

Torben Wilken
Postboks 349
1503 København V.

Dato: **19 DEC. 2003**
Kontor: 1.k.kt.
J.nr.: 2003-2070/147-1
Sagsbeh.: HBR
Fil-navn: kon/wilkenspørgetid

(2. Se bagerst)

I brev af 27. marts 2001 har De klaget til Indenrigsministeriet, nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet, over, at Frederiksberg Kommune har afvist at optage en række spørgsmål, som De stillede som repræsentant for Maria Jevgenjevna Bystrova, til besvarelse i spørgetiden i forbindelse med kommunalbestyrelsens møde den 2. april 2001.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke i strid med princippet om saglig forvaltning, at det i reglerne for spørgetid i Frederiksberg Kommune er fastsat, at kun borgere med bopæl på Frederiksberg kan stille spørgsmål til besvarelse i spørgetiden.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at antage, at Frederiksberg Kommune handlede i strid med lovgivningen ved at nægte Dem adgang til at stille spørgsmål til besvarelse i spørgetiden på vegne af Maria Jevgenjevna Bystrova.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal beklage den sene besvarelse, der skyldes, at der for tiden er og har været et stort antal sager til behandling i ministeriet, og at sagen har givet anledning til principielle overvejelser i ministeriet.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere redegørelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

I brev af 16. marts 2001 stillede De som repræsentant for Maria Jevgenjevna Bystrova, der er borger i Frederiksberg Kommune, tre spørgsmål til kommunalbestyrelsesmedlemmerne i Frederiksberg Kommunalbestyrelse vedrørende Frederiksberg Kommunes administration af lovgivningen om husvilde. De spurgte i den forbindelse bl.a., hvorledes kommunalbestyrelsesmedlemmerne vil sikre, at kommunen overholder lovgivningen om husvilde. De spurgte endvidere bl.a., hvorvidt kommunalbestyrelsesmedlem-

merne er indstillet på eventuelt at anvende Forum til indkvartering af husvilde i kommunen.

Det fremgår af Deres henvendelse, at De tillige har repræsenteret Maria Jevgenjevna Bystrova i en klagesag for Det Sociale Nævn vedrørende Frederiksberg Kommunes afgørelser om husly efter lov om social service, og at Det Sociale Nævn den 27. februar 2001 traf afgørelse om at pålægge Frederiksberg Kommune at tilbyde Maria Jevgenjevna Bystrova og hendes mand anvisning af husly.

I brev af 21. marts 2001 afviste Frederiksberg Kommune under henvisning til punkt 4 i kommunens regler for spørgetid at optage Deres spørgsmål til besvarelse i spørgetiden, idet De ikke har bopæl i Frederiksberg Kommune.

I brev af 27. marts 2001 klagede De til Indenrigsministeriet over Frederiksberg Kommunes afslag på at optage Deres spørgsmål til besvarelse i spørgetiden. De anførte i den forbindelse, at Frederiksberg Kommunes regler om spørgetid ikke udelukker, at en borger i Frederiksberg Kommune kan lade en repræsentant stille spørgsmål til kommunalbestyrelsen på dennes vegne, og at der efter Deres opfattelse må være en sådan adgang. De klagede endvidere over, at Frederiksberg Kommune ikke i forbindelse med afvisningen af at optage Deres spørgsmål til besvarelse i spørgetiden vejledte Dem om muligheden for at klage over denne beslutning til Indenrigsministeriet.

I brev af 29. maj 2001 meddelte Indenrigsministeriet Dem, at ministeriet havde anmodet Frederiksberg Kommunalbestyrelse om en udtalelse i anledning af Deres klage over Frederiksberg Kommunes afvisning af at optage Deres spørgsmål til besvarelse i spørgetiden. For så vidt angik Deres klage over Frederiksberg Kommunes manglende klagevejledning oplyste Indenrigsministeriet, at forvaltningslovens regler om klagevejledning ikke finder anvendelse i sagen, idet det kommunale tilsynssystem ikke er et administrativt klagesystem.

I brev af 30. august 2001 fremkom Frederiksberg Kommunalbestyrelse med en udtalelse, som Indenrigsministeriet sendte til Dem til orientering ved brev af 5. september 2001. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...] Der var med brevet til spørgetiden ikke sendt nogen fuldmagtserklæring el. lignende.

Ifølge de af Frederiksberg Kommunalbestyrelse vedtagne spørgetidsregler punkt 4, skal spørgsmålene have relation til kommunale forhold og være af almen interesse for Frederiksberg borgere. Spørgerne skal være borgere med bopæl på Frederiksberg. Der er ikke i spørgetidsreglerne nævnt noget om adgangen til at give fuldmagt til at stille spørgsmål. [...].

Den 21. marts 2001 meddelte økonomidirektoratets sekretariat Torben Wilken, at hans spørgsmål med henvisning til punkt 4 i spørgetidsreglerne om bopæl ikke kunne optages i kommunalbestyrelsens spørgetid.

Det blev ikke i brevet anført, at spørgsmål endvidere, jfr. punkt 3 i reglerne, skal rettes til kommunalbestyrelse eller dens enkelte medlemmer, og ikke til samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer, som i Torben Wilkens spørgsmål. [...].

Kommunalbestyrelsen har ikke pligt til at afholde spørgetid for borgerne, men må – når sådanne spørgetidsregler er vedtaget – overholde de almindelige forvaltningsretlige principper om saglig forvaltning m.v. [...].

Frederiksberg Kommune ser ikke, at der juridisk er noget til hinder for at spørgetidsreglerne er rettet til kommunens borgere, som jo er de personer, som kommunalbestyrelsens virke vedrører.

Baggrunden for, at der ikke i spørgetidsreglerne er medtaget bestemmelser om fuldmagtsforhold, er bl.a. den, at adgangen til at stille spørgsmål og deltage i spørgetiden er en forholdsvis personlig ret, der bygger på en tilstedeværelse og en personlig dialog mellem spørgeren og den svarende – borgeren og politikerens.

Frederiksberg Kommune mener derfor ikke, at det almindelige princip om repræsentation finder anvendelse på spørgetidsreglerne.

En almindelig og generel adgang til at lade Frederiksbergs borgere give andre fuldmagt til at spørge for sig, ville let bevirke at kommunalbestyrelsens spørgetid udvikler sig til et forum for professionelt spørgere, der ikke har nogen relevant tilknytning til Frederiksberg. Dette ville være i strid med formålet med spørgetiden.

At personer, der ikke er borgere i kommunen, afvises fra at benytte sig af spørgetidsreglerne er ikke ensbetydende med, at disse ikke kan få svar på deres spørgsmål fra forvaltningen, eller at de i øvrigt ikke kan debattere kommunale forhold med kommunalbestyrelsesmedlemmerne eller i medierne.

Maria Jevgenjevka Bystrova er efter det oplyste 21 år [...]. Hun taler dansk og har klaret sin skolegang og HF og går på handelsskole, men har på grund af forskellige traumatiske oplevelser været trist og deprimeret. [...]. Maria Jevgenjevna Bystrova må formodes selv at være i stand til at fremføre spørgsmål i spørgetiden.

Der findes ikke i den konkrete sag – efter kommunens konkrete skøn – at være særlige forhold for Maria Jevgenjevna Bystrova, der kan begrunde en dispensation fra spørgetidsreglerne punkt 4 om bopælskrav, så Torben Wilkens spørgsmål, givet ved fuldmagt, kunne have været besvaret på kommunalbestyrelsens spørgetid den 2. april 2001."

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

Det tilsyn, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet udøver over for Frederiksberg Kommune, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 47 og § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan således ikke tage stilling til, om Frederiksberg Kommunes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, herunder til spørgsmål om god forvaltningsskik, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelsen, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan endvidere ikke tage stilling til internt fastsatte regler om kommunernes styrelsesforhold, så længe der ikke i forbindelse med reglerne fastsættelse og fortolkning sker en overtrædelse af lovgivningen, herunder almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger om saglig forvaltning m.v.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har fundet anledning til at overveje, om det er i overensstemmelse med princippet om saglig forvaltning, at det efter reglerne for spørgetid i Frederiksberg Kommune alene er borgere med bopæl på Frederiksberg, der kan stille spørgsmål til besvarelse i spørgetiden. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere fundet anledning til at overveje, om Frederiksberg Kommune handlede i strid med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger ved at nægte Dem adgang at stille spørgsmål til besvarelse i spørgetiden på vegne af Maria Jevgenjevna Bystrova.

1. Punkt 4 i Frederiksberg Kommunes regler for spørgetid har følgende ordlyd:

"Spørgerne skal være borgere med bopæl på Frederiksberg, og spørgsmålene skal have relation til kommunale forhold og være af almen interesse for Frederiksbergs borgere. [...]"

Der er ikke i den kommunale styrelseslov fastsat regler om spørgetid. Beslutning om indførelse af spørgetid – og i givet fald spørgetidens form og indhold – træffes af den enkelte kommunalbestyrelse.

Kommunernes anvendelse af spørgetidsordninger er omtalt i betænkning nr. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati. Om formålet med spørgetidsordninger fremgår bl.a. følgende af betænkningen side 78-80:

"Først og fremmest kan man rejse spørgsmål om baggrunden for indførelsen af spørgetid, behovet for en spørgetid og hvilke særlige formål spørgetiden skal tjene. Spørgetidsordninger er opstået på de enkelte kommunalbestyrelses eget initiativ, og der er ikke i den kommunale styrelseslov bestemmelser om spørgetid.

Spørgetidens indførelse kan tænkes at være en afsmitning af den i folketinget gennemførte spørgetid. [...]. Det er derfor vanskeligt at se, at en spørgetid for kommunalbestyrelsens medlemmer tjener noget formål, da der ikke i den kommunale styrelse findes et til regeringen svarende organ med udøvende magt, som skal kontrolleres. Parlamentet er således i højere grad vælgerne, der hvert 4. år fastlægger en politiske kurs, og dette synspunkt kan have ført til, at der i et stort antal kommuner er indført en spørgetidsordning for kommunens vælgere. [...].

Spørgetid må karakteriseres som en fastlagt række af kortvarige borgermøder afholdt af kommunalbestyrelsen i tilknytning til kommunalbestyrelsesmøderne og uden på forhånd fastlagte emner. Betegnelsen "spørgetid" kan derfor forekomme lidt misvisende, idet der oftest mere er tale om en adgang til at fremkomme med udtalelse til påvirkning af kommunalbestyrelsen, og i øvrigt en politisk debat.

Spørgetiden kan således have en betydning ved at være en fast institution, en kanal mellem vælger og valgt til at afgive og modtage information. [...]. Formålet med spørgetiden skulle heretter være at give borgerne mulighed for at rejse mere politisk betonedede spørgsmål over for de valgte repræsentanter. [...]"

I betænkningen er der endvidere som bilag 9 optaget et eksempel på et reglement for spørgetid. Reglementets punkt 2 har følgende ordlyd:

"Enhver kan til spørgetiden fremsende spørgsmål til kommunalbestyrelsen. [...]."

Det er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke i strid med princippet om saglig forvaltning, at det i reglerne for spørgetid i Frederiksberg Kommune er fastsat, at kun borgere med bopæl på Frederiksberg kan stille spørgsmål til besvarelse i spørgetiden.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har herved lagt vægt på, at formålet med spørgetidsordninger efter ministeriets opfattelse er at give kommunens borgere, herunder de kommunale vælgere, adgang til information om kommunalbestyrelsens arbejde og mulighed for at påvirke kommunalbestyrelsens beslutninger ved at stille spørgsmål i spørgetiden.

2. Det fremgår af forvaltningslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., (lov nr. 571 af 19. december 1985), at den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling kan lade sig repræsentere eller bistå af andre.

Det fremgår endvidere af forvaltningslovens § 8, stk. 2, at bestemmelsen ikke gælder, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov. Af forarbejderne til forvaltningslovens § 8, stk. 2 (Folketingstidende, 1985/86, till. A, sp. 132) fremgår bl.a. følgende:

"Undtagelsesbestemmelsen indebærer, at der i hvert enkelt tilfælde af den pågældende myndighed skal foretages en konkret afvejning af på den ene side partens interesse i at få den pågældende bistand og på den anden side de hensyn, der taler for at afskære partens adgang til at lade sig repræsentere eller bistå.

Bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes i tilfælde, hvor parten under et møde med myndigheden ønsker sig bistået af flere personer og myndigheden, af hensyn til sagsbehandlingen, ro og orden eller af hensyn til andre parter, finder at burde begrænse antallet af bisiddere eller helt at udelukke andre end parterne selv fra at deltage i møde."

Forvaltningslovens § 8 gælder kun afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 8 finder således ikke anvendelse i forbindelse med adgangen til at stille spørgsmål i spørgetiden.

Det antages imidlertid, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 8 er udtryk for en almindelig forvaltningsretlig retsgrundsætning, som også finder anvendelse på områder, hvor myndighederne udøver faktisk forvaltningsvirksomhed.

Folketingets Ombudsmand har således udtalt følgende i en sag om en kommunes krænkelse af repræsentationsprincippet over for et forældrepar i forbindelse med en sag om en mulig tvangsfjernelse af de pågældendes barn (Folketingets Ombudsmands beretning, 1992, side 347ff):

"Det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret, at den, der er part i en sag i den offentlige forvaltning, på ethvert tidspunkt kan lade sig repræsentere eller bistå af andre. Ved forvaltningslovens gennemførelse blev denne almindelige grundsætning, som hidtil havde været gældende på ulovbestemt grundlag, anset for så væsentlig, at den blev optaget i forvaltningslovens § 8 [...].

Efter forvaltningslovens § 2 gælder bestemmelsen direkte i sager, hvori der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Grundsætningen må imidlertid – også efter forvaltningslovens gennemførelse – antages at gælde i videre omfang på ulovbestemt grundlag.

I en sag som den foreliggende må grundsætningen efter min opfattelse utvivlsomt gælde under hele sagsforløbet, selv om der eventuelt – som i den konkrete sag – på forskellige stadier i forløbet er mulighed for, at sagen afsluttes, uden at der bliver truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed."

Der kan ligeledes henvises til Folketingets Ombudsmands beretning 1997, side 299ff, vedrørende et antal patienters adgang til at lade sig bistå i forbindelse med en indkaldelse til undersøgelse i forbindelse med kvalitetskontrol af hofteoperationer, Folketingets Ombudsmands beretning 2000, side 229ff, vedrørende en sognepræst adgang til at lade sig bistå i forbindelse med en indkaldelse til en tjenstlig samtale med biskoppen og Folketingets Ombudsmands beretning 2001, side 514ff, vedrørende en studerendes adgang til at lade sig bistå af en medstuderende under en praktikvurderingssamtale. I de omhandlede sager, der ikke var afgørelsessager i henhold til forvaltningslovens § 2, henviste ombudsmanden til den almindelige retsgrundsætning om repræsentation.

Der kan endvidere henvises til Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – sagsbehandling, 5. udgave, 2001, side 179f, hvor det anføres, at det er nærliggende at opfatte forvaltningslovens § 8 som udslag af et almindeligt princip om, at den, der er part i en sag i den offentlige forvaltning, på ethvert tidspunkt kan lade sig repræsentere og bistå af andre, også i forhold vedrørende faktisk forvaltningsvirksomhed, og til Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave, 2001, side 236, hvor det anføres, at forvaltningslovens § 8 er udtryk for et almindeligt princip, hvorefter den, der kommer i forbindelse med den offentlige forvaltning, i almindelighed kan vælge at lade sig repræsentere eller bistå af andre, medmindre væsentlige modhensyn kan anføres til støtte for at begrænse denne ret, andet følger af lovgivningen på det pågældende område eller følger af forholdets natur.

Det giver efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse anledning til tvivl, i hvilket omfang den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om repræsentation finder anvendelse i forbindelse med Frederiksberg Kommunes administration af kommunens spørgetidsordning. Baggrunden herfor er, at der i den omhandlede praksis er tale om situationer, hvor den, der ønsker at lade sig repræsentere eller bistå, har parts- eller partslignende status. Det har således givet Indenrigs- og Sundhedsministeriet anledning til tvivl om, hvorvidt den omhandlede retsgrundsætning alene finder anvendelse, såfremt den, der ønsker at lade sig repræsentere eller bistå, har parts- eller partslignende status i den pågældende situation.

Efter det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb har personer og organisationer, der har en væsentlig, direkte, individuel og retlig interesse i en sag, partsstatus i den pågældende sag. Det indebærer bl.a., at en mere ideel begrundet interesse i en sags afgørelse ikke kan begrunde partsstatus. Det indebærer endvidere bl.a., at der i sager om beslutninger, der på en ensartet måde gør indgreb i en større ikke nærmere afgrænset personkreds' interesser, ikke vil kunne tillægges denne personkreds partsstatus. Se nærmere om partsbegrebet Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, side 61ff, og Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave, 2001, side 135ff.

Det fremgår som ovenfor nævnt af punkt 4 i Frederiksberg Kommunes regler for spørgetid, at de spørgsmål, der stilles i spørgetiden, skal være af almen interesse for kommunens borgere.

Det må på den baggrund efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse generelt anses for tvivlsomt, hvorvidt en spørger vil kunne have en væsentlig, direkte, individuel og retlig interesse i besvarelsen af de spørgsmål, den pågældende stiller i spørgetiden, idet det dog efter ministeriets opfattelse næppe kan udelukkes, at en spørger vil kunne have en sådan interesse. Det er imidlertid Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Maria Jevgenjevna Bystrova ikke havde en væsentlig, individuel og retlig interesse i besvarelsen af de spørgsmål, som De stillede i brev af 16. marts 2001 til Frederiksberg Kommune. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har herved lagt vægt på, at spørgsmålene generelt vedrørte kommunens overholdelse af lovgivningen om husvilde, og at Det Sociale Nævn den 27. februar 2001 havde truffet afgørelse i sagen om Frederiksberg Kommunes forpligtelse til at anvise husly til Maria Jevgenjevna Bystrova og hendes mand.

Da Maria Jevgenjevna Bystrova ikke har en væsentlig, individuel og retlige interesse i besvarelsen af de spørgsmål, De stillede i brev af 16. marts 2001 til Frederiksberg Kommune, må det herefter give Indenrigs- og Sundhedsministeriet anledning til tvivl, hvorvidt den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om repræsentation finder anvendelse i Deres sag.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på denne baggrund ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at antage, at Frederiksberg Kommune handlede i strid med lovgivningen ved at nægte Dem adgang til at stille spørgsmål til besvarelse i spørgetiden på vegne af Maria Jevgenjevna Bystrova.

Hertil kommer, at såfremt grundsætningen om repræsentation finder anvendelse ved Frederiksberg Kommunes administration af spørgetidsordningen, selv om spørgeren ikke har en væsentlig, individuel og retlig interesse, vil Frederiksberg Kommune efter en konkret afvejning kunne nægte spørgeren at lade sig repræsentere eller bistå i forbindelse med spørgerens indsendelse af spørgsmål til kommunalbestyrelsen og/eller kommunalbestyrelsens besvarelse af den pågældendes spørgsmål i spørgetiden, såfremt den pågældendes interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå konkret findes at burde vige for væsentlige modstående hensyn til offentlige eller private interesser.

Det bemærkes i den forbindelse, at der efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse må tilkomme Frederiksberg Kommune et vist skøn ved denne afvejning, og at

kommunens interesse i at undgå misbrug af spørgetiden efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse lovligt vil kunne indgå som et kriterium ved denne afvejning.

Kopi af dette brev er sendt til Frederiksberg Kommunalbestyrelse.

Med venlig hilsen

Christian Schønau

2. Frederiksberg Kommunalbestyrelse, Frederiksberg Rådhus, 2000 Frederiksberg

2. Not.: Hvilket herved meddeles.
Der henvises til j.nr. 98-10299-47.