af det følgende afsnit, har underudvalgets overvejelser da også i de fleste tilfælde, hvor sagsområdet har et familieretligt præg, resulteret i forslag om opgavernes henlæggelse til "familieretten".

Om Winthers opfattelse, se ovenfor under 1.5.

Ved omtalen af "familieretten" er man i det følgende gået ud fra, at ægteskabsudvalgets overvejelser vil resultere i forslag om gennemførelse af en enstrengt juridisk ordning med hensyn til ægteskabs sagernes behandling. Man er opmærksom på, at der ikke foreligger nogen stillingtagen vedrørende dette spørgsmål fra ægteskabsudvalgets side, se ovenfor under 1.2.2. For det tilfælde, at ægteskabsudvalgets arbejde skulle føre til opretholdelse af et tostrengt system og i fortsat behandling af visse ægteskabs sager i administrativt regie på amtsplan, kan dette føre til en nyvurdering af underudvalgets forslag om at henlægge opgaver til disse myndigheder. Der henvises i det hele til bemærkningerne nedenfor i afsnit 3.

Det bemærkes i denne forbindelse, at underudvalget ikke nærmere har drøftet spørgsmålet om klageadgang fra "familieretten" i de sager uden for ægteskabsudvalgets område, som i det følgende afsnit foreslås henlagt til "familieretten". Dette spørgsmål kan ikke afgøres uden kendskab til den opbygning "familieretten" får.

3. De enkelte statsamtsopgaver under justitsministeriet.

("Restopgaverne", jfr. ovenfor under 1.4.).

I det følgende er der givet en beskrivelse af arten (a.) og omfanget (b.) af de statsamtsopgaver under justitsministeriet, hvis endelige placering under en fremtidig ordning har været genstand for drøftelse i underudvalget, jfr. ovenfor under 1.4. For at belyse opgavernes omfang har underudvalget som tidligere nævnt indhentet statistiske oplysninger fra amterne og overpræsidiets i København om sagsantallet inden for de enkelte sagsgrupper for perioden 1.4.1973 - 31.3.1974.

Der er under omtalen af de enkelte opgaver (c.) redegjort for underudvalgets overvejelser om, til hvilke myndigheder disse opgaver - i det omfang de ikke kan ophæves - kan henlægges, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet.

Ved fremstillingen er fulgt den inddeling af opgaverne, som er nævnt under 1.1. Som nævnt under 1.2.3. og 1.3.2. har underudvalget ikke fundet anledning til at foretage en realitetsdrøftelse om den endelige placering af de sager, som allerede overvejes i ægteskabsudvalget eller i justitsministeriet.

Som det fremgår af det anførte under 1.4.2., er flertallet i underudvalget af den opfattelse, at opgaverne, såfremt statsamterne måtte blive nedlagt, forinden spørgsmålet om den fremtidige endelige placering af kompetencen i ægteskabssagerne er afgjort, i en overgangsperiode bør behandles sammen med ægteskabs-sagerne af en statslig administration på amtsplan med det nødvendige personale fra statsamterne.

Om Winthers opfattelse, se ovenfor under 1.5.

3.1. Person-, familie-, arve- og skifteret.

3.1.1. Lov nr. 200 af 18. maj 1960 om børns retsstilling.

Efter gældende lov kan en uden for ægteskab besvangret kvinde forinden eller efter fødslen begære faderskabssag rejst ved henvendelse til mødrehjælpen. Mødrehjælpen skal herefter forberede faderskabssagen ved at tilvejebringe de oplysninger, som er nødvendige ved behandlingen af sagen og derefter videresende sagen til politimesteren, i København til overpræsidenten. Disse drager omsorg for, at faderskab søges fastslået enten ved udenretlig anerkendelse over for politiet, i København overpræsidenten, jfr. nedenfor under 3.1.1.2. eller ved dom.

Kvinden kan dog også straks rette henvendelse til politimesteren, i København overpræsidenten, om sagen.

Efter at faderskab er fastslået, sender politimesteren sagen til overøvrigheden med henblik på fastsættelse af underholdsbidrag.

Mødrehjælpsinstitutionerne vil blive nedlagt den 1.4.1976 i forbindelse med gennemførelsen af loven om social bistand. Følge-lovene, herunder forslag til lov om ændring af børneloven, bliver formentlig fremsat for folketinget i november/december 1974.

Ved forslaget vil det forberedende arbejde i faderskabssager, som i dag udføres af mødrehjælpen, blive foreslået overført

til primærkommunernes sociale udvalg og til de amtskommunale bi-standscentre, i København og på Frederiksberg, hvor der ikke oprettes socialcentre, dog til henholdsvis magistraten og det sociale udvalg. Man har fundet det rigtigst, at der gives kvinden valgfrihed mellem, om hun med henblik på tilvejebringelse af oplysninger vil henvende sig til det sociale udvalg i hjemstedskommunen eller til amtskommunens socialcenter, København og Frederiksberg som nævnt undtaget.

Kvinden kan efter forslaget endvidere fortsat vælge straks at rette henvendelse til politimesteren, i København overpræsidenten.

Såfremt kvinden i stedet for ønsker fritagelse for at opgive barnefaderens navn og dermed ingen faderskabssag, skal dette spørgsmål forelægges overøvrigheden til afgørelse, jfr. nedenfor under 3.1.1.1.

3.1.1.1. Fritagelse for at opgive barnefaderens navn.

a. Ifølge børnelovens § 10, stk. 2, kan overøvrigheden fritage en uden for ægteskab besvangret kvinde for at opgive, hvem der er eller kan være barnets fader, medmindre det må anses for stridende imod barnets tarv, at faderskabet ikke oplyses.

I justitsministeriets cirkulære nr. 194 af 28. oktober 1963 er angivet visse retningslinier for udøvelsen af skønnet i disse sager.

b. Amterne og overpræsidiets behandlede i undersøgelsesperioden 1973/74 i alt 227 sager.

c. Bestemmelsens fremtid har været overvejet i justitsministeriet på baggrund af den udvikling, der er i gang med henblik på at styrke faderens retsstilling i forhold til børn uden for ægteskab. Faderens "rettigheder" bliver jo i et vist omfang illusoriske, hvis faderskabet ikke fastslås. Der er imidlertid ikke aktuelle planer om at ændre bestemmelsen.

Underudvalget har overvejet forskellige muligheder med hensyn til, hvilken myndighed, der må anses for bedst egnet til at overtage fritagelsessagerne. Underudvalget finder, at forskellige krydsende hensyn gør sig gældende.

Hensynet til at opnå en ensartet praksis kunne således tale for - når henses til det begrænsede sagsantal - at henlægge sagerne til en central myndighed. På den anden side taler sagernes

art og hensynet til betjeningen af borgerne i høj grad for, at sagerne også i fremtiden afgøres i 1. instans på decentralt plan.

Underudvalget finder endvidere, at det bør tilstræbes, at faderskabssagernes behandling samles mest muligt, og at valget imellem flere decentrale myndigheder derfor må stå mellem på den ene side de myndigheder, som forbereder faderskabssagerne og på den anden side de myndigheder, ved hvilke faderskab fastslås.

Da behandlingen af fritagelsessagerne efter underudvalgets opfattelse kræver juridisk indsigt i så høj grad, at ansvaret for afgørelserne fortsat bør ligge hos en myndighed, der råder over personale med juridisk uddannelse, har underudvalget ment at måtte se bort fra primærkommunernes sociale udvalg. Da barnemoderen som nævnt på sagens forberedende stadium foruden primærkommunens sociale centre kan vælge at rette henvendelse til amtskommunens socialcentre eller til politiet, i København overpræsidenten, og da kompetencen til at meddele fritagelse ikke kan henlægges til begge disse myndigheder, har underudvalget fundet det mest hensigtsmæssigt at foreslå sagerne henlagt til de almindelige domstole under forudsætning af, at faderskabssagerne også for fremtiden skal behandles af de almindelige domstole. Til det anførte kommer for politiets vedkommende, at politiet formentlig helt bør fritages for arbejdet med faderskabssager, jfr. ovenfor under 2.1.1.2. og nedenfor under 3.1.1.2. Hvis politiets opgaver i fremtiden måtte blive overført til domstolene, opnås endvidere ved den foreslåede ordning, at alle juridiske afgørelser i faderskabssagen herved samles hos een myndighed. Henlægges fritagelsessagerne til domstolene, må den eksisterende rekurs til justitsministeriet efter underudvalgets opfattelse ophæves, og der må i stedet for i overensstemmelse med de sædvanlige gældende principper, jfr. ovenfor under 2.2.1.2. indføres appeladgang til landsretten, formentlig i form af kære.

Hvis faderskabssagerne måtte blive henlagt til "familieretten" jfr. nedenfor under 3.1.1.2. bør fritagelsessagerne ligeledes henlægges til denne myndighed.

3.1.1.2. Anerkendelse af faderskab.

a. Ifølge børnelovens § 11 modtages anerkendelse af faderskab i København af overpræsidenten og uden for København af politimesteren. Statsamtterne uden for København har ingen opgaver på dette område.

Forinden anerkendelsen skal den opgivne fader gøres bekendt med retsvirkningerne af anerkendelsen samt med, at han kan kræve sagen afgjort ved domstolene.

Administrative regler findes i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 7 af 14. januar 1961 om behandling af faderskabssager m.v.

b. Overpræsidiets modtog i 1972 1295 faderskabsanerkendelser og henviste 555 sager til afgørelse ved retten. Antallet af faderskabssager hos politiet udgjorde i 1973 12.764, hvoraf 9.040 sager afsluttedes med udenretlig anerkendelse til politiprotokollen.

c. For Københavns vedkommende ville arbejdet med faderskabssagerne efter underudvalgets opfattelse kunne henlægges til Københavns politi. Da det imidlertid næppe er nogen holdbar løsning på længere sigt at belaste politiet med de talmæssigt betydelige faderskabssager, burde politiets og overpræsidiets arbejde med faderskabssagerne formentlig overflyttes til de almindelige domstole, der herved ville komme til at træffe alle afgørelser af juridisk art, jfr. ovenfor under 3.1.1.1. under faderskabssagens forløb. Da spørgsmålet om underholdsbidrag til barnet formentlig vil blive henlagt til "familieretten", jfr. ovenfor under 1.2.2., kunne det endvidere overvejes på længere sigt at overføre faderskabssagerne fra de almindelige domstole til "familieretten" for herved at opnå en yderligere koncentration af faderskabssagens behandling.

3.1.2. Inddrivelse af underholdsbidrag i henhold til den Nordiske konvention, FN-konventionen og Haagerkonventionen.

a. I henhold til de nævnte konventioner påhviler der overøvrigheden visse opgaver af overvejende ekspeditions-mæssig karakter i sager om inddrivelse af underholdsbidrag.

Der Nordiske konvention af 23.3.1962 om inddrivelse af underholdsbidrag. Til gennemførelse af konventionen har justitsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 269 af 28. juni 1963 og cirkulære nr. 128 af samme dato.

Konventionen omfatter underholdsbidrag til ægtefælle og børn. Overøvrighedens opgave er at være formidlende organ, d.v.s. at sørge for, at en begæring om inddrivelse sendes til rette myndighed i vedkommende land. Overøvrigheden skal således dels videre-

sende begæringer fra udenlandske myndigheder om inddrivelse i Danmark til politimesteren, jfr. bkg. § 3 og cirk. § 6, dels over- sende begæringer om inddrivelse til udlandet, jfr. cirk. § 7. Forinden videresendeisen af inddrivelsesbegæringen skal overøvrigheden påse, at konventionens betingelser for inddrivelse er opfyldt. Der skal foreligge retskraftig dom, administrativ beslutning, eller skriftlig vedtagelse af bidragsforpligtelsen, eller visse andre lignende betingelser skal være opfyldt, jfr. cirkulærets § 2.

I sager om inddrivelse på grundlag af et dansk bidragsdokument skal overøvrigheden tillige påse, at betingelserne for inddrivelse i Danmark er opfyldt (bidraget må ikke være forældet, og adgangen til at anvende de særlige inddrivelsesmidler efter inddrivelsesloven må ikke være forældet), jfr. cirkulærets § 8.

Kommunerne kan selv rette henvendelse til udlandet om inddrivelse af bidrag, der er forskudsvis udlagt af det offentlige. Overøvrigheden skal i disse sager om fornødent bistå med vejledning.

FN-konventionen af 20. juni 1956 om inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet. Til gennemførelse af konventionen har justitsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 433 af 17. december 1965.

Konventionen indeholder ingen begrænsninger med hensyn til arten af de bidrag, som kan kræves inddrevet. Afgrænsningen beror alene på inddrivelseslandets egen lovgivning. Begæringer fra udlandet om inddrivelse i Danmark sendes fra det danske udenrigsministerium til overøvrigheden, som videresender sagen til politiet med henblik på at få skyldneren til at indgå på en frivillig betalingsordning, jfr. bkg. § 1 og § 2. Tilvejebringes en sådan betalingsordning ikke, skal der udfærdiges dansk resolution, før inddrivelse kan finde sted, jfr. bkg. § 3. Begæringer om inddrivelse i udlandet skal udfærdiges af inddrivelsesmyndigheden i Danmark og ikke af overøvrigheden.

Haagerkonventionen af 15. april 1958 om underholdsbidrag over for børn. Til gennemførelse af konventionen har justitsministeriet udstedt anordning af 17. december 1965 og bekendtgørelse nr. 434 af samme dato.

Konventionen omfatter underholdsbidrag til børn. Hverken begæring om inddrivelse i Danmark eller i udlandet behøver at passe-re overøvrigheden, men kan i Danmark fremsættes direkte over for

inddrivelsesmyndigheden politiet og i udlandet over for inddrivelsesmyndigheden via den danske repræsentation i udlandet. Modtager overøvrigheden en inddrivelsesbegæring, skal den blot videresende begæringen uden nogen prøvelse af konventionens betingelser for inddrivelse.

b. Det samlede antal konventionssager var i undersøgelsesperioden 1973/74 ca. 2.300.

c. Som nævnt ovenfor under 1.3.1.1. er overpræsidiets og politiets inddrivelsessager i henhold til lov nr. 150 af 24. april 1963 genstand for forhandlinger mellem justitsministeriet og Kommunernes Landsforening, og resultatet må nok antages at blive, at primærkommunernes sociale udvalg for fremtiden overtager dette sagsområde.

Under forhandlingerne har man endnu ikke berørt spørgsmålet om amternes ovennævnte opgaver i inddrivelsessagerne, men spørgsmålet vil blive taget op under de forestående detailforhandlinger.

Underudvalget vil finde det naturligt, om også overøvrighedens opgaver i henhold til konventionerne overtages af de sociale udvalg, som allerede i et vist omfang, jfr. ovenfor om den Nordiske konvention, beskæftiger sig. med dette sagsområde.

Bidragsresolutioner i forbindelse med inddrivelse bør dog fortsat udfærdiges af den myndighed, som udfærdiger andre bidragsresolutioner. I fremtiden formentlig "familieretten".

3.1.3. Myndighedsloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 141 af 24. marts 1970 med senere ændringer.

a. I tilknytning til loven er udstedt en række bekendtgørelser og cirkulærer, som omtales nærmere nedenfor.

Overøvrigheden har efter de nævnte bestemmelser en række opgaver i forbindelse med værgemål, der kan inddeles i 2 hovedgrupper.

Bestyrelse af den umyndiges formue m.v.

Værgen bestyrer ifølge myndighedslovens § 45 den umyndiges formue og handler på hans vegne i retsforhold vedrørende formuen.

Han må dog ikke uden forinden at have indhentet overøvrighedens samtykke ifølge lovens

§ 49: Tillade en mindreårig over 18 år eller en umyndiggjort på egen hånd at udøve næring eller anden virksomhed og ifølge justitsministeriets bekendtgørelse nr. 329 af 16. september 1966

med senere ændringer om værgens beføjelser og pligter (værgebe-
kendtgørelsen):

§ 10: fratage mindreårige, som er fyldt 18 år eller som har ind-
gået ægteskab, og umyndiggjorte, rådigheden over selverhverv, hvis
det skønnes, at den umyndiges tarv kræver det.

§ 13: erhverve eller afhænde fast ejendom for den umyndige eller
behæfte den umyndiges faste ejendom med pant eller servitut, og
heller ikke bortforpagte eller bortleje den på usædvanlige vilkår
eller på usædvanlig lang tid eller drive jordbrug for den umyndi-
ges regning.

§ 14: købe løsøre for den umyndige udover, hvad dennes fornøden-
heder kræver, eller sælge den umyndiges løsøre, medmindre sådant
salg hører med til sædvanlig administration af formuen.

§ 15: stifte gæld for en umyndig udover, hvad der sædvanlig kræves
til fyldestgørelse af hans fornødenheder. Værgen for en mindreå-
rig kan dog på dennes vegne uden overøvrighedens samtykke optage
uddannelses- og bosætningslån efter regler, der fastsættes af ju-
stitsministeren. Nærmere regler er fastsat i justitsministeriets
cirkulære nr. 59 af 6. april 1964 om uddannelseslån, justitsmini-
steriets cirkulære nr. 51 af 25. marts 1963 og nr. 186 af 17. no-
vember 1964 om studielån, og justitsministeriets cirkulære nr. 34
af 9. marts 1954, nr. 254 af 30. november 1961 og nr. 141 af 21.
juni 1966 om bosætningslån. Se endvidere justitsministeriets be-
kendtgørelse nr. 268 af 21. maj 1973 og cirkulære nr. 112 af 23.
maj 1973 om uddannelsesstøttelån.

§ 16: yde gaver af den umyndiges formue, bortset fra smågaver.

§ 17: afslå en gave til den umyndige, hvis gaven er over 500 kr.
værd, eller give afkald på arv eller legat, der tilkommer den u-
myndige.

§ 18: i øvrigt er overøvrighedens samtykke nødvendig til enhver
disposition udover, hvad der hører med til sædvanlig bestyrelse
af den af værgen bestyrede formue. Forlig kan dog indgås af en
værge på den umyndiges vegne uden overøvrighedens godkendelse un-
der forudsætning af, at forliget er indgået under en retssag, at
det af retsbogen fremgår, at forliget er i overensstemmelse med
et af retten fremsat forslag, eller at retten i øvrigt anser for-
liget for stemmende med den umyndiges tarv, og at forliget, hvis
kun den ene af en mindreåriges to værger har optrådt på den umyn-
dige vegne, jfr. retsplejelovens § 257, stk. 1 tiltrædes også

af den anden værge. Det samme gælder forlig, der indgås for en lærlingevoldgiftsret.

§ 20: lade en umyndig, der ved værgemålets indtræden er ene- eller medindehaver af en forretning, fortsætte forretningen.

§ 22: lade midler, der er sikret den umyndige ved tinglyst skifteekstrakt, forblive indestående i fast ejendom efter at denne sælges, eller i det hele tillade forandring i sikkerheden.

§ 24: tillade at den umyndiges kapital i eller uden for overfor-mynderiet bruges helt eller delvis, når den umyndiges indtægt er utilstrækkelig til at dække hans fornødenheder og til at fyldestgøre hans forpligtelser, eller hans velfærd i øvrigt kræver sådant.

Det er ved justitsministeriets cirkulære nr. 64 af 30. marts 1973 bestemt, at overøvrigheden såvel i sager om kapitalforbrug efter § 24, som i andre sager om tilsyn med værgemål, herunder sager om erstatning, køb og salg af fast ejendom, gældsstiftelse, tilladelse til at udøve næring eller anden virksomhed og opsigelse af lejemål, som hovedregel bør afgøre sagerne på egen hånd, d.v.s. uden forud indhentet udtalelse fra skifteretten og overfor-mynderiet, der foruden overøvrigheden er tilsynsmyndighed med værgemål, og at overøvrigheden selv bør søge de nødvendige oplysninger tilvejebragt direkte fra parterne uden afhøring til politirapport.

Andre opgaver.

lovens § 52: overøvrigheden træffer afgørelse, når forældre, som i forening udøver værgemålet, er uenige om en afgørelse.

lovens § 62: overøvrigheden kan tilsidesætte en arveladers testamentariske bestemmelse om, hvem der som værge skal bestyre en arv, der tilfalder en umyndig efter ham, såfremt bestemmelser findes stridende imod den umyndiges tarv.

vægebekendtgørelsens § 7: overøvrigheden kan tillægge værgen vederlag for hans virksomhed.

b. Der blev i undersøgelsesperioden 1973/74 behandlet 2.679 sager.

c. De enkelte værgemålsopgaver er indbyrdes af forskellig karakter, og sagsantallet inden for de enkelte grupper er meget begrænset. For at sikre en ensartet praksis og for at opnå den bedst mulige sagkundskab ved sagernes behandling kunne det derfor være nærliggende at foreslå disse sager henlagt til afgørelse i

overformynderiet, som i forvejen reviderer værgens regnskaber over bestyrelsen af den umyndiges formue og bestyrer størstedelen af de umyndiges midler. Det er imidlertid den overvejende opfattelse i underudvalget, at den personlige kontakt er af væsentlig betydning både for borgeren og for den, der skal afgøre sagerne, og at det endvidere kan have betydning ved afgørelsen af visse sager, som f.eks. køb af fast ejendom og etablering af forretning, at sagsbehandleren har lokalkendskab.

Underudvalget har på baggrund heraf drøftet, om sagerne bør henlægges til skifteretterne. Herfor kunne tale, at skifteretterne i forvejen beskikker værger og i en række henseender varetager den umyndiges interesser i forbindelse med behandlingen af skiftesager. Imod taler dog, at de enkelte skifteretter vil få for få sager til, at de kan erhverve den nødvendige sagkundskab, ligesom det kan være vanskeligt - eller umuligt - at opretholde en ensartet praksis på dette område. Det er tillige tvivlsomt, om der bør tillægges skifteretterne administrative opgaver af den omhandlede art. Det kunne således synes at være i modstrid med den tendens, der blandt andet er kommet til udtryk i justitsministeriets cirkulære nr. 64 af 30. marts 1973, som nævnes ovenfor i forbindelse med værgebekendtgørelse § 24, hvorefter justitsministeriet søger at begrænse skifteretternes opgaver til at omfatte skiftemæssige problemer.

Under hensyn til det anførte vil underudvalget derfor være mest tilbøjelig til at pege på "familieretterne" som kompetent myndighed i disse sager. Forudsætningen herfor må dog være, at "familieretterne" placeres regionalt med områder, der ikke er mindre end de nuværende statsamters, og at de efter deres struktur i øvrigt viser sig egnede til at overtage disse opgaver.

I modsat fald er der i underudvalget enighed om, at en løsning, hvorefter sagsområdet henlægges til overformynderiet, bør foretrækkes fremfor henlæggelse af opgaverne til andre af de i afsnit 2 nævnte myndigheder. Underudvalget har herved lagt særligt vægt på hensynet til sagernes ensartede forvaltning, på overformynderiets særlige forudsætninger for at overtage dette område og på, at man ved denne løsning koncentrerer behandlingen af størstedelen af værgemålssagerne hos een myndighed.

3.1.4. Lov nr. 221 af 8. juni 1966 om anbringelse af umyndiges midler.

a. I henhold til denne lov har justitsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 330 af 16. september 1966 med senere ændring.

Ifølge bekendtgørelsens § 8 og § 9 kræves overøvrighedens godkendelse til anbringelse af umyndiges midler, som bestyres uden for overformynderiet, mod pant i bygninger, der tilhører en anden end grundens ejer, eller - bortset fra landbrugsejendomme - i faste ejendomme, som varigt er indrettet med en særlig erhvervs-virksomhed for øje, samt mod pant i fast ejendom, der tilhører værger.

b. Der er ikke indhentet særskilt statistiske oplysninger for denne sagsgruppe.

c. Underudvalget er for disse sagers vedkommende nået til samme resultat som anført ovenfor under 3.1.3.

3.1.5. Lov nr. 397 af 12. juni 1946 om borteblevne, som ændret ved lov nr. 225 af 7. juni 1972.

a. For en bortebleven beskikkes efter loven om fornødent en værge. Denne er undergivet myndighedslovens regler om særlige værgemål, jfr. nærmere blandt andet myndighedslovens § 61. Den borteblevnes formue bestyres som umyndiges midler. Overøvrigheden afgør, i hvilket omfang den borteblevnes indtægter og formue må bruges til underhold og uddannelse for hans tårn og ægtefælle, jfr. § 2, stk. 2.

b. Der foreligger ikke statistiske oplysninger om antallet af sager på dette område, men det må antages at være uhyre beskedent.

c. Underudvalget er for så vidt angår disse sager nået til samme resultat som anført under 3.1.3.

3.1.6. Arveloven, jfr. lov nr. 215 af 31. maj 1963 som ændret bl.a. ved lov nr. 222 af 8. juni 1966.

a. Overøvrighedens opgaver i henhold til arveloven vedrører båndlæggelse.

Fritagelse for båndlæggelse af mindre kapitaler.

Ifølge § 58, stk. 2, kan justitsministeren eller den, han bemyndiger dertil, fritage for båndlæggelse, hvis arven er af ringe værdi.

Bemyndigelsen er ikke udnyttet, og justitsministeriet træffer afgørelse i ca. 20 sager årligt.

Frigivelse af båndlagt arv.

Ifølge § 63 kan justitsministeren eller den, han bemyndiger dertil, tillade frigivelse af båndlagt arv, når det er en vel-færdssag for arvingen.

Ved cirkulære nr. 61 af 7. april 1964 om frigivelse og udbetaling af båndlagt arv, afsnit I, er kompetencen tillagt overøvrigheden.

Udbetaling af båndlagt arv.

Ifølge § 64, 2. pkt., sker udbetaling af arv efter bestemmelse af justitsministeren eller den, han bemyndiger dertil, hvis det afhænger af et skøn om testamentets betingelser er opfyldt.

Ved cirkulære nr. 61 af 7. april 1964 om frigivelse og udbetaling af båndlagt arv, afsnit II, er kompetencen tillagt overøvrigheden.

b. Det samlede sagsantal var i undersøgelsesperioden 1973/74 319 sager.

c. Blandt de eksisterende myndigheder, der kunne overtage overøvrighedens opgaver med hensyn til båndlagt arv, finder underudvalget, at der navnlig kan peges på tre, nemlig de godkendte forvaltningsafdelinger, skifteretterne og overformynderiet. Disse myndigheder har alle i forvejen opgaver i forbindelse med båndlæggelser.

De godt ti godkendte forvaltningsafdelinger, der er knyttet til et pengeinstitut, jfr. arvelovens § 61, stk. 1, administrerer alle båndlagte midler tilhørende myndige, og de foretager udbetaling af arv i henhold til testamentets bestemmelser, såfremt der ikke er betingelser i testamentet. Underudvalget finder det betænkeligt at henlægge de omhandlede sager til forvaltningsafdelingerne under hensyn til, at der er tale om rent private organer.

Skifteretterne kan efter arvelovens § 59, jfr. § 60 under skifte efter begæring træffe bestemmelse om tilsidesættelse af båndlæggelsesbestemmelsen.

På trods af sagernes sammenhæng med skifterettens båndlæggelsessager finder underudvalget det tvivlsomt, om skifteretterne bør belastes med administrative opgaver af denne karakter. Når yderligere henses til, at sagernes ringe antal vil umuliggøre opretholdelsen af en ensartet praksis, vil underudvalget være mest tilbøjeligt til at foreslå sagerne henlagt - på samme måde som

værgemålssagerne - til "familieretterne" under samme forudsætninger som nævnt ovenfor. Som en subsidær løsning vil underudvalget også fer disse sagers vedkommende pege på overformynderiet, som jo i forvejen forvalter umyndiges båndlagte midler. Det skal dog i denne forbindelse bemærkes, at denne sidste løsning vil være mindre vel overensstemmende med den ændring, der blev foretaget i arveloven i 1966, hvorefter myndiges båndlagte midler fremtidig ikke kunne være placeret i overformynderiet.

3.1.7. Lov nr. 155 af 30. november 1874 om skifte af dødsbo og fællesbo, med senere ændringer.

a. Ifølge skiftelovens § 63 kan skifteretten give henstand med udbetaling af arv til arvingerne bliver myndige.

I henhold til loven har justitsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 104 af 7. april 1964 om ydelse af henstand med udbetaling af umyndige livsarvingers arv, der i § 7, § 9 og § 10 tillægger overøvrigheden nogle beføjelser vedrørende ordningen.

b. Der foreligger ikke statistiske oplysninger vedrørende omfanget af disse opgaver.

c. Underudvalget er for disse sagers vedkommende nået til samme resultat som anført under 3.1.3.

3.1.8. Adoptionsloven, lov nr. 279 af 7. juni 1972 med senere ændringer.

I henhold til loven har justitsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 433 af 25. september 1972 om adoption og cirkulære nr. 198 af 25. september 1972 om adoption.

3.1.8.1. Bevilling.

a. Overøvrigheden udfærdiger bevillinger, jfr. adoptionslovens § 1. Under ganske særlige betingelser kan overøvrigheden meddele bevilling til adoption, uanset forældrene/værgen har tilbagekaldt deres samtykke, eller har nægtet at give samtykke, jfr. lovens § 9 og § 10 om "tvangsadoption". Disse sager skal ifølge adoptionscirkulærets § 1 forelægges justitsministeriet, før der træffes afgørelse, og afgørelserne kan endvidere indbringes for justitsministeriet og/eller underretten, jfr. lovens § 11 og retsplejelovens kap. 43 b.

Overøvrigheden skal herudover i en række tilfælde forelægge adoptionsansøgninger for justitsministeriet, især sager om adoption af udenlandske børn.

b. I undersøgelsesperioden 1973/74 blev behandlet 1884 adoptionssager og formentlig udstedt næsten ligeså mange adoptionsbevillinger. I kalenderåret 1973 udfærdigedes i alt 1655 bevillinger. Heraf vedrørte 712 bevillinger udenlandske børn.

c. Udvalget har overvejet forskellige muligheder med hensyn til hvilken myndighed, der vil kunne overtage bevillingskompetencen i adoptionssager i tilfælde af statsamternes nedlæggelse. Noget kunne tale for at henlægge sagerne til en central myndighed. Herfor taler, at det formentlig også i fremtiden vil være nødvendigt at forelægge et ikke ubetydeligt antal sager for en central myndighed, før bevilling udstedes. Disse sager, der især vedrører adoption af udenlandske børn, forudsætter et specialkendskab, som ikke kan forventes at ville foreligge hos en decentral myndighed, selv ikke hos en myndighed med et større geografisk kompetenceområde. Dette er baggrunden for, at kravet om forelæggelse af disse sager for justitsministeriet inden bevillingsudstedelsen blev opretholdt, da nye administrative regler blev udfærdiget i forbindelse med adoptionsloven af 1972. Som det fremgår af det ovenfor anførte var antallet af bevillinger til adoption af udenlandske børn i 1973 712 ud af i alt 1655 bevillinger. Dette antal må nok skønnes at blive ret stabilt i de kommende år.

Det er muligt, at det ville vise sig at være den bedste løsning at henlægge bevillingskompetencen i alle adoptionssager til en central myndighed, justitsministeriet eller overformynderiet; om det i adoptionsudvalgets betænkning II omtalte ankenævn, se nedenfor.

Herimod taler på den anden side, at lokale eller regionale myndigheder i forvejen på det tidspunkt, hvor der søges om adoption, typisk har været i forbindelse med parterne og ofte skal i forbindelse med dem påny, således at en geografisk nærhed mellem parterne og den bevilgende myndighed kunne forekomme rimelig, selv om visse sager fortsat skulle forelægges centralt inden afgørelsen.

Et parallelt problem er for nylig gjort til genstand for overvejelser i justitsministeriets adoptionsudvalg, der blandt andet i sin betænkning har drøftet valget mellem centraliseret og decentraliseret afgørelse af spørgsmål om godkendelse af børns anbringelse med henblik på adoption. I betænkningen stilles forslag om undersøgelse og godkendelse af ansøgere til adoption på amtskommu-

nalt plan, i København og på Frederiksberg dog henholdsvis ved magistraten og det sociale udvalg. Som ankeinstans i forhold til de godkendende myndigheder foreslås oprettet et centralt ankenævn, der tillige foreslås tillagt rådgivende og tilsynsførende kompetence, således at ankenævnet, der blandt andet forudsættes at ville få en særlig sagkundskab vedrørende udenlandske børn, har mulighed for gennem sin virksomhed at fastlægge ensartet praksis. Ankenævnet skal endvidere efter adoptionsudvalgets forslag have visse funktioner med henblik på "matching" af godkendte ansøgere med bestemte børn.

Gennemføres adoptionsudvalgets forslag, vil det betyde en delvis overførelse af justitsministeriets kompetence i adoptionsager - men ikke den øverste bevillingskompetence - til ankenævnet, der tillige vil erhverve en særlig sagkundskab, hvilket under en ændret kompetenceordning som følge af statsamternes nedlæggelse kan gøre det rimeligt at foreskrive den ny bevillingsmyndighed forelæggelsespligt med hensyn til visse sager i forhold til ankenævnet. Det er herved forudsat, at ankenævnet ikke selv skal have bevillingskompetencen i adoptionssagerne, omend dette også kan vise sig at være en mulighed, som må overvejes nærmere. En endelig stillingtagen til dette spørgsmål vil næppe være mulig, før der haves oplysninger om, hvorvidt adoptionsudvalgets forslag bliver gennemført.

Det er dog på det foreliggende grundlag underudvalgets opfattelse, at de overvejende hensyn taler for at bevare en decentral bevillingsmyndighed, selvom forelæggelsespligt for en central myndighed må opretholdes i et betydeligt antal sager.

Der kan herved blandt andet peges på, at f.eks. sager om stedbarnsadoptioner heller ikke i fremtiden vil blive forberedt på amtskommunalt plan, men alene gennem ansøgerens egen indsamling af oplysninger og gennem den bistand, han får hos den bevilgende myndighed, der efter de gældende regler har pligt til i et vist omfang at medvirke til sagens oplysning, jfr. nedenfor under 3.1.8.2. Indenfor de decentrale myndigheder, til hvem bevillingsudstedelsen kunne tænkes overført, finder underudvalget, at en judiciel myndighed under hensyn til opgavens art bør foretrakkes fremfor f.eks. at tillægge amtskommunerne bevillingskompetence. Udvalget har herved lagt vægt på, at ansvaret for bevillingsudstedelsen efter underudvalgets opfattelse bør påhvile

en enkelt person, som leder af den pågældende forvaltning, og at denne bør have juridisk uddannelse. Disse betingelser kan ikke opfyldes ved henlæggelse af opgaven til amtskommunen, jfr. ovenfor under 2.1.2.2. Endvidere kan det nævnes, at adoptionssager i udlandet som regel er henlagt til domstolene.

Underudvalget har som nævnt ikke fundet det muligt at fremkomme med en endelig løsning uden kendskab til, om adoptionsbetænkningens forslag vil blive gennemført, og uden kendskab til, om der oprettes "familieretter", og hvorledes "familieretterne" i givet fald vil blive organiseret, herunder om det vil være muligt at foreskrive "familieretten" forelæggelsespligt over for en central administrativ myndighed. Underudvalget vil dog være mest tilbøjelig til at foreslå bevillingskompetencen i adoptionsagerne henlagt til "familieretterne" under forudsætning af, at retterne udformes således, at det er muligt at pålægge dem forelæggelsespligt i visse sager for en central instans.

3.1.8.2. Tilvejebringelse af adoptionssagens grundlag.

a. Overøvrigheden skal i visse tilfælde, hvor sagen ikke er forberedt af en anden myndighed, selv tilvejebringe de nødvendige oplysninger, jfr. adoptionscirkulæret §§ 2-5. Det drejer sig navnlig om indhentning af erklæringer og attester.

b. Overøvrighedens opgaver på dette område kan ikke udledes af det statistiske materiale.

c. Opgaverne vil varetages af den myndighed, som overtager bevillingsudstedelsen.

3.1.8.3. Samtykke.

Samtykke afgives ifølge lovens § 8 under personligt fremmøde for overøvrigheden eller for anden myndighed eller institution, som er godkendt dertil af justitsministeriet. Efter bkg. § 19 kan samtykke afgives for en mødrehjælpsinstitution. Samtykke skal afgives af barnets forældre eller værge og undertiden også af barnet selv, jfr. adoptionslovens § 6 og § 8 og adoptionsbekendtgørelsens § 19. Samtykkegiveren skal vejledes om retsvirkningerne af adoptionen og samtykket m.v. Ved drøftelse med forældrene/værgen skal det endvidere forinden samtykkets afgivelse søges klarlagt, hvad baggrunden er for ønsket om adoption, og det må antages, at ønsket skyldes personlige, sociale eller økonomiske vanskeligheder, der eventuelt vil kunne afhjælpes ved sociale

støtteforanstaltninger, skal de pågældende vejledes om de muligheder de har efter den sociale lovgivning for at opnå betryggende forhold for barnet, jfr. adoptionscirkulærets § 14.

Underudvalget finder, at modtagelsen af samtykket og den vejledning, der skal ydes, må kunne ske dels hos den myndighed, der skal overtage bevillingsudstedelsen, dels hos den myndighed, der i fremtiden skal varetage adoptionssagernes forberedelse i stedet for mødrehjælpsinstitutionerne, d.v.s. amtskommunernes socialcentre.

3.1.9. Lov nr. 140 af 17. maj 1961 om personnavne.

a. I henhold til loven er udstedt justitsministeriets cirkulære nr. 270 af 22. december 1961 om udfærdigelse af navnebeviser samt forskellige cirkulærer særligt vedrørende kvinders mellem- og slægtsnavn.

Efter loven meddeles navneforandring ved et af overøvrigheden udstedt navnebevis.

Navnesagerne kan inddeles i 2 grupper:

Sager om nye navne og navneændringer i øvrigt.

De førstnævnte sager skal altid forelægges justitsministeriet forinden der træffes afgørelse. I justitsministeriet påses, blandt andet gennem et centralkartotek, at forbeholdte navne ikke tillades påny.

Sager om andre navneændringer skal i et vist omfang forelægges for justitsministeriet, inden der træffes afgørelse. Det har været overvejet i justitsministeriet i videre omfang at lægge disse sager ud til statsamternes afgørelse.

b. Det samlede antal navnesager var i undersøgelsesperioden 1973/74 ca. 10.000.

c. Der er i underudvalget enighed om, at sager om nye navne nødvendigvis fortsat må forelægges for en central myndighed inden afgørelsen.

Dette forhold i forbindelse med det synspunkt, at sager om andre navneændringer i tilfælde af statsamternes nedlæggelse nok med fordel kunne overføres til en central myndighed i stedet for en anden decentral myndighed, har ført til, at det har været overvejet at foreslå kompetencen i alle navnesager henlagt til en central myndighed, eventuelt til overformynderiet (for at undgå en tilbageførsel af sagerne til justitsministeriet).

Det er dog heroverfor gjort gældende, at lokalkendskab og

personlig kontakt er af væsentlig betydning ved behandlingen af en stor del af disse sager, og at dette taler for at overføre statsamternes og overpræsidiets kompetencer i disse sager til en decentral myndighed med et passende geografisk område.

Der er i denne forbindelse peget på "familieretterne" som en nærliggende mulighed, omend det erkendes, at det måske kan stille sig tvivlsomt, om en rent administrativ opgave af det omhandlede omfang vil kunne indpasses i et sådant (judicielt) organ. Forelæggelsespligt for en central myndighed må som nævnt forudsættes opretholdt i et vist omfang.

Kan disse opgaver ikke indpasses i "familierettens" struktur, er der enighed om i stedet at foreslå sagerne henlagt til overfor-mynderiet. En sådan ordning, hvorefter navnesagerne administreres af en central myndighed, ville indebære den fordel, at man i et vist omfang kunne undgå forelæggelse for justitsministeriet, eventuelt kunne overveje helt at afskære rekurs til justitsministeriet.

5.1.10. Personregistrering i Sønderjylland.

a. I henhold til lov nr. 258 af 28. juni 1920 om indførelse af dansk personret, familieret og arveret i de sønderjydske landsdele er udstedt justitsministeriets bekendtgørelse af 22. december 1961 som ændret ved justitsministeriets bekendtgørelse af 22. november 1973, om førelsen af de borgerlige personregistre i de sønderjydske landsdele, samt justitsministeriets cirkulære af 22. december 1961 om samme spørgsmål. Ifølge disse regler sker anmeldelse i denne del af landet, d.v.s. Sønderjyllands amt og en del af Ribe amt, af fødsler, navnegivelser og dødsfald med borgerlig gyldighed alene til personregisterførerne, der indfører anmeldelserne i de dertil bestemte registre. Hver primærkommune, hvoraf der er i alt 22, udgør et registreringsdistrikt, og registret føres af kommunalbestyrelsens formand, der kan bemyndige en eller flere personer til på sit ansvar at føre registret.

Amtmandens beføjelser er følgende:

Tilsyn:

Bekendtgørelsen § 5: at føre et almindeligt tilsyn med personregisterførernes udførelse af deres hverv.

Cirkulæret § 7: at rekvirere registre, formularer og blanketter til brug for personregistrene hos direktoratet for fængselsvæsenet og for at dele dem blandt personregisterførerne.

Sønderjyllands amt foretager i medfør af denne bestemmelse en gang om året en samlet bestilling for alle kommuner hos fængselsvæsenet.

Bekendtgørelsen § 6, stk. 4: at autorisere registrene.

Bekendtgørelsen § 9: hvert år at modtage registre og videresende dem til landsarkivet.

I medfør af den almindelige tilsynsbestemmelse, jfr. bkg. § 5, foretager amtet årligt forinden registrene videresendes til landsarkivet, en revision af samtlige tilførsler bestående i en kontrol af, at tilførslerne er i overensstemmelse med bekendtgørelsens og cirkulærets bestemmelser.

Andre opgaver.

Bekendtgørelsen § 19: amtmænd skal give samtykke til, at anmeldelser af fødsler eller navn, der er mere end 3 måneder gamle, tilføres fødselsregistret. Forinden skal der finde en politimæssig undersøgelse sted angående sagens sammenhæng.

Bekendtgørelsen § 20: tilførsler og rettelser på grundlag af udenlandske dokumenter kræver amtmændens samtykke.

Bekendtgørelsen § 32: berigtigelser af registrene kan ske efter tilladelse fra amtmænd ifølge justitsministeriets bemyndigelse.

Bekendtgørelsen § 33: amtet og justitsministeriet kan give tilladelse til, at der udstedes udskrift eller attest i tilfælde, hvor de almindelige betingelser for at erhverve en sådan ikke er opfyldt.

Amtet besvarer herudover jævnligt telefoniske og skriftlige forespørgsler fra personregisterførerne vedrørende problemer, der opstår i forbindelse med registreringen.

b. Der foreligger ikke statistisk materiale vedrørende omfanget af arbejdet.

c. Indenrigsministeriet nedsatte den 31. marts 1970 et udvalg, der fik til opgave at redegøre for og bedømme de administrative og økonomiske konsekvenser i forbindelse med en sammenlægning af folkeregistre og de sønderjydske civilstandsregistre. Udvalget, hvori også justitsministeriet var repræsenteret, afgav betænkning i juni 1972 (nr. 649/1972). Betænkningen indeholder forslag til et nyt borgerligt personregistreringssystem, der baseres på folkeregistre og CPR. En gennemførelse af forslaget vil indebære afskaffelse af personregistre i Sønderjylland. Der var i udvalget enighed om, at en gennemførelse af den i be-

tænkningen skitserede ordning, af administrative og tekniske grunde bør afvente en planlagt modernisering af CPR, og udvalget forudså på denne baggrund, at indførelse af borgerlig registrering formentlig tidligst vil kunne blive aktuel i 1978 eller 1979.

Sekretariatet for personregistrering under indenrigsministeriet har i skrivelse af 5. september 1974 til underudvalget afgivet følgende udtalelse om spørgsmålet:

"Amtmandens beføjelser i henhold til justitsministeriets bekendtgørelse af 22. december 1961 som ændret ved justitsministeriets bekendtgørelse af 22. november 1973 om førelsen af de borgerlige personregistre i de sønderjydske landsdele er i det væsentlige tilsynsopgaver. Det almene tilsyn med de borgerlige personregistres førelse vil efter sekretariatets opfattelse med fordel kunne henlægges til indenrigsministeriet, der i forvejen er tilsynsmyndighed for de kommunale folkeregistre.

Indenrigsministeriet som ressortministerium anbefales under hensyn til, at der er tale om tilsyn med registerførelsen, hvilket ikke ses at indebære endelig stillingtagen til særlige navne- eller familieretlige spørgsmål, der henhører under justitsministeriet. I denne forbindelse kan henvises til, at kirkeministeriet har tilsyn med den tilsvarende registrering i ministerialbøgerne.

En overførsel af tilsynet med de borgerlige personregistre må i øvrigt antages at give en bedre baggrund for indenrigsministeriets deltagelse i en eventuel indførelse af borgerlig personregistrering, jfr. betænkning nr. 649/1972.

Det tilføjes, at de af amtmændenes nuværende beføjelser, der er af konkret art, i videst muligt omfang bør lægges ud til kommunerne."

Til udtalelsen skal bemærkes, at kirkeministeriet i det omfang, der opstår særlige navne- eller familieretlige spørgsmål i forbindelse med registreringen i ministerialbøgerne efter fast praksis indhenter en udtalelse fra justitsministeriet, før der træffes afgørelse på spørgsmålet.

Udvalget kan tiltræde forslaget, hvorefter dette sagsområde fremtidig overføres til indenrigsministeriet, under forudsætning af, at indenrigsministeriet på tilsvarende måde som kirkeministeriet hører justitsministeriet, såfremt der foreligger særlige navne- og familieretlige spørgsmål.

3.2. Proceslovgivningen.

3.2.1. Fri proces.

a. Reglerne om fri proces findes i retsplejelovens kap. 31 som senest ændret ved lov nr. 253 af 4. juni 1969. I tilknytning til loven har justitsministeriet udstedt forskellige administrative bestemmelser, som er omtalt nærmere nedenfor.

Overøvrigheden meddeler fri proces i sager i 1. instans hvor de almindelige betingelser, jfr. herom nedenfor, for fri proces er opfyldt. Justitsministeriet meddeler fri proces i anke- og kæresager, samt i alle sager, hvor de almindelige betingelser ikke er opfyldt.

Fri proces medfører i den pågældende instans fritagelse for afgifter i overensstemmelse med lov om retssaf gifter, beskikkelse af en advokat til at udføre sagen mod vederlag af statskassen, godtgørelse fra statskassen for udgifter, som med føje er afholdt til vidneførsel, syns- og skønsforretninger og andre foranstaltninger, der er iværksat af hensyn til sagens behandling eller oplysning. I skiftesager medfører fri proces dog kun fritagelse for sikkerhedsstillelse for skifteomkostninger og, for så vidt udgifterne ikke kan dækkes af boets midler, fritagelse for betaling af vederlag til eventuel medhjælper i boet og andre udgifter ved foranstaltninger, der iværksættes med skifterettens godkendelse. Indbringes sagen for højere ret af modparten, og har aet. part, der har fri proces, helt eller delvis fået medhold i den foregående instans, omfatter virkningerne af fri proces også sagens behandling i 2. eller 3. instans.

Det er retten og ikke overøvrigheden, der beskikker advokater og fastsætter salær og godtgørelser.

De almindelige betingelser for fri proces omfatter ifølge retsplejelovens § 330, stk. 1, en materiel og en økonomisk betingelse.

Den materielle betingelse.

Efter retsplejelovens § 330, stk. 1, nr. 1, skal ansøgeren "skønnes at have rimelig grund til at føre proces,"

Afgørelsen af, om denne betingelse er opfyldt, træffes efter et konkret skøn. I forbindelse med gennemførelsen af fri procesreglerne i 1969 udtalte den daværende justitsminister i et svar på et spørgsmål fra folketingsudvalget om, hvorvidt denne betingelse kunne udgå, blandt andet , at

"man er opmærksom på, at det undertiden kan være vanskeligt på det grundlag, der foreligger ved behandlingen af en ansøgning om fri proces, at afgøre, om der er rimelig grund til at føre proces. Justitsministeriet er derfor indstillet på, at skønnet over, om betingelsen er opfyldt, bør udøves lempeligt, således at rimelig tvivl kommer ansøgeren til gode. Det bør ikke opstil-

1) Jfr. Knud Arildsen i Juristen 1970, s. 116.

les som mål, at der alene meddeles fri proces i sager, som med sikkerhed kan forventes vundet af parten. Der må også tages hensyn til de ikke sjældne tilfælde, hvor parten må siges at have et naturligt krav på at få en retsafgørelse, selv om hans chancer for at vinde sagen stiller sig usikre, når det dog må antages, at han, såfremt han havde haft midler dertil, selv ville have ført sagen. Dette synspunkt har særlig vægt i sager om person- og familieretlige forhold og sager vedrørende erstatninger for tab af forsørger eller alvorlig invaliditet."

Justitsministeriet har i cirkulære nr. 32 af 9. marts 1970 om fri proces under skifte efter skiftelovens kap. VI (ægtefælleskifter) givet visse retningslinier for udøvelsen af skønnet i disse særlige sager.

Grundlaget for administrationens afgørelse af, om den materielle betingelse er opfyldt, søges i videst muligt omfang tilvejebragt ved brevveksling med parternes advokater, ved indkaldelse af ansøgeren og eventuelt modparten til samtale, eller blot ved telefonisk henvendelse til advokater og parter. I anden række, jfr. ovenfor under 2.1.1.2. om politiet, søges sagerne oplyst gennem optagelse af politirapport. Særligt for ægtefælleskifters vedkommende forskriver cirkulæret om skiftesager, at der skal indhentes en udtalelse fra vedkommende skifteret, og at politirapport kun undtagelsesvis bør optages, da de oplysninger, som er nødvendige til sagens behandling, i almindelighed vil fremgå af skifterettens udtalelse.

Den økonomiske betingelse.

Efter retsplejelovens § 330, stk. 1, nr. 2, er det en betingelse, at ansøgeren "ikke uden at lide væsentlige afsavn kan betale de omkostninger, der er forbundet med sagen."

Ifølge justitsministeriets bekendtgørelse nr. 569 af 19. december 1969 om de økonomiske betingelser for meddelelse af fri proces bør fri proces i almindelighed kun meddeles, hvis ansøgeren opfylder visse økonomiske betingelser, som er nærmere omtalt i bekendtgørelsen.

De økonomiske betingelser for fri proces skal af ansøgeren dokumenteres opfyldt ved en skatteattest fra kommunen. Overøvrigheden vil dog, hvis oplysningerne om ansøgerens økonomiske forhold mangler, som regel selv tilvejebringe oplysningerne ved telefonisk henvendelse til kommunens skattekontor.

b. Der blev i undersøgelsesperioden 1973/74 behandlet 4.461 sager om fri proces (ekskl. ægteskabssagerne) ved statsamtterne og overpræsidiets.

c. Spørgsmålet om at henlægge kompetencen til at meddele fri proces til domstolene har tidligere været drøftet i forskellige forbindelser. Spørgsmålet har været berørt flere steder i forar-

2)

bejderne til retsplejeloven af 1916 . I udkastet til Lov om den borgerlige Retspleje, 1877,. var det således foreslået, at meddelelse af fri proces til personer på grund af uformuenhed skulle henlægges til domstolene, nemlig således at disse spørgsmål for underrets- og landsretssagers vedkommende blev afgjort af præsidenten for vedkommende landsret og for højesteretssager af Højesteretspræsident. I bemærkningerne til forslaget, side 69, udtaltes det, at der i kommissionen havde været delte meninger herom, idet nogle af medlemmerne havde været af den formening, at det måtte anses for principrigtigst at overlade administrationen afgørelsen af dette spørgsmål, der ikke kun var processuelt, men også et spørgsmål om offentlig understøttelse. Det blev yderligere anført, at også praktiske hensyn talte imod at gå bort fra den hidtil bestående ordning. Navnlig befrygtedes det, at den prøvelse af sagen, der skulle gå forud for meddelelse af fri proces, kunne medføre fare for rettens upartiskhed. Flertallet af kommissionens medlemmer fandt dog, at henlæggelsen af afgørelsen af spørgsmål om fri proces til domstolene principielt var begrundet allerede i den betragtning, at meddelelse af fri proces til den uformuende i virkeligheden var et "retfærdighedskrav". Efter flertallets opfattelse kunne det desuden ikke antages, at spørgsmålet henlægges til den dømmende myndighed ville medføre nogen praktisk ulempe af virkelig betydning, ligesom faren for, at rettens frie og upartiske stilling til selve retssagen skulle forrykkes, lå meget fjernt, når spørgsmålet om fri proces blev ordnet på den i udkastet foreslåede måde.

I udkastet til Lov om den borgerlige Retspleje, 1899, fandtes tilsvarende bestemmelser om kompetencen som i udkastet af 1877. Man henholdt sig til de betragtninger, der var fremstillet i bemærkningerne til det tidligere udkast.

Under behandlingen af retsplejeforslaget i folketinget og landstinget blev spørgsmålet om kompetencen til at meddele fri proces kædet sammen med proceskommissionens forslag om, at alle anke- og kæretilfælde skulle henlægges til domstolene. Disse

2) Jfr. betænkning nr. 404/1966 om fri proces m.v., s. 27-28.

spørgsmål gav anledning til en del debat. Uoverensstemmelserne blev udjævnet i et fællesudvalg for folketinget og landstinget, der afgav betænkning den 20. maj 1908. Fællesudvalget gik ind for, at bevillingsmyndigheden til anke- og køretilladelser i civile sager blev tillagt justitsministeren, og foreslog på linie hermed, at i underretssager skulle fri proces meddeles af amtmanden på det sted, hvor sagen var anlagt eller agtedes anlagt, i København af overpræsidenten, medens fri proces i landsrets- og højesterets-sager skulle meddeles af justitsministeren. Fællesudvalgets forslag blev vedtaget af begge ting.

Spørgsmålet om eventuel ændring af de gældende kompetence-regler blev blandt andet taget op af det af justitsministeriet i november 1960 nedsatte udvalg, der havde til opgave at overveje, om organisationen af den i retsplejelovens § 135 nævnte vederlagsfri retshjælp burde ændres, og om der i forbindelse hermed burde ske ændringer af retsplejelovens regler om fri proces. I udvalgets betænkning afgivet i november 1965 (nr. 505/1966) foreslås den gældende kompetenceordning opretholdt. Spørgsmålet om at henlægge sagerne om fri proces til domstolene blev indgående drøftet i udvalget . Som en fordel ved at henlægge fri processagerne til domstolene blev det anført, at retstvisten herved straks indbringes for den myndighed, som skal afgøre sagen. Herved spares tid og omkostninger. Imod domstolskompetence i disse sager blev nævnt, at den forhåndsvurdering af selve sagen, som indgår i bedømmelsen af, om ansøgeren skønnes at have rimelig grund til at føre proces, er uforenelig med domstolenes upartiskhed. Endvidere er anført, at en løsning, hvorefter sagerne henlægges specielt til retspræsidenterne ved landsretterne, vil betyde en alvorlig belastning af disses virksomhed og forudsætte væsentlig udvidelse af deres personale.

Udover de nævnte betæneligheder ved en domstolsordning lagde udvalget vægt på, at nogle af udvalget foretagne statistiske undersøgelser viste, at den gældende ordning stort set virkede hensigtsmæssigt.

Udvalget var under sine overvejelser ikke inde på en løsning, hvorefter sagerne kunne henlægges til andre myndigheder.

Retsplejerådet anførte i en udtalelse ⁴⁾ om betænkningen, at

3) Jfr. betænkningen s. 27-30.

4) Jfr. Folketingstidende 1968/69, tillæg A.II. sp. 2891.

det ikke fandt anledning til at foreslå væsentlige ændringer med hensyn til kompetencespørgsmålet, at spørgsmålet om eventuelt at henlægge kompetencen til at meddele fri proces til domstolene havde nær forbindelse med spørgsmålet om ændring af kompetencereglerne med hensyn til meddelelse af oprejsningsbevilling og tredieinstansbevilling, og at kompetencespørgsmålet efter rådets opfattelse derfor burde tages op til samlet overvejelse på et senere tidspunkt.

Retsplejerådet har i betænkning om behandling af borgerlige sager (nr. 693/1973), afgivet i juli 1973, taget spørgsmålet om ændring af kompetencereglerne op for så vidt angår oprejsningsbevillinger og tredieinstansbevillinger i civile sager. Retsplejerådet foreslår i betænkningen lisse bevillinger, der i dag meddeles af justitsministeriet, fremtidig henlagt til domstolene, således at oprejsning i borgerlige sager, ligesom tilfældet allerede er i dag med hensyn til straffesager, meddeles af den ret, for hvilken sagen indbringes, og således at tredieinstansbevillinger meddeles af højesteret eller et udvalg bestående af mindst 3 af rettens medlemmer.

Vedrørende fri processagerne, som ikke omhandles direkte i betænkningen, anfører retsplejerådet, at det kan være en fordel, at fri proces meddeles af samme myndighed, som meddeler oprejsningsbevilling;, men at der dog næppe vil vise sig ulemper af væsentlig betydning ved adskillelse af kompetencerne vedrørende anketilladelse og fri proces. Betænkningen behandles i øjeblikket i justitsministeriet.

Kompetencespørgsmålet er for så vidt angår tredieinstansbevillinger taget op af højesteretspræsident Jørgen Trolle i en artikel i ugeskrift for retsvæsen 1974.B. s. 209-213. Der tages her afstand fra retsplejerådets forslag om at henlægge disse bevillinger til højesteret, bl.a. med den begrundelse, at processens parter uanset hvilke foranstaltninger, der vil blive truffet for at undgå identifikation mellem den dømmende ret og den del af retten, der afgør spørgsmålet om bevilling, let vil føle, at retten ved afgørelsen af spørgsmålet om bevilling har truffet en præliminær afgørelse af sagens realitet. Endvidere anføres, at en eventuel adskillelse mellem de personer, der afgør bevillingsspørgsmålet og selve tvisten, vil gøre afgørelsesprocessen, som i forvejen på grund af domstolenes omhyggelige, men også omstændelige

arbejdsform med kontradiktion m.v. er langsom og bekostelig, yderligere langsom og udgiftskrævende. Således vil højesteret ifølge højesteretspræsident J. Trolle få behov for udvidelse af dommertallet og ansættelse af juridisk bistand, hvis retten skal overtage tredieinstansbevillingssagerne.

I et indlæg vedrørende "Retshjælpens former og principper" på Nordisk juristmøde i Helsingfors i august 1972 har den danske advokat landsretssagfører Niels Kjølbye udkastet den tanke, at man med det i Sverige gældende system, der netop var vedtaget i maj 1972 til ikrafttræden den 1. juli 1973, som forbillede kunne forenkle det i Danmark gældende retshjælpssystem ved at lægge kompetence til at bevilge offentlig retshjælp inden for visse økonomiske rammebeløb til advokaterne selv, respektive de i Danmark eksisterende retshjælpskontorer.

I Sverige udøves kompetencen til at give fri proces nu af særlige nævn på 5 medlemmer, hvoraf formanden skal have dommererfaring, 2 medlemmer være henholdsvis privat og offentlig ansatte advokater og 2 medlemmer blot være myndige svenske statsborgere. De 2 sidstnævnte udnævnes efter indstilling af landstingene (amtsrådene). Rekurs kan ske til domstolsverket.

Underudvalget finder, at både hensynet til betjeningen af borgerne og til sagernes belysning taler for, at fri processagerne fortsat i 1. instans forberedes og afgøres på decentralt plan, og underudvalget har derfor på forhånd ment at måtte udelukke den mulighed at henlægge sagsområdet til en central myndighed.

Under hensyn til at stillingtagen til, om betingelserne for meddelelse af fri proces er opfyldt, klart kræver juridisk sagkundskab hos sagsbehandlerne, har underudvalget endvidere set bort fra muligheden af at henlægge disse sager til primærkommunerne, jfr. ovenfor under 2.1.2.1.

En decentral myndighed, som må antages at råde over medarbejdere, der har den fornødne sagkundskab, er amtskommunerne, jfr. ovenfor under 2.1.2.2. For at henlægge fri processagerne til disse myndigheder kunne endvidere anføres, at amtskommunerne har vigtige funktioner i socialsektoren, og at instituttet fri proces kan betragtes som en del af samfundets sociale sikkerhedsnet. Fri processagerne åbner imidlertid mulighed for et betydeligt skøn, som kun i begrænset omfang kan undergives justitsministeriets styring gennem udsendelse af generelle vejledninger. Det må da sik-

res, at justitsministeriet på anden måde får mulighed for at udøve sine instruktionsbeføjelser under en fremtidig ordning. Da udgifterne ved fri proces afholdes af justitsministeriets konto og nødvendigvis må blive det, hvis justitsministeriet selv skal kunne meddele fri proces, kan det formentlig anføres imod en ordning, hvorefter amtskommunen gøres kompetent til at meddele fri proces, at det vil være mindre hensigtsmæssigt at lade en kommunal myndighed træffe skønsmæssige afgørelser, der fuldt ud skal betales af staten.

Dette problem og det ovennævnte problem med hensyn til udøvelsen af justitsministeriets instruktionsbeføjelser kunne formentlig løses, hvis kompetencen i fri processagerne kunne henlægges direkte til den kommunale forvaltning - amtskommunens socialcenter - med rekurs til justitsministeriet uden om amtskommunens politiske ledelse, og der har i underudvalget været udtalt nogen sympati for en sådan løsning. Når underudvalget imidlertid ikke har fundet at kunne pege på denne løsning, skyldes det, at en sådan ordning må erkendes at være i modstrid med de principper, der hidtil er fulgt i den kommunale styrelseslovgivning, jfr. ovenfor under 2.

En anden mulighed, der har været drøftet i underudvalget vil være at henlægge kompetencen inden for den kommunale politiske ledelse til en enkelt person, i givet fald til amtsborgmesteren, fremfor til det kollegiale amtsråd. Også en sådan ordning vil imidlertid, jfr. ovenfor under 2 (om kommunerne) være mindre velstemmende med det kommunale styrelses system, hvortil kommer, at der som tidligere nævnt må lægges betydelig vægt på, at afgørelserne i disse sager træffes af en myndighed, hvis ansvarlige ledelse har juridisk uddannelse. Man har endvidere drøftet muligheden for at overføre fri processagerne til domstolene, men det er underudvalgets opfattelse, at der må lægges så afgørende vægt på de indvendinger, som er anført i forbindelse med tidligere overvejelser om dette spørgsmål, at man ikke har ment at kunne gå ind for en sådan ordning.

De indvendinger, der kan anføres imod en kompetenceomlægning, hvorved de almindelige domstole bliver tillagt kompetencer i fri processagerne, vil dog nok - alt efter "familierettens" fremtidige struktur og øvrige sagsområder tale med mindre vægt imod en overførsel af kompetencen til "familieretten".

Som følge af de forskellige betænkeligheder, der knytter sig

til overførelse af fri processagerne enten til amtskommunen eller de eksisterende domstole, har den overvejende interesse i underudvalget koncentreret sig om muligheden for at henlægge sagerne til politiet. Både kravet om sagkundskab og decentral placering og placering i forhold til justitsministeriet, vil være tilgodeset ved en sådan ordning. Som anført ovenfor under 2.1.1.2. har justitsministeriets hidtidige bestræbelser dog gået i retning af at fritage politiet mest muligt for ikke politimæssige opgaver, og dette har som nævnt for fri processagernes vedkommende vist sig ved, at statsamterne og overpræsidiets er instrueret om i videst muligt omfang at indskrænke brugen af politirapporter i fri processagerne. En omlægning af kompetencen i fri processagerne fra statsamterne/overpræsidiets til politiet ville derefter betegne en kursændring i forhold til de hidtidige bestræbelser, der alene ville være begrundet deri, at en kompetent myndighed skal findes med henblik på statsamternes eventuelle nedlæggelse.

Ved en gennemgang af de myndigheder, der kan komme i betragtning, er underudvalget da standset ved politiet. Underudvalget kan tiltræde de hidtidige bestræbelser i retning af at fritage politiet for opgaver af ikke-politimæssig karakter, og man forudsætter, at en overførelse af kompetencen i fri processagerne til politiet ikke vil medføre en udvidet inddragelse af politistyrken i sagernes behandling, f.eks. i form af rapportoptagelse. Under forudsætning af, at alene politiets jurister og kontorpersonale bliver inddraget i behandlingen af fri processagerne under en fremtidig ordning, har underudvalget blandt de eksisterende myndigheder, som kunne tænkes at overtage fri processagerne, fundet det mest nærliggende at pege på politiet.

Det må i denne forbindelse fremhæves, at den hidtidige indskrænkning af politiets arbejdsområde i nogen grad må ses i sammenhæng med, at arbejdet har kunnet overtages af statsamterne og overpræsidiets, og at det derfor, såfremt disse myndigheder nedlægges, må forudses, at politiet måske ikke i fremtiden i samme grad som hidtil vil kunne aflastes for arbejdsområder.

Med hensyn til adgangen til rekurs forudsættes de gældende regler bevaret.

I anden række kan der som nævnt ovenfor peges på den mulighed at lade "familieretten" overtage opgaverne. Som nævnt ovenfor må en sådan løsning dog ganske afhænge af, hvilken opbygning den-

ne myndighed får. Særligt bemærkes, at det, hvis "familieretten" organiseres som en selvstændig 1. instans domstol, kan forekomme mindre heldigt at lade "familieretten" tage stilling til spørgsmål om fri proces ved en sideordnet ret.

Underudvalget har ikke ment at kunne gå ind for indførelse af andre af de nyordninger - herunder den i Sverige gældende ordning - som er nævnt ovenfor.

3.2.2. Husdyrvoldgift.

a. Beføjelserne efter lov nr. 94 af 17. marts 1939 rced senere ændring om voldgift i tvistigheder angående handel med husdyr er følgende:

Anketilladelse til overvoldgiftsretten.

Ifølge lovens § 7 kan overøvrigheden under særlige omstændigheder efter samråd med en af amtsrådet - i København og på Frederiksberg kommunalbestyrelsen - dertil udpeget mand, der har praktisk kendskab til handel med husdyr, tillade, at en tvistighed indbringes til fornyet foretagelse for en voldgiftsret.

Beskikkelse af medlemmer i overvoldgiftsretten.

Ifølge lovens § 7, stk. 2, beskikker amtmanden på egen hånd de 4 sagkyndige medlemmer i overvoldgiftsretten og indstiller over for justitsministeriet, hvem der skal være formand og stedfortræder for denne.

Fri proces i husdyrvoldgiftssager.

Ifølge lovens § 10 meddeler overøvrigheden fri proces efter almindelige regler, jfr. ovenfor 3.2.1.

b. Der blev i undersøgelsesperioden 1973/74 behandlet 36 sager om husdyrvoldgift.

c. Anketilladelserne bør efter underudvalgets opfattelse behandles af samme myndighed, som behandler anketilladelser i almindelige civile sager, d.v.s. justitsministeren med sagkyndig bistand som efter de gældende regler.

Endvidere finder underudvalget, at kompetencen til at beskikke sagkyndige medlemmer af overvoldgiftsretten bør henlægges til den myndighed, som beskikker medlemmerne af voldgiftsretten, d.v.s. amtsrådet efter indstilling fra kommunalbestyrelserne, i København og på Frederiksberg kommunalbestyrelsen, jfr. lovens § 2.

For så vidt angår fri proces henvises til redegørelsen herom ovenfor under 3.2.1.

3.2.3. Landboauktioner.

a. Ifølge midlertidig lov nr. 246 af 9. maj 1917 om landboforeningers og husmandsforeningers auktioner m.m., som ændret ved lov nr. 80 af 4. marts 1949 skal amtmanden dels godkende stedet, hvor auktionen skal afholdes, jfr. lovens § 1, stk. 3, dels autorisere den protokol, som på sædvanlig måde skal føres over auktionen, jfr. lovens § 2, stk. 1.

b. Der foreligger ikke statistiske oplysninger om sagsantallet.

c. Underudvalget finder, at de nævnte beføjelser mest hensigtsmæssigt kan henlægges til justitsministeriet, eller til den justitsministeriet bemyndiger hertil.

3.2.4. Proklamabevillinger.

a. Overøvrigheden udfærdiger proklamabevillinger, jfr. forordning af 23. januar 1827.

b. Det samlede sagsantal i undersøgelsesperioden 1973/74 var

c. Udvalget foreslår disse sager henlagt til justitsministeriet.

3.3. Sager vedrørende politiet.

a. Ifølge § 1 i forordning af 11. november 1791 beskikker og afskediger amtmanden sognefogeder.

b. Der er i dag kun 15 sognefogedstillinger tilbage. Disse stillinger agtes indtil videre opretholdt.

c. Underudvalget foreslår opgaven henlagt til politimesteren.

3.4. Andre sager.

3.4.1. Farlighedsdekreter, jfr. lov nr. 118 af 13. april 1938 med senere ændring om sindssyge personers hospitalsophold.

a. Efter lovens § 10 skal overøvrigheden over for sindssyge personer, hvis sygdom ifølge lægeerklæring rummer fare for retssikkerheden, for så vidt det skønnes fornødent, træffe passende sikkerhedsforanstaltninger, eventuelt ved anbringelse på dertil bestemt hospital eller anstalt. Foranstaltningerne kan kun ophæves eller forandres af overøvrigheden.

Der er om spørgsmålet udfærdiget justitsministeriets cirkulære nr. 28 af 25. februar 1958.

I praksis afsiges de fleste farlighedsdekreter af justits-

ministeriet, der forinden indhenter udtalelse fra sundhedsstyrelsen og retslægerådet.

b. Der var i undersøgelsesperioden 1973/74 i alt 4 sager.

c. Underudvalget foreslår disse sager henlagt til justitsministeriet.

3.4.2. Strandingsloven (lov nr. 103 af 10. april 1895 med senere ændringer).

a. Amtmanden har efter de nævnte love forskellige beføjelser i forbindelse med strandinger.

Efter 1895-loven (lov nr. 103 af 10. april 1895 med senere ændringer) drejer det sig om følgende:

§ 3: Amtmanden kan omgøre politimesterens afgørelse vedrørende størrelsen af betaling og erstatning til personer, som har ydet skibsbrudne husly m.v. eller i øvrigt stillet deres ejendom til rådighed i forbindelse med bjærgninger.

§ 8: I tilfælde af uenighed mellem politiet og den, der søger bjærgningsbistand, om bjærgningen, afgør politiet foreløbig sagen, der derefter skal forelægges amtmanden.

§ 11: Salg af bjærget skib eller gods, hvis ejer er ukendt, må som hovedregel kun ske ved auktion med billigelse af amtmanden, der også skal godkende auktionsbetingelserne.

§ 12: Spørgsmålet om, hvorvidt den, der påstår bjærget gods udleveret, er tilstrækkeligt legitimeret, afgøres af amtmanden, hvis afslag på udlevering kan prøves ved domstolene.

§ 13: Melder ingen ejer sig til bjærget gods, tilfalder det bjærgede efter fradrag af omkostninger og bjærgeløn forstrandsejeren. Omkostningernes fordeling mellem bjærgere og forstrandsejer afgøres af amtmanden.

§ 18: I visse tilfælde har strandfogeden krav på fuld bjærgelod, selvom bjærgningen sker under politiets ledelse. Dog skal der i lønnen fradrages et rimeligt vederlag til de af politiet antagne medhjælpere. I tilfælde af tvist om dette vederlags størrelse, fastsætter amtmanden vederlaget.

Efter 1909-loven (lov nr. 85 af 30. april 1909 med senere ændringer).

§ 10: Den, der ønsker at bjærge ladningsgenstanden på havbunden, der er fjernede fra det skib, hvortil de har hørt, skal foretage anmeldelse til amtmanden, som kan meddele eneret til bjærgningen for indtil 1 år.

b. Det samlede sagsantal var i undersøgelsesperioden 1973/74 135.

c. Da politiet efter de nævnte love har langt de fleste opgaver i øvrigt vedrørende strandingssager, og da det næppe vil betyde en mærkbar forøgelse af politiets arbejdsbyrde at skulle overtage amtmandens opgaver i henhold til strandingsloven foreslår underudvalget opgaverne henlagt til politiet.

3.4.3. Stiftelser, klostre og hospitaler.

a. Ifølge fundatsbestemmelser er stiftamtmanden medlem af direktionen for stiftelser, klostre og hospitaler. Stifteisernes formål er som regel at give værdige og trængende personer bolig under betryggende forhold. Stifteiserne ledes af en forstander, en inspektion og en direktion under justitsministeriets tilsyn.

Forstanderen udnævnes af justitsministeriet efter indstilling fra inspektionen og direktionen. Forstanderen leder stiftelsens daglige drift, såsom drage omsorg for beboerne, bygninger, inventar m.v., føre tilsyn med personalet, bestyre stiftelsens aktiver, modtage dens indtægter og afholde dens udgifter, samt hvert år aflægge regnskab til inspektionen.

Inspektionen består af borgmesteren og politimesteren og en præst. Politimesteren fører inspektionens korrespondance. Inspektionen skal rette sig efter direktionens forskrifter og føre tilsyn med forstanderen, særligt med dennes økonomiske forvaltning og årlige regnskaber. Inspektionen skal med mellemrum foretage besigtigelse af stiftelsen.

Direktionen består af stiftamtmanden og biskoppen. Direktionen påser, at inspektionen opfylder sine forpligtelser. Direktionen bestemmer, hvem der kan optages i stiftelsen og træffer en række beslutninger vedrørende beboernes forhold. Herudover har direktionen det økonomiske tilsyn, og der kan ikke disponeres over stiftelsens ejendele uden direktionens godkendelse. Direktionen sørger for revisionen af årsregnskabet, deciderer det og indsender det med sine eventuelle bemærkninger til justitsministeriet.

Justitsministeriet har det øverste tilsyn. En række væsentlige økonomiske dispositioner skal af direktionen forelægges justitsministeriet til godkendelse, justitsministeriet modtager årligt regnskabet til gennemsyn og fundatsændringer sker gennem justitsministeriet, jfr. herved arvelovens § 69.

b. Der findes ca. 25 stiftelser og klostre under justitsministeriets tilsyn.

c. Underudvalget foreslår, at direktionens beføjelser eventuelt henlægges til inspektionen, eventuelt tillige således, at biskoppen tilknyttes inspektionen i stedet for præsten.

S T A T I S T I K

I. For at belyse omfanget af statsamternes og overpræsidiets arbejdsopgaver under justitsministeriet har underudvalget indhentet en række statistiske oplysninger for perioden 1. april 1973 ~ 31. marts 1974. Materialet belyser det samlede antal færdigekspererede sager i den nævnte periode for hver sagsgruppe fordelt på statsamter, kommuner og rets- og politikredse.

Endvidere er fra justitsministeriet i begrænset omfang indhentet oplysninger om antallet af rekurssager.

I vedlagte bilag 1-9 er i tilknytning til underudvalgets rapport til hovedudvalget foretaget et uddrag af det foreliggende materiale.

Bilag 1 viser sagsantallet for stort set alle arbejdsopgaverne opstillet gruppevis i overensstemmelse med statsamternes journalplan og fordelt på statsamter og overpræsidiets.

Bilag 2 viser - med undtagelse af ægteskabstilladelserne, som formentlig i fremtiden bør henlægges til kommunerne og ikke til domstolene - de sager, der henhører under ægteskabsudvalgets kommissorium, samt de dermed nært beslægtede sager vedrørende børnebidrag og forældremyndighed, jfr. underudvalgets rapport under 1.2.3.

Bilag 2 a viser på grundlag af en i justitsministeriet ført statistik for kalenderåret 1972 antallet af rekurssager inden for de væsentligste af de i bilag 2 nævnte sagsgrupper. Oversigten kan betragtes som vejledende for, hvor stor en belastning rekurs-sagerne vil være for de 2 landsretter, dersom "familierettens" afgørelser skal kunne appelleres dertil.

Bilag.3 viser sagerne om fritagelse for at opgive barnefaders navn fordelt på statsamter.

Bilag 4 viser sagerne om inddrivelse og afsoning af bidrag fordelt på statsamter. Disse tal er behæftet med en vis usikkerhed, idet der i statsamterne har været divergerende opfattelse af, hvornår en sådan sag må betragtes som færdigekspereret.

Bilag 5 viser pupilsagerne og sagerne om båndlæggelse og eksekutorbevillinger fordelt på henholdsvis statsamter og underretskredse. Antallet af rekurssager inden for pupilsagerne er ca. 60 årligt.

Bilag 6 viser adoptionssagerne fordelt på henholdsvis amter og underretskredse. Underretskredsene er angivet med det nummer, hvormed de er anført i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 31 af 2h. januar 1973.

Bilag 7 viser navnesagerne fordelt på statsamter. Justitsministeriet behandler årligt ca. 1.500 navnesager, hvoraf 600 sager vedrører nye navne.

Bilag 8 viser strandingssagerne fordelt på statsamter.

Bilag 9 viser fri processagerne (ekskl. ægteskabssagerne) fordelt på henholdsvis statsamter og underretskredse.

II. For at belyse personale- og udgiftsforbruget har underudvalget endvidere indhentet oplysninger fra statsamterne om, hvor stor en del af personalets tid/lønning og hvor stor en andel af kontorholdsudgiften, der skønsmæssigt må antages at vedrøre behandlingen af henholdsvis ægteskabssagerne i vid forstand - d.v.s. de sager, som henhører under ægteskabsudvalgets kommissorium og de dermed nært beslægtede sager -, fri processagerne (ekskl. ægteskabssagerne) og pupilsagerne. Resultatet af denne undersøgelse fremgår af bilagene 10, 11 og 12.

Sagsart	Amt	Københavns over- præsidium	København	Fredrikseborg	Roskilde	Vestsjælland	Storstrøm	Bornholm	Fyn	Sønderyjælland	Ribe	Vejle	Ringkøbing	Århus	Viborg	Nordjylland	I alt
Rets- og politi- væsen		731	393	293	104	140	108	64	428	219	225	366	251	736	215	188	4.461
Fri proces 102																	
Sikkerhedsfor- anstaltninger																	
over for far- lige personer																	
103		1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Proklamabevil- linger 105		4	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	6
Husdyrvoldgift 14		0	0	1	0	1	1	0	0	0	4	0	5	3	12	5	36
Politivedtægter og dispensatio- ner herfra 160		0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	10	13

Amt	Københavns over- præsidium	København	Fredrikksborg	Roskilde	Vestsjælland	Storstrøm	Bornholm	Ryn	Sønderyjlland	Ribe	Vejle	Ringkøbing	Arhus	Viborg	Nordjylland	I alt
Sagsart																
Person-, familie- og arveret																
Navnændringer	1652	1812	723	387	425	337	60	865	316	300	636	381	1120	279	652	9945
Tilladelser til ægteskab trods ung alder 320	153	128	34	17	37	25	6	86	26	32	40	49	61	19	52	765
Godkendelse af ægtepagter 323	194	396	151	60	70	69	10	170	81	53	112	46	225	64	122	1823
Tilladelser til ægteskab uanset forældres eller værgers nægtel- se 324	13	7	1	0	2	0	0	6	0	0	3	1	21	0	3	61
Andre sager 329																
Afgørelser efter retsvirkningslo- vens																
§ 7	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	3
§ 12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
§ 13	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	4	0	1	8
§ 20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt	0	0	0	0	3	0	0	0	2	0	0	0	4	1	1	11

Amt	Københavns overpræs- sidium	København	Frederiksborg	Roskilde	Vestsjælland	Storstrøm	Bornholm	Fyn	Sønderjylland	Ribe	Vejle	Ringkøbing	Aarhus	Viborg	Nordjylland	I alt
Sagsart																
Fastsættelse af bidrag under ægteskab m.v.																
Ægteskabs opløsning 33																
Separations- og skilsmissebevillinger	4594	5035	1498	745	789	814	151	1814	671	672	1241	750	2632	482	1323	23211
Antal afholdte mægling og vilkårsforhandlinger	6590	5930	1569	841	969	895	230	2272	919	876	1606	1271	3104	689	1797	29558
Forældremyndighed, afgørelser efter myndighedslovens																
§ 22, stk. 2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
§ 23	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
§ 24	8	20	2	1	0	0	1	5	1	21	2	5	4	0	0	70
§ 26	18	15	4	2	1	15	0	3	1	3	3	1	10	3	10	89
§ 28	11	1	6	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	22
§ 30	139	133	26	6	16	0	2	21	19	14	22	4	51	4	15	472
§ 31	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
§ 32	0	0	0	5	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	8
I alt	176	169	38	14	17	15	3	30	24	38	28	12	68	7	25	664

Sagsart	Amt	Københavns over- præsidium	København	Frederiksborg	Roskilde	Vestsjælland	Storstrøm	Bornholm	Fyn	Sønderjylland	Hibe	Vejle	Ringkøbing	Århus	Viborg	Nordjylland	I alt
Samkvæmsret	468	597	153	112	88	70	36	262	142	119	261	126	302	95	118	2949	
Ægtefællesbidrag	2024	2640	606	395	268	215	52	629	297	461	522	391	848	212	382	9942	
Børnebidrag	3277	4405	714	769	750	417	79	1367	706	700	1042	580	1880	411	1308	18405	
Fri proces i ægteskabsager	647	761	227	80	224	113	49	281	178	178	234	184	511	111	297	4075	
Bidragssager uden for ægte- skab 34																	
a) Bidragssa- ger uden for ægteskab	1309	762	331	173	234	169	62	560	168	223	373	206	691	176	472	5909	
b) Fritagelse for at oplyse om barnets fader	48	26	13	7	15	1	4	33	14	13	14	10	15	6	8	227	
I alt	1357	788	344	180	249	170	66	593	182	236	387	216	706	182	480	6136	
Pupilsager 35																	
Frigivelse af midler i over- formynderiet	204	202	57	52	60	65	9	122	46	56	65	47	170	57	113	1325	
Udenretlige forlig	14	12	9	8	14	2	0	23	6	8	13	43	19	12	22	205	
Tilladelser til køb og salg af fast ejendom	52	119	48	13	29	15	14	37	12	12	24	28	81	9	65	558	
Andre pupilsager	115	95	20	9	25	15	7	103	20	29	31	25	59	27	11	591	
Pupilsager i alt	385	428	134	82	128	97	30	285	84	105	133	143	329	105	211	2679	

Sagsart	Amt	Københavns over- presidium	København	Frederiksborg	Roskilde	Vestsjælland	Storstrøm	Bornholm	Ryn	Sønderjylland	Ribe	Vejle	Ringkøbing	Århus	Viborg	Nordjylland	I alt
Adoptioner 36		234	257	164	80	82	75	24	207	76	79	110	63	201	70	162	1884
Eksekutorbevil- linger 37		244	308	50	15	24	58	9	57	30	9	38	15	63	12	22	954
Båndlæggelser 37		118	138	37	0	7	5	0	3	0	1	8	0	0	0	2	319
37-sager i alt		362	446	87	15	31	63	9	60	30	10	46	15	63	12	24	1273

Inddrivelse og
afsoning af
bidrag
Indlandet 380
Udlandet 381
Strandings-
loven 64

7014	25	35	22	16	22	302	234	107	185	36	306	60	0	2120
Indlandet 380	225	545												
Udlandet 381														
Strandings-	0	0	6	7	9	6	1	10	0	8	20	7	37	3
loven 64														21
														135

Amt	Over- Københavns amt													
	præs.	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	i alt
Retskreds nr.														
Godkendelse af ægtepagter	194	65	93	83	27	36	13	16	20	14	18	11	396	
Afholdte møg- lings- og vil- kårsforhandl.	6590	811	485	606	597	833	353	345	547	453	475	425	5930	
Afg. om foræl- dremynd. og sæmkræmsret	644	95	52	70	80	99	34	44	74	73	80	65	766	
Afg. om ægte- fællebidrag	2024	370	291	343	239	360	133	155	201	155	200	193	2640	
Afg. om børne- bidrag	4586	644	355	532	488	792	297	303	501	387	469	399	5167	
Afg. om fri proces i ægte- skabsager	647	104	42	69	72	104	63	44	64	69	59	71	761	
Ægteskabsager i alt														15660
														14685

Amt	Frederiksborg amt					Roskilde amt				
	Retskreds nr.	13.	14.	15.	16.	17.	i alt	18.	19.	20. i alt
Godkendelse af ægtepagter	34	49	38	8	22	151	12	37	11	60
Afholdte mæg- lings- og vil- kårsforhandl.	480	283	406	105	295	1569	268	336	237	841
Afg. om foræl- dremynd. og sankvemsret	59	30	49	13	40	191	40	48	38	126
Afg. om ægte- fællebidrag	179	99	171	60	97	606	119	178	98	395
Afg. om børne- bidrag	325	135	259	106	220	1045	264	394	284	942
Afg. om fri proces i ægte- skabssager	78	27	50	22	50	227	24	28	28	80
Ægteskabssager i alt						3789				2444

[illegible]

Amt	Bornh. amt	Fyns amt	34.	35.	36.	37.	38.	39.	40.	41.	42.	i alt	Sønderjyllands amt	43.	44.	45.	46.	47.	48.	i alt
Retskreds nr.	34.	35.	36.	37.	38.	39.	40.	41.	42.	43.	44.	45.	46.	47.	48.	49.	50.	51.	52.	53.
Godkendelse af ægtepagter	10	88	21	21	5	7	8	7	13	170	31	3	14	5	17	11	81			
Afholdte mæg- lings- og vil- kårsforhandl.	230	1501	177	204	78	64	71	72	105	2272	210	31	169	64	334	111	919			
Afg. om foræl- dremynd. og samkvemsret	39	198	21	13	10	11	9	8	22	292	32	6	46	3	54	25	166			
Afg. om ægte- fællebidrag	52	420	33	54	20	22	27	17	36	629	52	6	61	28	118	32	297			
Afg. om børne- bidrag	141	1263	146	154	62	75	57	70	100	1927	197	32	168	71	296	110	874			
Afg. om fri proces i ægte- skabsager	49	174	18	26	14	12	6	16	15	281	31	8	33	14	55	37	178			
Ægteskabsager i alt	521										5571						2515			

Amt	Ribe amt	Vejle amt	Ringkøbing amt
Retskreds nr.	49. 50. 51. 52. 53. i alt	53. 54. 55. 56. 57. 58. i alt	59. 60. 61. 62. 63. 64. i alt
Godkendelse af ægtepagter	9 2 31 7 4 53	3 22 20 17 41	9 112 27 4 2 5 6 2 46
Afholdte mæglings- og vilkårsforhandl.	98 75 521 126 56 876	25 360 382 361 432	46 1606 668 102 69 238 130 64 1271
Afg. om forel-dremynd. og samkvensret	23 7 99 15 13 157	4 50 73 79 70 13	289 83 7 7 23 13 5 138
Afg. om ægtefællebidrag	31 24 319 60 27 461	6 98 108 130 157 23	522 220 29 32 57 27 26 391
Afg. om børnebidrag	79 87 583 111 63 923	35 298 311 314 409 48	1415 405 55 60 133 72 61 786
Afg. om fri proces i ægteskabssager	13 22 109 12 22 178	1 56 57 56 54 10	234 98 17 14 20 27 8 184
Ægteskabssager i alt	2648	4178	2816

Amt	Århus amt										Viborg amt									
Retskreds nr.	65.	66.	67.	68.	69.	70.	i alt	71.	72.	73.	74.	75.	80.	i alt						
Godkendelse af ægtepagter	128	18	21	16	39	3	225	20	3	15	7	15	4	64						
Afholdte mæg- lings- og vil- kårsforhandl.	1911	150	298	158	558	29	3104	254	88	185	54	99	9	689						
Afg. om foræl- dremynd. og samkvensret	215	21	48	21	62	3	370	46	12	24	9	9	2	102						
Afg. om ægte fællebidrag	504	49	125	41	128	1	848	81	33	53	7	33	5	212						
Afg. om børne- bidrag	1584	116	246	133	452	40	2571	208	94	146	45	78	16	587						
Afg. om fri proces i ægte- skabssager	283	27	57	44	95	5	511	39	15	36	7	13	1	111						
Ægteskabssager i alt							7629							1765						

Amt	Nordjyllands amt												Hele landet
Retskreds nr.	76.	77.	78.	79.	80.	81.	82.	83.	84.	i alt			
Godkendelse af ægtepagter	5	9	59	6	2	4	17	17	3	122			1823
Afholdte mæglings- og vilkårsforhandl.	67	61	978	56	62	64	229	222	58	1797			29558
Afg. om forældremynd. og samkvemsret	8	3	67	5	6	5	22	21	6	143			3613
Afg. om ægtefællebidrag	8	6	212	10	10	13	67	45	11	382			9942
Afg. om børnebidrag	73	70	912	66	79	69	223	226	62	1780			24314
Afg. om fri proces i ægteskabssager	11	4	162	10	16	11	40	33	10	297			4075
Ægteskabssager i alt										4521			73325

Rubrikken "afholdte mæglings- og vilkårsforhandlinger" omfatter både sager, i hvilke der er udfærdiget bevilling, og sager hvor dette ikke er tilfældet. På landsbasis er antallet af sager af sidstnævnte kategori 6347.

Bilag 2 a.

	Østre landsret	Vestre landsret	I alt
Klager over afgørelser angående samkvemsret (såvel i som uden for ægteskab)	164	100	264
Klager over afgørelser angående ægtefællebidrag	487	215	702
Klager over afgørelser angående <u>børnebidrag</u>	<u>277</u>	<u>95</u>	<u>372</u>
I alt	928	410	1338

Bilag 3 og 4.

Amt:	Sagsart: Fritagelse for at oplyse om barnets fader	Inddrivelse og afsoning af bi- drag		
		Indland	Udland	I alt
Københavns overpræsidium	48	7014	225	7239
København	26		545	
Frederiksborg	13		25	
Roskilde	7		35	
Vestsjælland	15		22	
Storstrøm	1		16	
Bornholm	4		22	
Fyn	33		302	
Sønderjylland	14		234	
Ribe	13		107	
Vejle	14		185	
Ringkøbing	10		36	
Århus	15		306	
Viborg	6		60	
Nordjylland	8		0	
I alt	227		2120	

Bilag 5.

Amt	Over- Københavns amt	Frederiksborg amt																			
Retskreds nr.	præs.	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	i alt	13.	14.	15.	16.	17.	i alt	
Eksekutorbe- villinger og båndlæggelser	244 118	150	149	70	21	11	10	7	8	2	6	12	308	21	27	15	7	17	50	37	
Pupilsager	385	53	61	70	59	47	18	31	29	11	16	33	428	28	36	33	7	30	134		
I alt	747	874																		221	
Amt	Roskilde amt	Vestsjællands amt																		Storstrøms amt	
Retskreds nr.	18.	19.	20.	i alt	21.	22.	23.	24.	25.	26.	27.	i alt	28.	29.	30.	31.	32.	33.	i alt		
Eksekutorbe- villinger og båndlæggelser	5	6	4	15	4	8	0	6	4	2	7	24	3	9	4	20	5	22	58	5	
Pupilsager	27	38	17	82	18	33	17	26	12	12	10	128	6	18	16	27	20	10	97		
I alt	97				159														160		
Amt	Bornholms Fyns amt	Sønderjyllands amt																			
Retskreds nr.	amt 34.	35.	36.	37.	38.	39.	40.	41.	42.	i alt	43.	44.	45.	46.	47.	48.	i alt				
Eksekutorbe- villinger og båndlæggelser	9	35	1	8	2	3	2	3	6	57	6	3	8	3	7	3	30	0	84		
Pupilsager	30	150	24	23	9	8	29	16	26	285	17	9	13	14	15	16					
I alt	39	345																	114		
Amt	Ribe amt	Vejle amt																		Ringkøbing amt	fortsættes
Retskreds nr.	49.	50.	51.	52.	53.	i alt	53.	54.	55.	56.	57.	58.	i alt	59.	60.	61.	62.	63.			
Eksekutorbe- villinger og båndlæggelser	1	1	6	1	1	9	1	6	7	16	16	0	38	3	2	4	5	1			
Pupilsager	23	11	51	13	7	105	1	18	34	44	29	7	133	62	25	10	14	18			
I alt	115																		179		

Amt	Over-	Københavns amt																Frederiksborg amt															
Retskreds nr.	præs.	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	i alt	13.	14.	15.	16.	17.	i alt													
Adoptioner	234	25	20	24	20	42	14	14	31	21	24	22	257	30	32	43	20	39	164														
Amt	Roskilde amt	Vestsjællands amt																Storstrøms amt															
Retskreds nr.	18.	19.	20.	i alt	21.	22.	23.	24.	25.	26.	27.	i alt	28.	29.	30.	31.	32.	33.	i alt														
Adoptioner	15	47	18	80	11	12	10	14	8	9	18	82	6	24	11	16	4	9	75														
Amt	Bornh.	Fyns amt																Sønderjyllands amt															
Retskreds nr.	amt 34.	35.	36.	37.	38.	39.	40.	41.	42.	i alt	43.	44.	45.	46.	47.	48.	i alt																
Adoptioner	24	124	16	18	6	5	14	3	21	207	18	9	5	9	21	14	76																
Amt	Ribe amt	Vejle amt																Ringkøbing amt															
Retskreds nr.	49.	50.	51.	52.	53.	i alt	53.	54.	55.	56.	57.	58.	i alt	59.	60.	61.	62.	63.															
Adoptioner	10	16	39	11	3	79	3	20	28	27	26	6	110	27	8	6	6	7															
Amt	Ringk.	Århus amt																Viborg amt															
Retskreds nr.	forts.	64.	i alt	65.	66.	67.	68.	69.	70.	i alt	71.	72.	73.	74.	75.	80.	i alt																
Adoptioner	9	63	107	22	28	17	18	9	201	16	11	17	7	18	1	70																	
Amt	Nordjyllands amt	Hele																															
Retskreds nr.	76.	77.	78.	79.	80.	81.	82.	83.	84.	i alt	landet																						
Adoptioner	13	5	69	6	6	9	23	23	8	162	1884																						

Amt	Sagsart: Strandingsloven	Navneændringer
Københavns overpræsidium	0	1652
København	0	1812
Frederiksborg	6	723
Roskilde	7	387
Vestsjælland	9	425
Storstrøm	6	337
Bornholm	1	60
Fyn	10	865
Sønderjylland	0	316
Ribe	8	300
Vejle	20	636
Ringkøbing	7	381
Århus	37	1120
Viborg	3	279
Nordjylland	21	652
I alt	135	9945

Amt		Over- Københavns amt															Frederiksborg amt														
Retskreds nr.		1.		2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	i alt		13.	14.	15.	16.	17.	i alt									
Fri proces, ægteskabs- sager undta- get		731	74	41	33	32	37	18	23	55	24	30	26	393	40	45	71	34	103	293											
Amt		Roskilde amt															Storstrøms amt														
Retskreds nr.		18.	19.	20.	i alt		21.	22.	23.	24.	25.	26.	27.	i alt		28.	29.	30.	31.	32.	33.	i alt									
Fri proces, ægteskabs- sager undta- get		31	48	25	104	11	35	19	22	19	9	25	140	9	27	10	33	19	10	108											
Amt		Bornh. Fyns amt															Sønderjyllands amt														
Retskreds nr.		amt.	34.	35.	36.	37.	38.	39.	40.	41.	42.	i alt		43.	44.	45.	46.	47.	48.	i alt											
Fri proces, ægteskabs- sager undta- get		64	225	39	56	9	14	25	23	37	428	54	15	35	16	56	49	219													
Amt		Ribe amt															Vejle amt														
Retskreds nr.		49.	50.	51.	52.	53.	i alt		54.	55.	56.	57.	58.	i alt		59.	60.	61.	62.	63.	64.	i alt									
Fri proces, ægteskabs- sager undta- get		37	39	98	27	24	225	5	59	88	83	116	15	366	89	42	27	36	41	16	251										

Amt		Århus amt		Viborg amt	
Retskreds nr.	65. 66. 67. 68. 69. 70. i alt	71. 72. 73. 74. 75. 80. i alt			
Fri proces, ægteskabs-					
sager undtaget	415 53 100 55 100 13 736	80 41 43 19 27 5	215		
Amt		Nordjyllands amt		Hele	
Retskreds nr.	76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. i alt	landet			
Fri proces, ægteskabs-					
sager undtaget	12 10 85 10 12 14 18 24 3 188	4461			

Afteskabsager.

		Akademisk personale			Kontorpersonale					
		Amtmand/lønudg.		Kontorch./lønudg.	Fuldm./lønudg.	Sagsbeh./lønudg.	Skrivedame/lønudg.	Journaldame/lønudg.		
		0	1,1	143.000	7,5	750.000	6	292.500	6	140.000
København	35/100	68.426	60/100	75.360	3	309.350	2	93.800	2	81.450
Frederiksborg	3/10	54.255	2/5	54.968	2	150.420	1/3	14.703	2	66.165
Roskilde	9/42	38.142	3/5	75.000	3	273.195	1/20	1.978	2	63.312
Vestsjælland	2/7	50.500	4/7	71.600	4	378.000	1/2	22.600	3	33.900
Storstrøm	1/10	17.600	0		3/4	70.000	3/10 x)	14.400	3/4	8.000
Bornholm	1/6	29.666	1	125.148	4	332.296	3	126.738	3	84.492
Fyn	1/3	59.400	1/10	12.522	3	250.950	1/10	4.386	2	43.860
Sønderjylland	0,167	29.481	0,534	66.544	1,67	158.262	0,668	29.561	1,736	41.386
Ribe	3/10	53.000	3/5	75.700	4	432.000	3/4	34.300	3	76.200
Vejle	1/4	44.105	1/2	63.640	3	317.580	1	68.180	3	42.900
Ringkøbing	0		1	2/15	5	126.707	5	100.653	4	115.033
Århus	7/20	61.800	7/30	28.200	3	410.560	2	207.059	2	49.200
Viborg	1/4	44.150	1/2	66.550	5	266.400	1	51.250	1	83.750
Nordjylland	3	550.525	7	4/5	50	4.618.763	18	855.049	40	929.648
I alt ca.										

Andel af kontorholdsudgifter.

København	170.000
Frederiksborg	60.000
Roskilde	45.000
Vestsjælland	63.250
Storstrøm	77.600
Bornholm	37.000
Fyn	85.728
Sønderjylland	64.095
Ribe	34.993
Vejle	67.000
Ringkøbing	62.408
Århus	91.624
Viborg	55.600
Nordjylland	93.250
I alt ca.	1.007.548
	10.761.492
	=====

x) + stud.

Bilag 11.

Fri proces (bortset fra ægteskabsager).

	Akademisk personale				Kontorpersonale			
	Antmand/lønudg.	Kontorch./lønudg.	Fuldm./lønudg.	Sagsbeh./lønudg.	Skrivedame/lønudg.	Journaldame/lønudg.		
København	0	0,1	13.000	1	100.000	0	0,5	24.000
Frederiksborg	1/20	9.775	6.280	2/5	41.244	1/5	1/5	9.380
Roskilde	1/60	3.014	1/30	1/4	18.802	0	1/30	1.470
Vestsjælland	1/84	2.119	1/20	1/4	21.015	0	1/8	5.219
Storstrøm	1/28	6.300	1/112	1/8	11.800	0	1/32	1.400
Bornholm	0			1/10	10.000	x)	800	14.000
Fyn	1/6	29.666	0	1/2	41.537	1/3	14.082	14.082
Sønderjylland	1/15	11.880	1/10	3/10	25.095	0	1/10	4.386
Ribe	0,011	1.967	0,036	0,111	10.561	0,045	1.973	5.129
Vejle	1/50	3.500	1/50	1/3	36.000	0	1/3	15.200
Ringkøbing	1/56	3.150	1/16	1/5	21.170	0	1/20	2.220
Århus	0			3/4	57.735	0	1/2	23.007
Viborg	1/10	17.600	1/15	1/3	29.600	0	3/4	30.700
Nordjylland	0			1/3	31.500	0	1/2	20.950
I alt ca.	1/2	88.971	1	123.071	5	456.059	3/5	26.235

Andel af kontorholdsudgifter

København	20.000
Frederiksborg	6.000
Roskilde	4.000
Vestsjælland	3.450
Storstrøm	1.800
Bornholm	4.800
Fyn	10.851
Sønderjylland	6.610
Ribe	2.335
Vejle	5.100
Ringkøbing	2.482
Århus	10.730
Viborg	10.700
Nordjylland	10.400
I alt ca.	99.258

1.046.403
=====

x) student.

KAPITEL 3.

R A P P O R T

FRA

UNDERUDVALGET VEDRØRENDE TILSYNET MED

KOMMUNERNE

1. Indledning.

1.1. Indledende bemærkninger .

Det bestemmes i grundlovens § 82, at kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov. Heri ligger, at kommunerne er selvstændige forvaltningsenheder, og det kommunale selvstyre vil ikke kunne ophæves ved almindelig lov. Med hensyn til, hvilke anliggender der skal høre under selvstyret, og hvorledes tilsynet nærmere skal udøves, står lovgivningsmagten imidlertid meget frit.

Overfor kommunerne har staten imidlertid ikke de midler til styring af deres virksomhed, der normalt følger af et over- og underordningsforhold. De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer står ikke i noget underordningsforhold til højere myndighed, og en kommunalbestyrelse som sådan står heller ikke i almindeligt underordningsforhold til højere myndighed. De statslige myndigheder kan kun på områder, hvor der findes hjemmel dertil, give en kommunalbestyrelse tjenestebefalinger. Der findes heller ikke nogen overordnet myndighed, som har en almindelig beføjelse til at ophæve eller omgøre en kommunalbestyrelses lovlige beslutninger eller handle i dens sted.

De virkemidler, der indgår i tilsynet med kommunerne, består dels i særlige beføjelser, der i henhold til speciallovgivningen er tillagt de enkelte fagministerier og lokale myndigheder, dels i de tilsyns- og approbationsbeføjelser, der i henhold til den kommunale styrelseslovgivning er tillagt de myndigheder, der udøver det almindelige tilsyn, indenrigsministeriet og tilsynsrådene. De sidstnævnte beføjelser, der omhandles i styrelsesloven, benævnes ofte det almindelige tilsyn med kommunalforvaltningen.

Nærværende redegørelse omfatter alene de beføjelser, der er hjemlet i den kommunale styrelseslovgivning som led i det administrative tilsyn med kommunerne. Disse beføjelser falder i to hovedgrupper. Beføjelser, der vedrører sanktionsmulighederne over for kommunerne i form af annullation, søgsmål og anvendelse af tvangsmidler, og som har til formål at sikre, at kommunerne hand-

1) Harder, Juristen 1970, s. 269 ff.

ler i overensstemmelse med de forskrifter af generel og konkret art, der indeholdes i lovgivningen eller udgår fra overordnede myndigheder (legalitetskontrollen), og beføjelser, der vedrører det kommunale styres funktionsdygtighed i økonomisk henseende (det økonomiske tilsyn). Grænsen mellem de to sæt beføjelser er i praksis ikke helt så fast som her angivet.

De førstnævnte beføjelser modsvarer de magtmidler, som statsmagten har for at sikre sig sine direktiver til borgerne adlydt. Fælles for disse beføjelser gælder, at de alene giver tilsynsmyndigheden adgang til at prøve lovligheden af en kommunalbestyrelses handlinger eller undladelser.

Ved anvendelsen af de beføjelser, der vedrører det økonomiske tilsyn, vil tilsynet i reglen være friere stillet, idet tilsynsmyndigheden både har ret og; pligt til at påse, om en given disposition kan anses for hensigtsmæssig.

Formålet med det økonomiske tilsyn har - som det allerede fandt udtryk i indledningen til købstadanordning af 1837 - været at sikre statsmagten en sådan indflydelse på den kommunale virksomhed, at den er i stand til at forhindre gennemførelsen af dispositioner, der er egnet til at skade kommunen selv, andre kommuner og samfundet som helhed.

Ved kommunestyrets oprettelse var hovedsynspunktet bag reglerne om det økonomiske tilsyn, at når staten tvang borgerne ind i et kommunalt - økonomisk fællesskab, måtte den også yde borgerne en vis garanti mod dette fællesskabs dispositioner. Dette synspunkt var bestemmende for de begrænsninger i kommunernes dispositionsfrihed på det økonomiske område, der først og fremmest blev tilvejebragt ved et krav om højere stadfæstelse af visse af kommunalbestyrelsens beslutninger (approbationsinstituttet). Synspunktet førte endvidere til, at hovedvægten i tilsynsudøvelsen først og fremmest var baseret på varetagelsen af hensynet til den enkelte kommunes økonomi.

Efterhånden som de kommunale dispositioner nåede et omfang, der vejer i den samlede samfundsøkonomi, skete der en forskydning i de synspunkter, der lægges til grund for udøvelsen af approbationsbeføjelserne, således at hovedvægten i nutiden lægges på at foretage sådanne korrektioner over for kommunernes dispositioner som bredere samfundshensyn nødvendiggør.

1.2. Tilsynet før kommunalreformen.

Spørgsmålet om, med hvilke midler man ville styre det organisatoriske system, hvori kommunerne skulle indgå sammen med de statsmyndigheder, der er ansvarlige for de forskellige opgaveområder, blev aktuelt, da der omkring midten af forrige århundrede etableredes en egentlig kommunal struktur. En lovgivning, der indeholdt bestemmelser om tilsynet gældende for alle kommunetyper, kom for sognekommunernes og amtskommunernes vedkommende ved lov om landkommunernes styrelse af 6. juli 1867 og for købstædernes vedkommende ved lov om købstadkommunernes styrelse af 26. maj 1868. Disse loves bestemmelser om tilsynet blev i det store og hele videreført i den senere lovgivning, lov om købstadkommunernes styrelse nr. 87 af 25. marts 1933 og lov om landkommunernes styrelse nr. 88 af samme dato, indtil de blev afløst af lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse. Den nævnte lovgivnings bestemmelser gælder ikke for Københavns kommune, der er undergivet indenrigsministeriets tilsyn, og for hvilken der i en række henseender gælder særlige bestemmelser. Reglerne om tilsynet med Københavns kommune er ikke nærmere behandlet i denne redegørelse.

Indtil ikrafttrædelsen den 1. april 1970 af den kommunale styrelseslov af 1968 har det almindelige tilsyn med kommunerne været udøvet for sognekommunernes vedkommende af amtsrådene og for amtskommuners og købstæders vedkommende af indenrigsministeriet. Ved udøvelsen af den almindelige tilsynsvirksomhed var amtsrådene uafhængige af ministeriet. Således skulle et amtsråds beslutninger kun i enkelte tilfælde godkendes af ministeriet for at få gyldighed over for sognerådene, og bortset fra enkelte nærmere fastsatte tilfælde kunne en af amtsrådet truffet skønsmæssig afgørelse ikke indbringes for ministeriet.

1.2.1. Det økonomiske tilsyn.

De beføjelser, der i medfør af de kommunale love af 1867 og 1868 og styrelseslovene af 1933 har været hjemlet tilsynsmyndigheden som led i det økonomiske tilsyn omfatter et vist tilsyn med kommunernes drift, og er i overvejende grad baseret på et krav om tilsynsmyndighedens stadfæstelse af en række dispositioner over formueforvaltningen. Dette må bl.a. ses på baggrund af, at kommunernes formue ved tilsynets etablering spillede en væsentlig rolle som finansieringskilde for kommunernes aktiviteter.

1.2.1.1. Overslag og regnskab.

Ifølge landkommunalloven af 1867, § 52, og købstadkommunalloven af 1868, § 19, skulle amtskommunernes og købstædernes overslag over indtægter og udgifter affattes efter et af indenrigsministeren foreskrevet skema. Disse bestemmelser, der blev videreført i de kommunale styrelseslove af 1933, stillede ikke krav om tilsynsmyndighedens godkendelse af overslaget, hvilket endog blev præciseret i købstadkommunalloven af 1933, hvor det i § 21 udtrykkeligt er bestemt, at højere stadfæstelse af købstædernes overslag i almindelighed ikke er fornødent. Tilsvarende antoges i praksis at gælde for amtskommunernes vedkommende.

Købstadkommunalloven af 1933, § 21, og landkommunalloven af samme år, § 28, stk. 1, indeholdt dog en bestemmelse, hvorefter tilsynsmyndighedens godkendelse skulle indhentes, såfremt overslagets vedtagelse ville medføre udskrivning af et skattebeløb, der oversteg visse beløbsmæssige grænser. Disse bestemmelser, der blev indføjet for i givet fald at kunne beskytte skatteyderne, fik som følge af udviklingen ingen større praktisk betydning.

Med hensyn til regnskabet fastsattes i landkommunalloven af 1867, § 55, og købstadkommunalloven af 1868, § 34, at det reviderede og påkendte regnskab af amtskommunen, respektive købstadkommunen skulle indsendes til indenrigsministeren inden for visse frister. Formålet hermed var dels at give indenrigsministeriet mulighed for at gennemse regnskabet med henblik på at konstatere eventuelle ulovligheder og dels at give ministeriet løbende orientering om amtskommunens/kommunens økonomiske situation. Også disse bestemmelser blev uændret videreført i lovene af 1933. Derimod er der ikke i lovene stillet krav om, at amtskommunernes og købstædernes regnskaber skulle decideres af indenrigsministeren.

For sognekommunernes vedkommende gjaldt som for købstadkommuner og amtskommuner, at kommunernes overslag over udgifter og indtægter skulle affattes efter et af amtsrådet foreskrevet skema, at det reviderede og påkendte regnskab skulle indsendes til amtsrådet inden for visse frister, og at amtsrådets samtykke var nødvendigt til udskrivning af skattebeløb, der oversteg visse beløbsmæssige grænser. Udover disse bestemmelser indeholdt landkommunalloven af 1867 og landkommunalloven af 1933 imidlertid bestemmelser, der gav amtsrådene mulighed for at føre kontrol med sognekommunernes økonomiske drift på en langt mere direkte måde end indenrigsministeriet over for købstæderne og amtskommunerne.

For det første er man i praksis gået ud fra, at landkommunalloven af 1933 indeholdt hjemmel for, at de sognekommunale over-
2)

slag som helhed skulle godkendes af amtsrådet.

Dernæst indeholdt landkommunalloven af 1867, § 28, stk. 2, og landkommunalloven af 1933, § 16, stk. 3, en næsten enslydende bestemmelse, hvorefter amtsrådet gennemgår sognekommunernes regnskaber og påkender de af sognekommunens revision eller af dets egen revision gjorde udsættelser. I denne forbindelse kan tillige nævnes, at amtsrådet ved landkommunalloven af 1933 fik adgang til når som helst at foranstalte eftersyn af sognekommunernes kasser, jfr. § 16, stk. 5.

Endvidere fik amtsrådet ved landkommunalloven af 1933 tillagt særlige beføjelser vedrørende budgettet. Således fik amtsrådet ved lovens § 14, stk. 4, ret til at give sognerådet pålæg om at foretage en nærmere fastsat forhøjelse af skatteligningen i kommunen til dækning af et opstået eller forventet driftsunderskud, og i henhold til samme lovbestemmelses stk. 5, kunne amtsrådet bestemme, at sognerådet i løbet af en af amtsrådet fastsat passende frist gennem skatteudskrivningen skulle oparbejde en efter amtsrådets opfattelse tilstrækkelig kassebeholdning.

Også med hensyn til budgettets udgiftsside var tilsynet med sognekommunerne strengere. Således kunne et sogneråd ikke uden amtsrådets samtykke påtage sig nogen vedvarende forpligtelse, som ikke påhvilede kommunen i henhold til lovgivningen, landkommunalloven af 1867, § 26, og landkommunalloven af 1933, § 15, stk. 1, a. Endvidere kunne et sogneråd efter landkommunalloven af 1867 ikke uden amtsrådets samtykke yde bidrag til de fattiges kasse, til private sygekasser, alderdomskasser, begravelsesselskaber og deslige. Denne bestemmelse blev dog lempet ved landkommunalloven af 1933, § 15, idet sognerådet fik adgang til at yde sådanne bidrag, når de samlede bidrag ikke oversteg i alt 1% af årets anslåede skattebeløb. Endelig kan nævnes, at der i medfør af landkommunalloven af 1867, § 26 e, ikke uden amtsrådets samtykke af kommunens kasse kunne udredes betaling for medhjælp, som blev y-

2) "Håndbog for danske kommuner", side 241. Om den modsatte opfattelse, Ernst Andersen, "Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen", side 313, note 217, cfr. Oxholm U.f.R.B. 1940, side 309.

det sognerådets formand ved udførelsen af de ham påhvilende forretninger eller overhovedet for udøvelsen af kommunale hverv, som det påhviler nogen at udføre efter valg af kommunens beboere eller af sognerådet. Også denne bestemmelse blev lempet ved landkommunalloven af 1933.

1.2.1.2. Tilsynet med formueforvaltningen m.v.

De dispositioner, der i medfør af landkommunalloven af 1867 og købstadkommunalloven af 1868 var omfattet af tilsynsmyndighedernes approbationsbeføjelser, blev i det væsentlige videreført i landkommunalloven af 1933, §§ 13, 15, 25 og 28, og i købstadkommunalloven af samme år, § 22. I medfør af nævnte bestemmelser og disses analogi gjaldt - fælles for alle tre kommunetyper - at tilsynsmyndighedens samtykke udkrævedes til følgende dispositioner.

- optagelse af lån
- påtagelse af garantiforpligtelser
- forbrug af kapitalformuen
- disposition over fast ejendom
- stiftelse og opløsning af kommunale fællesskaber
- ydelse af borgmestervederlag m.v.

Samtidig med udøvelsen af approbationsbeføjelserne tog tilsynsmyndigheden præjudicielt stilling til lovligheden af de af kommunen påtænkte dispositioner, såfremt ansøgningen gav anledning hertil.

Låneoptagelser.

Ifølge landkommunalloven af 1867 og købstadkommunalloven af 1868 gjaldt for alle tre kommunetyper, at de ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kunne optage lån af større beløb eller på længere tid, end at de kunne tilbagebetales af det følgende års indtægter, eller forny sådanne lån eller vedtage en forlængelse af den tid, hvori de skulle betales.

Disse bestemmelser blev for sognekommuner og amtskommuner videreført i landkommunalloven af 1933, § 15, stk. 1, og § 28, stk. 2.

I købstadkommunalloven af 1933, § 22, fastsattes, at et byråd ikke uden indenrigsministeriets samtykke kan stifte eller overtage noget lån eller foretage ændringer i de vilkår, på hvilke lån oprindeligt er stiftet.

For midlertidige lån blev der imidlertid indført den undtagelse, at et byråd skulle være berettiget til uden ministeriets samtykke at optage og anvende midlertidige lån indtil et samlet beløb af 25 kr. pr. indbygger i kommunen, når der blev foretaget indberetning herom til indenrigsministeren efter nærmere foreskrevne regler.

Begrundelsen for undtagelsen fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, hvor det anføres, at den hidtidige bestemmelse på grund af sin karakter havde givet anledning til, at grænsen mellem de lån, der kan optages uden samtykke, og lån, der kræver samtykke, var blevet udvisket. Forskellige købstæder havde gennem kassekreditter uden ministerielt samtykke pådraget sig overordentlig store gældsposter, som de ikke havde haft evner til at afvikle i løbet af et kortere åremål.

Ved afgørelsen af, om optagelsen af fast lån kunne imødekommes, har tilsynsmyndighederne - foruden at undersøge, om låneformålet var lovligt - navnlig interesseret sig for, om låneoptagelsen var forsvarlig på grundlag af en mere almindelig bedømmelse af kommunens økonomi, og om at sikre - foruden rimelige rentevilkår - en afviklingstid for lånet, der var afpasset dels efter låneformålet, dels efter behovet for en naturlig fornyelse af kommunale anlæg og for finansiering af nytilkomne opgaver.

Garantiforpligtelser.

I købstadskommunalloven af 1933 blev i § 22, stk. 1, indføjet en bestemmelse om, at byrådet ikke uden indenrigsministeriets samtykke kunne forpligte kommunen ved overtagelse af kaution eller anden økonomisk garanti, og samtykke var ifølge bestemmelsen ligeledes nødvendig til en ændring af de vilkår, på hvilke garantiforpligtelser oprindeligt var stiftet.

Disse bestemmelser, der var en nydannelse i styrelseslovgivningen, betegner imidlertid ikke nogen ændring i forhold til den tidligere retstilstand, idet den svarede til praksis, der hvilede på en analogislutning fra bestemmelserne om optagelse af lån.

Hovedformålet med kontrollen med garantiforpligtelser var at sikre, at kommunerne ikke ved påtagelse af garanti for lån omgik kravet om tilsynsmyndighedens samtykke til kommunal låneoptagelse. Ved godkendelse af lånegarantier anlagde tilsynsmyndigheden da også med hensyn til formål og vilkår m.v. stort set de samme synspunkter som ved almindelige kommunelån.

Såra undtagelse fra hovedreglen var det i købstadkommunalloven af 1933, § 22, stk. 5, fastsat, at indenrigsministeriets samtykke ikke krævedes til en købstadkommunes garanti for lån, der blev tilstået grundejere til bestridelse af udgifter ved indlæg af gas, vand og elektricitet i ejendomme på byens grund, samt ved gade-, vej- og kloakanlæg, når lånet blev afdraget i løbet af højst 15 år med mindst 1/15 årligt. Undtagelsen var begrundet med, at sådanne lån ofte kun drejer sig om småbeløb, som det vilde volde urimelig ulejlighed at forlange godkendt, og at tilsynsmyndighedens interesse i disse lån, der som regel er pantesikrede, måtte være tilstrækkeligt varetaget ved de fastsatte afdragsregler.

For sognekommunerne og amtskommunerne var det ikke på tilsvarende måde i landkommunalloven udtrykkelig udtalt, at overtagelse af kaution og andre garantiforpligtelser krævede tilsynsmyndighedens godkendelse, og en sådan bestemmelse var heller ikke optaget i den tidligere styrelseslov, men det har dog altid været antaget, at tilsynsmyndighedens godkendelse har været nødvendig til påtagelse af garantiforpligtelser med hjemmel i en analogi af reglerne om låneoptagelser.

Forbrug af kapitalformuen.

Ifølge købstadkommunalloven af 1933, § 22, stk. 3, og landkommunalloven af samme år, § 15, stk. 1, d. og § 28, gjaldt for såvel købstæder og sognekommuner som for amtskommuner, at forbrug af kommunens kapitalformue krævede tilsynsmyndighedens godkendelse.

Tilsvarende bestemmelser var optaget i den tidligere styrelseslovgivning. Når de blev opretholdt skyldtes det, at man anså reglerne for nødvendige for at forhindre, at en kommunalbestyrelse anvendte kommunens formuemidler til dækning af udgifter, der retteligt burde finansieres over kommunens almindelige indtægter. Det var således tilsynsmyndighedens opgave at sikre, at kapitalformuemidlerne var til stede og ikke i vanskelige situationer blev angrebet og beslaglagt til andre formål.

For at imødekomme et almindeligt ønske hos en række købstæder og i det hele taget i overensstemmelse med en praksis, der havde været fulgt i de senere år før loven, blev der ved købstadkommunalloven af 1933 indført den lempelse i reglerne for købstæ-

derne, at kommunen uden samtykke kunne forbruge af de til anlæg eller fornyelse af gas-, vand- og elektricitetsværker eller af gader, veje og kloakker henlagte særlige midler, når midlerne derved fandt anvendelse efter deres bestemmelse.

Dispositioner over fast ejendom.

I overensstemmelse med reglerne i landkommunalloven af 1867 og købstadkommunalloven af 1868, var det for alle tre kommunetyper i købstadkommunalloven af 1933, § 22, stk. 3, og i landkommunallovens § 15, stk. 1, b, og c, § 28, stk. 2, fastsat, at en kommune ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kunne afhænde eller pantsætte kommunens faste ejendomme eller erhverve nye faste ejendomme for kommunen.

For statens tilsyn med kommunernes dispositioner over fast ejendom har oprindelig især to forhold spillet en rolle. Dels udgjorde kommunernes faste ejendomme en væsentlig del af kommunernes formue, dels mente man, at der bestod en risiko for, at kommunernes dispositioner over deres faste ejendomme ville kunne undergrave kommunens økonomi.

På denne baggrund blev det anset for vigtigt gennem tilsynet at sikre en fornuftig prisfastsættelse samt at sikre, at kommunen økonomisk magtede den påtænkte disposition, og at der ikke skete nogen forringelse af kommunens formue.

Kommunale fællesskaber.

Allerede styrelseslovene af 1867 og 1868 indeholdt bestemmelser om, at indgåelse og ophævelse af visse aftaler om løsning af kommunale opgaver i fællesskab kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, og bestemmelserne herom blev i det store og hele uændret gentaget i købstadkommunalloven og landkommunalloven af 1933, henholdsvis i § 22, stk. 6, og §§ 13 og 25, stk. 2.

Etablering af kommunale fællesskaber vil hyppigt forpligte en kommune i økonomisk henseende og samtidig indebære en begrænsning i de beføjelser, der i medfør af kommunallovgivningen er tillagt de kommunale styrelsesorganer. Bestemmelserne i den kommunale styrelseslovgivning skal sikre, at der ikke gennem fællesskabsaftaler sker en uhensigtsmæssig begrænsning af kommunernes senere dispositionsfrihed.

I takt med de øgede krav til det offentliges initiativ har der inden for særlovgivningen været behov for at tilvejebringe

hjemmel for visse opgavers løsning gennem et samarbejde mellem flere kommuner. Som eksempler herpå kan nævnes folkeskoleloven, omsorgsloven, sygehusloven og civilforsvarsloven. Forholdet vil normalt være det, at der i den pågældende speciallov stilles en række særlige krav til tilblivelsesmåde og virke for fællesskaber til varetagelse af bestemte forvaltningsopgaver, samtidig med, at styrelseslovens krav om tilsynsmyndighedens godkendelse af fællesskabet opretholdes.

Med hensyn til fortolkningen af styrelseslovenes bestemmelser om tilsynet med fællesskaber og indenrigsministeriets praksis på dette område i øvrigt kan henvises til den redegørelse, der er givet i kommunallovskommissionens betænkning (side 165-167).

Borgmestervederlag m.v.

Ved landkommunalloven af 1933, § 15, stk. 5, blev tilvejebragt hjemmel for, at sognerådet uden at indhente amtsrådets samtykke kunne beslutte at yde formanden og kassereren vederlag eller medhjælpssummer inden for visse i loven nærmere fastsatte beløbsmæssige grænser.

Fastsættelse af et vederlag, der var højere end de i loven fastsatte maksimale beløb, kunne alene ske med amtsrådets samtykke.

I henhold til købstadkommunalloven af samme år, § 9, stk. 2, tillagdes borgmesteren et årligt vederlag, ligesom der i vedtægten kunne optages bestemmelser om hans pensionering.

Diæter og vederlag.

Efter landkommunalloven og købstadkommunalloven af 1933 blev tilsynsmyndighedernes approbationsbeføjelser udvidet første gang i forbindelse med de i 1950 indføjede diætregler i landkommunallovens § 15 og købstadkommunallovens § 12 a, idet kommunalbestyrelsen, - foruden at yde diæter for deltagelse i kommunalbestyrelsesmøder og i møder i de af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer nedsatte udvalg, - fik adgang til med tilsynsmyndighedens godkendelse at yde diæter til kommunalbestyrelsens medlemmer eller andre for varetagelsen af andre kommunale hverv, som udføres efter valg af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere.

Indførelsen af reglerne om diæter i 1950 skal ses på baggrund af, at samfundsudviklingen havde medført en væsentlig forøgelse

af det kommunale arbejde og en i visse tilfælde så stor belastning af de valgte repræsentanter, at man ikke kunne udelukke, at det ville kunne få til følge, at i øvrigt egnede personer af økonomiske grunde måtte se sig nødsaget til at afstå fra deltagelse i det kommunale arbejde.

Ved lov nr. 210 og lov nr. 211 af 4. juni 1965 indføjedes endvidere en bestemmelse henholdsvis i landkommunallovens § 15 og i købstadkommunallovens § 8, hvorefter kommunalbestyrelsen, hvor forholdene taler derfor, med tilsynsmyndighedens samtykke kan vedtage at yde et vederlag til den stedfortrædende formand for varetagelsen af de formanden påhvilende opgaver i et længere tidsrum på grund af formandens sygdom eller fravær af anden årsag.

1.2.2. Legalitetskontrollen.

Annuliation.

Ifølge landkommunalloven af 1867, § 33 og § 51, kunne amtmanden midlertidigt sætte et sogneråds eller amtsråds beslutning ud af kraft, såfremt han kom til kundskab om, at der var truffet en ulovlig beslutning eller en beslutning, der gik ud på at træffe en for kommunen fordærvelig foranstaltning. Han skulle herefter snarest indberette forholdet til indenrigsministeren, som da afgjorde sagen. Tilsvarende gjaldt ifølge købstadkommunalloven af 1868 § 12 for den kongevalgte borgmester over for byrådets beslutninger.

Disse bestemmelser blev i princippet videreført i landkommunalloven af 1933 § 31, stk. 2, og § 32, stk. 1, og købstadkommunallovens § 14, idet dog adgangen til også at annullere en beslutning, der gik ud på at træffe en for kommunen "fordærvelig foranstaltning", bortfaldt.

Tvangsbøder og søgsmål.

Ifølge landkommunalloven af 1867 § 55 og købstadkommunallo-

- 3) Om den nærmere fortolkning af 1933-lovens bestemmelser om tilsynsmyndighedernes beføjelser i anledning af kommunalbestyrelsens ulovlige beslutninger, handlinger og undladelser henvises til Ernst Andersen, Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen, side 294 ff, Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, side 664 ff, Haagen Jensen, Kommunalret side 79 ff og P. Espersen, De kommunale beslutninger, side 142 ff.

ven af 1868 § 34 træffer indenrigsministeren, såfremt han kommer til kundskab om, at amtsrådet/byrådet har foretaget ulovhjemlede udgifter eller nægtet at afholde udgifter, som lovligt påhvilede kommunen, eller i andre måder overskredet sin myndighed, de i den anledning nødvendige foranstaltninger og kan, i fornødent omfang ved domstolene, gøre personligt ansvar gældende mod de af amtsrådets/byrådets medlemmer, der har deltaget i de pågældende beslutninger.

Reglerne blev videreført i landkommunalloven af 1933. Overfor amtsrådet ved landkommunallovens § 32, stk. 2, og overfor byrådet ved købstadkommunallovens § 30. Endvidere blev adgangen til at anvende tvangsmidler udvidet ved landkommunallovens § 31, stk. 3, til også at gælde amtsrådet overfor sognerådernes ulovlige handlinger og undladelser. Arten af tvangsmidler er i den pågældende bestemmelse beskrevet som "de i den anledning nødvendige foranstaltninger - herunder eventuelt bestemmelser om tvangsbøder ...". Uanset den vage formulering har det i praksis stået fast, at der kun kan blive tale om at anvende søgsmål og dagbøder, hvilket sidste udtryk tager sigte på tvangsbøder, ikke straffebøder.

Uanset, at der ingen udtrykkelig hjemmel er for anvendelse af tvangsbøder overfor byrådene, har det dog i praksis været antaget, at tvangsbøder kan anvendes.

Erstatningsansvar.

Som nævnt ovenfor indeholder landkommunalloven af 1867 § 55 og købstadkommunalloven af 1868 § 34 hjemmel for tilsynsmyndigheden til at gøre personligt ansvar gældende mod de af amtsrådets/byrådets medlemmer, der har deltaget i beslutninger, hvorved kommunen har afholdt ulovhjemlede udgifter eller nægtet at udrede udgifter, som det har pligt til at afholde, eller undladt at udføre nogen anden foranstaltning, hvortil det er forpligtet, eller i andre måder har overskredet sin myndighed.

Beføjelsen til at gøre personligt ansvar gældende mod enkelte medlemmer af amtsrådet blev videreført ved landkommunalloven af 1933 § 32, stk. 2, og overfor byrådene ved købstadkommunalloven af samme år § 30, ligesom en tilsvarende beføjelse blev hjemlet amtsrådet overfor sognerådsmedlemmer ved landkommunallovens § 31j stk. 3.

Når denne beføjelse blev tillagt tilsynsmyndigheden, beror det på, at kommunalbestyrelsen som sådan i de omhandlede tilfælde i reglen ansås for uegnet til at gennemføre erstatningskrav imod egne medlemmer.

1.3. Kommunalreformen.

Det økonomiske tilsyn med kommunerne var efter de tidligere gældende styrelseslove generelt præget af, at amtsrådenes tilsyn med sognekommunerne var mere direkte og mere indgribende end indenrigsministeriets tilsyn med amtskommuner og købstadkommuner og af, at sognekommunerne i væsentlig højere grad var afhængige af amtsrådene som tilsynsmyndighed. Baggrunden for denne forskel i tilsynsudøvelsen skal først og fremmest søges i den omstændighed, at den altovervejende del af sognekommunerne indtil inddelingsreformens gennemførelse havde et så beskedent befolkningsunderlag, at man i meget vidt omfang manglede økonomisk grundlag for tilvejebringelse af den fornødne økonomiske og administrative fagkundskab til løsningen af de stadigt øgede opgaver.

Til illustration af dette forhold kan henvises til den af Danmarks Statistik i 1965 foretagne opgørelse over sognekommunerne efter indbyggertal, der viser, at 1201 af i alt 1256 sognekommuner på opgørelsens tidspunkt havde færre end 5000 indbyggere.

Medens købstæder og amtskommuner allerede tidligt beskæftigede professionel bistand, var situationen i 400 af landets ca. 1300 sognekommuner i 1959 den, at både formand og kasserer var valgt af medlemmerne og selv måtte gøre arbejdet uden medhjælp. Yderligere kan henvises til den af kommunallovskommissionen foranstaltede undersøgelse ⁴ af en række forhold i sognekommunerne i 3 amtsråds kredse, der blandt andet viste, at ca. 2/3 af sognekommunerne i det ene amt og kun omkring halvdelen af kommunerne i de 2 øvrige amter på undersøgelsestidspunktet havde ansat en kommunesekretær (kommunekasserer) til at varetage det almindelige administrative arbejde i kommunen.

Med inddelingsreformens reduktion af antallet af kommuner, der i 1960 udgjorde hen mod 1400, til 277, skete en meget væsentlig forøgelse af mulighederne for opbygningen af en professionel administrativ organisation til varetagelse af den kommunale forvaltning.

4) Kommunallovskommissionens betænkning "Kommuner og kommunestyre" nr. 420/1966, side 29.

Endvidere blev der ved lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse tilvejebragt fælles styrelsesregler for alle kommuner, bortset fra Københavns kommune, hvilket blandt andet medførte, at købstædernes hidtidige særlige status blev ophævet.

1.3.1. Inddelings-, byrde- og opgavefordelingsreformer.

I kommunallovskommissionens betænkning, hvis forslag i det væsentlige dannede grundlag for inddelingsreformens gennemførelse, udtales, at sigtet med tilvejebringelsen af en ændret kommunal inddeling var at afhjælpe de mangler ved den kommunale inddeling, der var opstået som følge af, at der i 1950'erne praktisk taget ikke blev gennemført reguleringer af de købstadkommunale grænser, uanset at den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling på tværs af de kommunale grænser netop i denne periode var kraftigere end nogensinde tidligere, og i den manglende harmoni mellem de kommunale opgaver og inddelingen, der især for sognekommunernes vedkommende skyldtes de øgede krav til den sognekommunale administration. ⁵⁾

I kommissionens overvejelser om de kommunale strukturproblemer indgik tillige hensynet til løsningen af en række andre vigtige spørgsmål, der afventede en fastlæggelse af den fremtidige kommunale inddeling. Det var således tanken, at tilvejebringelsen af større og mere bæredygtige kommuner ville kunne bidrage til en mere hensigtsmæssig omlægning og forenkling af statens refusionssystem og hele byrdefordelingen, ligesom det ville kunne bidrage til en mere formålstjenlig opgavefordeling mellem staten og kommunerne. Samtidig peges på, at nye og større kommunale enheder formentlig ville blive anset for langt bedre egnede til løsning af opgaver af lokal karakter end de eksisterende kommuner. ⁶⁾

Endelig henvises i betænkningen ⁷⁾ til en henvendelse fra administrationsrådet, hvori der peges på, at rådet tillægger det afgørende betydning for sit fremtidige arbejde med en decentralisering af kompetencen fra statens centrale myndigheder til kommunerne, at der gennemføres en sådan styrkelse af den kommunale for-

5) Betænkningen side 6-7.

6) Betænkningen side 11.

7) Betænkningen side 12.

valtning, at denne er **i stand til at varetage opgaver**, som det skønnes mest hensigtsmæssigt **at** henlægge til kommunerne.

Der blev under **inddelingsreformen** ikke fastsat et bestemt mindstemål for de nye kommuner, men regeringen pegede på en normal minimumsstørrelse på 4.-6.000 indbyggere. Af de 277 nye kommuner havde 237 kommuner et befolkningstal på 5.000 og derover, medens kun 40 kommuner havde under 5.000 indbyggere. Gennemsnitsstørrelsen for de nye kommuner synes således at være blevet væsentligt større end det oprindeligt havde været tilsigtet.

I forbindelse med inddelingsreformen søges gennemført ændrede principper for det økonomiske mellemværende mellem staten og kommunerne. Målsætningen for ændringen i byrdefordelingen har været at lade den disponerende myndighed afholde samtlige udgifter, eller i hvert fald en så betydelig andel, at dette i højere grad tilsikrede en rationel økonomisk handlemåde. Omlægningen er gennemført ved at lade staten overtage samtlige udgifter på områder, hvor kommunerne var uden selvstændig indflydelse, og ved helt at fjerne eller nedsætte refusioner på områder, hvor kommunerne har en reel indflydelse. Ved omlægningerne har man opretholdt forholdet mellem den statslige og den kommunale skatteudskrivning, idet statslige besparelser ved refusionsbortfald/nedsættelser er overført til det system af generelle tilskud, der samtidig er blevet introduceret.

I juni 1974 vedtog folketinget en ny etape af reformen af byrdefordelingen mellem staten, amtskommunerne og kommunerne. Hovedindholdet af denne etape, der gennemføres pr. 1. april 1975, er afskaffelse af sygehusrefusionen og tilskuddet til alkoholambulatorier, sygesikringsrefusionen til amtskommunerne og lærerlønsrefusionen til amtskommuner og kommuner for så vidt angår folke- og ungdomsskoler samt gymnasier. Samtidig er indført ny betalingsordning mellem amtskommuner/kommuner og staten for elever i statslige og private skoler. - Bistandslovens ikrafttræden pr. 1. april 1976 vil indebære en yderligere ændring i betalingsmellemværendet mellem staten, amtskommunerne og kommunerne, idet kommunernes sociale bistandsudgifter (undtagen administration og rådgivning) refunderes med 50 pct. mod nu med varierende procenter. Fra finansåret 1976/77 påregnes endvidere folkebiblioteksrefusionen og refusionen af kommunernes udgifter til fritidsunder-

visning afskaffet (bortset fra ungdomsskolen, hvor refusionen er ophævet fra 1975/76).

Ændringerne i kommunernes størrelser og i deres administrative og økonomiske bærekraft er baggrunden for den opgavefordeling mellem staten og kommunerne, der tilstræbes gennemført, og som formentlig vil blive afsluttet i løbet af 1970'erne. Om målsætningen for dette reformarbejde udtalte arbejdsministeren i en redegørelse i folketinget den 13. maj 1971 om opgavefordelingen mellem staten og kommunerne (folketingstidende 1970-71, folketingets forhandlinger spalte 63-64): "Fremtidig lovgivning og andre beslutninger om opgavefordelingen må tage sigte på størst mulig decentralisering og med amtsrådene som koordinerende planlægningsorganer og organer for udførende opgaver i begrænset omfang."

1.3.2. Den ny styrelseslov.

Vedtagelsen af lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse betød for reglerne om tilsynet først og fremmest en decentralisering af tilsynet med de tidligere købstæder og gennemførelsen af ensartede regler om tilsynets indhold for kommuner og amtskommuner.

1.3.2.1. Tilsynets organisation.

Ifølge lovens § 47 varetages tilsynet med amtskommunerne samt med Frederiksberg kommune af indenrigsministeren, hvorunder tilsynet med Københavns kommune også hører, medens tilsynet med de øvrige kommuner er henlagt til et tilsynsråd, der oprettes for hver amtsrådskreds. Tilsynsrådet er sammensat af amtmanden, der er rådets formand, samt af 4 andre medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer.

Når man har valgt en ordning, hvorefter alle primærkommuner undergives samme tilsynsmyndighed, skal det ifølge motiverne til loven ses i sammenhæng med dannelsen af primærkommuner med samme styrelsesform og i princippet samme opgaver og bestræbelserne på i øvrigt at give alle primærkommuner samme status. Man har endvidere ved oprettelsen af et kombineret folkevalgt-statsligt tilsynsorgan lagt vægt på det ønskelige i at bevare det folkevalgte islet i tilsynet.

8) Fremhævet her.

9) Ifølge § 13 i lov nr. 331 af 13. juni 1973 varetages tilsynet med hovedstadsrådets virksomhed af indenrigsministeren.

Der er ikke ved loven etableret et almindeligt underordningsforhold mellem indenrigsministeriet og tilsynsrådene, men tilsynsrådenes kompetence er dog begrænset på forskellige måder.

For det første er der med henblik på dels at skabe mulighed for en vis ensartethed i de grundlæggende principper for udøvelsen af tilsynet og for på landsplan at koordinere tilsynet, således at det afpasses de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til enhver tid måtte gøre sig gældende, i lovens § 47, stk. 2, givet indenrigsministeren bemyndigelse til at fastsætte forskrifter (bindende) for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser.

Dernæst kan ethvert af tilsynsrådets medlemmer begære en sag indbragt til afgørelse af indenrigsministeren, og de af tilsynsrådene trufne afgørelser kan af vedkommende kommunalbestyrelse indbringes for indenrigsministeren, der kan stadfæste afgørelsen, ændre vilkårene for denne, eller træffe en ny afgørelse, jfr. lovens § 60, stk. 2, og § 47, stk. 3.

1.3.2.2. Styrelseslovens regler om tilsynets indhold.

Den ny styrelseslovs regler om tilsynets materielle indhold er i det store og hele en videreførelse af de tidligere gældende regler. I bemærkningerne til lovforslaget siges, at der dog er givet kommunerne en noget friere stilling i forhold til tilsynsmyndigheden end under den tidligere gældende ordning. Da lovens bestemmelser i særlig grad er opstillet med købstadkommunalloven som udgangspunkt, vil den større frihed i forhold til den tidligere retstilstand fremtræde særlig tydeligt for de tidligere sognekommuners vedkommende.

Den økonomiske forvaltning.

Budget og regnskab.

Ifølge styrelseslovens § 54 foreskriver indenrigsministeren formen for kommunernes årsbudget og regnskab. Denne bestemmelse afløser den tidligere ordning, hvorefter købstædernes og amtskommunernes overslag og regnskaber skulle affattes efter et af indenrigsministeren foreskrevet skema, medens formen for sognekommunernes overslag og regnskaber blev bestemt af det enkelte amtsråd.

Den nye ordning er fastsat i konsekvens af den stedfundne

udvikling, der havde ført til, at alle sognekommuner - med undtagelse af enkelte større sognekommuner, der anvendte købstadregnskabet - fulgte samme skema, idet et af De samvirkende Sognerådsforeninger udarbejdet regnskabsskema efterhånden havde opnået amtsrådenes tilslutning.

Ifølge styrelseslovens § 54, stk. 2, indsendes årsbudgettet til tilsynsmyndigheden umiddelbart efter dets endelige vedtagelse i kommunalbestyrelsen. Hermed bortfaldt den mulighed for direkte indvirkning på budgettet, som eksisterende efter den tidligere ordning, idet såvel bestemmelsen i § 22 i den kommunale valglov af 1908 som reglen i landkommunallovens § 28 om godkendelse af skatteudskrivningen i det omfang, den efter nærmere angivne retningslinier overstiger tidligere års skatteudskrivning, er bortfaldet. For sognekommunernes vedkommende er endvidere - foruden den lige nævnte regel i den kommunale valglov af 1908 - afskaffet reglen i landkommunallovens § 14, stk. h og 5.

Endelig er der med hensyn til regnskabet i styrelseslovens § 54, stk. 3, fastsat, at kommunens årlige regnskab indsendes med revisionsberetning og kommunalbestyrelsens i forbindelse hermed trufne afgørelse til tilsynsmyndigheden. Denne bestemmelse svarer til de tidligere gældende regler for købstæder og amtskommuner, medens amtsrådets pligt til i medfør af landkommunalloven af 1933 at foretage en egentlig revision af sognekommunernes regnskaber, er bortfaldet.

I forbindelse med styrelseslovens bestemmelser om tilsynets materielle indhold skal nævnes bestemmelsen i styrelseslovens § 37, stk. 2, hvorefter kommunalbestyrelsens forslag til kommunens årsbudget i det omfang, det er fornødent for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi, skal ledsages af investerings- og finansierungsplaner. Denne bestemmelse har en overgang spillet en vis rolle i forbindelse med udøvelsen af lånekontrollen.

Den 15. juli 1974 afgav der af indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende det kommunale budget- og regnskabssystem betænkning. Gennemførelse af udvalgets forslag til nyt budgetsystem, der blandt andet opererer med flerårige totalbudgetter,, nødvendiggør ændring af forskellige bestemmelser i styrelsesloven, herunder § 37, stk. 2.

Lånekontrollen.

I lighed med de tidligere gældende bestemmelser i købstadkom-

municipalalovens § 22 og landkommunalalovens § 15, stk. 1, og § 28, stk. 2, er det som almindelig regel fastslået i styrelseslovens § 54, at kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer i lånevilkår kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Som et supplement til denne bestemmelse er - ligeledes i overensstemmelse med de tidligere gældende bestemmelser - i § 55, stk. 2, stillet krav om, at foretagender, der skal finansieres ved optagelse af lån, som kræver tilsynsmyndighedens samtykke, ikke må påbegyndes, forinden kommunalbestyrelsen har opnået samtykke til arbejdets finansiering ved lån.

En begrænset liberalisering af lånekontrollen er dog gennemført ved styrelseslovens § 56, hvorefter kommunalbestyrelsen uden tilsynsmyndighedens samtykke kan disponere over en kassekredit inden for et beløb, der fastsættes af indenrigsministeren for henholdsvis amtskommuner og primærkommuner til et bestemt beløb pr. indbygger, jfr. § 56, stk. 1. Det samme gælder bestemmelsen i § 56, stk. 2, hvorefter kommunalbestyrelsen uden tilsynsmyndighedens samtykke kan optage lån, der afvikles over driftsregnskabet med mindst 1/3 årligt, for så vidt lånets provenu anvendes til forøgelse af driftskapitalen, til endelig finansiering af kommunens anlægsarbejder eller til anskaffelse af andre aktiver.

Påtagelse af garantiforpligtelser.

Også bestemmelserne i styrelseslovens § 57 om påtagelse af garantiforpligtelser er en videreførelse af tidligere gældende bestemmelser og praksis. Således kræves tilsynsmyndighedens samtykke fortsat til påtagelse af kaution eller anden økonomisk garanti eller foretagelse af ændringer af vilkår for kommunens garantiforpligtelser. I § 57, stk. 1, 2. pkt., er det for alle kommuners vedkommende lovfæstet, at der med tilsynsmyndighedens samtykke kan gives tilsagn om regelmæssige ydelser o. lign., som kommunen ikke efter loven er forpligtet til at præstere. Her har man imødekommet et behov, der undertiden forekommer i kommunernes virksomhed for at kunne yde institutioner o. lign. et retligt forpligtende tilsagn om regelmæssigt tilskud, især i form af underskudsdekning over en vis periode.

Undtagelsesreglerne i § 57, stk. 2 og 3, om adgangen til uden samtykke at give garanti for lån, der ydes grundejere til

dækning af udgifter ved indlæggelse af forsyningskilder m.m., indebærer en lempelse i forhold til landkommunalloven og en mindre lempelse i forhold til købstadkommunalloven.

Jordfonden.

De tidligere bestemmelser om, at forbrug af kommunens kapitalformue kræver tilsynsmyndighedens samtykke, blev ikke optaget i loven. I stedet indeholder styrelseslovens § 58 bestemmelse om oprettelse af en jordfond, hvori indgår midler, der i henhold til den tidligere lovgivning har været henført under kommunens kapitalformue, med undtagelse af driftskapitalen.

Kommunen må ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke formindske jordfonden og driftskapitalen, jfr. dog § 59, stk. 2. Jordfondens funktion er nærmere fastlagt i sidstnævnte bestemmelse, hvorefter salgssummer fra fast ejendom skal indgå i jordfonden, medmindre tilsynsmyndigheden tillader anden anvendelse, og ved erhvervelse af fast ejendom kan købesummen afholdes af jordfonden.

Virkningen af bestemmelser i § 59, stk. 2, vil ifølge motiverne til loven være, at kommunerne ikke vil kunne lade eventuelt overskud ved køb og salg af fast ejendom indgå direkte på driftsregnskabet og herigennem nedsætte skatteudskrivningen.

Dispositioner over fast ejendom.

I styrelseslovens § 59 er i overensstemmelse med de tidligere gældende regler i købstadkommunallovens § 22, stk. 3, og landkommunallovens § 15, stk. lb og c, og § 28, stk. 2, fastslået, at tilsynsmyndighedens samtykke er nødvendigt til kommunens erhvervelse, afhændelse eller pantsætning af fast ejendom.

Som en ny bestemmelse er der i § 59, stk. 1, 2. pkt. givet indenrigsministeren bemyndigelse til at bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er denne bemyndigelsesbestemmelse fortrinsvis tænkt anvendt på visse typer af ejendomserhvervelser, der som f.eks. erhvervelse ved tvangsauktion eller ekspropriation samt bagateldispositioner, ikke frembyder større tilsynsmæssig interesse.

Kommunale fællesskaber.

Også de tidligere styrelsesloves regler om tilsynsmyndighedens godkendelse af kommunale fællesskaber m.v. er med visse æn-

dringer opretholdt i styrelsesloven, idet det i lovens § 60 fastsættes, at aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter loven, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.

Det foreskrives endvidere, at aftaler som de omhandlede kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. En ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder rimelig grund dertil. Er de deltagende kommuner ikke undergivet samme tilsynsmyndighed, træffes afgørelsen af indenrigsministeren.

Endelig skal vilkårene for en aftales ophævelse godkendes af tilsynsmyndigheden og fastsættes af denne myndighed i tilfælde af uenighed mellem deltagerne, jfr. § 60, stk. 3.

Borgmestervederlag.

Bestemmelserne om borgmestervederlag i landkommunallovens § 8, stk. 2, er afløst af bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 34, stk. 1. Herefter ydes - i overensstemmelse med reglen i købstadkommunalloven - kommunalbestyrelsens formand et vederlag, hvis størrelse fastsættes i styrelsesvedtægten.

Amtsrådenes praksis med hensyn til godkendelse af vederlag til sognerådsformænd havde efterhånden udviklet sig derhen, at der for amtsråds kredsen blev meddelt generelt samtykke til, at der kunne ydes vederlag, der betydeligt oversteg de i landkommunallovens § 15, stk. 5, fastsatte maksimumsgrænser, og man fandt det på denne baggrund naturligt, at bestemmelserne om formandens vederlag fremtidig fastsattes i vedtægten for alle kommuners vedkommende.

Diæter og vederlag m.m.

De i 1950 indføjede diætregler i landkommunalloven og købstadkommunalloven og den i 1965 indføjede bestemmelse om vederlag til kommunalbestyrelsens næstformand er videreført i den kommunale styrelseslovs § 16 og § 34, stk. 2.

Herudover blev der i styrelseslovens § 16, stk. 5, indføjet en ny bestemmelse, der åbnede mulighed for at tillægge udvalgsformænd et vederlag i tilfælde, hvor "ganske særlige hensyn taler derfor", og hvor tilsynsmyndigheden skønner, at det ville være rimeligt at yde et sådant vederlag.

Endelig blev adgangen til at yde diæter udvidet med den ved lov nr. 125 af 25. marts 1970 indførte bestemmelse i styrelseslovens § 16, stk. 2, 2. pkt. Herefter kan der med tilsynsmyndighedens samtykke ydes diæter til et medlem af kommunalbestyrelsen, der dokumenterer tabt arbejdsfortjeneste som følge af deltagelse i kursus m.v., der må anses af betydning for udøvelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem.

Legalitetskontrollen.

Reglerne om tilsynsmyndighedens beføjelser i tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden - også uden for approbationstilfælde - bliver bekendt med, at en kommune handler i strid med sine offentlige funktioner, svarer i det hele til den tidligere gældende retstilstand. Beføjelserne omfatter således adgang til at annullere en kommunalbestyrelses beslutning, adgang til at anvende tvangsbøder i visse tilfælde, samt adgang til i fornødent fald at gøre personligt ansvar gældende mod kommunalbestyrelsens medlemmer.

Endelig er - ligeledes i overensstemmelse med de tidligere gældende regler - i § 61, stk. 3, tilvejebragt hjemmel for, at indenrigsministeren kan bringe de ovenfor nævnte beføjelser i anvendelse over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser.

1.4. Udviklingen i tilsynsrådenes funktioner.

Som det fremgår af foranstående er der ved styrelsesloven af 1968 i princippet ikke sket ændringer i det formelle grundlag for tilsynsudøvelsen. Det økonomiske tilsyn bygger således fortsat på tilsynsmyndighedens kontrol af kommunernes enkelte beslutninger gennem forudgående godkendelse af disse inden for det område, der omfattes af kontrollen.

Det har næppe heller været tanken, at der med en decentralisering af tilsynet skulle gennemføres mere væsentlige ændringer i indholdet af tilsynsrådenes skønsmæssige beføjelser i forhold til den før styrelsesloven gældende tilsynspraksis.

Ganske vist er der ved loven gennemført en vis formalisering af tilsynsudøvelsen ved adgangen for indenrigsministeren til at udstede generelle forskrifter for udøvelsen af tilsynsrådenes beføjelser, men denne bestemmelse tager ifølge bemærkningerne til loven først og fremmest sigte på at skabe en vis ensartethed i de grundlæggende principper for udøvelsen af tilsynet

og på at koordinere tilsynet, men det fremhæves dog tillige i bemærkningerne, at det også tilsigtes at koordinere de almindelige finanspolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn, der til enhver tid måtte gøre sig gældende. At det ikke oprindeligt synes at have været tanken med indenrigsministeriets instruktionsbeføjelse at gennemføre en mere omfattende og detaljeret normering af de skønsmæssige beføjelsers indhold kan støttes på de første cirkulærskrivelser om lånekontrol, der af indenrigsministeriet i medfør af styrelseslovens § 47 blev udsendt til tilsynsrådene. De heri fastsatte forskrifter for tilsynsrådernes administration af lånekontrollen er af generel karakter, og det forudsættes, at det af den daværende regering stillede principielle krav om begrænset låntagning og større selvfinansiering i kommunerne skulle finde sted gennem tilsynsrådernes administration af lånekontrollen.

Efter styrelseslovens ikrafttræden har udviklingen imidlertid medført en omlægning af det økonomiske tilsyn ved en central fastsættelse af rammer for de enkelte kommuners låntagning m.v., hvorved der er skabt en regulering af indholdet af tilsynsrådernes skønsmæssige beføjelser.

Den store ekspansion i hele den offentlige sektor i løbet af 1960'erne i forbindelse med det forhold, at kommunerne i betydeligt omfang havde finansieret deres anlægsarbejder m.v. ved en kraftig forøgelse af nettolåntagningen og dermed havde påført det private erhvervslivs kapitalefterspørgsel én øget konkurrence, medførte i slutningen af 1960'erne en skærpelse af regeringens interesse for en øget regulering af kommunernes aktivitet. Det blev fra regeringens side tilkendegivet, at der skulle sigtes mod en væsentlig begrænsning af kommunernes låntagning og en væsentlig forøgelse af den kommunale selvfinansiering. Det blev samtidig tilkendegivet, at der var behov for en økonomisk styring af kommunerne, og at denne styring i alt væsentligt skulle søges gennemført gennem lånekontrollen.

Regeringens intentioner på låneområdet fandt første gang udtryk i indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 1. april 1970 om kommunernes låntagning, økonomiske planlægning m.v., hvori regeringen udtrykte som sin principielle hensigt at søge gennemført en begrænsning af kommunernes låntagning, der på såvel kortere som længere sigt skulle bidrage til en forøgelse af kommunernes selv-

finansiering, og at begrænsningen skulle søges opnået gennem udøvelsen af kontrollen med kommunernes låneoptagelser. Udover en række generelle forskrifter fer udøvelsen af lånekontrollen indeholdt cirkulærskrivelsen en anmodning til tilsynsrådene om, at det principielle krav om en varig begrænsning af den kommunale låntagning og en øget selvfinansiering, blev søgt opnået under udøvelsen af lånekontrollen, ligesom man anmodede tilsynsrådene om at medvirke til, at arbejdet med en mere langsigtet planlægning af kommunernes økonomi blev fremmet mest muligt.

Ved indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 2. april 1971 gennemførtes en radikal omlægning af lånekontrollsystemet ved fastsættelsen af rammer for låntagningen for de enkelte kommuner og nærmere retningslinier for tilsynsrådernes administration af lånekontrollen inden for de angivne rammer.

Sådanne rammer for de enkelte kommuners låneoptagelser blev for regnskabsåret 1971/72 fastsat af indenrigsministeriet ved cirkulærskrivelse af 13. juni 1971. Rammerne var blevet fastlagt på grundlag af indhentede oplysninger om den enkelte kommunes finansielle stilling, herunder dens forventede anlægsudgifter og lånebehovet samt oplysning om størrelsen af det forventede restskattebeløb vedrørende kalenderåret 1970 fra kildeskattedirektoratet.

Udover angivelsen af lånerammer, indeholdt cirkulærskrivelsen tillige en række nærmere forskrifter for, hvilke dispositioner, der skulle påvirke størrelsen af rammerne, hvilke lån, der ikke omfattedes af den fastsatte ramme samt regler om, i hvilket omfang lånesager, der gav anledning til tvivlsspørgsmål, skulle forelægges for indenrigsministeriet, forinden samtykke meddeltes. Ved cirkulærskrivelsen gennemførtes således en meget indgribende regulering af tilsynsrådernes administration af lånerammeordningen.

Tilsvarende forskrifter for tilsynsrådernes kontrol med kommunernes låntagning er med enkelte modifikationer fastsat af indenrigsministeriet for såvel regnskabsåret 1972/73 og 1973/74.

I tilknytning til fastsættelsen af lånerammerne for regnskabsåret 1973/74 er lånekontrollen som styringsmiddel blevet suppleret med en frivillig investeringsbegrænsning, idet indenrigsministeriet og økonomi- og budgetministeriet i forening med de kommunale organisationer i en skrivelse af 2. august 1972 hen-

stillede til kommunerne at gennemføre en investeringsbegrænsning, således at den enkelte kommunes anlægsudgifter i regnskabsåret 1973/74 ikke måtte overstige 85% af den pågældende kommunes budgetterede anlægsudgifter i regnskabsåret 1972/73.

Behovet for at opnå en øget samordning mellem statens og kommunernes økonomi førte til, at det som led i en aftale i sommeren 1973 mellem regeringen og de kommunale organisationer blev besluttet at etablere et egentligt budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Med henblik herpå nedsattes et udvalg, bestående af repræsentanter for organisationerne og for indenrigs- og økonomi- og budgetministeriet.

Efter forhandling mellem indenrigsministeriet og økonomi- og budgetministeriet og de kommunale organisationer fastsatte indenrigsministeriet ved cirkulærskrivelse af 11. juni 1973 en fælles investeringsramme i regnskabsåret 1974/75 for de 225 mindste kommuner og en investeringsramme for hver af de 50 største kommuner, der var tilsluttet Kommunernes Landsforening.

Endvidere aftaltes, at fastsættelsen af lånerammer skulle afløses af et krav til den enkelte kommunes selvfinansieringsgrad i regnskabsåret 1974/75, således at a) anlægsudgifter svarende til indtil 2,5% af kommunens beskatningsgrundlag (skalaindkomster med tillæg af 20% af de afgiftspligtige grundværdier) ikke berettiger til låneoptagelse, b) anlægsudgifter herudover indtil 6% af beskatningsgrundlaget berettiger til halv lånefinansiering, og c) resterende anlægsudgifter berettiger til fuld lånefinansiering, jfr. indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 6. september 1973. Udover angivelsen af selvfinansieringsgraden, indeholder cirkulærskrivelsen tillige detaljerede forskrifter for beregningen af lånemuligheder og for behandlingen af låneansøgninger. Det for 1974/75 etablerede investerings- og lånebegrænsningssystem er med mindre ændringer videreført for 1975/76, jfr. indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 18. juni 1974 om kommunernes investeringer og låntagning i regnskabsåret 1975/76.

Også for så vidt angår de øvrige i styrelsesloven hjemlede approbationsbeføjelser har udviklingen medført behov for mere generelle ordninger. Det gælder således for dispositioner over fast ejendom, hvor indenrigsministeriet under visse forudsætninger har undtaget køb af fast ejendom op til 750.000 kr. for tilsynsmyndighedens samtykke, ligesom tilsynsmyndighederne i vidt

omfang i fortsættelse af hidtidig praksis har givet generelle tidsbegrænsede tilladelser inden for visse områder. Endvidere har indenrigsministeriet i medfør af styrelseslovens § 47 fastsat detaljerede retningslinier for udøvelsen af de i styrelseslovens § 16, stk. 2, 2. pkt. og stk. 5 og § 34, stk. 2, omhandlede beføjelser. Der henvises i det hele til den nærmere redegørelse for de enkelte beføjelser nedenfor i afsnit 2.

1.5. Konklusion.

På baggrund af den stedfundne udvikling, der er redegjort for ovenfor, har underudvalget fundet det nærliggende at overveje, dels om udviklingen har mindsket behovet for tilsynet på enkelte områder, dels om det i fortsættelse af udviklingen vil være muligt at erstatte det nuværende tilsyn, baseret på en forudgående kontrol med enkeltdispositioner, med en styring ved generelle retningslinier, der retter sig direkte til kommunerne, suppleret med en efterfølgende kontrol.

I afsnit 2 er nærmere redegjort for de funktioner tilsynsmyndighederne udøver i forbindelse med meddelelse af approbation i de enkelte tilfælde og for underudvalgets vurdering af de hensyn, der herigennem søges varetaget. I afsnit 3 er redegjort for de af underudvalget indhentede statistiske oplysninger om omfanget af tilsynsrådenes opgaver. I afsnit 4.1. er sammenfattende redegjort for resultatet af underudvalgets overvejelser over mulighederne for en ændring af tilsynets indhold. Endelig er i afsnit 4.2. belyst dels de administrative konsekvenser af en forenkling af tilsynets indhold og administration, dels de økonomiske konsekvenser af en centralisering af tilsynsbeføjelser, der bliver tilbage, såfremt de drøftede forslag om begrænsning af tilsynet gennemføres.

2. Tilsynsmyndighedens funktioner.

2.1. Legalitetskontrollen.

Som nævnt i indledningen foretager tilsynsmyndigheden i forbindelse med meddelelse af approbation en undersøgelse af dispositionens lovlighed. Der foretages ved udøvelsen af legalitetskontrollen en undersøgelse af, hvorvidt såvel de individuelle vilkår for den enkelte disposition som dispositionen som helhed er i strid med kommunalretlige grundsætninger.

De legalitetsproblemer, der opstår for tilsynsmyndigheden vil i praksis hyppigst være omfattet af nedennævnte 3 typeeksempler.

Det kan forekomme, at der i forbindelse med meddelelse af samtykke til ejendomsdispositioner skal tages stilling til dispositionens lovlighed. I forbindelse hermed forekommer det, at der som vilkår i ejendomshandler er indsat bestemmelser, der tilsidesætter visse offentligretlige principper derved, at kommunalbestyrelsen forpligter sig til at udøve sine offentligretlige beføjelser ud fra f.eks. byplanlovgivningen vedrørende den pågældende ejendom på en bestemt måde eller forsøger at bringe sig uden for de offentligretlige bånd ved en privatretlig vilkårsbestemmelse.

Et andet typeeksempel er legalitetskontrollen i forbindelse med godkendelse af garantier, hvis lovlighed i overvejende grad beror på formålet med garantien og på indholdet af de vilkår, der stilles i forbindelse med garantien.

Det tredje typeeksempel er de tilfælde, hvor en kommunal disposition falder inden for et forvaltningsområde, hvor den positive lovgivning har henlagt væsentlige funktioner til kommunerne, men hvor dispositionen går ud over lovgivningens rammer. En eventuel indhentet udtalelse fra fagministeriet viser måske, at fagministeriet gerne ser et kommunalt initiativ på det pågældende område, gående ud over, hvad der direkte er omhandlet i den pågældende lov. I sådanne tilfælde må tilsynsmyndigheden tage selvstændig stilling til kommunalfuldmagtens grænser.

Der er ikke med den kommunale styrelseslov etableret en systematisk foregribende kontrol med lovligheden af kommunale beslutninger'. Godkendelsesakten i forbindelse med tilsynsmyndighedens udøvelse af approbationsbeføjelserne har dog utvivlsomt haft en ikke uvæsentlig betydning for udøvelsen af legalitetskontrollen. Det har således på visse områder været muligt gennem tilsynspraksis at fastslå et retsgrundlag, som kommunerne så har fået mulighed for i forvejen at indrette deres dispositioner efter. Kravet om tilsynsmyndighedens samtykke har tillige i en række tilfælde gjort det muligt for tilsynsmyndigheden i konkrete tilfælde at fjerne ulovligheder i forbindelse med retshand-

ler indgået med trediemand. Endelig har legalitetskontrollen i forbindelse med udøvelsen af approbationsbeføjelserne bidraget til at give tilsynsmyndigheden mulighed for at oparbejde en ekspertise, der har kunnet danne grundlag for udøvelsen af en responderende virksomhed over for kommunerne også uden for de tilfælde, hvor approbation kræves.

Underudvalget har ved indhentelse af en række oplysninger hos tilsynsrådene tilvejebragt en oversigt, der tilsigter at belyse, med hvilken hyppighed legalitetsspørgsmål har været rejst i forbindelse med udøvelsen af approbationsbeføjelserne.

Det fremgår af denne oversigt, jfr. bilag 1, at legalitetsspørgsmål kun har været rejst i 458 af i alt 14.269 sager, der er indkommet **til** tilsynsrådene i perioden 1. april 1971 - 30. september **1972**. Antallet af sager, hvori spørgsmålet om en dispositions lovlighed har givet anledning **til** tvivl, har således kun udgjort 3,2% af samtlige indkomne sager. Det fremgår ligeledes af oversigten i bilag 1, at næsten 1/3 af samtlige sager, hvori der har været tvivl om en dispositions lovlighed, tillige har været behandlet af indenrigsministeriet, enten derved, at sagen af en kommune eller af tilsynsrådet selv har været indbragt for indenrigsministeriet, jfr. styrelseslovens § 47, stk. 3, og § 50, stk. 2, eller af tilsynsrådet har været forelagt indenrigsministeriet til udtalelse.

I det omfang approbationsinstituttet erstattes af en styring ved generelle retningslinier, der retter sig direkte til kommunerne, eller såfremt tilsynet helt ophæves for visse dispositioners vedkommende, vil det indebære, at den legalitetskontrol, der hidtil har fundet sted på dette grundlag, bortfalder. Kommunernes efterlevelse af de kommunalretlige retsgrundsætninger på disse områder vil herefter - på samme måde som kommunernes dispositioner i øvrigt - skulle baseres på tilsynsmyndighedens mulighed for anvendelse af de i styrelseslovens § 61 hjemlede retsmidler, på den almindelige domstolskontrol, på ombudsmandens kontrol og på offentlighedens reaktioner. Såfremt der etableres en efterfølgende økonomisk kontrol, vil der tillige kunne gennemføres en efterfølgende legalitetsprøvelse, i det omfang det tilvejebragte informationsgrundlag måtte afdække et behov herfor.

I forhold til en foregribende kontrol vil en efterfølgende kontrol i mange tilfælde ikke kunne ændre, at trufne dispositio-

ner må opretholdes, f.eks. hvis trediemand i god tro har erhvervet ret i henhold til en disposition. Dette forhold må dog ses i sammenhæng med dels, at den foregribende kontrol er begrænset til dispositioner, der kræver approbation og dels, at kommunernes efterlevelse af kommunalretlige retsgrundsætninger må antages i vidt omfang at kunne baseres på en bredere anlagt orientering, f.eks. ved offentliggørelse af indholdet af de retningslinier, der har udviklet sig i praksis, øget information gennem kursusvirksomhed og offentliggørelse af afgørelser i enkelttilfælde, der har givet anledning til tvivl.

På et enkelt område, nemlig salg af kommunale ejendomme til medlemmer af kommunalbestyrelsen eller kommunalt ansatte, overvejes gennemført en øget kontrol, idet indenrigsministeriet - efter henvendelse fra folketingets ombudsmand - har udarbejdet udkast til cirkulærskrivelse, hvorefter der skal ske offentlig udbud af sådanne ejendomme, forinden salg finder sted.

2.2. De enkelte approbationsbeføjelser.

Uanset, at det i praksis vil kunne være vanskeligt umiddelbart at adskille tilsynets funktioner som led i legalitetskontrollen fra de funktioner, der vedrører det økonomiske tilsyn, har man af overskuelighedshensyn fundet det hensigtsmæssigt i det foregående afsnit at give en samlet redegørelse for legalitetskontrollens betydning for opretholdelsen af tilsynsrådenes funktioner ved udøvelsen af approbationsbeføjelserne.

Den følgende redegørelse er derfor - når bortses fra garantiforpligtelser og samarbejdsaftaler - søgt begrænset til hovedsagelig at vedrøre den side af udøvelsen af approbationsbeføjelserne, der vedrører det økonomiske tilsyn.

2.2.1. Dispositioner over fast ejendom.

2.2.1.1. Køb af fast ejendom.

Spørgsmålet om en lempelse af tilsynet med kommunernes køb af fast ejendom har været rejst ved flere lejligheder. Således fremsatte Købstadforeningens repræsentanter i det udvalg, der af indenrigsministeriet var nedsat til forberedelse af købstadkommunalloven af 1933, forslag om at indskrænke tilsynet ved at tillade købstadkommunerne at erhverve fast ejendom uden indenrigsministeriets samtykke, når de med erhvervelsen forbundne udgifter blev afholdt af kommunens kassebeholdning. På samme måde

skulle det være tilladt kommunerne uden samtykke at afhænde fast ejendom, når salgssummen blev henlagt til kapitalformuen. Indenrigsministeriet mente dog ikke at kunne gå med til så vidtgående afvigelser fra de gældende bestemmelser.

Ved styrelsesloven af 1968 blev der som en ny bestemmelse i § 59, stk. 1, 2. pkt., givet indenrigsministeren bemyndigelse til at bestemme, at visse ejendomsdispositioner kan finde sted uden samtykke. Bestemmelsen var genstand for drøftelse mellem det folketingsudvalg, der behandlede styrelseslovforslaget og indenrigsministeren. Indenrigsministeren udtalte over for udvalget, at der var grund til at forvente, at f.eks. enkeltstående ejendomsdispositioner op til en vis grænse, ekspropriationserhvervelser og overtagelser ved tvangsauktion ville blive undtaget fra kravet om samtykke. Endvidere kunne der blive tale om at undtage erhvervelser til bestemte formål, f.eks. vejformål.

Den hjemmel, der hermed var givet til at fritage visse ejendomsdispositioner fra tilsynsmyndighedens godkendelse, er endnu ikke blevet anvendt af indenrigsministeren. I stedet har ministeriet i en cirkulærskrivelse af 1. april 1970 til samtlige tilsynsråd udtalt, at man finder det hensigtsmæssigt, at der, forinden der fastsættes regler i medfør af styrelseslovens § 59 om visse ejendomsdispositioners fritagelse fra kravet om samtykke, bliver etableret en ordning, hvorefter alle kommuner - forsøgsvis og på visse nærmere vilkår - får adgang til at erhverve fast ejendom uden at skulle indhente tilsynsmyndighedens samtykke i hvert enkelt tilfælde. Indenrigsministeriet pålagde herefter i medfør af styrelseslovens § 47, stk. 2, tilsynsmyndigheden at meddele samtykke til, at den enkelte kommune i perioden 1. april 1970 - 31. august 1971 uden yderligere samtykke erhvervede fast ejendom inden for kommunens grænser og under forudsætning af, at den enkelte ejendoms købesum ikke oversteg 300.000 kr., og at købesummen blev dækket fuldt ud ved kontant betaling eller ved kontant betaling i forbindelse med overtagelse af indestående prioriteter inden for 50% af købesummen.

Ordningen blev forlænget indtil den 31. august 1972 ved indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 31. august 1971. Samtidig blev beløbsgrænsen hævet til 500.000 kr., ligesom man meddel-

te samtykke til, at den enkelte kommune uden yderligere samtykke og uanset vilkårene for erhvervelsen erhverver fast ejendom i henhold til lov om tilbudspligt og lov om frigørelsesafgift m.v. af fast ejendom.

Ordningen er senest ved cirkulærskrivelse af 8. april 1974 foreløbig forlænget indtil den 31. marts 1975 med en forhøjelse af maksimum for købesummen for den enkelte ejendom til 750.000 kr.

Den økonomiske side af tilsynet med fast ejendom er i de senere år gledet i baggrunden ved tilsynets udøvelse. Det har blandt andet givet sig udtryk i den øgede adgang til at give generelle samtykker til køb af fast ejendom. Hertil kommer, at kommunerne ved køb af fast ejendom normalt er undergivet de almindelige vilkår for prisfastsættelse ved ejendomshandler.

2.2.1.2. Salg af fast ejendom.

Indholdet af og formålet med de funktioner, der søges varetaget gennem det statslige tilsyn med kommunernes salg af fast ejendom har i særlig grad været bestemt af den betydelige virksomhed, kommunerne har udfoldet som led i jordforsyningsvirksomheden, d.v.s. formidlingen af jordens overgang til bymæssig anvendelse.

De funktioner, kommunalbestyrelserne har udøvet gennem jordforsyningsvirksomheden, kan kort siges at være varetagelse af byplanmæssige og byudviklingsmæssige interesser samt tilvejebringelse af byggemodne grunde til rimelige priser. Den økonomiske funktion for kommunen har hovedsagelig været at finansiere jordbesiddelsen i overgangsperioden, hvortil kommer finansieringen af byggeomdningsudgifterne.

I forbindelse med tilsynsvirksomheden over for kommunernes salg af byggegrunde som led i jordforsyningsvirksomheden har der udviklet sig ret faste retningslinier for kommunernes virksomhed ved salg af fast ejendom. Disse retningslinier udgør det væsentligste grundlag for de funktioner, der udøves af tilsynsrådene ved godkendelse af salg af fast ejendom. Det påhviler i overensstemmelse hermed tilsynsmyndigheden at påse, at jordforsyningsvirksomheden tilrettelægges efter et omkostningssynspunkt og dermed uden varig påvirkning af den kommunale skatteudskrivning. Endvidere gælder, at kommunerne ikke lovligt kan sælge byggegrunde til priser, der ligger under grundenes værdi, således som disse

er fastslået ved vurderingen **til** ejendomsskyld, ligesom der ej heller gennem salgsvilkårene i øvrigt må ydes støtte til enkelt-personer eller til erhvervsvirksomheder.

En væsentlig side af tilsynsmyndighedens funktioner i forbindelse med godkendelse af salg af byggegrunde har således til formål at sikre overholdelsen af en række faste retningslinier for kommunernes salg. I denne forbindelse kan nævnes, at tilsynsrådene i øvrigt har tilrettelagt tilsynspraksis således, at der i vidt omfang meddeles generelle samtykker, navnlig generelle salgstilladelser for udstykningsområder for et begrænset tidsrum.

Udover hævdelser af en række faste retningslinier opnås gennem tilsynsmyndighedens kontrol med prisfastsættelsen dels en vis sikkerhed for, at der ikke finder en forringelse sted af kommunens økonomiske situation, dels at samfundsøkonomiske interesser tilgodeses i overensstemmelse med formålet med jordforsyningsvirksomheden.

2.2.2. Jordfonden.

Det er for underudvalget oplyst, at indenrigsministeriet som et resultat af drøftelserne i det af ministeriet nedsatte regnskabsudvalg, har udarbejdet ændringsforslag til styrelsesloven, hvorefter bestemmelserne i styrelseslovens §§ 58 og 59, stk. 2, foreslås ophævet. Underudvalget har derfor ikke inddraget disse bestemmelser i drøftelserne.

2.2.3. Budgetter og regnskaber.

Bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 54, stk. 2, om at årsbudgettet umiddelbart efter dets vedtagelse skal indsendes til tilsynsmyndigheden, giver denne myndighed en mulighed for at følge udviklingen i kommunens økonomi. Endvidere giver budgettet tilsynsmyndigheden et grundlag for vurderingen af større enkelt-dispositioner, der kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Bestemmelsen i styrelseslovens § 54, stk. 3, om, at kommunens årsregnskab sammen med revisionsberetningen og kommunalbestyrelsens decisioner skal indsendes til tilsynsmyndigheden, giver denne mulighed for dels at kontrollere, at stillede vilkår - herunder generelle - for kommunale dispositioner er opfyldt, og dels på påse, at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse med hensyn **til** revisionsantegnelserne, herunder eventuelt træffe beslutning om sanktioner i medfør af styrelseslovens § 61.

Ifølge de erfaringer, tilsynsrådene har gjort siden 1. april 1970, foreligger revisionsberetningerne til årsregnskaberne imidlertid i almindelighed først mellem 1½ til 2\ år efter et regnskabsårs slutning. Underudvalget har derfor ikke været i stand til at indhente nærmere oplysninger, der har kunnet danne grundlag for en sikker vurdering af omfanget af tilsynsrådernes virksomhed i henhold til § 54. Der henvises i øvrigt til mindretalsudtalelsen side 151.

2.2.4. Lånekontrol.

I den første tid efter styrelseslovens ikrafttræden den 1. april 1970 bestod tilsynsrådernes opgaver i at approbere kommunernes ansøgninger om optagelse af lån på grundlag af et skøn over kommunernes hele økonomi og samtidig at påse, at de af indenrigsministeriet allerede i april 1970 foreskrevne normer for afdragsvilkår og rentens størrelse var overholdt.

Siden er tilsynet med kommunernes låneoptagelser i stigende grad blevet reguleret gennem centralt fastsatte forskrifter. Omfanget af den enkelte kommunes låneadgang er blevet fastsat direkte af indenrigsministeriet eller må (for 1975/76) udregnes på grundlag af ministeriets forskrifter for den kommunale selvfinansiering.

Der er endvidere af indenrigsministeriet fastsat detaljerede regler om kontrollen med lånebegrænsningernes overholdelse. Som nævnt har indenrigsministeriet tillige fastsat detaljerede regler for lånenes løbetid og effektive forrentning.

Tilsynsrådernes opgaver er som følge af denne udvikling ændret. Skønnet over kommunernes økonomi er gledet i baggrunden. I stedet for ligger tyngdepunktet nu i en opgave af mere teknisk/administrativ karakter ved beregningen af de enkelte kommuners lånebegrænsning og kontrollen med begrænsningernes overholdelse. Tilsynsrådene skal dog fortsat, omend i meget begrænset omfang, udøve et skøn i forbindelse med lånekontrollen. Dette gælder i forbindelse med tilsynsrådernes adgang til at give samtykke til forlængelse af kortfristede lån. I øvrigt kommer skønsudøvelsen hovedsagelig frem i sager om dispensation fra lånerammer.

Til belysning af blandt andet forskrifternes kompetencefordeling mellem indenrigsministeriet og tilsynsrådene er i bilag 1 c givet en oversigt over antallet af lånesager for samtlige

tilsynsråd i perioden 1. april 1971 - 30. september 1972, der viser lånesagernes fordeling efter art, og hvor stort et antal sager, der har været behandlet af ministeriet. Det fremgår heraf, at ca. 60% af samtlige sager vedrører låneoptagelser inden for lånerammen og låneoptagelser, der generelt er holdt uden for lånerammen, og at næsten 12% af samtlige sager tillige har været genstand for behandling i indenrigsministeriet.

Tallene i oversigten givet næppe et aktuelt billede af lånesagernes fordeling på de enkelte kategorier, idet der formentlig efter opgørelsen er foretaget, er sket en formindskelse af det samlede antal lånesager. Samtidig er dog arbejdet med kontrollen med lånerammernes overholdelse forøget.

Udviklingen har endvidere været præget af, at den kommunale låntagning er mindsket betydeligt. Medens de samlede kommunale bruttolåneoptagelser i 1968/69 udgjorde 3.000 mio. kr., må de forventes i 1973/74 at udgøre 1.600-1.800 mio. kr. og i 1974/75 5-600 mio. kr.

Kommunernes generelt større uafhængighed af låneadgangen har endvidere været medvirkende til, at lånekontrollen fra og med regnskabsåret 1973/74 er blevet suppleret med investeringsbegrænsninger som et middel til begrænsning af kommunernes samlede økonomiske aktivitet.

Underudvalget har på dette grundlag overvejet, om det vil være muligt at forenkle administrationen af lånekontrollen ved at lade kommende forskrifter for lånekontrollen rette sig direkte til kommunerne og lade kravet om forudgående samtykke til den enkelte låneoptagelse erstatte af en efterfølgende kontrol med forskrifternes overholdelse.

Man er opmærksom på, at de hidtidige forskrifter om lånekontrollen i vidt omfang har fremkaldt fortolkningstvivl i kommunerne, navnlig i relation til lånerammernes beregning. Man er også opmærksom på, at reguleringen i sig selv kan være egnet til at fremkalde overtrædelser ud fra ukendskab til de enkelte regler i forskrifterne. Det kan i hvert fald konstateres, at den opgørelse over låneforbruget, der finder sted efter regnskabsårets udløb, hidtil har fremkaldt væsentlige problemer i kommunerne, tilsynsrådene og indenrigsministeriet.

På den anden side må det påpeges, at disse problemer nok i nogen grad er overgangsproblemer. Om de fra 1974/75 indførte

selvfinansieringsregler vil gøre det lettere for kommunerne at beregne lånerammer og kontrollere overholdelsen deraf, er det vanskeligt at sige noget sikkert om på nuværende tidspunkt. Det må dog antages, at der vil være fortolkningsmuligheder og fejlkilder i udregningen af såvel anlægsudgifter som beskatningsgrundlag. Omfanget heraf vil dog blive mindsket i takt med formindskelsen af den kommunale låntagning.

En bevarelse af kravet om forudgående samtykke til hver enkelt låneoptagelse kan næppe begrundes i hensynet til overholdelse af forskrifterne om lånenes løbetid og forrentning. Disse forskrifter har hidtil været bindende for tilsynsrådenes administration, men har ikke umiddelbart været bindende for kommunerne og långiverne. Denne hindring for ophævelsen af kravet om forudgående samtykke vil bortfalde, såfremt man efter tilvejebringelse af den herfor fornødne hjemmel i styrelsesloven fastsætter sådanne forskrifter i bekendtgørelsesform, således at forskrifternes overholdelse bliver en umiddelbar gyldighedsbetingelse, der skal iagttages af såvel långiver som låntager.

Et andet samfundsmæssigt hensyn, der kunne tale for at bevare den forudgående lånekontrol, er hensynet til lånebegrænsningernes overholdelse.

Udover den forudgående kontrol i forbindelse med hver enkelt låneoptagelse, foretages tillige en endelig kontrol med lånerestriktionernes overholdelse for et år ad gangen efter regnskabsårets udløb. Endelig kontrol foretages af tilsynsrådene og af indenrigsministeriet på grundlag af en af tilsynsrådene foretaget beregning af lånebegrænsningen sammenholdt med de optagne lån, således som disse er oplyst dels på de kvartalsvise indberetninger til Danmarks Statistik og dels i kommunernes regnskaber.

Det ville utvivlsomt betyde en forenkling af tilsynsrådenes nuværende opgaver, såfremt den forudgående kontrol ophæves, således at kontrollen alene baseres på en efterfølgende kontrol efter regnskabsårets udløb.

2.2.5. Garantiforpligtelser.

Den økonomiske side af kontrollen med kommunernes påtagelse af garantiforpligtelser m.v. har som oprindeligt hovedformål at sikre, at reglerne om lånekontrol ikke omgås derved, at kommunerne i stedet for selv at optage lån, garanterer for andre institu-

tioners optagelse heraf. Som led i den økonomiske styring er det nu yderligere bestemt, at garantier i et vist omfang skal medregnes ved beregningen af kommunernes låne- og investeringsrammer. Da det ikke er alle garantier, der medregnes, vil der være et vist behov for, at tilsynsmyndigheden i den enkelte godkendelse meddeler, om garantien skal medregnes. Dette forhold vil næppe i sig selv kunne motivere, at kravet om forudgående godkendelse af garantier opretholdes, såfremt den forudgående lånegodkendelse opgives.

Kravet om godkendelse af garantitilsagn er imidlertid motiveret af andet end rent økonomiske hensyn, idet det ved godkendelsen påses, om garantien er afgivet til fremme af en foranstaltning, som kommunen lovligt kan støtte gennem afgivelse af garanti.

Besvarelsen af dette spørgsmål - afgrænsning af kommunernes virkeområde - vil hyppigt være afhængigt af de betingelser og vilkår, hvorunder garantien ydes og - i visse situationer - af samfundsmæssige hensyn i en konkret situation.

Selv om den forudgående kontrol med garantiforpligtelser opretholdes, kunne det overvejes at meddele generelt samtykke for visse grupper af tilfælde, der ikke - heller ikke for trediemand - giver anledning til tvivl, f.eks. lovhjemlede garantier på områder, hvor fast praksis med hensyn til betingelser og vilkår har udviklet sig (sportshaller, fjernvarme). I tilknytning til sådant generelt samtykke vil der så vidt muligt kunne tages stilling til, om de i tilladelsen omhandlede garantitilsagn skal medregnes i låne- og investeringsrammen.

Under den gældende ordning, hvor alle garantier kræver godkendelse, er Legalitetsproblemernes hyppighed ikke væsentlig større i garantisager end i andre sager, jfr. bilag 1. Efter udskillelse af de typiserede sager vil dette formentlig ændre sig. De garantitilsagn, der skal forelægges tilsynsmyndigheden, bliver formentlig talmæssigt få, men til gengæld væsentlige i relation til den kommunale udvikling på et område, hvor privatpersoner normalt ikke er påtaleberettiget til hævde af legaliteten.

2.2.6. Diæter og vederlag m.v.

Diæter.

Reglerne om diæter i den kommunale styrelseslovs § 16 er baseret på en antagelse om, at deltagelse i møder m.v. inden for det

af loven fastsatte tidsrum medfører et direkte eller indirekte tab af arbejdsfortjeneste, og at der skal ydes en minimumserstatning for dette tab, uden at der kræves dokumentation herfor.

Loven omfatter to hovedgrupper af diætydelser. Den ene gruppe omfatter de i § 16, stk. 1, omhandlede diæter til kommunalbestyrelsesmedlemmer for deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og i udvalg, der er nedsat af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer. Ydelse af diæter efter denne bestemmelse er obligatorisk for kommunalbestyrelsen og kræver ikke tilsynsmyndighedens samtykke.

Derimod kræves tilsynsmyndighedens samtykke til ydelse af diæter i den anden hovedgruppe, jfr. § 16, stk. 2. Det drejer sig dels om diæter for varetagelse af "andre kommunale hverv" (end de i stk. 1 omhandlede), der udføres af personer, valgt af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere. Endvidere de ved lov nr. 125 af 25. marts 1970 i § 16, stk. 2, indføjede bestemmelser om ydelse af diæter til medlemmer af kommunalbestyrelsen, der dokumenterer tabt arbejdsfortjeneste som følge af deltagelse i kursus m.v., der må anses af betydning for udøvelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem.

I det folketingsudvalg, der i 1950 behandlede lovforslagene om indførelse af diætregler i styrelsesloven, var der stærk interesse for at søge gennemført begrænsninger i reglerne af hensyn til forslagets økonomiske og administrative konsekvenser.

Indenrigsministeriet søgte derfor ved administrationen af bestemmelsen om ydelse af diæter for "andre kommunale hverv" at udvise den tilbageholdenhed, som var forudsat af folketingsudvalget. Eksempelvis godkendte man således kun diætordninger til hverv, der var forbundet med en vis byrdefuldhed, og der udviklede sig efterhånden den praksis, at der som vejledende udgangspunkt kun kunne blive tale om at godkende diæter i det omfang, der med det pågældende hverv var forbundet et vist antal møder årligt.

Udviklingen har imidlertid særlig inden for de seneste år ført til en mindre restriktiv fortolkning af bestemmelserne og et af praktiske hensyn dikteret behov for at give generelle samtykker, uanset ordlyden af § 16, stk. 2.

Indenrigsministeriet har dog ikke hidtil i medfør af styrelseslovens § 47 udsendt nærmere forskrifter for udøvelsen af til-

synsrådenes beføjelser til godkendelse af diæter for de i § 16, stk. 2, omhandlede "andre kommunale hverv". Ministeriet har dog på anden måde, ved offentliggørelse af diætafgørelser og ved artikler i kommunale tidsskrifter, vejledt tilsynsråd og kommuner og amtskommuner om den af indenrigsministeriet i praksis anlagte fortolkning af bestemmelserne. Ministeriet har endvidere i relation til amtskommunerne og Frederiksberg kommune givet generelle samtykker til ydelse af diæter i de i § 16, stk. 2, 1. pkt., omhandlede tilfælde. På samme måde har de fleste tilsynsråd givet generelle samtykker til kommunerne. Endelig har indenrigsministeriet i cirkulærskrivelse af 16. april 1973 i medfør af styrelseslovens § 47 fastsat, at der af tilsynsrådene kan meddeles kommunerne i tilsynsrådskredsen samtykke til indtil videre at yde diæter for deltagelse i kurser af den i § 16, stk. 2, 2. pkt., omhandlede art, uden at forelæggelse for tilsynsrådet i det enkelte tilfælde er fornødent.

Vederlag; m.v.

Bestemmelserne i styrelseslovens § 16, stk. 5, om vederlag til udvalgsformænd, § 34, stk. 2, om funktionshonorarer til viceborgmestre og bestemmelsen i § 18 i lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v. om ydelse af et årligt honorar til formanden for kommunens skolekommission og formanden for kommunens fritidskommission forudsætter efter deres ordlyd, at tilsynsmyndighedens beslutning om ydelse af de i bestemmelserne omhandlede vederlag træffes på grundlag af et skøn, udøvet i hvert tilfælde, og det var oprindeligt tanken, at de kun skulle ydes i særlige tilfælde. Udviklingen medførte imidlertid behov for mere generelle ordninger på dette område, og indenrigsministeriet har i medfør af styrelseslovens § 47 fastsat bindende regler for tilsynsrådene med hensyn til størrelsen af de beløb, der kan udbetales.

Der er således fastsat maksimale honorarbeløb til formændene for kommunalbestyrelsernes stående udvalg. Størrelsen er fastsat på grundlag af kommunens indbyggertal.

For så vidt angår formændene for skolekommissionerne er fastsat en beløbsmæssig grænse for størrelsen af det årlige honorar på indtil 50% af udvalgsformands-honorarerne.

Endelig har indenrigsministeriet meddelt tilsynsrådene, at

der kan ydes funktionshonorar til kommunalbestyrelsernes næstformænd for varetagelse af de borgmesteren påhvilende opgaver på grund af borgmesterens sygdom, ferie eller fravær af anden årsag, når funktionsperioden har haft uafbrudt varighed af mindst 3 uger, og funktionsvederlaget kan ikke overstige beløb svarende til det vederlag, der tilkommer borgmesteren for den pågældende periode.

2.2.7. Kommunale samarbejdsaftaler.

Når man i styrelseslovens § 60 i overensstemmelse med princippet i den tidligere gældende styrelseslovgivning har optaget bestemmelser om godkendelse af visse samarbejdsaftaler mellem kommuner, er det ifølge bemærkningerne til lovforslaget for på den ene side at sikre den fornødne smidighed med hensyn til muligheden for etablering af samarbejde mellem kommuner og på den anden side at skabe sikkerhed for, at kommunallovgivningens regler ikke vilkårligt tilsidesættes gennem aftaler om samarbejde eller fællesskaber, hvorved den enkelte kommunalbestyrelses eller tilsynsmyndighedernes beføjelser begrænses. Bestemmelserne i styrelseslovens § 60 har således ikke den samme baggrund som styrelseslovens bestemmelser om tilsynsmyndighedens approbationsbeføjelser i øvrigt, men må snarere opfattes som en hjemmel for indenrigsministeren eller tilsynsrådet til i et vist omfang at dispensere fra styrelseslovens bestemmelser og grundsætninger i forbindelse med etablering af mellemkommunalt samarbejde.

I overensstemmelse med de synspunkter, der ligger til grund for godkendelseskravet, er kravet om tilsynsmyndighedens godkendelse begrænset til sådanne aftaler, der vil kunne medføre en indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter styrelsesloven. Man har ikke anset det for muligt at foretage en udtømmende angivelse af, hvilke aftalebestemmelser, der medfører en sådan indskrænkning, og man har derfor ikke foretaget nogen nærmere afgrænsning i lovteksten.

Som eksempler på aftaler, der vil være omfattet af kravet om godkendelse, er i bemærkningerne til lovforslaget nævnt sådanne aftaler, hvorved et særligt fællesskabsorgan tillægges kompetence til at træffe beslutninger, der forpligter de deltagende kommuner i økonomisk henseende, f.eks. beslutning om låneoptagelse, garantiforpligtelse, køb, salg og pantsætning af fast ejendom, iværksættelse af anlægsarbejder o.s.v. Endvidere aftaler, hvorved en el-

ler flere af de deltagende kommuner påtager sig vedvarende forpligtelser, uden at aftalen indeholder adgang til opsigelse inden for et kortere åremål. Endelig nævnes, at også aftaler, der binder en kommunalbestyrelse negativt, kan være omfattet af kravet om godkendelse, hvilket f.eks. vil gælde, dersom en kommune i forbindelse med en aftale om adgang til at benytte en anden kommunes forvaltningsapparat eller indretninger på et vist område, påtager sig forpligtelse til ikke selv at iværksætte foranstaltninger på samme eller lignende områder.

Styrelseslovens § 60 regulerer alene forholdet til tilsynsmyndigheden. Derimod indeholder lovbestemmelsen ikke regler om, hvilke krav, der bør stilles til indholdet af kommunale samarbejdsaftaler, idet dette spørgsmål ikke har været anset for egnet til løsning ved generelle lovbestemmelser. I bemærkningerne til lovforslaget henvises alene til, at tilsynsmyndigheden i forbindelse med godkendelse af aftaler vil kunne påse, at samarbejdsaftalens indhold harmonerer med kommunallovgivningen og dennes forudsætninger, herunder at de enkelte kommunalbestyrelser får en efter de konkrete forhold rimelig indflydelse på samarbejdsvirk-somhedens udøvelse. Endvidere vil tilsynsmyndigheden kunne påse, at samarbejdsaftalen i fornødent omfang indeholder bestemmelser om approbation på visse af samarbejdsvirk-somhedens dispositioner.

Spørgsmålet, om der vil kunne gennemføres en omlægning af tilsynet med kommunale samarbejdsaftaler således, at styrelseslovens krav om forudgående godkendelse erstattes med en generel regulering, der retter sig direkte til kommunerne, må først og frem-mest bero på, hvorvidt der på grundlag af tilsynspraksis vil kunne opstilles ensartede regler, uden at sådanne regler i for høj grad modvirker de hensyn til snidighed med hensyn til muligheden for etablering; af et kommunalt samarbejde, der er tilgodeset ved styrelseslovens bestemmelser herom.

En redegørelse for den praksis, indenrigsministeriet har fulgt efter de tidligere gældende styrelsesregler med hensyn til kravene til indholdet af de kommunale samarbejdsaftaler, findes i kommunallovskommissionens betænkning (side 165-167). Det frem-går af den her givne redegørelse, at kravene til aftalernes indhold, når bortses fra el-forsyningsselskaberne, varierer så meget som følge af aftalernes uensartede karakter, forskelle i kommunernes størrelse og økonomiske og administrative forhold, at der

ikke har udviklet sig en så fast praksis, at det har været muligt at opstille mere generelle bestemmelser.

3. Omfanget af tilsynsrådernes opgaver.

For at belyse omfanget af tilsynsrådernes funktioner og de administrative og økonomiske konsekvenser af en omlægning af tilsynet er fra tilsynsrådene indhentet en række statistiske oplysninger. Oplysningerne, der er gengivet i bilagene 1 - 1 f, belyser dels antallet af sager i en given periode, fordelt på sagskategorier, dels det samlede volumen af lokal tilsynsvirksomhed udtrykt ved personale- og udgiftsforbrug i finansåret 1972/73.

I bilag 1 er gengivet en oversigt over antallet af sager, indkommet til tilsynsrådene i perioden 1. april 1971 - 30. september 1972, fordelt på de i den kommunale styrelseslov omhandlede sagskategorier dispositioner over fast ejendom, lånesager, sager vedrørende garanti og ander støtte, sager vedrørende diæter og vederlag m.v., fællesskaber samt gruppen sager i øvrigt. Det fremgår af bilag 1, at antallet af indkomne sager i undersøgelsesperioden i alt udgjorde ca. 14.000, svarende til ca. 9.500 på årsbasis (kolonne 1). Af de 14.000 sager har der i ca. 450 sager (3,2%) været rejst spørgsmål om en dispositions lovlighed. Endelig har knap 1/3 af de 450 sager, der har givet anledning til særlige legalitetsspørgsmål, tillige været behandlet i indenrigsministeriet.

Rubriceringen af sagerne i bilag 1 er behæftet med en vis usikkerhed, navnlig som følge af, at journalplanerne i tilsynsrådernes sekretariater kan være tolket forskelligt i relation til placering af sagerne i de enkelte kategorier. Endvidere har den anvendte spørgeskemateknik nødvendiggjort, at der blev udøvet et vist skøn ved sagernes placering.

Som "sag" er i oversigten medtaget enhver henvendelse, der af tilsynsrådets sekretariat er særskilt journaliseret som en sag. Alle henvendelser er medtaget, uanset om henvendelsen er kommet fra kommuner, andre myndigheder, private eller om en sag er taget op af tilsynsrådet af egen drift. En enkelt modifikation er dog gjort. Såfremt en henvendelse, der er journaliseret som en sag, indebærer sagsbehandling i forhold til alle kommuner i amtsråds-kredsen, er henvendelsen i vidt omfang medregnet i oversigten med et tal, svarende til antallet af kommuner i amtsråds-kredsen.

Til de enkelte kolonner i bilag 1 skal bemærkes følgende:

Kolonne 1. Antallet af sager giver selvsagt ikke et fyldestgørende billede af det samlede volumen af tilsynsfunktionerne.

Dels medfører anvendelsen af det formelle kriterium, at alle henvendelser er medtaget som sager, uanset om den enkelte henvendelse har givet anledning til selvstændig sagsbehandling. Dels giver oversigten ikke udtryk for omfanget af tilsynsrådernes mere uformelle rådgivende virksomhed over for kommunerne. Et mere dækkende billede af den lokale tilsynsvirksomheds omfang opnås ved at sammenholde antallet af sager i bilag 1, kolonne 1, med oplysningerne i bilag 1 a over det skønnede samlede arbejdskraftforbrug og de samlede udgifter i finansåret 1972/73. De samlede udgifter er på grundlag af tilsynsrådernes skøn beregnet til ca. 2,4 mio. kr., der fordeler sig således:

Lønudgifter, excl. trækningsret	1.576.000
121	
Andel af trækningsretsudgifter	601.000
Udgifter til diæter m.m.	82.000
Andel af kontorholdsudgifter	144.000

Særligt vedrørende oplysningerne om anvendt arbejdskraft bemærkes, at resultatet er opnået på grundlag af skøn fra de enkelte tilsynsråd over, hvor store brøkdelen af de enkelte medarbejderes arbejdstid, der er medgået til tilsynsvirksomhed.

Oplysningerne i bilag 1 a er i bilag 1 b suppleret med en oversigt, der viser, hvorledes den anvendte arbejdstid for de enkelte personalekategorier procentvis er fordelt på de enkelte sagskategorier. Det fremgår heraf, at sagerne vedrørende fast ejendom, der talmæssigt andrager mere end 50% af alle sager, alene lægger beslag på mellem 20 og 25% af det sagsbehandlede personales arbejdstid. Omvendt lægger gruppen lånesager og gruppen sager i øvrigt beslag på en større del af den anvendte arbejdstid end de enkelte kategoriers relative andel af det samlede antal sager isoleret giver udtryk for.

Bilagene 1 e, 1 d, 1 e og 1 f indeholder en række særskilt tilvejebragte oplysninger om de i bilag 1, kolonne 1, rubricerede sagskategorier lån, garanti, fællesskaber og kategorien "sager i øvrigt".

I bilag 1 c er for lånesagernes vedkommende gengivet en over-

- 12) De samlede trækningsretsudgifter (d.v.s. udgifter til betaling af revisionsbistand, stillet til rådighed af amtskommunerne) androg ca. 1,4 mio. kr.

sigt, der tilsigter at belyse virkningerne af en omlægning af lånekontrollen fra en forudgående til en efterfølgende kontrol. Det fremgår af oversigten, at 858 af i alt 1.416 lånesager har vedrørt låneoptagelser inden for lånerammen og låneoptagelser, der generelt er holdt uden for lånerammen. Ses bort fra de i alt 57 sager, hvor tilsynsrådet har truffet afgørelse efter forelæggelse for indenrigsministeriet samt de sager, der af kommunerne har været indbragt for ministeriet, må det antages, at et antal sager af størrelsesordenen ca. 60% af samtlige konkrete sager ville bortfalde ved overgang til efterfølgende kontrol. Der er dog næppe tvivl om, at de sager, der i givet fald vil bortfalde, vil være de mindst arbejdskrævende, hvortil kommer, at antallet af lånesager i den kategori, der vil bortfalde, må antages at være i tilbagegang.

Oversigten i bilag 1 d over antallet af sager vedrørende garantitilsagn, fordelt på de enkelte typer af garantier efter arten af tilsagnets objekt, er medtaget for at belyse de administrative virkninger af en typisering af de tilfælde, hvor der vil kunne gives generelt samtykke til kommunerne til afgivelse af garantitilsagn.

Underudvalget har særskilt overvejet mulighederne for at tilvejebringe standardvedtægter for de hyppigst forekommende typer af fællesskaber med henblik på at gennemføre en vis forenkling af godkendelsesproceduren. Til brug for disse overvejelser er i bilag 1 e gengivet en oversigt over antallet af sager vedrørende samarbejdsaftaler, fordelt efter samarbejdsaftalernes art. Det fremgår heraf, at det samlede antal sager er fordelt på et relativt stort antal indbyrdes forskelligartede aftaler.

Endelig er i bilag 1 f vist en specifikation af gruppen "sager i øvrigt".

Kolonne 2 i bilag 1. Oversigten viser, at ca. 1/3 af samtlige sager har været afgjort af tilsynsrådet, de øvrige af formanden, idet dog de af formanden afgjorte sager har været forelagt for rådet til efterretning, jfr. den kommunale styrelseslovs § 51, stk. 2.

Kolonne 3 i bilag 1. Ifølge sagens natur kan vurderingen af, hvilke sager, der bør medregnes i denne gruppe variere i et ikke ubetydeligt omfang, og tallene i kolonne 3 kan derfor alene tages som udtryk for en vis niveaumæssig relation mellem tallene i ko-

lonne 1 og 3. Uanset, at der i overvejende grad alene er medtaget sådanne sager, hvori spørgsmålet om dispositionens lovlighed har givet anledning til tvivl, må antallet (3,2%) dog betragtes som særdeles beskedent.

Kolonne h-6 i bilag 1. Tallene i disse kolonner kan alene tages som udtryk for en tendens og kan næppe tillægges større selvstændig betydning, idet der ikke foreligger kongruens imellem de givne oplysninger og antallet af sager i indenrigsministeriet for den tilsvarende periode.

4. Tilsynets organisation.

4.1. Sammenfatning af underudvalgets overvejelser over forenkling af tilsynet.

Nedenfor er redegjort for resultatet af underudvalgets overvejelser over mulighederne for at gennemføre en forenkling af tilsynets indhold enten ved at ophæve enkelte funktioner eller ved at erstatte den nuværende tilsynsordning, der er baseret på en forudgående kontrol med enkeltdispositioner, med en styring ved generelle retningslinier, der retter sig direkte til kommunerne, evt. suppleret med en efterfølgende kontrol.

Et flertal (E.A. Abitz, Bendt Andersen, P.S. Friis, Chr. Hyltoft, Palle Mikkelsen og Jens M. Nielsen) skal herom udtale følgende:

Legalitetskontrollen.

Det har særskilt været overvejet, hvilken betydning legalitetskontrollen har for opretholdelsen af styrelseslovens approbationsbeføjelser. Underudvalget har ved indhentelse af en række oplysninger hos tilsynsrådene tilvejebragt en oversigt, der tilsigter at belyse, i hvilket omfang legalitetsspørgsmål har været rejst i forbindelse med udførelsen af approbationsbeføjelserne. Det fremgår af oversigten i bilag 1, at legalitetsspørgsmål kun har været rejst i ca. 3,2% af samtlige indkomne sager i perioden 1. april 1971 - 30. september 1972. Når henses til det meget beskædede antal sager, der har givet anledning til nærmere legalitetsprøvelse og til de faktiske og retlige muligheder, der ved en ophævelse af approbationsbeføjelserne vil foreligge for at hævde reglernes efterlevelse i kommunerne, vil hensynet til legalitetskontrollen som udgangspunkt næppe isoleret kunne begrunde opretholdelsen af en forudgående kontrol. Dette gælder dog ikke for kontrollen med garantiforpligtelser, hvor legalitetskontrollen må tillægges særlig vægt, jfr. afsnit 2.2.5. Endvidere gør der sig særlige forhold gældende for så vidt angår samarbejdsaftaler på grund af disse aftalers særlige karakter i relation til styrelseslovgivningen, jfr. afsnit 2.2.7.

Der har været rejst spørgsmål om udvidelse af ombudsmandens kompetence over for kommunerne. Underudvalget finder, at de af udvalget fremsatte forslag til forenkling af tilsynets indhold kan give anledning til, at spørgsmålet tages op som led i en generel vurdering.

Dispositioner over fast ejendom (styrelseslovens § 59).

For køb af fast ejendoms vedkommende er den økonomiske side af tilsynet, der oprindeligt tog sigte på, at kommunens økonomi ikke led skade ved det pågældende køb, gledet i baggrunden ved tilsynets udøvelse. Det behov, som regeringen måtte have for at påvirke den kommunale aktivitet, vil i tilstrækkeligt omfang blive tilgodeset ved mulighederne for at påvirke kommunernes samlede aktivitet. Endelig er kommunerne ved køb af fast ejendom normalt undergivet de almindelige vilkår for prisfastsættelse ved ejendomshandler. På denne baggrund finder man, at tilsynet med køb af fast ejendom ikke tilgodeser sådanne væsentlige hensyn, at det fortsat bør opretholdes over for hensynet til en forenkling og billiggørelse af administrationen.

For salg af fast ejendoms vedkommende er man af den opfattelse, at der i forbindelse med den øgede styring, der i de seneste år er udviklet med hensyn til kommunernes økonomiske aktivitet som helhed, er sket en så væsentlig mindskelse af behovet for at tilgode de økonomiske styringshensyn i forbindelse med kommunernes salg af fast ejendom, at disse hensyn fremover næppe vil kunne bære opretholdelsen af et specialtilsyn på dette område. De side 129 omhandlede faste retningslinier vil kunne udstedes ved generelle retningslinier, der retter sig direkte til kommunerne.

Lånekontrollen (styrelseslovens §§ 55 og 56).

På grundlag af de stedfundne drøftelser om lånekontrollen anbefales, at approbationsinstituttet for optagelse af lån ophæves, og at kontrollen med lånerammernes overholdelse i stedet for foretages efterfølgende for et år ad gangen på grundlag af en revision af kommunernes udregning af lånerammen og en sammenholden af den således reviderede låneramme med en opgørelse over de af kommunen i årets løb optagne lån, således som disse fremgår af indberetningerne til Danmarks Statistik og af kommunernes regnskab. Hensynet til overholdelse af forskrifterne om lånenes løbetid og forrentning vil kunne tilgodeses derved, at man efter tilvejebringelse af fornøden lovhjemmel fastsætter sådanne forskrifter i bekendtgørelsesform, således at forskrifternes overholdelse bliver en umiddelbar gyldighedsbetingelse, der skal iagttages af såvel långiver som låntager.

Såfremt den forudgående kontrol af samfundsmæssige grunde

må anses for så vigtig, at den bør opretholdes, vil en løbende kontrol kunne ske derved, at det blev pålagt kommunalbestyrelserne at indberette enhver låneoptagelse direkte til ministeriet før låneaftalens indgåelse, således at ministeriet herefter på grundlag af de foreliggende oplysninger om kommunernes lånemuligheder kunne give meddelelse om, hvorvidt lånet ligger uden for eller inden for lånebegrænsningerne - og i sidstnævnte tilfælde, hvorvidt der er plads inden for lånekvoten til lånets optagelse. Når meddelelsen var givet, kunne indenrigsministeriet samtidig foretage fornøden afskrivning på lånekvoten. Et omfattende opgørelsesarbejde efter regnskabsårets udløb ville herved fermentlig blive formindsket væsentligt, og man ville løbende kunne forhindre låneoptagelser udover de fastsatte begrænsninger.

Såfremt det findes ufornødent med den forudgående tilkendegivelse fra indenrigsministeriet, vil man kunne nøjes med at kræve indsendt en efterfølgende meddelelse fra kommunalbestyrelsen om låneoptagelsen til indenrigsministeriet som grundlag for afskrivning på lånekvoten. Sikringen af den fornødne overholdelse af lånerestriktionerne ville kunne opnås ved krav om hurtig restitution i de tilfælde, hvor restriktionerne måtte være overtrådt.

Garantiforpligtelser (styrelseslovens § 57).

Der synes ikke at være grundlag for at ophæve bestemmelsen om, at påtagelse af garantiforpligtelser kræver tilsynsmyndighedens godkendelse. Den økonomiske side af kontrollen med kommunernes påtagelse af garantiforpligtelser m.v. har som oprindeligt hovedformål at sikre, at reglerne om lånekontrol ikke omgås derved, at kommuner i stedet for selv at optage lån, garanterer for andre institutioners optagelse heraf. Som led i den økonomiske styring er det nu yderligere bestemt, at garantier i et vist omfang skal medregnes ved beregningen af kommunernes låne- og investeringsrammer. Da ikke alle garantier skal medregnes, vil der være et vist behov for, at tilsynsmyndigheden i den enkelte godkendelse meddeler, om garantien skal medregnes.

Kravet om godkendelse af garantitilsagn er imidlertid tillige motiveret af ikke-økonomiske hensyn, idet det ved godkendelsen påses, om garantien er afgivet til fremme af en foranstaltning, som kommunen lovligt kan støtte gennem afgivelse af garanti. Be-

svarelsen af dette spørgsmål - afgrænsning af kommunernes virkeområde - vil hyppigt være afhængigt af de betingelser og vilkår, hvorunder garantien ydes og - i visse situationer - af samfundsmæssige hensyn i den konkrete situation.

Selvom den forudgående kontrol med garantiforpligtelser opretholdes, kunne det overvejes at meddele generelt samtykke for visse grupper af tilfælde, der ikke - heller ikke for trediemand - giver anledning til tvivl - f.eks. lovhjemlede garantier og garantier på områder, hvor fast praksis med hensyn til betingelser og vilkår har udviklet sig (sportshaller, fjernvarme).

Efter udskillelse af de typiserede sager, hvor der vil kunne gives generelt samtykke, vil de garantitilsagn, der skal forelægges tilsynsmyndigheden, formentlig blive talmæssigt få, men til gengæld væsentlige i relation til den kommunale udvikling.

Diæter og vederlag (styrelseslovens § 16, stk. 2, 2. pkt., stk. 5 og § 34, stk. 2).

De retningslinier, der har udviklet sig inden for dette område, er baseret på så enkle kriterier, at det vil indebære administrative fordele og være uden større betænkeligheder at erstatte den nuværende forudgående kontrol med et tilsyn, baseret på generelle retningslinier, der retter sig direkte til kommunerne. Sikringen af, at kommunerne efterlever retningslinierne vil kunne opnås ved gennemførelsen af en efterfølgende kontrol i det omfang, det måtte være nødvendigt.

Kommunale samarbejdsaftaler (styrelseslovens § 60).

Etableringen af kommunale fællesskaber medfører en begrænsning i de beføjelser, der i medfør af lovgivningen er tillagt de kommunale styrelsesorganer, og styrelseslovens krav om tilsynsmyndighedens godkendelse af sådanne fællesskaber har først og fremmest til formål at sikre, at styrelseslovgivningens principper ikke tilsidesættes i fællesskabsaftalen.

En redegørelse for den praksis, indenrigsministeriet har fulgt efter de tidligere gældende styrelsesregler med hensyn til krav til indholdet af de kommunale samarbejdsaftaler findes i kommunallovskommissionens betænkning (s. 165-67). Det fremgår af betænkningens redegørelse, at kravene til aftalernes indhold, bortset fra el-forsyningsselskaberne, varierer så meget som følge af aftalernes uensartede karakter, forskelle i kommunernes

størrelse og økonomiske og administrative forhold, at der ikke har udviklet sig en så fast praksis, at det har været muligt at opstille mere generelle bestemmelser.

Da de krav, der efter styrelsesloven af 1968 bør stilles til indholdet af vedtægterne for de enkelte typer af fællesskaber, må formodes ikke at have ændret sig væsentligt siden, vil der næppe være grundlag for at ophæve godkendelseskravet i styrelsesloven til fordel for et tilsyn, der er baseret på generelle retningslinier.

Underudvalget har særskilt overvejet mulighederne for at tilvejebringe standardvedtægter for de hyppigst forekommende typer af fællesskaber med henblik på at gennemføre en vis forenkling af godkendelsesproceduren. Til brug for underudvalgets overvejelser har man tilvejebragt en oversigt over antallet af indkomne sager vedrørende samarbejdsaftaler til tilsynsrådene i perioden 1. april 1971 - 30. september 1972. I oversigten, jfr. bilag 1 e, er de indkomne sager fordelt efter samarbejdsaftalernes art. Det fremgår heraf, at det samlede antal sager er fordelt på et relativt stort antal indbyrdes forskelligartede typer af aftaler.

Det må dog antages, at der vil kunne opnås administrative lettelser gennem en øget standardisering af de hyppigst forekommende typer af aftaler. En sådan standardisering findes allerede inden for enkelte områder, f.eks. skoleforbundsoverenskomster, og forslag om en udvidelse af området herfor er da også fremsat fra kommunal side. Ved ændringer i standardvedtægterne er det desuden praksis, at indenrigsministeriet udsender meddelelse til kommunerne om, at sådanne ændringer kan ske, uden at det er nødvendigt at indhente approbation i hvert enkelt tilfælde. På baggrund af det beskedne antal sager er det dog ikke undersøgt nærmere, i hvilket omfang det vil være muligt at opgive kravet om forudgående godkendelse eller at erstatte godkendelser i enkelte tilfælde med udarbejdelse af standardregler.

Et mindretal (Høirup, Panild og Årup Kristensen), der alle siden 1. april 1970 har deltaget i arbejdet i tilsynsrådene, kan kun i begrænset omfang tiltræde de af flertallet dragne konklusioner og skal til begrundelse herfor anføre:

Mindretallet kan i princippet tilslutte sig de forslag, som underudvalget har fremsat til en forenkling af tilsynet, dels ved

en ophævelse af enkelte tilsynsfunktioner, dels gennem en omformning af beføjelserne i retning af en efterfølgende kontrol baseret på generelle forskrifter rettet direkte til kommunerne.

Betænkningens konklusioner forekommer dog på nogle punkter at være for vidtgående.

Ad legalitetskontrollen.

Med en henvisning til, at legalitetsspørgsmål kun har været rejst i et beskedent antal tilfælde, antages det i betænkningen af flertallet, at hensynet til legalitetskontrollen næppe vil kunne begrunde en forudgående kontrol med kommunernes køb og salg af fast ejendom. Det er også vor opfattelse, at det store antal af disse sager bør undtages fra en forudgående kontrol. Kommunerne bør således kunne gennemføre deres jordforsyningsvirksomhed uden tilsynsmyndighedens forudgående indblanding. Udenfor jordforsyningsvirksomheden forekommer det imidlertid nærliggende at søge at udskille en række særlige sagsgrupper, som erfaringsmæssigt ofte giver anledning til, at legalitetsspørgsmål rejses, og hvor der er en særlig trang til bevarelse af godkendelsesinstituttet. Eksempelvis kan nævnes salg af kommunale ejendomme til kommunalt ansatte og kommunalbestyrelsesmedlemmer, salg af ejendomme, som ikke offentligt har været udbudt til salg og køb af bebyggede ejendomme, bortset fra landbrugsejendomme til udstykningsformål.

Der er grund til at formode, at de i betænkningens bilag 1 nævnte 121 sager vedrørende køb og salg af fast ejendom, hvor der har været rejst spørgsmål om dispositionens lovlighed, i vidt omfang refererer sig til sager af de nævnte typer.

Når udvalget under afsnit 2.1. henviser til, at kommunernes efterlevelse af de kommunalretlige grundsætninger på de områder, der nu er underlagt kravet om godkendelse, fremtidig skal baseres på retsmidlerne i styrelseslovens § 61, på domstolskontrollen, ombudsmandskontrollen og offentlighedens reaktioner, så finder vi grund til at fremhæve, at disse reaktionsformer ikke i særlig grad vil være effektive, hvor der rejses tvivl om lovligheden af dispositioner over fast ejendom.

En fuldstændig ophævelse af approbationskravet vil utvivlsomt medføre en stigning i antallet af klagesager i henhold til styrelseslovens § 61, men annullationsbeføjelser i denne bestem-

melse vil ikke efterfølgende kunne anvendes over for en godtroende omsætningserhverver. Domstolskontrollen vil ligeledes være af begrænset værdi, først og fremmest på grund af den snævert afgrænsede søgsmålskompetence, der i meget vidt omfang vil afskære fra domstolsprøvelse. Domstolsbehandlingen er bekostelig og i almindelighed af længere varighed, således at den private - også hvor der måtte være mulighed herfor - vil være særdeles tilbageholdende med at søge en kommunal afgørelse prøvet ved domstolene.

Den gældende ombudsmandslovs begrænsning af ombudsmandens kompetence i forhold til kommunestyret til alene at omfatte sager, hvor der er adgang til rekurs til en statsmyndighed, og som generelt afskærer prøvelse af afgørelser truffet af den samlede kommunalbestyrelse udelukker, at ombudsmandens kontrol kan få væsentlig betydning på det her omhandlede område.

Ophævelsen af enhver forudgående kontrol vil således indebære en afsvækkelse af en retssikkerhedsgaranti på området. Derfor finder mindretallet, at der af legalitetshensyn - og i øvrigt også af hensyn til kommunernes interesse i offentlighedens tillid til den kommunale forvaltning - vil være behov for et krav om godkendelse for særlige handlers vedkommende, og at der i styrelsesloven bør gives indenrigsministeren bemyndigelse til at bestemme, at visse ejendomsdispositioner kun kan finde sted med tilsynsmyndighedens samtykke.

En sådan bestemmelse vil indebære mulighed for at afpasse tilsynets udstrækning på dette område efter skiftende behov.

Med hensyn til legalitetskontrollen som helhed vil vi gerne fremhæve, at det for så vidt ikke er nogen ny konstatering, at danske kommunalbestyrelser kun sjældent træffer ulovlige beslutninger og endnu sjældnere på den måde, at retsregler bevidst tilsidesættes. Når der træffes ulovlige beslutninger, vil ukendskab til retsregler som hovedregel være årsagen. Hvis en kommune er i tvivl om et legalitetsproblem, rettes der henvendelse til vedkommende almindelige eller specielle tilsynsmyndighed, således at tilsynsvirksomheden i meget vid udstrækning virker som en juridisk servicefunktion, som kommunerne kan trække på, i højere grad end som en kontrolvirksomhed slet og ret.

Der er grund til at fremhæve, at mange kommunalretlige spørgsmål, som rejses af kommunerne, bliver løst ved dette samarbejde mellem medarbejderne i de kommunale administrationer og statsam-

ternes medarbejdere, et samarbejde, der er skabt tradition for i tiden forud for kommunalreformens ikrafttræden, og som er ført videre i tiden efter. Af den tid, der medgår til tilsynsvirksomhed ved statsamterne, er det en ikke uvæsentlig del, der anvendes til varetagelse af dette uformelle samarbejde.

Når det side 144 anføres, at legalitetsspørgsmål kun er rejst i 3,2% af samtlige indkomne sager, må det heroverfor fremhæves, at disse sager arbejdsmæssigt har beslaglagt en langt større del af tilsynsrådsarbejdet, hvorfor procenten er helt misvisende som udtryk for, i hvilket omfang disse sager har belastet arbejdet.

Ad det økonomiske tilsyn.

Dispositioner over fast ejendom.

For så vidt angår køb og salg af fast ejendom er mindretallet enig i, at den økonomiske side af tilsynet ikke i sig selv kan begrunde opretholdelsen af kravet om approbation. Af andre grunde anser mindretallet en begrænset approbation for påkrævet, jfr. det foran under omtalen af legalitetskontrollen anførte.

Budgetter og regnskaber.

Til betænkningen side 181, afsnit 2.2.3. in fine bemærkes:

Tilsynsrådene har nu erfaringer fra gennemgangen af revisionsberetningerne vedrørende kommunernes regnskab for 1970/71 og for 1971/72.

Det har vist sig, at der i næsten enhver kommune er en række revisionsbemærkninger af en sådan art og et sådant indhold, at en vurdering af kommunalbestyrelsens afgørelser kræver en nærmere forklaring og/eller begrundelse. En stillingtagen til afgørelserne fra tilsynets side forudsætter både regnskabstekniske og juridiske overvejelser og i en del tilfælde må problemernes endelige afklaring og løsning henskydes til revision m.v. af følgende års regnskab(er).

Det arbejde, der for tilsynsrådene er forbundet hermed, er af ret betydeligt omfang og af afgjort vigtighed for gældende reglers overholdelse og for borgernes tillid til den kommunale forvaltning, ligesom instituttet i sig selv har en præventiv funktion.

Det vil være af voksende betydning og i såvel tilsynets som kommunernes interesse, at man bruger lovbestemmelsen i styrelses-

lovens § 54, stk. 3» efter dens hensigt efterhånden som approbationsinstituttet indskrænkes.

Mindretallet ønsker endvidere, da der ikke i afsnit 4 findes nogen omtale af det her behandlede spørgsmål at fremhæve, at reglen i § 54, stk. 3, hvorefter tilsynsmyndigheden har mulighed for en efterfølgende kontrol på grundlag af revisionsberetninger for de kommunale regnskaber, er værdifuld både for tilsynet og også for kommunerne, fordi den understøtter befolkningens tillid til den kommunale forvaltning.

Det bør også nævnes, at det arbejde, der er forbundet med tilsynets efterlevelse af reglerne ud fra erfaringerne ved gennemgangen af regnskaberne for 1970/71 og 1971/72 er af betydeligt omfang.

Ad lånekontrol.

Mindretallet er enig i, at approbationsinstituttet i dets traditionelle form kan ophæves for så vidt angår optagelse af lån; men det er vor opfattelse, at en rent efterfølgende kontrol vil indebære en u hensigtsmæssig ophobning af uløste retsspørgsmål - herunder vedrørende eventuelle dispensationsmuligheder - til perioden efter regnskabsårets udløb, og at den vil vise sin svaghed over for overskridelser af lånebegrænsningerne. Den efterfølgende kontrol bør derfor suppleres med en løbende kontrol i form af et meddelelssystem, der skal kunne sikre, at kommunerne ikke gyldigt kan optage lån uden for de fastsatte begrænsninger. Ved et sådant system vil den efterfølgende kontrol blive sparet for meget vanskelige opgaver, og det merarbejde, der vil være forbundet med en løbende kontrol, vil utvivlsomt opvejes af forenklingen af den efterfølgende gennemgang.

Mindretallet ønsker dog til fremstillingen i betænkningen under 4.1. lånekontrol side 145 at bemærke, at den foreslåede ordning mere hensigtsmæssigt kan administreres af et lokalt tilsynsorgan.

I tilslutning til overvejelserne om tilsynets indhold må det fremhæves, at de klagesager, der afgøres i henhold til styrelseslovens § 61, bør drages stærkere frem. Det har været en vigtig opgave for tilsynsrådene at behandle klagesager fra borgerne, også på de områder, der ligger uden for den kreds af beslutninger, som

for tiden er undergivet kravet om approbation, og hvor der i øvrigt ikke er mulighed for rekurs. Som nævnt i det foregående vil en indsnævring af approbationsinstituttet uden tvivl medføre en stigning i antallet af klagesager. Allerede nu har adskillige tilsynsråd konstateret en betydelig stigning i antallet af klagesager, efterhånden som borgerne i stærkere grad er blevet opmærksom på denne klageadgang.

4.2. De administrative og økonomiske konsekvenser af underudvalgets forslag.

4.2.1. De administrative konsekvenser af en forenkling af tilsynets indhold.

På grundlag af de tilvejebragte oplysninger om antallet af tilsynsrådssager, jfr. bilag 1, kan opnås et vist overblik over de administrative virkninger for tilsynsrådernes virksomhed af gennemførelsen af de forenklinger, der er peget på i afsnit 4.1.

Et flertal (E.A. Abitz, Bendt Andersen, P.S. Friis, Chr. Hyltoft, Palle Mikkelsen og Jens M. Nielsen) skal herom anføre følgende:

Ifølge bilag 1 var det samlede antal sager i perioden 1. april 1971 - 30. september 1972 i alt 14.269, svarende til

9.513

sager på årsbasis. I førstnævnte tal er medregnet 448 sager, bestående af modtagne cirkulærskrivelser m.v., der kun meget sjældent kan have givet anledning til sagsbehandling. Ses på forhånd bort fra disse sager vil udgangspunktet for beregningen af de administrative konsekvenser af underudvalgets forenklingsforslag være et samlet antal sager på

9.214

på årsbasis.

Underudvalget har stillet forslag om, at kravet om forudgående samtykke til diæter og vederlag m.v. helt bortfalder. Antallet af sager udgjorde i den nævnte periode 452 eller på årsbasis

ca. 300

Dernæst foreslås den forudgående kontrol med kommunale låneoptagelser ophævet. Af oversigten i bilag 1 c fremgår, at 858 af de af tilsynsrådene behandlede lånesager i perioden har vedrørt låne-

optagelser inden for lånerammen eller låneoptagelser, der generelt er holdt uden for lånerammen. I alt 57 af disse har dog været behandlet i indenrigsministeriet. Ses bort herfra ville antallet af lånesager blive reduceret med 801 eller på årsbasis

534

Endelig har underudvalget peget på muligheden af at gennemføre en typisering af de garantitilsagn, hvortil der vil kunne gives generelt samtykke. Det er ikke på forhånd muligt at anslå de administrative virkninger heraf. Til belysning af de administrative konsekvenser af en sådan typisering er i bilag 1 d gengivet en oversigt, der viser det samlede antal sager vedrørende garantitilsagn i 1971/72 og 1972/73, fordelt på de enkelte typer af tilsagnsobjekter.

Ses bort fra de administrative lettelser, en typisering af garantitilsagnene kan indebære, ville der efter gennemførelsen af ovennævnte forenklingsforslag, blive et samlet antal sager på årsbasis på

8.380

Såfremt der herudover - som foreslået af flertallet - sker en fuldstændig ophævelse af kravet om forudgående samtykke til dispositioner over fast ejendom ville det samlede antal sager på årsbasis blive reduceret yderligere med

5.235

Tilbage ville herefter til behandling af det lokale tilsyn blive i alt sager.

3.145

Det må herved tages i betragtning, at den siden undersøgelsesperioden stedfundne begrænsning af kommunernes samlede låneadgang må forventes at have medført en reduktion i antallet af lånesager.

Det gennemsnitlige antal sager pr. tilsynsråd kan på denne baggrund anslås til at blive ca. 200 pr. år. Det anførte gennemsnitstal dækker over ret store variationer inden for

de enkelte tilsynsråd. Forudsættes reduktionen at blive to trediedele, ville antallet af sager i de to største tilsynsråd Århus og Fyn blive henholdsvis 623 og 307, medens antallet for de 4 mindste ville blive som følger: Frederiksborg amt 159, Roskilde amt 142, Viborg amt 101 og Bornholms amt 37.

4.2.2. Henlæggelse af tilsynsrådernes opgaver til anden myndighed.

Underudvalget har ifølge kommissoriet til opgave at redegøre for, til hvilken myndighed tilsynsrådernes opgaver kan henlægges, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet.

Man har overvejet mulighederne for at henlægge de tilsynsfunktioner, som efter de foreliggende forslag om begrænsning af disse bliver tilbage, til en lokal myndighed, enten således at tilsynsrådene bevares, men med en anden formand eller således at opgaverne henlægges til et eksisterende eller et hertil særlig oprettet lokalt statsligt eller kommunalt (amtsrådet) organ.

Som det fremgår af de foran givne beregninger vil de foresatte forslag føre til en så stor forøgelse af det antal sager, som kommunerne kan afgøre på egen hånd uden at forelægge dem for nogen anden myndighed, at det tilbageværende antal sager i hvert fald for størstedelen af amterne vil blive så lille, at der ikke er grundlag for at opretholde eller oprette en selvstændig administration af dem på amtsplanet. Sagsantallet vil heller ikke være stort nok til, at der på amtsplanet i almindelighed vil kunne erhverves den fornødne administrative erfaring til udøvelse af tilsynet. De tilbageværende sager vil desuden indeholde et forholdsvis større antal principielle afgørelser, som vil blive forelagt indenrigsministeriet forinden deres afgørelse på amtsplan.

Et flertal (E.A. Abitz, Bendt Andersen, P.S. Friis, Chr. Hyltoft, Palle Mikkelsen og Jens M. Nielsen) mener derfor ikke at kunne foreslå de efter forslaget tilbageværende tilsynsopgaver henlagt til nogen lokal myndighed på amtsplan. Tilbage bliver at henlægge tilsynsrådernes opgaver til indenrigsministeriet.

4.2.3. De administrative og økonomiske konsekvenser af at overføre opgaverne til indenrigsministeriet.

Som nævnt ovenfor ville en forenkling af tilsynets indhold

medføre en reduktion af antallet af sager. Såfremt der alene gennemføres de af flertallet foreslåede forenklinger ville der restere ca. 3.145 sager på årsbasis. Disse sager ville fordele sig således på de enkelte sagskategorier:

1) lånesager	389
2) garantier og anden støtte	1.115
3) fællesskaber	79
4) 1.560 sager under gruppen i øvrigt, der fordeler sig således:	
a) klagesager m.v.	188
b) revisionsindberetninger, modtagne regnskaber, budgetter og kvartalsindberetninger	771
c) legatsager	140
d) andre sager, der omfatter mødeindkaldelser o. lign. samt forespørgsler m.v.	460

Ad 1. Det anførte tal svarer næppe til de aktuelle forhold, idet antallet af lånesager må antages at være reduceret siden undersøgelsesperioden. Dette forhold synes at kunne bekræftes af en undersøgelse foretaget i indenrigsministeriet, der viser, at antallet af sager i ministeriet vedrørende lån, garantier, investeringer m.v. er faldet fra 385 i 1972 til 217 i 1973.

I øvrigt må antallet af lånesager sammenholdes med antallet af revisionsindberetninger og regnskaber m.v. under 4 b. Såfremt lånekontrollen som forudsat tilrettelægges som en efterfølgende kontrol i indenrigsministeriet, må tyngdepunktet i ministeriets virksomhed antages at komme til at ligge i den efterfølgende behandling af de modtagne indberetninger og regnskaber m.v. Da ministeriet allerede i dag modtager indberetninger om kommunale låneoptagelser og regnskaber m.v. samt foretager en efterfølgende kontrol af rammernes overholdelse på grundlag af tilsynsrådenes indberetninger, vil en centralisering af kontrollen - totalt set - indebære en administrativ forenkling. Opretholdes en løbende kontrol i et vist omfang, vil antallet af konkrete sager stige. Til gengæld vil en løbende kontrol betyde en lettelse af den samlede efterfølgende kontrol.

Ad 2. Antallet af sager om garantitilsagn og anden støtte vil kun-

ne reduceres væsentligt, hvis der som foreslået af underudvalget gives generelt samtykke til de hyppigst forekommende tilfælde, der i praksis ikke giver anledning til tvivl.

Ad 3. En vis reduktion i disse sagers antal kan formentlig ventes, men har ikke større administrativ betydning.

Ad 4 a. Klagesagerne vil kunne være arbejdskrævende, navnlig i det omfang, det drejer sig om sager af principiel karakter. Dette vil på den anden side være sager, der hyppigt forelægges for ministeriet.

Ad 4 b. Da ministeriet i forvejen modtager revisionsindberetninger og regnskaber m.v. vil antallet af sager i denne gruppe i det væsentlige falde bort ved en overførsel af lånekontrollen til ministeriet.

Ad 4 c. Legatadministrationen må efter en ophævelse af statsamtterne forventes henlagt til kommunale myndigheder og vil derfor ikke belaste ministeriet.

Ad 4 d. Den del af sagerne i denne gruppe, der består af mødeindkaldelser, vil falde bort.

Som grundlag for en vurdering af omfanget af den merkapacitet det vil være nødvendigt at tilføre indenrigsministeriet ved en overførsel til ministeriet af tilsynsrådenes resterende opgaver, har ministeriets kommunkontor i samarbejde med udvalgets sekretariat foretaget en tælling af sagsbestanden i kommunkontoret i kalenderåret 1972 og 1973. Der er ved optællingen set bort fra antallet af sager vedrørende diæter og vederlag. Resultatet af optællingen viser, at sagsbestanden i 1972 og 1973 har fordelt sig således på hovedgrupper:

	1972	1973
1) sager vedrørende tilsynet med primærkommuner	1.515	1.079
2) sager vedrørende amtskommuner m.v.	784	3.241
3) generelle sager	42	33

Stigningen i antallet af sager i gruppe 2 i 1973 skyldes blandt andet, at tallet inkluderer 2.480 sager, der er en følge af igangsætningsstoppet.

Formålet med optællingen har været at søge udskilt de kategorier af sager, der vil kunne danne grundlag for en sammenligning med statistikken over de sager, der vil blive tilbage i det

lokale tilsyn efter en forenkling. En sammenligning må begrænses til kun at omfatte de i gruppe 1 omhandlede sager samt sagerne vedrørende fællesskaber i gruppe 2. Selv med en sådan begrænsning vil en umiddelbar sammenligning være af begrænset værdi som grundlag for en beregning af den fornødne merkapacitet i ministeriet, navnlig som følge af, at de af ministeriet behandlede sager meget ofte vil være sager af principiel karakter og derfor hyppigere kræve en mere omfattende administrativ indsats end sagerne i det lokale tilsyn.

Kommunekontoret har skønmæssigt vurderet, at kontorets arbejdskraft har været fordelt på ovennævnte 3 hovedgrupper som vist i følgende oversigt:

			Antal sagsbehandlere			
			1972		1973	
			Akademikere	Kontorfunk- tionærer	Akademikere	Kontorfunk- tionærer
Gruppe 1	4		1/4		3 1/2	1/4
Gruppe 2	1 1/2		3/4		2	3/4
Gruppe 5	2 1/2		0		2 1/2	0
	8		1		8	1

Ved vurderingen af den fornødne merkapacitet i indenrigsministeriet må udover antallet af resterende sager i det lokale tilsyn efter en forenkling af tilsynets indhold, personaleforbruget til lokal tilsynsvirksomhed, sagsbestanden i indenrigsministeriets kommunekontor i 1972 og 1973 og personaleforbruget til varetagelse af indenrigsministeriets tilsynsudøvende funktioner over for primærkommunerne tages hensyn til følgende forhold:

At antallet af lånesager som opgjort i bilag 1 må antages at være reduceret og forventes at ville blive reduceret yderligere som følge af den fortsatte reduktion af kommunernes samlede låneadgang.

At antallet af konkrete sager vedrørende garanti m.m. vil kunne reduceres væsentligt ved generelt samtykke i de tilfælde, der ikke i praksis giver anledning til tvivl med hensyn til garantiens lovlighed og vilkårene herfor.

At den fornødne merkapacitet ved etablering af en efterføl-

gende kontrol ved overførsel af lånekontrollen til ministeriet begrænses som følge af, at der allerede i dag foretages en vis efterfølgende kontrol af lånerammernes overholdelse i ministeriet.

At antallet af sager i indenrigsministeriet, der indeholder væsentlige principielle problemer, må antages at være relativt større end antallet af sager af tilsvarende karakter i det lokale tilsyn. Opgørelsen over sagsbestanden i ministeriet kan derfor ikke uden videre sammenlignes med opgørelsen over antallet af sager i det lokale tilsyn.

At meradministrationen ved indhentelse af oplysninger m.v., der ellers har været indhentet af det lokale tilsyn, vil være begrænset i det omfang sager i det lokale tilsyn tillige har været behandlet i ministeriet.

At underudvalgets forenklingsforslag tillige vil indebære en administrativ forenkling af ministeriets tilsynsvirksomhed over for amtskommunerne.

Endelig må indgå i vurderingen, at ministeriets generelle administrative virksomhed og uformelle responderende virksomhed må antages at ville blive forøget i forbindelse med gennemførelsen af underudvalgets forenklingsforslag og nedlæggelse af tilsynsrådene.

Foranlediget af en henvendelse fra underudvalget har indenrigsministeriet i den som bilag 2 optagne skrivelse af 27. maj 1974 foretaget en skønsmæssig vurdering af størrelsen af de udgifter, der vil være en følge af at overføre tilsynet til ministeriet samtidig med, at tilsynet forenkles på den af flertallet skitserede måde. Efter ministeriets skøn vil en henlæggelse af det reducerede tilsyn kræve en personaleudvidelse på ca. 4 akademikere og ca. 2 kontorfunktionærer, idet det i en begyndelsesfase påregnes at være nødvendigt at have 5 akademikere til rådighed. De samlede driftsudgifter er af ministeriet anslået til at ville udgøre knap 700.000 kr.

Sammenholdt med de i bilag 1 a opgjorte samlede udgifter til tilsynsrådsopgaverne i 1971/72 vil den af flertallet foreslåede forenkling i forbindelse med en centralisering medføre en udgiftsreduktion af størrelsesordenen 1,7 mio. kr. En forudsætning for at opnå en besparelse af nævnte størrelsesorden vil det dog være, at henlæggelsen af opgaverne ikke finder sted isoleret, men i

tidsmæssig sammenhæng med en eventuel overførsel af statsamternes øvrige opgaver til andre myndigheder.

Dernæst skal peges på, at ministeriets vurdering er foretaget ud fra der forudsætning, at der gennemføres den af flertallet foreslåede forenkling af tilsynets administration. Indebærer resultatet større eller mindre afvigelser herfra, må vurderingen tages op til revision.

Et mindretal (Høirup, Panild og Årup Kristensen) skal til afsnit 4.2. "De administrative og økonomiske konsekvenser af underudvalgets forslag" knytte følgende bemærkninger:

Bemærkninger til enkeltpunkter i afsnittet.

Ad afsnit 4.2.1.: En gennemførelse af mindretallets forslag til tilsynets indhold, jfr. foran side 144 ff vil kun tetyde en beskednen forøgelse af det i rapporten beregnede sagsantal.

Ad afsnit 4.2.3. - ad 4 b - side 157: Flertallet anfører, at "da ministeriet i forvejen modtager revisionsberetninger og regnskaber m.v., vil antallet af sager i denne gruppe (revisionsberetninger, modtagne regnskaber, budgetter og kvartalsindberetninger m.v.) i det væsentlige falde bort ved en overførsel af lånekontrollen til indenrigsministeriet."

Denne slutning er efter mindretallets opfattelse urigtig. Revisionsberetningerne er sammen med årsregnskabet og kommunalbestyrelsernes afgørelser af de i revisionsbemærkningerne rejste spørgsmål (styrelseslovens § 54, stk. 3) genstand for en betydelig sagsbehandling ved tilsynsrådene, jfr. bemærkningerne ovenfor side 151. En stillingtagen fra tilsynsrådets side til kommunalbestyrelsernes afgørelser af revisionens antegnelser er af afgørende betydning både udadtil og for den sagkyndige revisions arbejde. Hele dette arbejde er uden forbindelse med lånekontrollen. Revisionsberetningerne repræsenterer formelt een sag pr. kommune, men hver beretning giver ofte anledning til undersøgelse af en lang række enkeltsager, hvor det er en betydelig fordel, at den embedsmæssige behandling suppleres med et lckalt folkevalgt medarbejderskab.

Ad afsnit 4.2.3. - side 159; Flertallet anfører: "De i bilag 1 a opgjorte samlede udgifter til tilsynsrådsopgaverne i 1971/72 vil nedden af flertallet foreslåede forenkling i forbindelse med en centralisering medføre en udgiftsreduktion af størrelsesordenen 1,7 mio. kr."

Indenrigsministeriet mener således, hvis reglerne forenkles, at kunne klare tilsynsopgaverne for 700.000 kr.

Dette beløb kan efter mindretallets opfattelse med rimelighed kun stilles i relation til, hvad det lokalt ville koste at administrere de samme forenklede tilsynsregier. Principielt må det gælde, at en forenkling af tilsynsreglerne med bevarelse af et lokalt tilsyn vil nedbringe udgifterne til et beløb, som i hvert fald ikke er større end udgifterne ved et centraliseret tilsyn efter samme regler. Det ville være rigtigst at sige, at en forenkling af tilsynet vil betyde en formindskelse af udgifterne med 2/3, og at dette vil være tilfældet, hvadenten man beholder et decentraliseret tilsyn, eller man centraliserer tilsynet.

Bemærkninger til flertallets konklusion.

Ad afsnit 4.2.2. - side 155, jfr. side 159 ; Mindretallet er enig i den tidsmæssige sammenhæng mellem en stillingtagen til en ændret placering af tilsynsrådenes opgaver og statsamternes øvrige opgaver.

Denne tidsmæssige sammenhæng skulle dog ikke være til hinder for en hurtig gennemførelse af de lovændringer, der skal til for at forenkle tilsynsreglerne. Skulle den endelige betænkning fra udvalget vedrørende den statslige administration på amtsplanet føre til det resultat, at den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet, bør tilsynets opgaver desuagtet fortsat bevares på lokalt plan. Der kan i denne forbindelse peges på organer, som er beslægtede med de i den sociale styrelseslov § 18 omhandlede revaliderings- og pensionsnævn og de påtænkte amtsankenævn vedrørende sociale klagesager.

Formandskabet i tilsynsorganet bør i så fald varetages af en af indenrigsministeren udpeget, inden for amtet boende person, der er uafhængig af kommunalpolitik.

Til støtte herfor skal man anføre følgende:

Under et lokalt tilsyn vil tilsynsrådets medlemmer og medarbejderne i tilsynsforvaltningen have et nært og indgående kendskab ikke alene til de enkelte kommuners økonomiske problemer, men også til kommunalpolitikere og de kommunale embedsmænd. Det vil ikke være muligt for indenrigsministeriet at få tilnærmelsesvis så nær en føling med kommunerne. Dertil kommer, at sagerne i tilsynsrådene altid vil være sikret indflydelse fra det folke-

valgte element, hvis erfaring, viden og personlige opfattelse løbende kommer frem under møderne, medens det efter sagens natur må være undtagelsen, at indenrigsministeren selv kan beskæftige sig med de enkelte kommunale sager. En centralisering af tilsynet vil derfor betyde en faktisk svækkelse af statens tilsyn med kommunerne, en opgivelse af det folkevalgte element i tilsynet og en distancering af forholdet mellem staten og kommunerne.

Man må endvidere - og det er ikke mindre vigtigt - huske på, at tilsynsrådene i kraft af styrelseslovens § 61 fungerer som borgernes rekursorgan i relation til kommunalforvaltningens lovmæssighed. I sager, hvor der klages over den kommunale forvaltning, har et lokalt tilsyn langt lettere muligheder, end ministeriet for at komme r.æ på realiteterne i sagen dels gennem tilsynets kendskab til den kommunale forvaltning, dels ved at optage direkte kontakt til de klagende. Klagerne henvender sig ikke sjældent personligt til tilsynsrådet, hvor de får lejlighed til at gøre rede for deres klagepunkter, og herved ryddes i adskillige tilfælde misforståelser af vejen uden nogen formel afgørelse. Det kan ikke forventes, at noget tilsvarende normalt vil finde sted, såfremt klageinstansen er indenrigsministeriet. Det forekommer meget betænkeligt og lidet stemmende med mederne nærdemokratiske principper at berøve befolkningen denne nemme adgang til direkte kontakt med tilsynsmyndigheden.

Endelig må man gøre sig klart, at de lokale tilsynsråd som nævnt side 150 og 152 har en vigtig funktion som serviceorgan og uformelt kontrolorgan. Disse funktioner kan selvsagt ikke klares på samme måde af et centraliseret tilsyn.

En centralisering af tilsynet vil følgelig medføre en sagsbehandling baseret på en i hovedsagen embedsmæssig instans til skade for den lokalkontakt og det nærdemokrati, som man i øvrigt søger at opbygge. En centralisering betyder også, at et stort antal sager vedrørende detailadministrationen af tilsynet flyttes til departementalt regie, hvilket er i afgjort modstrid med kommunalreformens hovedsigte - en øget decentralisering af den offentlige forvaltning - og med konklusionerne i 1. betænkning fra administrationsudvalget af 1960.

Gennem et decentraliseret tilsyn kan man bevare det lokalt folkevalgte islæt, som blev fremhævet som noget meget værdifuldt i betænkningen fra 1966 om kommuner og kommunestyre. Det værdi-

fulde i, at et tilsyn præges af kommunalpolitikernes indsigt i den pågældende egns problemer er blevet bekræftet gennem tilsynsrådernes virksomhed.

Værdien af et lokalt tilsynsorgan har i øvrigt fornylig fået en stærk understregning af det indlæg, som prof. dr.jur. Carl Aage Nørgård fremkom med som officiel opponent ved kontorchef P. Espersens forsvar den 12. juni 1974 af hans disputats om approbationsinstituttet. Af prof. Nørgårds indlæg skal man citere følgende:

"Efter at have påvist, at approbationsbeføjelserne i høj grad er normeret gennem ministerielle forskrifter siger forfatteren side 286, at da der næppe kan være tvivl om, at styringsformålet fremover må anses for det vigtigste approbationsformål, må det på den skitserede baggrund være nærliggende at rejse det retspolitiske spørgsmål, om der fortsat kan siges at være et rimeligt grundlag for at opretholde tilsynsrådene.

Det fastslås derefter, at der heller ikke af hensyn til legalitetskontrollen eller hensynet til kommunens eget vel kan tillægges approbationsinstituttet væsentlig betydning.

Med hensyn til normbeslutninger mener forfatteren, at approbationsinstituttet stadig er et rationelt instrument, men vægtige grunde taler imidlertid for, at tilsynet udøves centralt og afsnittet slutter derefter på side 288. "Der kan derfor næppe i det forhold, at det er ønskeligt at bevare approbationsinstituttet på dette område, hentes noget argument for en fortsat opretholdelse af tilsynsrådene."

Når man kender forfatterens måde at udtrykke sig på, betyder det nævnte spørgsmål på side 286 sammenholdt med det netop citerede vel på jævnt dansk, at tilsynsrådene bør nedlægges.

Denne konklusion kan jeg ikke uden videre tiltræde, og slet ikke på de præmisser forfatteren opstiller. For hvad er det, der foretages her. Man undersøger på grundlag af indenrigsministeriets praksis approbationsinstituttet som den vigtigste tilsynsbeføjelse og derefter konkluderes som anført

Endnu mere diskutabelt bliver forholdet, når det bliver spørgsmål om tilsynsrådernes eksistens. For det første må det ... være nødvendigt at undersøge tilsynsrådernes egen praksis, inden de begraves.

For det andet - og det forekommer vigtigt - har tilsynsrade-

ne andre¹ beføjelser. Jeg tror ikke, man skal overse eller helt bagatellisere beføjelserne efter § 61. Ganske vist kan denne legalitetskontrol, der her er tale om, i et vist omfang udøves af domstolene. Men dels er der de sager, som § 61 især er tænkt anvendt overfor, hvor ingen har søgsmålsret og hvor f.eks. annullationsbeføjelsen kan få betydning.

Dels vil tilsynsrådene reelt i mange tilfælde fungere som rekursorgan. Hertil kan man indvende, at § 61 beføjelserne ifølge teorien kun kan benyttes, hvis der ikke er mulighed for den private for på anden måde at anfægte en kommunal beslutning, f.eks. ved sagsanlæg. Jeg tror ikke den opfattelse i teorien er rigtig, der kan ikke være noget til hinder for, at et tilsynsråd annullerer en kommunal beslutning f.eks. på grund af grove sagsbehandlingsfejl, f.eks. klar inhabilitet, selv om den borger, beslutningen vedrører, kunne have anlagt retssag med påstand om beslutningens ugyldighed.

Den anden indvending man kan rette mod at opfatte tilsynsrådene som en slags rekursorgan er, at tilsynsrådene ikke i strikt forstand er rekursorganer, således at de har pligt til at tage en klage op til behandling. Dette er rigtigt, men i praksis får forholdet næppe den store betydning, fordi tilsynsrådene i praksis rent faktisk vil optage sådanne klager til behandling og reagere, såfremt der er grund hertil.

Accepterer man, at tilsynet har en funktion og en betydning som en slags rekursorgan, vil indvendingen formentlig være, at det drejer sig om så få sager, og at denne funktion lige så vel kunne udøves centralt. Jeg tror ikke, denne indvending er holdbar. For det første har vi vist ingen sikre oplysninger om antallet af disse sager. For det andet synes tendensen på andre områder, f.eks. inden for det sociale område at være, at man udbygger den lokale klageinstans på amtsplan. Der er sikkert gode grunde til at opretholde eller endog udbygge de lokale klageorganer, således at borgerne får de letteste muligheder for at klage over eventuelt ulovlige kommunale afgørelser.

Hovedfordelen ved det lokale klageorgan er vel i første række den mulighed, der er for personlig kontakt. Klageren kan som det i praksis ofte sker henvende sig personligt og redegøre for sin klage eller sit problem. En sådan personlig henvendelse kan måske i sig selv klare problemet. Ikke sjældent måske endda på

den måde, at misforståelser kan bringes ud af verden på stedet uden nogen formel afgørelse. Jeg tror ikke, man må overse sådanne muligheder for nem og direkte kontakt til et klageorgan som et vigtigt led i de nødvendige bestræbelser for at udbygge et tillidsforhold mellem borgeren og det offentlige. Vi befinder os i det mørke Jylland, så det kan måske her være på sin plads at sige, at man kan møde en - ganske vist forkert - opfattelse af centraladministrationen som noget fjernt, ophøjet, stift og formelt, som man kun nødtvungent henvender sig til og helst kun skriftligt, mens et lokalt kontor næppe virker helt så afskrækkende.

Et andet moment som også nødvendigvis må med, når man vil diskutere tilsynsrådenes almindelige berettigelse, er den unormerede og uformelle funktion tilsynsrådene udøver som serviceorganer og uformelle kontrolorganer. Det er vel en daglig foreteelse i tilsynsrådenes sekretariater, at man får telefoniske eller personlige henvendelser fra kommunerne om økonomiske og juridiske problemer. Denne virksomhed kan i visse tilfælde forhindre ulovligheder og i mange tilfælde bevirke, at problemer løses hurtigt og uformelt, uden at der bliver en sag ud af det. Det turde være indlysende, at man ad denne vej sparer både tid og penge for det offentlige som helhed.

Nu kan man igen anføre, at en sådan servicevirksomhed også udøves af indenrigsministeriet og meget vel fuldt ud kunne klares af ministeriet. Jeg er langt fra sikker på det. En del af disse servicefunktioners succes beror sikkert på person- og lokalkendskab, som en central myndighed kun vanskeligt kan skaffe sig i samme omfang som en lokal inden for sit begrænsede område. Jeg har brugt nogen tid på at udvikle disse synspunkter af flere grunde.

For det første mener jeg at måtte kritisere, at præses drager så vidtgående konklusioner, som han gør ud fra en enkelt - ganske vist central - side af tilsynsrådenes virksomhed. For det andet har mine bemærkninger også et sigte udover det umiddelbart foreliggende, opposition mod en afhandling. Tilsynsrådenes fortsatte beståen debatteres jo i øjeblikket, og der er vel næppe tvivl om, at en dygtigt gennemført undersøgelse af et centralt aspekt af tilsynsvirksomheden, foretaget af en så estimeret praktiker og forsker, der vel ovenikøbet om ikke ret længe kan smykke

sig med titlen dr.jur., vil indgå som et væsentligt led i denne diskussion. Derfor må det understreges, at den tvivl præsens har rejst om tilsynsrådenes fortsatte beståen bygger på et for snævert grundlag."

Mindretallet skal på baggrund af det foran anførte indstille, at man alene foretager de af mindretallet foreslåede ændringer af styrelseslovens kap. VII.

Herved ville man få mulighed for at indhøste erfaringer om tilsynsrådenes virke og om samarbejdet mellem indenrigsministeriet og tilsynsrådene under de nye ajourførte tilsynsregler. Det må være det rigtigste og forsigtigste at forholde sig på denne måde, før der træffes endelig bestemmelse i spørgsmålet om centraliseret eller lokalt tilsyn med den kommunale forvaltning.

En sådan løsning ville også give den fornødne tid til at overveje, om der i det snævrere økonomiske samarbejde mellem staten og kommunerne, som P.P. II peger på, **jfr.** side 608 f., vil **være** behov for et lokalt statsligt organ.

Samtlige tilsynsråd. Bilag 1.

Spørgsmål	1. Antal indkomne sager i periode den 1.4.1971 - 30.9.1972.	2.		3.	4.	5.	6.
		Antal sager i kolonne 1, der er afgjort af 1. formanden.	Antal sager i kolonne 2, der er afgjort af 2. formanden.				
Sagskategorier				Antal sager i kolonne 1, hvori der har været rejst spørgsmål om dispositionens lovlighed (le-galtetsspørgsmål).	Antal sager i kolonne 3, der af tilsynsrådet har været forelagt indenrigsministeriet til udtalelse.	Antal sager i kolonne 3, der af kommunerne har været indbragt for indenrigsministeren (Stl. § 50, stk. 2).	Antal sager i kol. 3, der af tilsynsrådet er indbragt til afgørelse af indenrigsministeren (Stl. § 50, stk. 2).
a. Fast ejendom (§ 59)	7852 (5235)	5095	2697	121	10	2	1
b. Lån (§ 55)	1385 (923)	724	648	46	41	3	2
c. Garanti og anden støtte (§ 57).	1673 (1115)	1008	617	57	13		3
d. Diæter og vederlæg (§ 16)	452 (301)	223	223	23	5		1
e. Fællesskaber m.v. (§ 60).	118 (79)	38	78	9	1		1
f. Sager i øvrigt (Klager, vejledende udtalelser m.v., der ikke kan henføres til foranstående sagsområder).	2790 (1860)	1898	505	202	34	16	8
I alt	14269 (9513)	3986	4768	458	104	21	16

De i kolonne 1 anførte tal i parentes angiver det beregnede gennemsnitlige antal sager for et år.

Bilag 1 a.

Oversigt over andel af driftsudgifter til tilsynsvirksomhed i finansåret 1972/73.

Akademisk personale

	Udgifter til døtre, befordrings- godtgørelse for fravær fra hjem- stedet.	Amtmand/lønudgift	Kontorch./lønudgift	Fuldm./lønudgift	Sagsbeh./lønudgift
København	4.500	20/100	10/100	13.000	25/100
Nordjylland	6.820	1/6	1/3	49.125	-
Vestsjælland	18.000	10/100	4/100	5.000	-
Sønderjylland	5.464	1/7	1/4	31.307	4/5
Bornholm	1.500	1/10	-	-	-
Storstrøm	7.700	1/8	1/7	17.900 2 x	-
Ribe	3.200	12/100	-	-	-
Frederiksborg	455	2/7	-	-	-
Fyn	6.637	1/6	1/6	20.858	1/7
Roskilde	8.312	1/5	1/3	45.809	-
Vejle	6.194	1/5	1/20	6.059	1/8
Ringkøbing	7.066	1/7	1/8	15.910	3/4
Viborg	642	1/6	1/3	41.133	-
Århus	5.462	1/6	1/3	37.267	3/14
I alt ca.	82.000	2 1/4	2 1/4	283.000	2 1/4
				5	146.000

Kontorpersonale

	Skrivedame/lønudgift	Journal dame/lønudgift	Andel af trækningensret	Andel af kontorholds- udgifter
København	25/100	20/100	-	15.000
Nordjylland	1/2	1/2	175.000	18.000
Vestsjælland	15/100	10/100	80.000	8.000
Sønderjylland	1/3	1/6	23.309	12.110
Bornholm	1/8	1/10	6.600	3.900
Storstrøm	1/6	1/14	80.000	8.600
Ribe	15/100	15/100	60.000	4.400
Frederiksborg	1/7	1/7	59.885	15.428
Fyn	1/4	1/4	51.165	11.915
Roskilde	1/8	1/8	-	7.500
Vejle	1/3	1/3	-	10.631
Ringkøbing	1/3	1/3	-	9.861
Viborg	3/14	1/14	42.000	5.700
Århus	1/2	1/4	23.192	13.172
I alt ca.	3 1/2	2 3/4	601.000	144.000

2.403.000
=====

Bilag 1 b.

Sæmrlige tilsynsråd.

Skønmæssig angivelse af, hvor stor en procentdel af den samlede anvendte arbejdstid på tilsynsrådssager for nedennævnte personalekategorier, der er medgået til behandling af de anførte sagskategorier i regnskabsåret 1971/72.

	a.	b.	c.	d.	e.	f.
	Amtmand	Kontorchef	Akademisk personale i øvrigt	Amtsrevisor	Andre sagsbehandlere	Kontorfunktionærer
Fast ejendom (§ 59)	20%	24%	32%	20%	26%	41%
Lån (§ 55)	24%	20%	23%	35%	27%	16%
Garanti og anden støtte (§ 57)	16%	13%	16%	11%	9%	12%
Diæter og vederlag (§ 16)	5%	6%	5%	3%	5%	5%
Fællesskaber m.v. (§ 60)	5%	5%	3%	2%	3%	2%
Sager i øvrigt (klager, vejledende udtalelser m.v., der ikke kan henføres til foranstående sagsområder)	30%	32%	21%	29%	30%	24%
I alt	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Lånesager

Bilag 1 c.

Samtlige tilsynsråd.

Spørgsmål	1. Antal sager.	2. Antal sager i kolonne 1, hvor tilsynsrådet har truffet afgørelse efter forelæggelse for indenrigsministeriet.	3. Antal sager i kolonne 1, der af kommunerne er indbragt for indenrigsministeriet.
Sagskategorier			
a. Sager, indkommet i perioden 1/4-71 - 30/9-72, vedr. låneopt. inden for lånerammen samt låneopt., der generelt er holdt uden for lånerammen.	858	41	16
b. Sager, indkommet i perioden 1/4-71 - 30/9-72, hvor tilsynsrådet i.h.t. forskriften for kommunernes låneopt. har tilladt låntagning uden for lånerammen.	114	20	
c. Sager, indkommet i perioden 1/4-71 - 30/9-72, vedr. dispensation fra lånerammen i øvrigt, som har skullet forelægges indenrigsministeriet.	93		
d. Lånesager i øvrigt, indkommet i perioden 1/4-71 - 30/9-72.	351	14	1
I alt	1.416	75	17

Samtlige tilsynsråd.

Opgørelse over sager vedrørende
garantier, fordelt på nedennævnte
te kategorier.

Garantier til:	1.4.1971 - 31.3.1972.	1.4.1972 - 31.3.1973.
1. Haller, friluftsbade, idrætsanlæg	125	93
2. Idrætssklubber, spejdere o.l.	92	105
3. Varmeværker	91	56
4. Vandværker	67	74
5. Beboerindskud	18	18
6. Boligbyggeri	191	161
7. Daginstitutioner for børn	196	123
8. Alderdoms- og plejehjem	57	42
9. Andre sager	163	111
I alt	1.000	783

Bilag 1 e.

Antallet af sager vedrørende kommunale samarbejdsaftaler indkommet i perioden 1. april 1971 til 30. september 1972, fordelt på samarbejdsaftalens genstand.

1. Privatbaner	14	13. Handelsskole	1
2. Forbrændingsanstalter	10	14. Vaskeri	1
3. Kloakværker	3	15. Omnibusruter	2
4. Badeanstalt	1	16. Losseplads	1
5. Levnedsmiddellaboratorier	5	17. Skolepsykologisk samarbejde	8
6. Biblioteker	6	18. Skolelægeordning	1
7. Alderdomshjem	5	19. Skolesundhedsplejeordning	1
8. Skoleforbund	11	20. Familievejledning	7
9. Plejehjem	5	21. Hygiejnisk forvaltningsud- øvelse	1
10. Elforsyning	4	22. Fælles mælkeudvalg	1
11. Lufthavn	1	23. Brandslukningsoverenskomst	2
12. Grusgrav	2	24. Fælles skovfoged	1
		I alt ¹⁾	94

- 1) Uoverensstemmelsen mellem dette tal og tallet i bilag 1, kolonne 1, skyldes, at der i et vist omfang i bilag 1 er medtaget sager vedrørende godkendelse af lån og fast ejendom m.v. til allerede etablerede fællesskaber, ligesom nogle tilsynsråd har medregnet en fællesskabsaftale med et tal, svarende til antallet af de i aftalen partciperende kommuner.

Bilag 1 f.

SPECIFIKATION AF GRUPPEN "SAGER I ØVRIGT", JFR. BILAG 1.

	Klagesager samt legatsager.	Revisionsindbe- retninger, mod- tagne regnska- ber, budgetter og kvartalsind- beretninger.	Modtagne cirkulær- skrivelser, stad- fæstede styrelses- vedtægter.	Andre sager (eksempelvis havneregnska- ber, mødeind- kaldelser, fo- respørgsler o.l.l.).	I alt
København	63	37	2	100	202
Frederiksborg	35	6	39	73	153
Roskilde	25	43	19	45	132
Vestsjælland	42	15	28	86	171
Bornholm	1	2		5	8
Storstrøøm	38	168		27	233
Fyn	52	262	38	72	424
Nordjylland	19		26	33	78
Viborg	23	14		5	42
Århus	151	294	226	115	786
Ringkøbing	3	95		28	126
Vejle	19	80	36	80	215
Ribe	11	139	34	9	193
Sønderjylland	11			16	27
I alt x)	493 (328)	1.155 (770)	448 (299)	694 (463)	2.790 (1.860)

Tallene i parentes angiver gennemsnitstal pr. år.

x) I tallet er medregnet 211 legatsager.

Bilag 2.

Afskrift af indenrigsministeriets skrivelse af 27. maj 1974.

3. kt. j.nr. 010-12/1974.

I skrivelse af 30. april 1974 har Udvalget vedrørende den statslige administration på amtsplanet, underudvalget vedrørende tilsynet med kommunerne anmodet indenrigsministeriet om at foretage en skønsmæssig vurdering af størrelsen af de udgifter, der vil være en følge af at overføre tilsynet med kommunerne til indenrigsministeriet samtidig med, at det forenkles på den af udvalget skitserede måde. Udvalget har endvidere anmodet om, at ministeriets svar må indeholde en angivelse af omfanget af den nødvendige personaleforøgelse, fordelt på personalekategorier.

I denne anledning skal indenrigsministeriet meddele følgende:

Af den til udkastet til afsnit 3 i udvalgets betænkning hørende oversigt over fordelingen af tilsynsrådenes driftsudgifter for 1972/73 fremgår, at der anvendtes ialt

11 3/4 chefer og sagsbehandlere og

6 1/4 kontorfunktionærer til skrive- og journalarbejde.

Hertil svarede en sagsmængde på ca. 9.000. Forenkles tilsynet på den af flertallet i statsamtsudvalgets underudvalg skitserede måde, vil skønsmæssigt ca. 6.000 sager årligt falde bort, således at der refter ca. 3.000, jfr. notatets side 2. Centraliseres tilsynet vil imidlertid yderligere et antal ekspeditioner af gruppen "andre sager" forsvinde, nemlig de i notatets side 4 øverst nævnte revisionsindberetninger m.v. (pkt. b) og en del af de under pkt. c nævnte (mødeindkaldelser m.v.). De under a nævnte sager og de under c nævnte forespørgsler, der repræsenterer den arbejdskrævende del af gruppen "andre sager", vil ikke falde bort. Skønsmæssigt kan tallet 3.000 herefter reduceres til ca. 2.000, der vil belaste et centraliseret tilsyn.

Ifølge bilag 1 b til afsnit 3 optager sager om lån og fast ejendom, der i hovedsagen udgør de sager, for hvilke tilsynet foreslås forenklet eller ophævet, ca. halvdelen af tilsynsper-

sonalets arbejdskraft. Arbejdskraftbesparelsen vedrørende de foran nævnte "andre sager" er meget vanskelig at vurdere,, men rent skønmæssigt vil man formentlig kunne sætte den samlede arbejdskraftbesparelse (d.v.s. incl. besparelser ved bortfaldet af sagerne vedrørende lån og fast ejendom) til 2/3 af tilsynspersonalets hidtidige arbejdsbyrde. Det svarer til ca. 8 personer i sagsbehandlergruppen og ca. 4 kontormedhjælpere. Efter dette skøn skulle en henlæggelse af tilsynet til centraladministrationen kunne klares ved en personaleudvidelse her på ca. 4 akademikere og ca. 2 kontorfunktionærer.

Dette svarer til en ren skønmæssig vurdering af arbejdskraftbehovet på grundlag af indenrigsministeriets nuværende sags- og personalebestand på området.

Det må dog formentlig i en begyndelsesfase påregnes at være nødvendigt med 5 akademiske sagsbehandlere.

Lønudgifterne til et personale af denne størrelse kan anslås til ca. 570.000 kr. (nemlig 5 akademikere a' ca. 90.000 kr. (5. løntrin) + 2 kontorfunktionærer a" ca. 60.000 kr.).

Hertil kommer øvrige driftsudgifter. Hvis opgaverne som foreslået henlægges; til et "kontor" i indenrigsministeriet, vil der imidlertid i vidt omfang kunne trækkes på ministeriets allerede eksisterende faciliteter og servicefunktioner. Der gås således ved beregninger. ud fra, at udgifter til husleje, lys og varme, inventar m.v. afholdes over boligministeriets budget,, Tilbage bliver navnlig udgifter til kontorhold m.v. og til rejser. På grundlag af ministeriets forbrug på disse områder anslås de øvrige driftsudgifter til i alt ca. 100.000 kr.

De samlede udgifter ved en overførsel som foreslået af statsamtsudvalgets underudvalg kan herefter skønnes at ville udgøre knap 700.000 kr.

Det tilføjes, at administrationsdepartementets metode til at danne sig et skøn over, hvad en akademiker "koster" fører til samme resultat, idet man der regner med, at udgiften kan anslås til akademikerlønnen x 1j, eller i denne sag ca. 675.000 kr.

Zeuthen

/Johan Erichsen

Udvalget vedrørende den
statslige administration
på amtsplanet, underudvalget
vedrørende tilsynet med kom-
munerne. Sekretariatet.
Hr. sekretær Erik Valgreen.

KAPITEL 4.

R A P P Ø R T

FRA

UNDERUDVALGET VEDRØRENDE STATSAMTERNES OPGAVER

INDEN FOR DET SOCIALE OMRÅDE.

Statsamternes opgaver inden for socialministeriets forretningsområde kan inddeles i 3 hovedgrupper: 1) At være ankeinstans for afgørelser efter den sociale lovgivning, truffet af kommunalbestyrelserne, bortset fra København og Frederiksberg. 2) At gennemføre en kritisk revision af kommunernes sociale regnskaber på grundlag af den kommunale revisions antegninger. 3) At løse en række mindre omfattende opgaver i medfør af sociallovgivningen.

Nedenfor er under 1-3 redegjort for indholdet af de tre hovedgrupper af opgaver og for underudvalgets overvejelser med hensyn til, hvilke myndigheder opgaverne kan henlægges til, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet. Under 4 er redegjort for de administrative og økonomiske konsekvenser af de foreslåede alternativer.

1. Statsamternes opgave som ankeinstans inden for sociallovgivningen.

1.1. Gældende ordning.

Amtmanden er i dag første ankeinstans over for størsteparten af de afgørelser, primærkommunale myndigheder træffer i henhold til folke-, invalide- og enkepensionslovene, revalideringsloven, omsorgsloven, lov om børnetilskud og andre familieydelse og i henhold til forsorgsloven og boligsikringsloven. Amtmandens afgørelser inden for det sociale område kan normalt indbringes for den sociale ankestyrelse. Afgørelser i henhold til boligsikringsloven kan indbringes for boligministeren. I København og Frederiksberg sker indankning dog direkte til den sociale ankestyrelse/boligministeren. I enkelte tilfælde kan de af amtmanden trufne afgørelser i ankesager efter forsorgsloven ikke ankes videre til den sociale ankestyrelse.

For at belyse omfanget af sociale sager ved statsamterne har underudvalget indhentet statistiske oplysninger om antallet af ankesager i 1971. Resultatet viser, jfr. bilag 1, at statsamterne i 1971 modtog i alt ca. 6.000 sager til behandling, hvoraf ca. 4.000 er egentlige ankesager, medens ca. 2.000 sager er blevet forelagt for amtet af de kommunale myndigheder. I langt størsteparten af de primærkommunale sager, der blev paklaget til statsamterne, blev den primærkommunale afgørelse stadfæstet.

- 1) Underudvalget har ment det hensigtsmæssigt at behandle amtmandens ankeopgaver i henhold til boligsikringsloven, uanset at denne lov ikke henhører under socialministeriets forretningsområde.

1.2. Etableringen af en ændret ankestruktur.

Placeringen af anken på det regionale niveau blev drøftet af socialreformkommissionen i sammenhæng dels med spørgsmålet om en central ankeinstans, dels med spørgsmålet om oprettelse af amsrevaliderings- og pensionsnævn. I den af kommissionen i oktober 1969 afgivne 1. betænkning (det sociale trykshedsystem, struktur og dagpenge nr. 543), foreslog kommissionen , at der opbygges et fælles ankesystem for sociale sager med en regional ankeinstans (amsankenævn) og en samlet central uafhængig social ankeret. Kommissionen gik herved ud fra dels, at det amtslige og det centrale ankeorgan etableres samtidig og dels, at der samtidig med etableringen af det nye ankesystem på amtsplanet oprettes revaliderings- og pensionsnævn med visse opgaver i sociale sager, så som tilkendelse af invalidepension, førtidspension etc .

På grundlag af socialreformkommissionens forslag er ved lov nr. 605 af 20. december 1972 om den sociale ankestyrelse etableret en social ankeinstans for hele landet pr. den 1. juli 1973.

Ankestyrelsen består af en styrelseschef, et antal ankechefer og et antal beskikkede medlemmer samt et sekretariat. Antallet af beskikkede medlemmer fastsættes af socialministeren. Medlemmerne beskikkes af socialministeren for 4 år ad gangen efter indstilling fra Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening, Folkepensionistforeningernes kontaktudvalg og Invalideorganisationernes kontaktudvalg, Københavns og Frederiksberg kommuner .

I bemærkningerne til loven om den sociale ankestyrelse tiltrådte regeringen socialreformkommissionens synspunkt, at der på længere sigt må ske en opbygning af det sociale ankesystem i overensstemmelse med socialreformkommissionens forslag, men fandt det ikke nødvendigt og ej heller praktisk at gennemføre opbygningen på een gang. Man fandt, at oprettelsen af amtslige revaliderings- og pensionsnævn samt ankenævn måtte afvente andre led i socialreformen og en endelig afklaring af amternes placering i den samlede socialforvaltning.

2) 1. bet., side 172 og side 177.

Ved lov af 19. juni 1974 om social bistand er def fastsat, at der skal tilvejebringes amsankenævn som ankeinstans på amtsplanet. I lovens § 15 er således bestemt, at det sociale udvalg afgørelser efter loven kan indbringes for amsankenævnet, medmindre andet er bestemt i loven, i Københavns og Frederiksberg kommuner for den sociale ankestyrelse. Ifølge bemærkningerne er det endvidere forudsat, at regler for amsankenævnets sammensætning indarbejdes i den sociale styrelseslov til ikrafttræden senest samtidig med bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976.

Socialreformkommissionen har i sin tid overvejet nogle alternative forslag til ankens placering på amtsplanet. Der er peget på amtmanden, amtsrådet og endelig det af kommissionen foretrukne nævn på 4 medlemmer udpeget af amtsrådet og med amtmanden som uafhængig formand. Som sekretariat for amsankenævnene har kommissionen foreslået de socialcentre, der skal oprettes i tilknytning til den amtskommunale forvaltning. Repræsentanter for de kommunale organisationer har i kommissionen taget forbehold over for forslaget om, at formandskabet i nævnene besættes med statstjenestemænd som født formand eller vælges af staten uden indstilling fra amtsrådene .

Folketingets socialudvalg har i den af udvalget afgivne betænkning over forslag til lov om social bistand peget på spørgsmålet, hvorvidt amsankenævnene bør oprettes i amtskommunalt regie, bl.a. under hensyn til, at socialcentre, som oprettes under amtsrådenes forvaltning, skal yde sekretariatsmæssig bistand til nævnene.

Bestemmelser om revalidering;s- og pensionsnævn er indeholdt i lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender. Ifølge lovens § 18 nedsættes i hvert amt et revaliderings- og pensionsnævn, der består af amtmanden og 6 andre medlemmer, af hvilke 3 udpeges af amtsrådet blandt medlemmerne af amtsrådets social- og sundhedsudvalg. 2 udpeges af socialministeren efter indstilling fra vedkommende arbejdsmarkedsnævn, og 1 medlem udpeges af socialministeren efter indstilling fra de samvirkende invalideorganisationer. Socialministeren afgør, hvem der skal være formand for nævnet. Udgifterne ved nævnets virksomhed afholdes af statskassen.

3) 1. bet., side 165 ff.

4) 1. bet., side 323.

Det er af socialreformkommissionen forudsat, at forberedelsen af sagerne for nævnet forestås af amtskommunens socialcenter.

Bestemmelsen i den sociale styrelseslov om nedsættelse af revaliderings- og pensionsnævn er endnu ikke trådt i kraft. Det må forventes, at bestemmelsen sættes i kraft senest samtidig med ikrafttrædelsen af den sociale bistandslov.

Underudvalget har på denne baggrund fundet det naturligt at overveje den organisatoriske placering af ankefunktionerne på amtsplanet og sammensætningen af et eventuelt amtsankenævn.

Et mindretal (Jens M. Nielsen) har ment at burde fastholde, at spørgsmålet om en alternativ placering af den del af statsamtens arbejdsopgaver, der vedrører sociale klager, er afklaret gennem vedtagelsen af lov af 19. juni 1974 om social bistand. Det er her forudsat, at der skal oprettes en ankeinstans på amtsplanet, et amtsankenævn, der overtager det her omhandlede opgaveområde.

Mere detaljerede spørgsmål om amtsankenævnenes sammensætning, om deres sekretariatsmæssige betjening o.s.v. ligger efter mindretallets opfattelse uden for underudvalgets kommissorium og har desuden sådanne socialpolitiske og organisatoriske aspekter, at udvalget heller ikke efter sin sammensætning er et naturligt forum for drøftelse af disse spørgsmål.

Mindretallet fremhæver i den forbindelse især perspektiverne i socialreformkommissionens og senere folketingsudvalgets forslag om, at amtsankenævnenes sekretariatsforretninger bør varetages af amtskommunernes socialcentre, et forslag, der bør ses i sammenhæng med de ændringer af ankefunktionernes karakter, der formentlig må forventes efter bistandslovens ikrafttræden.

På baggrund af de muligheder for en reelt forbedret klientbetjening, socialreformens enstrengede system synes at rumme, er det efter mindretallets opfattelse et spørgsmål, om de formelt-juridiske betingelser, der kan anføres som støtte for at etablere amtsankenævnet som et "neutralt" organ (et blandet statsligt-amt s kommunalt organ eller et lokalt statsorgan), har fornøden vægt over for de komplikationer af organisatorisk art, en sådan løsning let kan føre med sig.

Med denne reservation har mindretallet deltaget i underudvalgets overvejelser og indstilling.

1.3. Underudvalgets overvejelser.

1.3.1. Placeringen af ankeinstansen på regionalt plan.

Socialrefomkommissionen har som generel målsætning for det sociale ankesystem anført, at ankesystemet må være opbygget således, at det medvirker til at fremme befolkningens tillid til de sociale myndigheder. En hovedbetingelse for, at ankesystemet kan få denne virkning er, at befolkningen opfatter systemet som retsbeskyttende. Hertil må efter kommissionens opfattelse bl.a. kræves, at klageinstansen er så uafhængig og sagkyndig, at borgeren føler sikkerhed for, at der sker en reel prøvelse af, om han har fået den hjælp lovgivningen tilsigter. Hertil kommer borgernes og samfundets interesse i, at der via ankeudøvelsen sker en kontrol med administrationens individuelle afgørelser og generelle forskrifter i henhold til lovgivningen.

For den sociale ankestyrelse har retsbeskyttelsessynspunktet fundet udtryk i lovens bestemmelser om ankestyrelsens faste medlemmers personlige uafhængighed og den funktionelle uafhængighed, der er sikret ved, at ankestyrelsen i sin virksomhed er uafhængig af instruktioner vedrørende den enkelte sags behandling og afgørelse.

Hvorvidt de nævnte synspunkter bør føre til, at tillige ankefunktionerne på amtsplanet henlægges til et særligt nævn, der over for borgeren fremtræder som et i forhold til de implicerede parter neutralt organ afhænger først og fremmest af karakteren af de funktioner, ankeinstansen ønskes tillagt ud fra socialpolitiske og retspolitiske overvejelser. Generelt vil behovet for, at ankeinstansen over for borgeren fremtræder som et uafhængigt organ, være større i jo højere grad klagebehandlingen i ankeinstansen har karakter af en retlig efterprøvelse af indholdet af førsteinstansens¹ afgørelser.

Hovedvægten i statsamternes hidtidige ankeinstansbehandling har utvivlsomt været lagt på en retlig efterprøvelse af de af kommunerne trufne afgørelser. Dette gælder først og fremmest afgørelser i klagesager efter de sociale pensionslove, hvor ankeinstansens opgaver oftest vil bestå i at konstatere, om reglerne har været rigtigt anvendt. Også ankeinstansens afgørelser i henhold til lovgivningen om børnetilskud og andre familieydelse be-

ror i hovedsagen på retsanvendelse. Afgørelser i henhold til forsørgsloven og crnsørgsloven vil nok i højere grad være baseret på skønsudøvelse, men selv i tilfælde, hvor de i loven fastsatte betingelser forudsætter en mere samlet bedømmelse af faktiske forhold, har ankebehandlingen formentlig været begrænset til de grænser for skønsudøvelsen, der har været fastsat i bekendtgørelser og cirkulærer m.v.

Socialreformkommissionen har om ankefunktionerne anført , at det ikke alene drejer sig om ren lovfortolkning, der sikrer en person en lovbestemt ydelse eller ret, men også at kunne foretage et friere skøn, såvel over for en persons økonomiske behov, som i det hele taget over, hvilke af samtlige hjælpeforanstaltninger fra pengehjælp over behandling, uddannelse m.v. til institutionsforsorg, der i det enkelte tilfælde bør tages i anvendelse.

Dette synspunkt er der taget hensyn til ved sammensætningen af den sociale ankestyrelse, og underudvalget finder, at samme hensyn også må tillægges vægt ved sammensætningen af første ankeinstans.

Efter de foreliggende statistiske oplysninger om omfanget af arbejdet med de sociale ankesager må man gå ud fra, at hvervet som formand for amtsankenævnet ikke vil kunne blive en heltidsbeskæftigelse. Dette kunne føre ind på tanken om at reducere antallet af nævn til 3-5, hvert dækkende et bestemt antal amtskommuners onråde. Herved muliggøres oprettelse af selvstændige sekretariater for hvert nævn, ligesom der vil kunne opnås et bedre erfaringsgrundlag for ankeinstansen samt mulighed for en større ensartethed i afgørelserne. En koncentration af nævnsvirksomheden på regionalt plan vil imidlertid indebære, at de af socialreformkommissionen anførte fordele ved lokale nævn som første ankeinstans enten bortfalder eller i hvert fald svækkes væsentligt. I givet fald måtte det overvejes, om man ikke i stedet skulle nøjes med den sociale ankestyrelse/boligministeriet som eneste ankeinstans. En løsning, hvorefter boligministeriet bliver eneste ankeinstans for afgørelser, truffet i medfør af boligsikringsloven er omtalt i rapporten fra boligministeriets arbejdsgruppe vedrørende dobbeltadministration. En sådan løsning vil imidlertid for de sociale sager indebære, at sagsantallet i den sociale ankestyrelse bliver forøget med et antal sager, stort set svarende til antallet af behandlede ankesager i statsamtene i 1971, bortset fra boligsikringssagerne. Ankestyrelsens sagsbehandling vil

som følge heraf utvivlsomt kunne blive væsentligt langsommere. Man risikerer tillige, at det store antal afgørelser vil kunne

7)

forflygtige rettens præcedensskabende virksomhed . For etablering af amsankenævn taler i øvrigt, at de indhentede statistiske oplysninger tyder på, at amsankenævn vil have en ret høj grad af effektivitet. En koncentration af nævnsvirksomheden eller elimination af en regional ankeinstans vil derfor næppe efter underudvalgets opfattelse være hensigtsmæssig.

Socialreformkommissionen har som en mulighed peget på , at amsankenævnet enten gøres identisk med revaliderings- og pensionsnævnet eller at de to nævn i det mindste får fælles sekretariat. Kommissionen har herved lagt vægt på, at den stærke sammenhæng, der vil være mellem de afgørelser, der træffes af primærkommunerne og de afgørelser, der træffes af pensions- og revalideringsnævnet, taler for at anvende dette nævn også som ankeorgan for de primærkommunale sociale afgørelser. Ganske vist må antallet af sager i revaliderings- og pensionsnævnet antages at blive forholdsvis stort, så en forøgelse af opgaverne måske vil gøre arbejdet for det enkelte medlem forholdsvis byrdefuldt. Kommissionen finder dog, at arbejdsbyrden vil kunne formindskes, hvis man i en forretningsorden giver formanden beføjelse til at træffe afgørelse i visse enklere sager, ligesom de ikke-amtskommunale medlemmer vil kunne nøjes med at deltage i sager om ydelse til invalidepensionister og om revalideringshjælp og dagpenge. Endelig finder man, at der kunne opnås en administrativ lettelse, idet man vil kunne nøjes med eet nævnsekretariat.

Revaliderings- og pensionsnævnet træffer på grundlag af sagsforberedelse og indstilling fra kommunerne i første instans afgørelser i sager om dagpenge, revalideringsmæssig bistand, ydelse af hjælpemidler og socialepensioner i det omfang, lovgivningen om disse ydelser henlægger sådanne sager til nævnet, jfr. den sociale styrelseslovs § 18, stk. 2. Der er ikke ved denne bestemmelse i detaljer taget stilling til omfanget af de afgørelser, der skal henlægges til nævnet. Det må dog antages, at nævnets hovedopgaver bliver tildeling af førtidspension, d.v.s. invalidepension og dispensationspension efter folke- og enkepensionslovene. Næv-

7) 1. bet., side 163.

8) 1. bet., side 172.

nets væsentligste funktion vil således være som første instans at tage stilling til, hvorledes enkeltpersoner skal hjælpes. Af sammensætningen af nævnet fremgår, at det forudsættes, at det te skal vurdere, om der er mulighed for at iværksætte en revalidering med henblik på senere beskæftigelse eller om der må ydes en varig hjælp i form af en pension, og på grundlag af sine undersøgelser tage stilling til, hvilke forholdsregler der skal iværksættes. Medens revaliderings- og pensionsnævnet således som første instans træffer afgørelser i forhold til borgerne, vil karakteren af amt.sankenævnenes funktioner være bestemt af, at det fungerer som ankeinstans, d.v.s., at det skal tage stilling til en konstateret uenighed imellem den enkelte borger og en offentlig myndighed.

De to nævns funktioner vil blive så forskelligartede, at den funktionelle sammenhæng ikke isoleret taler for en sammenlægning.

Underudvalget finder, at en sammenlægning af de to nævn kan indebære en risiko for forringelse af amtsankenævnenes muligheder for at fungere hurtigt og effektivt, hvortil kommer, at de fordele, der kunne tænkes opnået ved en sammenlægning, i høj grad vil kunne opnås ved et samarbejde på sekretariatsplan.

Underudvalgets flertal (samtlige medlemmer, bortset fra Jens M. Nielsen) er af den opfattelse, at amtsankenævnet bør etableres som et selvstændigt organ. Der er i underudvalget enighed om, at de bør etableres i tilknytning til amtskommunerne, og at amtsrådene bør have indflydelse på sammensætningen af amtsankenævnene.

Ankeinstansens prøvelse af den af førsteinstansen truffe afgørelse vil formentlig oftest bestå i en vurdering af, om reglerne er rigtigt anvendt. Hvor dette er tilfældet, kan ankeinstansen umiddelbart træffe afgørelse. Finder ankeinstansen imidlertid, at førsteinstansen har misforstået eller har overset en bestemmelse eller ønsker ankeinstansen at foreslå andre hjælpeforanstaltninger end dem, førsteinstans har taget stilling til, vil ankeinstansen kunne tilbagesende sagen med fornøden vejledning til førsteinstans til fornyet behandling.

Den fremherskende motivation for klage over kommunernes afgørelser inden for det sociale område er utvivlsomt ønsket om at opnå en ændring af afgørelsen. Ankeinstansens primære funktion vil derfor være at foretage en efterprøvelse af indholdet af den truffe afgørelse. Uanset, at ankeinstansens klagebehandling

efter bistandsloven i højere grad må antages at få karakter af skønsafvejelse, vil det fortsat indgå som et væsentligt led i klagebehandlingen at foretage en retlig efterprøvelse af førsteinstansens afgørelse. Det må herved tages i betragtning, at ankeinstansens behandling af klager i medfør af pensionslovene fortsat i overvejende grad vil være baseret på retsanvendelse.

Underudvalgets flertal (samtlige medlemmer, bortset fra Jens M. Nielsen) må på baggrund heraf lægge vægt på, at der etableres et ankeorgan, der over for klageren fremtræder som et i forhold til parterne neutralt organ.

1.3.2. Amtsankenævnets sammensætning.

1.3.2.1. Underudvalgets flertal (samtlige medlemmer, bortset fra Jens M. Nielsen) finder det rimeligt at kræve, at formanden skal opfylde krav, svarende til de i § 3 i lov om den sociale ankestyrelse fastsatte krav til ankecheferne. Amtsankenævnets status som et neutralt organ vil yderligere kunne understreges ved, at formanden beskikkes af socialministeren.

Da det foreslås, at ankenævnene etableres i tilknytning til amtskommunerne, og jfr. nedenfor, at amtsrådene udpeger de øvrige medlemmer af nævnene, vil et flertal (samtlige medlemmer, bortset fra Bodil Panild og Erwin Christensen) finde det rimeligt, at formanden udpeges efter indstilling af amtsrådet.

En anden rekrutteringsmulighed ville være at overlade hvervet som formand til lederen af den administration, der fremtidig må forventes at skulle behandle familieretlige sager. Herigennem vil kunne skabes en værdifuld platform for en fortsættelse af den gensidige udveksling af oplysninger inden for det familieretlige og sociale område, der finder sted i statsamtterne i dag i kraft af, at det samme personale varetager funktioner inden for begge områder. Spørgsmålet om de organisatoriske rammer for den fremtidige behandling af de familieretlige sager overvejes for tiden i ægteskabsudvalget. Først når disse overvejelser er afsluttede, vil det være muligt at vurdere de fordele og ulemper, der kan tænkes forbundet med denne mulighed, og underudvalget kan derfor ikke nu fremkomme med en indstilling om en sådan løsning.

Såfremt det måtte blive besluttet at bevare et lokalt statsligt tilsyn med kommunerne, ville en tredje rekrutteringsmulighed være at overlade hvervet som formand for amtsankenævnet til formanden for det lokale tilsynsorgan.

1.3.2.2. underudvalget foreslår - i overensstemmelse med socialreformkommissionens synspunkter - at amtsrådene skal udpege de øvrige medlemmer af amtsankenævnet blandt amtsrådenes medlemmer. Af praktiske grunde foreslås det dog, at antallet af de af amtsrådet valgte medlemmer fastsættes til 2 og ikke 4 som foreslået af socialreformkommissionen. For at sikre, at nævnene kan virke, selv om et mellem får forfald, bør der udpeges stedfortrædere for såvel formand som de øvrige medlemmer. Underudvalget finder det ikke nødvendigt, at de af amtsrådene udpegede medlemmer skal være medlemmer af amtsrådets social- og sundhedsudvalg.

9)

1.3.2.3. Socialreformkommissionen har peget på , at sekretariatsforretningerne for amtsankenævnet vil kunne varetages af det socialcenter, der skal oprettes i tilknytning til den amtskommunale forvaltning. Herved opnås administrative fordele derved, at ankenævnet får direkte adgang til at få sagkyndig bistand fra socialcentrets specialister. Endvidere opnås den fordel, at socialcentret i så fald bliver sekretariat for såvel amtsankenævnet som for revaliderings- og pensionsnævnet, hvorved der skabes større mulighed for koordination mellem de to nævn på sekretariatsplan.

I forbindelse med overvejelserne over de gældende administrative ankeregler pegede socialreformkommissionen blandt andet på, at de overordnede myndigheder sideløbende med deres tilsyns- og instruktionsbeføjelser ofte virker som rådgivere for førsteinstansen. Den overordnede myndighed vil derfor kunne komme ud for at skulle træffe afgørelse i en klagesag, hvor den i forvejen har rådgivet førsteinstansen. Selv om formålet med den rådgivende virksomhed netop er at sætte førsteinstansen i stand til at træffe den rigtige afgørelse, må det forhold, at klageinstansen kan tænkes at have været blandet ind i sagen i forvejen, antages at medføre en vis usikkerhed hos klageren med hensyn til klageorganets uvildighed.

Dette generelle synspunkt kunne i og for sig anføres imod at henlægge sekretariatsforretningerne for amtsankenævnet til socialcentret, idet dette efter § 17 i den sociale styrelseslov skal yde bistand til kommunernes social- og sundhedsvæsen. Socialreformkommissionen overvejede da også, om amtskommunens spe-
9) 1. bet., side 172.

cialister generelt burde udelukkes fra at udtale sig i ankesager, som de tidligere har behandlet. Kommissionen henviser til, at specialistudtalelser kun er vejledende, og at amtsankeinstansen eventuelt vil kunne indhente en specialisterklæring, men finder i øvrigt, at det formentlig ikke generelt bør fastsættes, at nye specialistudtalelser altid skal kræves i ankesager, hvilket ville virke særdeles upraktisk og i mange sager formentlig mindre rimeligt. Kommissionen finder det ligeså upraktisk, såfremt man på dette område skulle stille særlige krav til organisationen, f.eks. om udskillelse af en særlig afdeling (kontor) af socialcentret ved betjening af amtsankeinstansen,,

Et flertal (samtlige medlemmer, bortset fra Bodil Panild og Erwin Christensen) er af den opfattelse, at det angivne mere generelle habilitetssynspunkt ikke med afgørende vægt kan anføres imod at henlægge sekretariatsforretningerne for amtsankenævnet til socialcentret. Det bemærkes i denne forbindelse, at de principielle betænkeligheder, der ligger til grund for dette synspunkt, i det væsentlige vil kunne imødekommes gennem fastsættelse af regler om speciel inhabilitet, jfr. herved bestemmelsen i § 7, stk. 2, i loven om den sociale ankestyrelse, hvorefter ingen må medvirke som særlig sagkyndig i en sag, når vedkommende har medvirket ved sagens behandling i tidligere instans.

Underudvalgets flertal (samtlige medlemmer, bortset fra Jens M. Nielsen) skal som en anden mulighed pege på, at sekretariatsfunktionerne kan overlades til det personale, der skal behandle de familieretlige sager. Underudvalgets flertal (samtlige medlemmer, bortset fra Jens M. Nielsen og P.S. Friis) skal som endnu en mulighed pege på, at sekretariatsfunktionerne vil kunne henlægges til en lokal statsforvaltning i øvrigt. Ved at henlægge sekretariatsfunktionerne til et eventuelt familieretligt organ vil kunne opnås de ovenfor under punkt 1.3.1. nævnte fordele ved en rekruttering af formanden fra det familieretlige område. Der vil efter underudvalgets opfattelse på den anden side være knyttet den ulempe til begge de her nævnte løsninger, at det næppe vil være muligt at knytte en tilstrækkelig ekspertbistand til et regionalt statsligt organ ved siden af den ekspertbistand, der forudsættes at blive knyttet til den amtskommunale administration.

Såfremt det lokale statslige tilsyn med kommunerne besluttet opretholdt, ville det endvidere være en mulighed at overlade se-

kretariatsfunktionerne til det personale, der varetager sekretariatsfunktionerne i forbindelse med det almindelige tilsyn med kommunerne.

Et mindretal (Bodil Panild og Erwin Christensen) er med flertallet (samtlige andre medlemmer, bortset fra Jens M. Nielsen) enig i, at amsankenævnene bør etableres som selvstændige organer, og at disse organer over for klageren bør fremtræde som neutrale i forholdet til parterne. Det er for mindretallet væsentligt at fastslå, at en bred personlig og telefonisk kontakt med klagere og rådssøgende gennem en årrække har vist, at det for en klager er af helt afgørende betydning, at den eller de personer, der skal lægge op til eller træffe afgørelse i tilfælde, hvor der består en interessekollision, er hævet over enhver mistanke om at være forudindtaget eller måske endog have interessefællesskab med den myndighed, hvorover der klages. Betydningen af, at ankeinstansen i organisatorisk henseende og med hensyn til sagsbehandlingen er indrettet således, at der heri ligger en garanti for en neutral afgørelse af interessekollisioner mellem borger og offentlig myndighed er tillige indgående behandlet i en redegørelse fra arbejdsgruppen af 20. september 1968 vedrørende kompetencen til at træffe afgørelse i klagesager..Det udtales heri blandt andet:

....."Interessen må derfor samle sig om de tilfælde, hvor borgeren, efter forgæves at have forsøgt at opnå en ændring af den oprindelige afgørelse gennem kommunalbestyrelsen, beslutter sig til at indgive klage til højere myndighed. I disse tilfælde, hvor der er en reel modsat opfattelse hos borgeren og kommunalbestyrelsen, eller hvor han påstår, at kommunalbestyrelsen har ladet sig lede af hensyn, som må være hans sag uvedkommende, foreligger der en situation, hvor hensynet til retssikkerheden indikerer, at såvel ankeinstansens organisatoriske stilling som sagsbehandlingen bør indrettes således, at der heri ligger en garanti for en neutral afgørelse af denne interessekollision....."

....."Arbejdsgruppen har herefter ment, at klageinstansen må være således indrettet med hensyn til organisatorisk stilling og sagsbehandling, at den kan varetage de hensyn, der ellers tilgodeses ved den ministerielle sagsbehandling, herunder afgørelsernes tilblivelse under et retligt ansvar og under hensyn til ensartethed i retsanvendelsen....."

Specielt f o r så vidt angår de sociale klagesager samt klager

vedrørende boligsikringsydelser udtales i rapporten følgende:

"Ud fra de foranstående overvejelser har arbejdsgruppen ment, at den gruppe sager, som drejer sig om ydelser til borgerne fra det offentlige, og som i alt væsentligt omfatter de under socialministeriet samt de til boligsikringsordningen hørende sager, bør være undergivet klage til amtmanden og derefter videreklage til vedkommende minister eller anden central ankemyndighed. Man kan for disse områders vedkommende pege på, at der foruden ankebehandlingens stærkt juridisk betonedede karakter er et vist slægtskab mellem de vurderinger, der udøves i de sociale sager og de fra overøvrighedssagerne kendte problemer. Man har været opmærksom på, at de fleste klagesager til amtet ifølge erfaringen rent faktisk ikke påklages videre til ministeren."

Mindretallet er af den opfattelse, at flertallets indstilling til amsankenævnenes organisatoriske struktur, hvorefter amtsrådene udover at udpege de menige medlemmer tillige har indstillingsret med hensyn til udpegning af formand og med sekretariatsforretningerne henlagt til amtskommunalt regie ikke i tilstrækkelig grad skaber en reel sikkerhed for en neutral afgørelse.

Mindretallet kan derfor ikke tiltræde flertalsindstillingen side 183 om, at formanden for amsankenævnet udpeges efter indstilling fra amtsrådet. Ønsket om at sikre, at ankenævnets afgørelser kan blive præget ikke blot af juridisk sagkundskab, men også af folkevalgte medlemmers opfattelse, vil være tilstrækkeligt tilgodeset ved amtsrådenes adgang til at udpege medlemmer til nævnet. Ved at overlade indstillingsretten til amtsrådene opnår amtsrådene en afgørende indflydelse på valget af formand, hvilket forekommer uheldigt, idet det indebærer en så vidt ses unødigt risiko for, at borgerne ikke opfatter nævnens afgørelser som neutrale. Mindretallet foretrækker, at formandskabet for amsankenævnene overlades til lederen af den administration, der må forventes på længere sigt at skulle behandle familieretlige sager. I en eventuel overgangsperiode vil formandshvervet kunne overlades til lederen af den administration, der i en sådan periode skal varetage behandlingen af de familieretlige sager. Udover de fordele med hensyn til koordination imellem de to områder, der er nævnt ovenfor side 183, vil denne løsning i højere grad end flertallets bidrage til at sikre ensartethed i afgørelser, hvor hovedvægten er lagt på overvejelser af juridisk betonet karakter.

Side 185₃2 . afsnit anfører flertallet, at et generelt habilitetssynspunkt ikke med afgørende vægt kan anføres imod at henlægge sekretariatsforretningerne for amtsankenævnet til amtsrådets socialcenter. Det bemærkes i den forbindelse, at de principielle betænkeligheder, der ligger til grund for dette synspunkt, i det væsentlige vil kunne imødekommes gennem fastsættelse af regler om speciel inhabilitet, idet der henvises til bestemmelsen i § 7, stk. 2, i loven om den sociale ankestyrelse, hvorefter ingen må medvirke som særlig sagkyndig i en sag, når vedkommende har medvirket ved sagens behandling i tidligere instans.

Mindretallet skal hertil anføre, at klagerens personlige kontakt med amtsankenævnet i langt overvejende grad vil finde sted ved henvendelse til sekretariatet. Klagerens holdning til nævnets neutralitet vil derfor i vidt omfang være bestemt af sekretariatets stilling i forhold til den myndighed (kommune), der har truffet den afgørelse, hvorover der klages. Alene den omstændighed, at de amtskommunale socialcentre i almindelighed udøver rådgivende funktioner over for førsteinstansen vil kunne bibringe klagerne en forringet tillid til det sociale ankesystem, der dels vil kunne overføres til det sociale system som helhed, dels indebære en tendens til øget videreanke til den sociale ankestyrelse.

Den af flertallet foretagne henvisning til bestemmelsen i § 7, stk. 2, i loven om den sociale ankestyrelse, hvorefter ingen må medvirke som særlig sagkyndig i en sag, når vedkommende har medvirket ved sagens behandling i tidligere instans, vil efter mindretallets opfattelse få den konsekvens, at den væsentligste administrative begrundelse, der af socialreformkommissionen er anført for at henlægge sekretariatsforretningerne til de amtskommunale socialcentre, bortfalder.

Det er herudover mindretallets opfattelse, at det, selv med regler om speciel inhabilitet, ville være uheldigt, at afgørelsen af, hvorvidt en specialisterklæring skal lægges til grund ved ankeinstansens afgørelse, eller om der bør indhentes ny erklæring, træffes af personale, der er ansat ved det center, hvortil den pågældende specialist er knyttet.

Mindretallet er på denne baggrund af den opfattelse, at det bør foretrækkes at henlægge sekretariatsforretningerne til det personale, der skal behandle de familieretlige sager, eller even-

tuelte - jfr. side 161 til det personale, der ved et fortsat lokalt, statsligt tilsyn med kommunerne skal varetage tilsynsmyndighedens sekretariatsfunktioner.

1.3.3. I overensstemmelse med, hvad der gælder for den sociale ankestyrelse, bør der for amsankenævne i loven fastsættes nærmere regler for varigheden af det tidsrum, hvori medlemmerne beskikkes, for medlemmernes habilitet og for proceduren i nævne.

Med hensyn til beskikkelse af medlemmer foreslås, at medlemmerne udpeges for en periode svarende til den kommunale valgperiode.

Antallet af sager, der årligt skal behandles af amsankenævne vil variere ret stærkt fra navn til navn. På grundlag af de af underudvalget indhentede statistiske oplysninger om antallet af sager i 1971 ved statsamtene, kan antallet af sager til behandling af amsankenævne anslås til gennemsnitligt mindst 300 egentlige ankesager pr. navn om året, hvortil kommer forespørgsler m.v. Nævnenes Virksomhed må forventes at blive så omfattende, at der kan opstå spørgsmål om vederlæggelse til medlemmerne.

Om proceduren i nævne foreslås fastsat, at nævnets afgørelse træffes med almindelig stemmeflerhed, at nævnets afgørelser skal udfærdiges skriftligt og være ledsaget af en begrundelse, og at nævnet skal oplyse om adgang til at indbringe afgørelsen for den sociale ankestyrelse, jfr. bestemmelserne herom i lov om den sociale ankestyrelse § 6, stk. 3, § 10, stk. 1 og § 11, stk. 2.

For at lette klagerens stillingtagen til ny anke af amsankenævnets afgørelse bør der gives medlemmerne af nævne adgang til at afgive dissens, der meddeles klageren.

Efter § 18, stk. 3 i den sociale styrelseslov er det for revaliderings- og pensionsnævnet fastsat, at ministeren kan bemyndige nævnet til efter nærmere fastsatte regler at henvise sager, i hvilke afgørelse ikke skønnes at frembyde tvivl, til formandens afgørelse. Da revaliderings- og pensionsnævne må antages at få et meget stort sagsantal, har man skønnet det nødvendigt at give formanden en sådan beføjelse for at sikre, at nævne kommer til at fungere tilstrækkeligt hurtigt og smidigt. Der vil også for amsankenævne kunne være behov for i særlige tilfælde at give nævne adgang til at delegerer beføjelsen til at træffe

afgørelse til formanden, f.eks. når der er tale om en øjeblikkeligt opstået trangssituation.

Underudvalget finder det væsentligt, at proceduren i ankeinstansen lægges således til rette, at kontakten imellem borger og ankeinstans fremmes, eventuelt ved fastsættelse af retningslinier for høring af klageren.

Dernæst foreslås, at nævnenes forretningsorden fastsættes af socialministeren, og at udgifterne til eventuel vederlæggelse af formand og medlemmer afholdes af staten, jfr. lov om den sociale ankestyrelse henholdsvis § 2, stk. 2, og den sociale styrelseslovs § 18, stk. 4.

Udover ovennævnte bestemmelser må der for medlemmerne af amts-ankenævne fastsættes regler om speciel inhabilitet og tavshedspligt som efter en analogi af reglerne herom i lov om den sociale ankestyrelse.

1.4. Amtmandens medlemskab af revaliderings- og pensionsnævn.

Såfremt statsamterne nedlægges, således at amtmanden ikke skal indtræde i revaliderings- og pensionsnævnet, og man ønsker at bevare det i loven nævnte antal ir.edlemmer af nævnet, vil det efter udvalgets opfattelse være naturligt, at socialministeren skal udpege yderligere et medlem.

2. Statsamternes opgaver i forbindelse med revisicnen af kommunernes sociale regnskaber.

Efter lov om offentlig forsorg skal kommunernes regnskaber over sociale udgifter undergives en efterfølgende kritisk revision, der foretages af amtmanden. For Københavns og Frederiksberg kommuner bestemmer socialministeren, om der skal foretages revision. Socialministeren fører tilsyn med forvaltningen og regnskabsaflægning og revision i samtlige kommuner. Tilsvarende regler findes i andre sociale love, eller der er i disse love henvist til forsorgslovens regler om regnskabsaflægning og refusion. En række af de nævnte bestemmelser er nu afløst af bestemmelsen i lov om social bistand § 137, hvorefter socialministeren fastsætter regler for anvisning af refusion, regnskabsafslægning og revision.

Regler om kommunernes sociale regnskaber er givet i socialministeriets cirkulære af 22. december 1961 og 10. marts 1969.

Efter at der ved gennemførelsen af kommunalreformen pr. 1. april 1970 er foretaget en adskillelse af statsamtets og amtsrå-

dets funktioner har flere amter ikke rådet over tilstrækkeligt personale til, at revisionen har kunnet foretages i det forudsatte omfang. Det har ikke været muligt på anden måde at afhjælpe denne situation, idet det ikke har været muligt at lade centrale myndigheder påtage sig opgaven.

En revision af kommunernes regnskaber foretages af en af tilsynsmyndigheden godkendt sagkyndig revision, jfr. lov om kommunernes styrelse § 42, stk. 1, statsautoriserede revisorer eller andre, som kommunen særligt antager hertil. Efterhånden har langt størstedelen af landets kommuner og 7 af de 14 amtskommuner tilsluttet sig den revision, der foretages af Kommunernes Revisionsafdeling. Denne revision må betragtes som foretaget i kommunernes egen interesse, men gennem det samarbejde, som revisionsafdelingen har med statsamternes revision og med socialministeriet, har revisionsafdelingen set det som sin opgave at medvirke til en rigtig anvendelse af bestemmelserne i den sociale lovgivning.

Spørgsmål om en forenkling af revisionsordningen har været rejst i forbindelse med dobbeltadministrationsgennemgangen. I rapporten fra socialministeriets arbejdsgruppe om dobbeltadministration (side 16) peger arbejdsgruppen på, at det ikke kan være påkrævet, at en kritisk revision af kommunernes regnskaber foretages af to instanser. Det må være tilstrækkeligt, at een instans er i stand til på betryggende måde at foretage en egentlig kritisk revision. De centrale myndigheders behov for at kunne gøre sig bekendt med, hvorledes revisionen foregår, og i hvilket omfang revisionen har bemærkninger til kommunernes regnskaber, må kunne fyldestgøres ved, at revisionsorganets beretning sendes til de centrale myndigheder.

Spørgsmålet ,er endvidere berørt i rapporten fra boligministeriets arbejdsgruppe om dobbeltadministration (side 16-17), hvor det i et afsnit om boligsikringsloven henstilles, om ikke gældende revisionsbestemmelser kunne ændres, således at revisionen alene foregik i kommunerne.

Endelig har folketingets kommunaludvalg interesseret sig for en forenkling af statsmyndighedernes revision. I en skrivelse fra udvalget af 20. maj 1974 har udvalget forespurgt indenrigsministeren, om han vil foranledige, at indsendte regnskaber eller refusionsbegæringer, der af amtsrådene indsendes til forskellige stats-

myndigheder, ikke revideres af de pågældende statsmyndigheder, såfremt en revision i forvejen er foretaget af amtskommunens revision.

Indenrigsministeriet har den 11. juni 1974 svaret, at det rejste spørgsmål formentlig først vil kunne besvares endeligt efter mere indgående undersøgelser og drøftelser med de forskellige berørte statslige myndigheder og med de kommunale organisationer. Indenrigsministeriet vil imidlertid - blandt andet i det bebudede kontaktudvalg vedrørende opgavefordeling og dobbeltadministration - arbejde videre med problemet.

Indenrigsministeriets svar er vedlagt en udtalelse fra økonomiministeriet, 1. revisionsdepartement. Af udtalelsen fremgår, at revisionsdepartementet i almindelighed betragter en kvalificeret revisions tilfredsstillende påtegning på et regnskab som fyldestgørende med hensyn til den tal- og bogholderimæssige revision (tekniske revision). Med hensyn til udøvelsen af den økonomiske og juridisk-kritiske revision, jfr. statsregnskabslovens § 10, pkt. 2-4, vil revisionsdepartementet ligeledes i væsentligt omfang kunne lægge et kvalificeret kommunalt revisionsorgans påtegninger om revisionens omfang og karakter til grund. I det omfang statens tilskud til kommunerne ydes som hel eller delvis refusion af faktisk afholdte udgifter vil det imidlertid fortsat være nødvendigt, at en statslig tilsynsmyndighed fører kontrol med, at tilfredsstillende revisionserklæringer afgives og vurderer betydningen af eventuelle forbehold i de afgivne erklæringer samt sikrer en ensartet administration i kommunerne af de pågældende områder.

Da spørgsmålet om afskaffelse af dobbeltrevision er under overvejelse i indenrigsministeriet, har underudvalget ikke ment det hensigtsmæssigt at gå ind i nærmere overvejelser over dette spørgsmål. Med henvisning til den ovenfor refererede udtalelse fra 1. revisionsdepartement finder man det imidlertid nærliggende, at det nærmere overvejes hos de berørte myndigheder, hvorvidt den kritiske revision vil kunne erstattes af en ordning, hvorefter den lokale revision af kommunernes sociale regnskaber baseres på den sagkyndige kommunale revision. I det omfang der af hensyn til udøvelsen af den økonomiske og juridisk-kritiske revision er behov for en udvidet revisionsindsats, vil der kunne stilles øgede krav til revisionsinstruksen som betingelse for

tilsynsmyndighedens godkendelse af den sagkyndige revision, jfr. lov om kommunernes styrelse § 42, stk. 1.

Såfremt det findes betænkeligt at gennemføre en forenkling af revisionen efter de ovenfor skitserede retningslinier, bør den kritiske revision - såfremt statsamterne nedlægges - formentlig henlægges til centrale myndigheder.

3. Øvrige opgaver.

1. Amtmandens ankeopgaver i henhold til boligsikringsloven vil på grund af den nære sammenhæng med de sociale sager mest hensigtsmæssigt kunne henlægges til det organ, der bliver ankeinstans for afgørelser vedrørende sociale ydelser.

2. Folkepensionslovens § 13, jfr. invalidepensionslovens § 14 og enkepensionslovens § 3, stk. 2, hvorefter amtmanden skal godkende en forhøjelse af rådighedsbeløbet i kommuner, hvor antallet af pensionister i foregående regnskabsår var mindre end 10.

Det antages, at denne bestemmelse skal bortfalde. Hvis den skal opretholdes, vil den kunne administreres af sikringsstyrelsen, der i øvrigt varetager opgaver inden for de sociale pensionslove.

3. Folkepensionslovens § 25, jfr. invalidepensionslovens § 30 og enkepensionslovens § 9, stk. 5 hvorefter krav om tilbagebetaling af uretmæssigt oppebåret pension kræver godkendelse af amtmanden. Denne godkendelsesfunktion tænkes helt afskaffet, således at det sociale udvalg selv træffer afgørelsen med anke til amsankenævnet og eventuelt videre til den sociale ankestyrelse.

4. Folkepensionslovens kap. VII, jfr. invalidepensionslovens kap. VIII og enkepensionslovens § 21 om revision m.v. En afklaring af hvilken myndighed, der skal overtage amtmandens opgaver inden for dette område, må bero på den endelige tilrettelæggelse af det fremtidige revisions- og refusionssystem.

5. Efter dagpengelovens § 55, stk. 1, kan klager over det sociale udvalgs administration af loven indbringes for amtmanden.

Denne bestemmelse svarer til bestemmelser i øvrigt i den sociale lovgivning om amtmandens tilsynsbeføjelse og bør derfor henlægges til samme organ, som disse beføjelser vil blive overdraget **til**.

6. Efter forsorgslovens § 17, afgøres uenighed mellem kommuner om deres forpligtelser efter denne lov af amtmanden i det amt, hvortil den kommune, mod hvem forpligtelsen gøres gældende, hører hjemme. Efter loven om social bistand henlægges afgørelsen til amsankenævnet.

7. Efter forsorgslovens § 22, stk. 2, kan amtmanden bemyndiges til at træffe afgørelse om, hvorvidt og i hvilket omfang kommunerne kan anmelde hjælp i henhold til kap. III ydet til fremmede statsborgere til statsrefusion eller om de pågældende eventuelt skal hjemsendes.

Sådanne afgørelser vil kunne henlægges til socialstyrelsen.

8. Efter forsorgslovens § 44, kan amtmanden bestemme, at en erhvervs- og subsistensløs skal anbringes i et forsorgshjem, om fornødent på lukket afdeling, en arbejdskoloni eller eventuelt i en til afvænningsbehandling af alkoholikere godkendt institution.

Denne bestemmelse bortfalder med den sociale bistandslovs ikrafttræden.

9. Efter forsorgslovens § 106, stk. 2, afgør amtmanden tvivlsspørgsmål, om hvorvidt understøttelser kan anses for lovlige eller nødvendige og om de beregnede eller anvendte omkostninger kan anses for passende.

Bestemmelsen bortfalder med den sociale bistandslovs ikrafttræden.

10. Efter forsorgslovens § 109j kan amtmænd. - som revisionsmyndighed - i tilfælde, hvor en kommune ikke udfolder tilstrækkelige bestræbelser for at inddrive forskudsvis udlagte bidrag, bestemme, at den samlede statsrefusion af sociale ydelser for et regnskabsår nedsættes.

Bestemmelsen herom vil bortfalde, idet den ikke er optaget i lov om social bistand, og ej heller tænkes overført til lov om børnetilskud og andre familieydelser.

4. De administrative og økonomiske konsekvenser af underudvalgets forslag..

4.1. Som grundlag for en vurdering af de administrative og økonomiske konsekvenser af de fremsatte forslag har underudvalget udover tilvejebringelse af en statistik over antallet af indkomne

sager, jfr. bilag 1, indhentet oplysninger om de skønnede andele af personaleforbrug og driftsudgifter til statsamternes behandling af sociale sager i finansåret 1972/73. Oplysningerne, der i bearbejdet form er gengivet i bilag 2, vedrører dels behandlingen af de i bilag 1 anførte sager, dels statsamternes indsats i forbindelse med revisionen af kommunernes sociale regnskaber. Opgørelsen i bilag 2 over arbejdskraftforbrug og driftsudgifter er opnået på grundlag af skøn fra de enkelte statsamter over, hvor store brøkdele af de enkelte medarbejders arbejdstid, der er medgået til behandling af sager inden for det sociale område.

Det fremgår af oversigten i bilag 2, at de samlede udgifter i opgørelsesåret har andraget ca. 2,65 mio. kr. Heraf udgør de 2,5 mio. kr. lønudgifter. Når lønudgifternes andel er så relativt stor, skyldes det blandt andet, at en række fællesudgifter ikke er medtaget i opgørelsen. Af lønudgiften vedrører ca. 30% (0,8 mio. kr.) betaling til amtskommunerne for anvendelse af den amtskommunale revision. Den resterende lønudgift på ca. 1,7 mio. kr. svarer til et skønnet arbejdskraftforbrug på i alt 13 akademiske og ikke-akademiske sagsbehandlere (amtmand, kontorchef, fuldmægtige og ikke-akademiske sagsbehandlere) og 7 medarbejdere med skrive- og journalfunktioner.

h.2. Ved amsankenævnenes oprettelse vil langt størsteparten af statsamternes funktioner som ankeinstans overgå til ankenævnene.

Der vil dog ikke blive fuldstændig kongruens mellem ankenævnenes sagsområde og statsamternes nuværende funktioner, idet enkelte sagsgrupper, hvori amtmanden efter den gældende ordning træffer afgørelse næppe henlægges til amsankenævnene. Det gælder f.eks. sagsgruppen vedrørende udlændinges forsørgelse, der talmæssigt udgør en ret stor gruppe i statistikken, jfr. bilag 1. På den anden side vil amsankenævnenes kompetence på andre områder blive udvidet i forhold til statsamterne, idet amsankenævnene vil blive klageorgan inden for sagsgrupper, der efter den nu gældende ordning ikke kan påklages til amtmanden. Det gælder f.eks. de fleste af de afgørelser, der træffes i medfør af lov om børne- og ungdomsforsorg.

Det nuværende personaleforbrug ved statsamterne kan dog nok i det store og hele danne udgangspunkt for dimensioneringen af

sekretariatsbistanden for ankenævnene. Der må dog tages hensyn **til**, at opgørelsen i bilag 2 ikke er aktuel, og at opgørelsen kun angiver et; groft skøn over personaleforbruget. Det må endvidere tages i betragtning, at overgangen til nævnsbehandling må forventes at ville indebære en højere grad af formalisering af den fremgangsmåde, der benyttes ved behandlingen af klagesagerne. Dernæst vil den stigende tendens, der generelt synes at være til at udnytte de eksisterende klagemuligheder, kunne øge behovet for en justering af personaleforbruget i forhold til det nuværende.

4.3. Såfremt den kritiske revision som nævnt ovenfor under pkt. 2 erstattes af en ordning, hvorefter den lokale revision af kommunernes sociale regnskaber alene baseres på den sagkyndige kommunale revision, vil der kunne spares et beløb, stort set svarende til den del af udgifterne til trækningsret, der er medgået til revision. For finansåret 1972/73 kan disse udgifter skønsmæssigt anslås til ca. 0,5 mio. kr., **jfr.** noten i bilag 2.

Ønskes den kritiske revision opretholdt og udført af en central myndighed i stedet for statsamtene, vil det formentlig medføre udgifter af en størrelsesorden, der svarer til det nuværende udgiftsforbrug. Det må herved tages i betragtning, at omfanget af den nuværende kritiske revision til en central myndighed vil nødvendiggøre, at der finder øget rejsevirksomhed sted i forbindelse med forhandling med kommunerne.

SAMTLIGE AMTER.

Spørgsmål	1. Antal indkomne sager i 1971.	2. H e r a f:			
		a. Antal sager, der er forelagt for amtet.	b. Antal sager, der er indanket for amtet.	c. Antal sager, der kunne indankes for soc. min./boligmin.	d. Antal sager, der er indanket for soc. min./boligmin.
Sagskategorier					
Almindelig offentlig hjælp	1251	60	1190	1165	96
Opholdskommunesager	46	34	12	38	10
Folkedag	441	108	330	371	45
Invaliddag	600	71	505	531	52
Udlændinges forfølgelse	1858	1510	348	596	19
Fribefordring	83	39	34	52	0
Boligsikring	295	12	279	270	32
Hjælp til værnepligtige	340	13	326	320	49
Anden udvidet hjælp	62	2	58	55	8
Børnetilskud	244	23	219	222	28
Enkedag	46	13	33	40	1
Revalidering	108	7	101	87	14
Forsknudsvis udb. af børnebidr.	135	14	117	109	6
Hjælp i.h.t. omsorgsloven	212	13	197	153	17
Andre sager	244	33	134	91	8
I alt	5965	1952	3883	4100	385

BILAG 2.

Oversigt over andel af driftsudgifter til
behandling af sociale sager i finansåret
1972/73.

Akademisk personale

	Amtmand/lønudg.	Kontorch./lønudg.	Fuldm./lønudg.	
København		1/5	25.000	1 1/4 126.000
Frederiksborg	1/10	1/10	12.560	1/2 51.558
Roskilde	1/10	1/20	6.871	1/4 18.802
Vestsjælland	1/7	1/10	12.500	1/2 40.500
Storstrøm	1/7		-	1/2 52.930
Bornholm	1/10		-	1/4 10.800
Fyn	1/20	1/4	31.287	1 83.074
Sønderjylland	1/10	1/20	6.261	1/2 38.092
Ribe	1/8	1/10	12.455	2/5 37.917
Vejle	1/12	1/14	8.900	2/3 72.100
Ringkøbing	1/7		-	1/2 52.930
Århus		1/3	37.267	1 1/3 102.640
Viborg	1/7	1/10	12.300	1/2 40.000
Nordjylland	1/7	1/7	19.014	1 94.538
I alt ca.	1 1/3	1 1/2	184.415	9 821.881

Kontorpersonale

	Sagsbeh./lønudg.	Skrivedame/lønudg.	Journaldame/lønudg.	Andel af træk- ningsret	Andel af kontor- holdsudgifter
København	-	1/2	1/7	-	10.000
Frederiksborg	1/4	1/4	1/5	102.660	8.000
Roskilde	1/30	1/30	1/30	30.000	2.000
Vestsjælland	1/5	1/5	1/10	15.000	11.500
Storstrøm	-	1/5	1/12	30.000	8.675
Bornholm	-	1/10	1/10	11.800	1.350
Fyn	-	1/2	1/3	182.915	13.892
Sønderjylland	-	1/3	1/3	51.280	11.496
Ribe	-	1/5	1/10	36.098	7.790
Vejle	1/4	1/3	1/3	-	10.300
Ringkøbing	1/10	1/4	1/10	-	7.517
Århus	-	1/2	1/2	208.729	15.608
Viborg	-	1/4	1/4	54.000	9.500
Nordjylland	-	1/2	1/5	75.000	13.150
I alt ca.	5/6	4	2 3/4	797.482 xx)	130.778

x) Refusionsberegningdsdame.

xx) Beløbet kan på grundlag af statsamtens oplysninger skønsmæssigt fordeles således, at knap 500.000 kr. vedrører revision m.m., ca. 250.000 kr. bistand i konkrete sager og ca. 50.000 kr. medgår til andre opgaver.

2.653.647
=====

KAPITEL 5.

R A P P O R T
OM
STATSAMTERNES ØVRIGE OPGAVER
FRA
UNDERUDVALGET VEDRØRENDE TILSYNET
MED KOMMUNERNE M.M.

1. Indledning.

I det følgende er givet en redegørelse for de statsamterne påhvilende arbejdsopgaver, der ikke er behandlet af de tre underudvalg. Underudvalget vedrørende overøvrighedssager og underudvalget vedrørende sociale sager behandler samtlige statsamterne påhvilende opgaver inden for henholdsvis justitsministeriets og socialministeriets forretningsområder. Tilbage bliver en lang række indbyrdes forskelligartede opgaver, der er pålagt statsamterne i henhold til lovgivningen, eller som følge af sædvane varetages af disse inden for følgende ministeriers forretningsområder: Indenrigsministeriet, boligministeriet, miljøministeriet, finansministeriet, landbrugsministeriet, kirkeministeriet og arbejdsministeriet.

I forhold til overøvrighedssagerne, opgaverne inden for det sociale område og tilsynsfunktionerne er der generelt tale om væsentligt mindre arbejdskrævende opgaver. Hertil kommer, at omfanget af de enkelte typer af opgaver varierer meget såvel indbyrdes som mellem de enkelte statsamter. Der er derfor ikke foretaget egentlige statistiske undersøgelser vedrørende omfanget af opgaverne.

For at opnå en så vidt muligt udtømmende opregning af statsamternes øvrige opgaver, har sekretariatet ved skrivelse af 28. januar 1974 rettet henvendelse til en række ministerier med anmodning om at redegøre for de opgaver, der påhviler statsamterne inden for de respektive ministeriers forretningsområder, idet man tillige bad om ministeriets vurdering af, til hvilken/hvilke lokale, regionale eller centrale myndigheder de pågældende arbejdsopgaver hensigtsmæssigt vil kunne henlægges, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet. De berørte ministeriers indstillinger er refereret i forbindelse med omtalen af de enkelte opgaver. Sekretariatets henvendelse er vedlagt som bilag.

Vedrørende gennemgangen af de enkelte ministerier bemærkes, at det anførte om amtmandens opgaver under arbejdsministeriet er baseret på telefonisk drøftelse, og at den af kirkeministeriet afgivne indstilling er afgivet så sent, at underudvalget ikke har fået mulighed for at drøfte indstillingen.

2. Indstilling fra ressortministerierne.

Indenrigsministeriet.

1. Indkvartering. I medfør af § 31 i lov nr. 91 af 29. marts 1924 om indkvartering som ændret ved lov nr. 75 af 1. april 1969, træffer amtmanden i forening med vedkommende højere militære myndighed afgørelse i tilfælde, hvor der foreligger uenighed mellem de militære myndigheder og kommunalbestyrelsen vedrørende den ekstraordinære indkvartering. Opnås ikke enighed mellem disse om en afgørelse, forelægges sagen for forsvarsministeriet, der træffer afgørelse efter forhandling med indenrigsministeriet.

Endvidere afgør amtmanden klager fra kvarterværrerne over den af kommunalbestyrelsen iværksatte fordeling af indkvarteringsbyrden. Denne afgørelse kan indankes for indenrigsministeriet.

Indkvarteringslovens bestemmelser om ekstraordinær indkvartering finder tilsvarende anvendelse for så vidt angår civilforsvarsstyrker, jfr. lov om civilforsvaret, § 36, stk. 1.

Efter forelæggelse for forsvarsministeriet og civilforsvarsstyrelsen har indenrigsministeriet med de nævnte myndigheder erklæret sig enig i, at den opgave, som er tillagt amtmanden i medfør af indkvarteringsloven må kunne ophæves, og at sager om uenighed mellem de militære myndigheder respektive civilforsvarsmyndighederne på den ene side og kommunalbestyrelsen på den anden side vedrørende den ekstraordinære indkvartering vil kunne forelægges direkte for henholdsvis forsvarsministeriet og indenrigsministeriet, medens sager om klager fra kvarterværrerne vedrørende fordelingen af indkvarteringsbyrden vil kunne forelægges direkte for indenrigsministeriet.

2. Valg til folketinget. I medfør af lov om valg til folketinget, jfr. lovbekendtgørelse nr. 366 af 10. august 1970, påhviler det statsamterne at påse, at der årligt udarbejdes valglister. Det påhviler dem endvidere at underrette valgbestyrelserne i de enkelte opstillingskredse om anmeldte kandidater i samtlige opstillingskredse og om, hvorvidt kandidaterne er godkendt af et politisk parti eller står uden for partierne. Endelig foretager statsamterne revision af kommunernes opgørelser over refusionsberettigende udgifter til udsendelse af valgkort samt diæter til valgstyrelser og tilforordnede vælgere.

Indenrigsministeriet har udtalt, at kontrollen med den årlige affattelse af valglisterne efter indenrigsministeriets opfattelse vil kunne undværes.

Med hensyn til underretning af valgbestyrelserne om anmeldte kandidater m.v. ville det være en nærliggende mulighed at pegge på, at de funktioner, der hidtil har været varetaget af amtmændene kunne henlægges til amtsborgmestrene. Indenrigsministeriet mener dog ikke, at de bør henlægges til politisk valgte personer. Man foretrækker, at de pågældende funktioner henlægges til særligt udpegede dommere, men bemærker dog i den forbindelse, at anmeldelse om godkendelse m.v. af opstillede kandidater i Københavns og Frederiksberg kommuner skal ske til Københavns magistrat henholdsvis Frederiksberg kommunalbestyrelse, hvilken ordning ikke hidtil har givet anledning til kritik.

Refusionen af kommunernes udgifter til valgkort og diæter er bortfaldet den 1. juli 1974 med ikrafttrædelsen af lov nr. 311 af 19. juni 1974 om ændring af forskellige lovbestemmelser om kommunal og amtskommunal administration m.v.

3. Indfødsret. Ifølge lov om dansk indfødsret, jfr. lovbekendtgørelse nr. 409 af 17. december 1968, har statsamterne til opgave at udlevere bevis for dansk indfødsret i tilfælde, hvor der alene kræves en erklæring fra ansøgeren.

Opgaven vil efter indenrigsministeriets opfattelse i tilfælde af ophævelse af den statslige amtsforvaltning formentlig kunne henlægges til politimesterembederne.

4. Legatadministration. I såvel stadfæstede som ikke-stadfæstede legatfundatser forekommer det, at bestyrelsen eller tilsynet er henlagt til amtmanden.

Der eksisterer ikke en oversigt over antallet af legater, i hvilke bestyrelse eller tilsyn er henlagt til amtmanden.

For så vidt angår stadfæstede legater forekommer det inden for de fleste statsamter relativt sjældent, at bestyrelsen er henlagt til amtmanden/tilsynsrådet. Det vil hyppigere være således, at amtmanden (eller tilsynsrådet) er tilsynsudøvende myndighed (revision, decision, prohibering) i forhold til legater, der bestyres af private, af institutioner, af en offentlig myndighed (kommune) eller eventuelt af en bestyrelse, hvori en offentlig myndighed er repræsenteret.

Det kan endelig forekomme, at tilsynet - især med kommunalt

bestyrede legater - er opdelt således, at alene prohiberingen har været henlagt til amtmanden. Amtmandens funktion som prohiberende myndighed i disse tilfælde må antages at ville bortfalde efter at justitsministeriet ved cirkulærskrivelse af 11. januar 1974 har gjort det muligt at ændre fundatserne for de kommunalt bestyrede legater således, at bestemmelser om prohibering af legatets aktiver udgår.

Amtmændenes (og tilsynsrådenes) legatadministration vil i tilfælde af ophævelse af den statslige amtsforvaltning efter indenrigsministeriets opfattelse uden større vanskeligheder kunne overføres til andre personer og myndigheder, hvilket eventuelt vil kunne ske i forbindelse med en generel forenkling af legatadministrationen.

5. Tilsynet med epidemikommissioner. Ifølge § 2 i lov nr. 138 af 10. maj 1915 om foranstaltninger mod smitsomme sygdommes udbredelse som ændret blandt andet ved lov nr. 236 af 4. juni 1969 føres overtilsynet med samtlige epidemikommissioner i en amtsrådsreds af en overepidemikommission - der har amtmanden som formand og i øvrigt består af amtslægen og 3 af amtsrådet for 4 år valgte medlemmer. Overepidemikommissionen for Københavns amtsrådsreds omfatter tillige Frederiksberg kommune og består af amtmanden som formand, amtslægen samt 2 af Københavns amtsråd og 1 af Frederiksberg kommunalbestyrelse for 4 år valgte medlemmer.

Ved § 11 i lov nr. 381 af 13. juni 1973 om embedslægeinstitutioner m.v. er epidemiloven ændret for så vidt angår epidemikommissionerne, således at disse for hver politikreds består af politimesteren som formand, 1 af embedslægeinstitutionen udpeget embedslæge samt 3 af amtsrådet for 4 år valgte medlemmer. I Frederiksberg kommune vælges de 3 medlemmer af kommunalbestyrelsen. I Københavns kommune skal kommissionen bestå af politidirektøren som formand, stadslægen og 3 af kommunalbestyrelsen for 4 år valgte medlemmer. I overepidemikommissionen erstattes amtslægen af en embedslæge udpeget af en embedslægeinstitution. Ikrafttrædelsen af disse ændringer bestemmes af indenrigsministeren.

Indenrigsministeriet har udtalt, at det formentlig må overvejes helt at nedlægge overepidemikommissionerne, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet.

Spørgsmålet må dog forinden tages op til behandling blandt andet med justitsministeriet og med Amtsrådsforeningen.

6. Det civile beredskab. Lov nr. 342 af 23. december 1959 om det civile beredskab indeholder hjemmel for delegering af visse opgaver inden for det civile beredskab til amtmændene i Aalborg, Århus, Aabenraa, Odense, Rønne og Sorø - de såkaldte regionsamtmænd.

Svarende til den regionale opdeling inden for forsvaret, civilforsvaret og politiet er landet inddelt i 7 civilregioner. Regionsamtmanden leder civilregionen og er ansvarlig for den nødvendige planlægning i fredstid af det civile beredskab inden for regionen, medens han i krigstid er regeringens lokale repræsentant og skal forestå den samlede civile administration i regionens område.

Ved hver civilregion er ansat en særlig regionsmedarbejder, sædvanligvis en tidligere officer, der bistår regionsamtmanden med planlægningsarbejdet.

Planlægningen har i første række koncentreret sig om transport, navnlig vejtransport, entreprenørtjeneste, forsyningsområdet, herunder benzin, olie og el-kraft, arbejdskraftområdet og nyheds- og informationstjeneste for befolkningen.

Under regionale øvelser med deltagelse af forsvar, civilforsvar, politi og andre civile myndigheder er civilregionernes opgaver i krigstid nærmere blevet belyst, og de udarbejdede planer på de enkelte områder samt eventuelt udflytning til særligt beskyttede lokaliteter er blevet søgt afprøvet.

Indenrigsministeriet har udtalt, at ledelsen af de enkelte civilregioner vil kunne overføres til amtsborgmesteren i vedkommende region, såfremt statsamterne ophæves.

Opmærksomheden henledes dog på, at civilregion VI dækkende København, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner, ikke er oprettet, og at planlægningsarbejdet i denne region har været varetaget direkte af indenrigsministeriet.

Som begrundelse for at henlægge regionsamtmændenes opgaver til amtsborgmestrene har indenrigsministeriet anført, at amtskommunerne allerede nu har væsentlige beredskabsområder inden for sygehusvæsenet og den tekniske forvaltnings områder. Endvidere vil en sådan overførelse være i overensstemmelse med principperne i loven om det civile beredskab, hvorefter den offentlige myndighed, der har ansvaret for en opgave i fredstid, også bør have

det i krigstid. Herved vil der formentlig også være bedre muligheder for på længere sigt at inddrage amtskommuner og primærkommuner i planlægningsarbejdet i fredstid.

Såfremt der måtte næres betænkelighed ved at overføre regionsamtændenes opgaver til en politisk valgt amtsborgmester, finder indenrigsministeriet, at det eventuelt - efter nærmere undersøgelser og forhandlinger - vil kunne overvejes at overføre opgaverne til regionspolitimesteren i den enkelte region.

Boligministeriet.

1. Boligsikring. I henhold til boligsikringsloven, jfr. lov-bekendtgørelse nr. 132 af 18. april 1972, senest ændret ved lov nr. 341 af 20. juni 1973, er amtmanden ankeinstans i forhold til kommunalbestyrelsesbeslutninger om boligsikring. Endvidere foretager han revision af kommunernes regnskaber og udgifter til boligsikring og anvisning af statsrefusion.

Efter forhandling mellem regeringens opgave- og byrdefordelingsudvalg og de kommunale organisationer besluttede regeringen den 14. februar 1973, at 5 ministerier - heriblandt boligministeriet - skulle nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle forestå en gennemgang af den i lovgivningen m.v. fastlagte kompetencefordeling med henblik på at afskaffe overflødig dobbeltadministration i relation til den kommunale og amtskommunale forvaltning.

Boligministeriets arbejdsgruppe vedrørende dobbeltadministration fandt anledning til en omtale af bestemmelserne om boligsikringsydelse og bestemmelserne om anke.

Efter de gældende revisionsbestemmelser revideres regnskaberne af den enkelte kommunes egen revision, og amterne foretager derefter en kritisk revision på grundlag af materiale fra kommunerne. Arbejdsgruppen henstillede som følge heraf, om ikke bestemmelserne kunne ændres, således at revisionen alene foregik i kommunerne.

Med hensyn til ankebestemmelserne henstillede gruppen til overvejelse, om det ikke er tilstrækkeligt med en ankeinstans, og om ankesagerne eventuelt burde overgå til den sociale ankestyrelse.

Disse spørgsmål er fortsat under overvejelse i boligministeriet. Det er ministeriets vurdering, at amternes ankebehandling og revision af boligsikringsregnskaberne mest naturligt vil kun-

ne henlægges til den administration, hvortil de tilsvarende amtsopgaver for så vidt angår sociale ydelser agtes henført.

2. Huslejenævn. Ifølge lov om midlertidig regulering af boligforholdene, § 26, jfr. lovbekendtgørelse nr. 362 af 21. juli 1972, består huslejenævnet af en formand og to andre medlemmer. Formanden beskikkes af amtmanden, i København af overpræsidenten. De to andre medlemmer vælges af kommunalbestyrelsen efter indstilling af henholdsvis de større grundejerforeninger og de større lejerforeninger i kommunen.

Det er boligministeriets vurdering, at opgaven vil kunne overdrages til kommunalbestyrelsen eller til ministeriet. Afgørelsen heraf må imidlertid ses i sammenhæng med den kommende revision af loven, som skal finde sted i folketingssamlingen 1974/75, idet det tillige vil blive bestemmende herfor, i hvilket omfang den kommende lovgivning på området opretholder eller nyopretter nævn.

3. Foruden ovennævnte opgaver udøver tilsynsrådene visse funktioner, som udspringer af den under boligministeriet hørende lovgivning m.v. Det drejer sig om godkendelse af kommunal garanti for lån med statsgaranti efter boligbyggerilovens kapitel V og VI og godkendelse af kommunal garanti for lån til beboerindskud i almennyttigt byggeri i henhold til lov om boligbyggeri. Endvidere er mellem indenrigsministeriet og boligministeriet indgået mundtlig aftale, hvorefter tilsynsrådene orienteres om boligministeriets godkendelse af saneringsplaner som følge af de økonomiske forpligtelser, kommunerne hermed påtager sig.

Ved indenrigsministeriets cirkulærskrivelse af 19. juni 1973 har kommunerne som en forsøgsordning fået generelt samtykke til at påtage sig regaranti for statsgaranterede lån, der ydes i forbindelse med opførelse af almennyttigt eller privat boligbyggeri til udleje.

De nævnte funktioner må ses i sammenhæng med det almindelige tilsyn, der føres med kommunerne af tilsynsrådet og af indenrigsministeriet. Ophæves statsamterne må problemerne vedrørende overdragelse af disse funktioner løses i en større sammenhæng med etablering af et fortsat tilsyn med primærkommunerne.

Miljøministeriet.

1. Fri proces. I henhold til § 48 i lovbekendtgørelse nr.

133 af 6. marts 1970 om landvæsensretter, kan amtmanden bevilge en part fritaget for sagens omkostninger for landvæsensretterne.

Spørgsmålet om hvem der, såfremt den statslige amtsforvaltning ophæves, skal bevilge fri proces i disse sager, bør afgøres i overensstemmelse med, hvad der ifølge retsplejeloven vil komme til at gælde vedrørende meddelelse af fri proces.

2. Bistand ved beskikkelser og valg af formænd og medlemmerne af fredningsnævne. Uanset at der ikke i naturfredningsloven (bekendtgørelse nr. 445 af 1. oktober 1972) og de hertil hørende administrative forskrifter påhviler statsamterne arbejdsopgaver, udfører statsamterne dog i praksis forskellige opgaver i forbindelse med fredningsplanlægning. Således bistår statsamterne i praksis i et vist omfang ved beskikkelser og valg af formænd for og medlemmer af fredningsnævne, jfr. lovens § 3. Fremgangsmåden med hensyn til udpegning af medlemmer af fredningsnævne vil administrativt kunne ændres, således at dette sker uden statsamternes bistand.

3. Fredningsplanudvalg. I henhold til naturfredningslovens § 6 nedsætter miljøministeren fredningsplanudvalg for et eller flere amter eller for nærmere fastsatte områder. Ministeren fastsætter medlemmernes antal og beskikker formanden og de øvrige medlemmer, hvoraf et flertal skal være folkevalgte. Fredningsplanudvalget består af repræsentanter for kommunerne i området og for ministerierne samt af sagkyndige.

I nedfør af denne bestemmelse er der for tiden nedsat 12 fredningsplanudvalg, hvis geografiske virkeområde følger amternes, bortset fra hovedstadsområdet, hvor der er nedsat et fredningsplanudvalg for Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Formanden for sidstnævnte udvalg er for tiden en embedsmand i miljøministeriet, medens hvervene som formænd for de øvrige udvalg efter ministerens beskikkelse varetages af de stedlige amtmænd. Hvervene som juridiske sekretærer for udvalgene har hidtil i et vist omfang været varetaget af jurister ansat ved statsamterne, idet udvalgenes sekretariatsforretninger i øvrigt forestås af selvstændige statslige sekretariater, der bevillingsmæssigt henhører under miljøministeriet.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvem der ville kunne bestride de pågældende hverv, såfremt den statslige amtsforvaltning

ønskes ophævet, skal anføres, at ministeren efter loven er frit stillet med hensyn til, hvem der beskikkes som formand for fredningsplanudvalget. Der er således principielt intet til hinder for, at f.eks. andre af fredningsplanudvalgets medlemmer beskikkes som formand i stedet for amtmanden.

Miljøministeriet har udtalt, at man ikke finder det hensigtsmæssigt for tiden at foretage en nærmere selvstændig vurdering af, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at amtmanden fortsat er formand, idet spørgsmålet må ansues i sammenhæng med de overvejelser over eventuelle ændringer vedrørende fredningsplanlægningen, som er iværksat på foranledning af regeringen. Sigtet hermed er i erkendelse af den indsats, der er ydet i det hidtidige fredningsplanlægningsarbejde, at undersøge mulighederne for under den størst mulige grad af koordination og forenkling at søge yderligere at effektivisere dette arbejde. Overvejelserne herom er endnu ikke afsluttede, og miljøministeriet kan på indeværende tidspunkt intet udtale om, hvornår der eventuelt vil kunne fremsættes forslag til ændringer. Miljøministeriet ville under de videre overvejelser i øvrigt være opmærksom på muligheden af, at den statslige amtsforvaltning ophæves.

4. Byudviklingsudvalg. Formandsskabet i 39 af de i henhold til byreguleringsloven nedsatte 40 byudviklingsudvalg varetages af amtmænd.

Miljøministeriet har fremsat forslag til ændring af byreguleringsloven i indeværende folketingssamling, hvorved byudviklingsudvalgene ophæves.

Finansministeriet, skattedepartementet.

1. Stempelmyndighed. I medfør af lov nr. 174 af 30. april 1969 om stempelafgift påhviler der amtmanden, i København overpræsidenten, som stempelmyndighed en række nærmere i loven fastsatte opgaver. Således fastsætter statsamterne stempelafgiften for dokumenter, der indsendes med anmodning om afgiftsfastsættelse. I forbindelse hermed kan stempelmyndigheden pålægge parterne at fremkomme med de oplysninger, der er nødvendige for beregningen af stempelafgiften. Endvidere godtgør statsamterne stempelafgift efter de herom fastsatte regler. Endelig påhviler det stempelmyndigheden at udfærdige bødeforlæg efter stempelovens § 89.

Skattedepartementet har udtalt, at opgaverne som stempelmyndighed efter skattedepartementets formening vil kunne henlægges til under skattedepartementet hørende administrative organer, enten lokalt eller centralt.

2. Afgift af arv og gave. I medfør af § 26 i lov om afgift af arv og gave, lovebekendtgørelse nr. 443 af 28. september 1972, skal boopgørelse i privat skiftede boer og anmeldelse om arveafgiftspligtige erhvervelser, der ikke er inddraget under noget skifte her i landet, indsendes inden visse frister. Endvidere kan skifteretten, hvis en boopgørelse eller anmeldelse lider af så væsentlige mangler, at den er uegnet til at danne grundlag for en arveafgiftsberegning, fastsætte en frist, inden for hvilken disse mangler skal være afhjulpnet.

Såfremt de foran nævnte frister overskrides, kan behørig boopgørelses- og anmeldelsesindgivelse fremtvinges ved pålæg af daglige bøder, der fastsættes af finansministeren eller den, han bemyndiger dertil. I § 18 i bekendtgørelse om arve- og gaveafgift, nu finansministeriets bekendtgørelse nr. 161 af 28. marts 1973, er overøvrigheden bemyndiget til at fastsætte og pålægge disse daglige bøder.

Skattedepartementet er af den opfattelse, at disse sager må overføres enten til skattedepartementet eller til skifteretterne, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet.

Selvom opgaven ikke giver anledning til mange sager - i 1969 skønnede man, at det drejede sig om ca. 200 sager årligt i hele landet - vil en overførelse til skattedepartementet direkte være i strid med princippet om, at departementet skal aflastes for alle sager, der kan henlægges til andre forvaltningsorganer. Skattedepartementet finder det naturligst, at disse sager efter forhandling med justitsministeriet overføres til skifteretterne.

Landbrugsministeriet.

1. Hegnssynsforretninger. Ved hegnssyn kan amtmanden bevilge en part, hvis økonomiske forhold i forbindelse med sagens vigtighed og begrundethed giver anledning dertil, fritagelse for at betale sagens omkostninger for hegnssynet, jfr. § 46, stk. 4, i lov nr. 259 af 27. maj 1950 om hegn. Henlæggelsen af denne opgave til andre myndigheder bør ske efter samme retningslinier som følges vedrørende statsamternes beføjelse til at meddele fri proces i henhold til retsplejeloven.

2. Udpegning af medlemmer til voldgiftsudvalg. I henhold til § 6, stk. 4, i lov nr. 121 af 12. april 1957 om bekæmpelse af farlige plantesygdomme og skadedyr, som ændret ved lov nr. 346 af 6. december 1961, medvirker amtmanden ved udpegningen af et voldgiftsudvalg, der træffer afgørelse inden sager om erstatning mod staten i anledning af foranstaltninger truffet i henhold til loven, kan indbringes for domstolene. Voldgiftsudvalget består af tre medlemmer, hvoraf amtmanden udpeger et medlem. De to øvrige udpeges af henholdsvis staten og skadelidte. Landbrugsministeriet er af den opfattelse, at amtmandens opgaver mest hensigtsmæssigt vil kunne henlægges til by- og herredsretsdommeren, i retskredse med mere end een dommer, til civildommeren. Justitsministeriet er enig heri.

Arbejdsministeriet.

Ifølge lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring, jfr. lovbekendtgørelse nr. 389 af 28. juni 1973, § 9, består arbejdsmarkedsnævnet af en formand, af arbejdsformidlingschefen og af 15 andre medlemmer. Arbejdsministeren beskikker nævnets formand og en suppleant for denne. Uden for København finder beskikkelsen sted efter indstilling fra amtsrådene. For tiden er beskikket amtmænd som formænd for 7 af de i alt 14 nævn. Loven er ikke til hinder for, at hvervet som formand for arbejdsmarkedsnævnene varetages af andre end amtmændene.

Kirkeministeriet.

Verdslige overøvrighedspersoner har deltaget i den kirkelige administration siden reformationen. Den nugældende ordning går tilbage til 1793, jfr. rentekammercirkulære af 28. september 1793, hvorefter amtmændene i København, Odense, Maribo, Aalborg, Viborg, Århus og Ribe tillige skal være stiftamtmand over disse stifter, og sammen med stiftets biskop udgør stiftets overøvrighedsorgan i økonomiske og administrative anliggender, stiftsøvrigheden. Ved oprettelse af Haderslev stift i 1922 blev amtmanden over Haderslev amt stiftamtmand over Haderslev stift. Fra 1. juli 1953 blev hvervet overdraget til amtmanden over Sønderjyllands amt. Ved delingen i 1922 af Københavns og Roskilde stifter blev amtmanden over Københavns amt stiftamtmand over begge de to stifter. Siden oprettelsen i 1960 af Helsingør stift har han været stiftamtmand over alle tre sjællandske stifter.

Stiftsøvrighederne bestyrer stiftmidlerne - det vil navnlig sige kirkers og præsteembeders kapitaler.

Bestemmelser for bestyrelsen af disse midler er fastsat i kgl. anordning af 11. oktober 1937, jfr. kgl. anordning af 22. februar 1957.

Stiftsøvrigheden er overtilsyn for stiftets kirker og kirkegårde og fører ligeledes tilsyn med menighedsrådenes bestyrelse af præstegårde samt dertil hørende jorder o.a.

Stiftsøvrigheden stadfæster kirkegårdsvedtægter (lov om vedligeholdelse af kirker og kirkegårde § 23) og godkender kirkers overtagelse af vedligeholdelse af gravsteder for mere end en fredningsperiode.

Efter at der ved lov nr. 260 af 4. juni 1970 om ændring af den kirkelige lovgivning som følge af ændring af landets kommunale inddeling var tilvejebragt hjemmel for decentralisering af dele af kirkeministeriets sagsområde, bemyndigede ministeriet i skrivelse af 12. august 1970 stiftsøvrighederne til at træffe afgørelse af de i skrivelsen nævnte sager vedrørende kirker, kirkegårde, præstegårde og kirkefunktionærboliger samt angående kirkers, præsteembeders og degneembeders jorder.

Foruden de funktioner, der er tillagt amtmændene som medlemmer af stiftsøvrighederne, har de opgaver inden for den gejstlige retspleje.

Amtmændene beskikker aktor og defensor i provsteretter med dømmende myndighed, jfr. forordning af 5. december 1806, § 6, og kanc.prom. af 30. september 1807 om landemoderretter, jfr. kirke- og undervisningsministeriets skrivelser af 18. august 1877 og 28. oktober 1896. Stiftamtmanden beklæder formandssædet i landemoderretter.

Endvidere deltager stiftamtmanden som ordinært medlem i de i vedkommende stift årligt afholdte landemoder.

Stiftamtsmændene fungerer desuden, tillige med biskopperne, som medlemmer af direktionen for hospitaler, klostre o.lign., stiftelser under justitsministeriets eller socialministeriets overtilsyn.

Endelig har amtmændene til opgave at underrette vedkommende landsarkivar om godkendelse af kontraministerialbogsførere inden for anerkendte trossamfund.

Kirkeministeriet har meddelt, at ministeriet har modtaget

erklæringer fra stiftsøvrighederne, der enstemmigt beklager en eventuel nedlæggelse af statsamterne og udtaler, at man ikke er i stand til at pege på et alternativ til de nuværende stiftamt-mænd som medlemmer af stiftsøvrighederne.

Sagen har endvidere været drøftet på et af biskopperne afholdt møde, hvorfra det er meddelt ministeriet, at biskopperne ikke kan pege på andre til at indtræde som medlem af stiftsøvrigheden, og at det derfor i givet fald eventuelt må overlades til biskopperne alene at udøve de funktioner, som hidtil har været henlagt til stiftsøvrighederne.

Kirkeministeriet tilslutter sig stiftsøvrighedernes og biskoppernes udtalelser, idet kirkeministeriet - i al fald ikke for øjeblikket - ser sig i stand til at fremsætte forslag til af-løsning af stiftamt-mændene som medlemmer af stiftsøvrigheden.

Med hensyn til de øvrige opgaver inden for den kirkelige ad-ministration, som hidtil har været varetaget af amtmændene, er kirkeministeriet af den opfattelse, at løsningen af opgaver i forbindelse med den gejstlige retspleje formentlig måtte kunne varetages af en landsdommer. Opgaver vedrørende de anerkendte trossamfunds ministerialbogsførelse måtte formentlig kunne vare-tages af landsarkivarerne.

Endelig går kirkeministeriet ud fra, at justitsministeriet og socialministeriet udtaler sig om ordningen vedrørende direk-tioner for hospitaler, klostre og lignende stiftelser.

3. Underudvalgets bemærkninger.

Ad indenrigsministeriet.

Underudvalget kan henholde sig til indenrigsministeriets bemærkninger for så vidt angår de under punkt 1, 3, 4, 5 og 6 omhandlede opgaver vedrørende henholdsvis indkvartering, indføds-ret, legatadministration, tilsyn med epidemikommissioner og det civile beredskab.

For så vidt angår amtmandens opgaver i medfør af lov om valg til folketinget (punkt 2) skal man henvise til, at den i Køben-havns og Frederiksberg kommuner gældende ordning, hvorefter an-meldelse om godkendelse m.v. af opstillede kandidater skal ske til Københavns magistrat henholdsvis Frederiksberg kommunalbesty-relse, ikke hidtil har givet anledning til kritik. Det forekommer på denne baggrund nærliggende at henlægge opgaverne til amtsrade-

ne, eventuelt amtsborgmestrene i stedet for - som foretrukket af indenrigsministeriet - til særligt udpegede dommere.

Ad boligministeriet.

Vedrørende amtmandens opgaver i henhold til boligsikringsloven (punkt 1) henvises til rapporten fra underudvalget vedrørende sociale sager.

Det er boligministeriets vurdering, at amtmandens opgave ved beskikkelse af formand til huslejenævn (punkt 2) vil kunne overdrages til kommunalbestyrelsen eller til ministeriet. Ifølge lov om midlertidig regulering af boligforholdene § 26, stilles krav om, at formanden for huslejenævnet skal have bestået juridisk embedseksamen og ikke må have særlig tilknytning til grundejer- eller lejerorganisationer eller erhvervsmæssigt interesse i ejendomshandler. I praksis beskikkes hyppigt dommere til formand for huslejenævnene. På baggrund heraf skal man henlede opmærksomheden på, at den amtmanden påhvilende opgave vil kunne henlægges til vedkommende landsretspræsident.

Ad miljøministeriet.

Underudvalget skal pege på, at den under punkt 1 nævnte opgave i henhold til § 38 i lov om landvæsensretter, hvorefter amtmanden kan bevilge en part fritaget for sagens omkostninger fra landvæsensretterne, efter underudvalgets opfattelse vil kunne overlades til Landvæsensretterne, uanset hvilken løsning, der ifølge retsplejeloven vil komme til at gælde vedrørende meddelelse af fri proces.

Henset til de igangværende overvejelser over eventuelle ændringer vedrørende fredningsplanlægning har underudvalget under disse omstændigheder ikke fundet anledning til at fremsætte forslag til erstatning for amtmanden som formanden for fredningsplanudvalget, jfr. punkt 3.

Med hensyn til de øvrige under miljøministeriet henhørende opgaver (punkt 2 og 4) skal man henholde sig til miljøministeriets bemærkninger.

Ad finansministeriet, skattedepartementet.

Underudvalget har fundet anledning til at fremsætte følgende bemærkninger vedrørende de under punkt 1 omhandlede opgaver, der påhviler amtmanden i medfør af lov om stempelafgift:

En række myndigheder har ifølge stempellovens § 30 pligt til at anholde dokumenter, der ikke er behørigt stemplede. Pligt til at anholde dokumenter, påhviler ministerierne, justitssekretærerne ved højesteret, landsretterne og sø- og handelsretten med hensyn til de for retten fremlagte dokumenter, dommere ved underretterne og overnotaren i København, eksekutorer, politi- og anklagemyndigheder, landsskatteretten og Statens Ligningsdirektorat, chefen for skibsregistret, overregistrator ved aktieselskabsregistret samt direktøren for patent- og varemærkevæsenet. Finansministeren kan bestemme, at også andre myndigheder end de i stk. 1 nævnte skal være anholdelsespligtige.

Når en anholdelsespligtig myndighed har modtaget et dokument, der ikke er behørigt stemplet, videresender den pågældende myndighed dokumentet til statsamtet, der efter at have udfærdiget stempelresolution sender dokumentet til amtsskatteinspektoratet til berigtigelse. Da amtsskatteinspektorerne i medfør af finansministeriets bekendtgørelse nr. 141 af 20. marts 1973 tillige er anholdelsespligtig myndighed, indebærer den i loven fastsatte procedure, at amtsskatteinspektorerne skal påse, at de indkomne stempelpligtige dokumenter er behørigt stemplede og i benægtende fald sende dokumentet til statsamtet, der tilbage-sender dokumentet med stempelresolution til det pågældende amtskatteinspektorat, der herefter foretager berigtigelse. Den i loven fastsatte procedure forekommer omstændelig, og der vil utvivlsomt kunne opnås en administrativ forenkling, såfremt opgaverne som stempelmyndighed henlægges til amtsskatteinspektorerne.

Ifølge stempellovens § 33, stk. 6, kan finansministeren fastsætte regler, hvorefter tinglysningsdommere og chefen for skibsregistret kan stemple dokumenter, der ikke er behørigt stemplede, når det manglende stempel ikke overstiger et nærmere angivet beløb, og overtrædelsen skønnes at være af så underordnet betydning, at strafansvar ikke bør gøres gældende. Ved skattedepartementets cirkulære af 15. juli 1969 § 2, blev den beløbsmæssige grænse for adgangen til stempling for de nævnte myndigheder fastsat til dokumenter, for hvilke stemplet ikke overstiger 75 kr. Denne begrænsning blev i finansministeriets bekendtgørelse nr. 427 af 19. september 1972 ændret således, at tinglysningsdommerne og chefen for skibsregistret kan foretage stempling, hvor stemplingen ikke overstiger 200 kr. Med den nævnte ændring er gennemført en reel

udvidelse af tinglysningsdommernes og chefen for skibsregistrets stemplingsadgang.

Da de i stempelovens § 33, stk. 6, omhandlede myndigheder som følge af stemplingsadgangen er i besiddelse af den til udfærdigelse af stempelresolution fornødne ekspertise vil der formentlig kunne opnås en yderligere forenkling af stemplingsproceduren,, hvis den beløbsmæssige grænse i stempelovens § 33, stk. 6, ophæves. I den forbindelse skal peges på, at tinglysningsdommerne er den anholdelsespligtige myndighed, der modtager den væsentligste del af de stempelpligtige dokumenter.

Underudvalget kan vedrørende den under punkt 2 omhandlede opgave :. medfør af lov om afgift af arv og gave henholde sig til skattedepartementets bemærkninger.

Ad landbrugsministeriet.

Vedrørende den under punkt 1 omhandlede adgang for amtmanden til at bevilge en part fri proces i hegnsynsforretninger skal henvises til de bemærkninger, der er fremsat ovenfor vedrørende fri proces i sager for landvæsensretterne.

Underudvalget henholder sig i øvrigt til landbrugsministeriets bemærkninger vedrørende den under punkt 2 omhandlede opgave.

Udvalget vedrørende den statslige
administration på amtsplanet.

BILAG

Sekretariatet.

Adr.: Indenrigsministeriet,
Christiansborg Slotsplads 1,
1218 København K.

Den 28. januar 1974.

Den 29. juni 1972 nedsatte regeringen et udvalg vedrørende den statslige administration på amtsplanet.

Udvalget fik til opgave at udarbejde dels en beskrivelse af statsamternes nuværende arbejdsopgaver efter deres art og omfang, dels en redegørelse for, til hvilke myndigheder disse opgaver kan henlægges, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet. I denne forbindelse skal udvalget tillige overveje, om visse af statsamternes nuværende arbejdsopgaver kan omlægges eller ophæves. Redegørelsen skal indeholde oplysning om de økonomiske og administrative konsekvenser af de foreslåede muligheder.

Udvalget, hvis formand er retspræsident, dr.jur. E.A. Abitz, er sammensat af repræsentanter fra Foreningen af Amtmænd, Foreningen af Amtsjurister, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark og en række ministerier.

På udvalgets første møde den 5. september 1972 blev nedsat følgende 3 underudvalg:

Et underudvalg vedrørende statsamternes overøvrighedsopgaver (formand: statsadvokat M. Hornslet).

Et underudvalg vedrørende statsamternes opgaver inden for det sociale område (formand: kontorchef i socialministeriet, N. Engberg).

Et underudvalg vedrørende statsamternes opgaver som led i det almindelige tilsyn med kommunerne (formand: retspræsident, dr.jur. E.A. Abitz).

Udover de arbejdsopgaver, der behandles i de tre underudvalg varetager statsamterne en lang række opgaver. Til brug for udvalgets overvejelser vil det være nødvendigt at tilvejebringe en udtømmende oversigt over disse opgaver inden for de respektive

ministeriers forretningsområde. Man skal derfor anmode ministeriet om at være udvalget behjælpelig herved ved at gennemgå den under ministeriets forretningsområde hørende lovgivning og administrative forskrifter og udtale sig om, hvorvidt der i medfør heraf eller som følge af sædvane påhviler statsamterne arbejdsopgaver. I bekræftende fald bedes redegjort for hjemmel for hver enkelt opgave samt opgavens nærmere karakter.

./.

Til orientering vedlægges en af sekretariatet for regeringens opgave- og byrdefordelingsudvalg i 1970 udarbejdet oversigt over den statslige amtsforvaltnings opgaver. Oversigten kan ikke betragtes som udtømmende.

Såfremt der inden for ministeriets forretningsområde i øvrigt forekommer hverv som formand for eller medlem af kollegiale organer, som i almindelighed varetages af amtmænd, skal man så vidt muligt 'oede oplyst, i hvilken udstrækning amtmænd benyttes til varetagelse af de pågældende hverv.

Man vil endvidere sætte pris på, at oversigten over opgaver ledsages af ministeriets vurdering af, til hvilken/hvilke lokale, regionale eller centrale myndigheder de pågældende arbejdsopgaver hensigtsmæssigt vil kunne henlægges, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskes ophævet. Frembyder der sig flere muligheder, bedes angivet den indbyrdes prioritering af disse. Man skal i den forbindelse anmode om, at det tillige må indgå i overvejelserne, om opgaver vil kunne omlægges eller ophæves.

Endelig skal man, såfremt en eller flere opgaver må forventes at ville bortfalde inden for en kortere årrække, anmode om, at der må blive redegjort for baggrunden herfor samt for det forventede tidligste tidspunkt for opgavens bortfald.

Man ville sætte pris på at modtage svar så vidt muligt senest den 1. april 1974.

Med venlig hilsen

E. Valgreen

