

Enhed
FVJUR/DEMO-
KRATI

Sagsbehandler
LBH

Sagsnr.
2021-1577

Doknr.

Dato
18-02-2021

Notat om et kommunalbestyrelsesmedlems brug til valgkamp af it-udstyr m.v. stillet til rådighed af kommunen til det kommunale hverv

Spørgsmålet

En kommune spurgte Indenrigs- og Boligministeriet, om et kommunalbestyrelsesmedlem må bruge det it-udstyr m.v., herunder pc og zoom-løsning, som han har fået stillet til rådighed af kommunen til brug for kommunale møder m.v., til – under coronakrisen – at føre digital valgkamp. Medlemmet har oplyst, at han ikke har andet udstyr til sin rådighed.

Spørgsmålet er besvaret telefonisk i overensstemmelse med nedenstående overvejelser og konklusion.

Overvejelser

1. Kommunen (forvaltningen) må ikke bistå medlemmerne med at føre valgkamp, ligesom kommunen ikke må udføre private funktioner for medlemmerne eller bistå dem hermed. Se herom bl.a. udtalelse af 30. juni 2017, resumédatabasen 17.1.1., s. 61 ff.

2. Der er i § 16, stk. 11, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse særlig hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at godtgøre andre udgifter [end de i stk. 10 nævnte], som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i § 16, stk. 1, nævnte møder m.v., eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed.

Det er en betingelse, at udgifterne og støtten efter § 16, stk. 11, 2. pkt., er tilknyttet det kommunale hverv i modsætning til f.eks. private eller partipolitiske forhold, jf. Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 169, note 25.

Kommunalbestyrelsen kan f.eks. beslutte at godtgøre udgifter til telefon, internetadgang, avishold m.v. eller beslutte at stille lokaler eller pc til rådighed, jf. vederlagsvejledningen (vejledning nr. 9017 af 7. januar 2019), afsnit 4.1.2.

Ministeriet ses ikke tidligere at have offentliggjort praksis om, hvorvidt kommunalbestyrelsen tillige kan stille software til rådighed for medlemmerne, men ministeriet finder, at dette må anses for en naturlig følge af hjemlen til at stille pc til rådighed, så længe udstyret og softwaren har tilknytning til varetagelsen af det kommunale hverv.

Kommunen oplyste, at it-udstyret m.v. i det foreliggende tilfælde er stillet til rådighed med henvisning til § 8 a i lov om kommunernes styrelse, der indebærer en pligt til at stille nødvendigt udstyr til rådighed, hvis sagsmateriale formidles elektronisk. § 8 a indeholder ikke nogen fast definition af, hvilket udstyr der er tale om, bl.a. fordi dette ændres som følge af den teknologiske udvikling. Det er op til kommunalbestyrelsen at



afgøre, hvilket udstyr der er nødvendigt. Udstyret vil dog i dag normalt omfatte pc med det software, der gør det muligt for medlemmerne at få adgang til og læse dokumenterne, en internetforbindelse samt en printer og papir m.v. bl.a. med henblik på, at materialet kan medbringes til møder. Se vederlagsvejledningen afsnit 4.1.3.

Denne bestemmelse i § 8 a, der er knyttet til formidlingen af sagsmateriale, ses imidlertid ikke at kunne omfatte f.eks. zoom-software, der så vidt ses alene vedrører formidlingen af selve møderne. Den nævnte bestemmelse i § 8 a omhandler i øvrigt alene pligten til i de angivne tilfælde at stille udstyr til rådighed, som kommunalbestyrelsen kan vælge at stille til rådighed efter § 16, stk. 11, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, jf. vederlagsvejledningens afsnit 4.1.3.

Ministeriet lægger derfor i det følgende til grund, at it-udstyret m.v. er stillet til rådighed med hjemmel i § 16, stk. 11, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

3. Det fremgår af vederlagsvejledningens afsnit 4.1.2. og af en udtalelse af 14. februar 2014, resumédatabasen 14.5.5, at et medlem lovligt kan bruge en telefon privat, som kommunen har stillet til rådighed efter § 16, stk. 11, i lov om kommunernes styrelse til brug for hvervet, hvis den private brug ikke betyder yderligere udgifter for kommunen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Ministeriet skal bemærke, at et kommunalbestyrelsesmedlems private brug af en udleveret telefon i medfør af kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., vil udgøre en økonomisk fordel for kommunalbestyrelsesmedlemmet, der under normale omstændigheder selv ville skulle afholde udgifter til privattelefoni. Det forhold, at der stilles en telefon til rådighed for privat brug vil således reelt have karakter af vederlæggelse af kommunalbestyrelsesmedlemmet.

Der er ikke hjemmel til at afholde udgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmers privattelefoni i kommunestyrelseslovens §§ 16 og 34, der indeholder en udtømmende regulering af kommunale politikeres vederlæggelse. Det er således sammenholdt med kravet i kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., om at udgifter skal stå i direkte forbindelse med deltagelse i de i § 16, stk. 1, nævnte møder m.v., efter ministeriets opfattelse udelukket, at der godtgøres eller afholdes merudgifter til en ordning, hvormed et kommunalbestyrelsesmedlem kan anvende en telefon stillet til rådighed for varetagelsen af hvervet til private formål. Dette gælder uanset, om merudgifterne er af beskedent omfang.

I de tilfælde hvor der ikke er forbundet merudgifter for kommunen med et kommunalbestyrelsesmedlems private brug af en udleveret telefon i medfør af kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., er der efter ministeriets opfattelse ikke noget til hinder for, at den pågældende anvender telefonen til privat brug. Ministeriet bemærker dog, at der ikke ved valg af telefonabonnement må inddrages hensyn til, at ordningen tillige skal kunne anvendes af kommunalbestyrelsesmedlemmet til privat brug, da der i så fald vil blive inddraget hensyn, der har til formål at vederlægge det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem. Et sådant hensyn vil efter ministeriets opfattelse ikke være sagligt henset til vederlagsreglernes udtømmende karakter.”

Der ses ikke at være grundlag for at skelne imellem vilkårene for brug af en telefon på den ene side og it-udstyr m.v. på den anden side, når udstyret er stillet til rådighed i medfør af § 16, stk. 11, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse til brug for hvervet.

Selv om det indebærer en økonomisk fordel for medlemmet, at vedkommende kan anvende it-udstyr m.v. privat, er dette således ikke til hinder for, at udstyr, der er stillet til rådighed efter bestemmelsen, kan anvendes af medlemmet privat, når de i den ovenfor citerede udtalelse nævnte betingelser er opfyldt.



Det bemærkes for god ordens skyld, at Indenrigs- og Boligministeriet ikke kan udtale sig om eventuelle skattemæssige konsekvenser af privat anvendelse af udstyr, der er stillet til rådighed for hvervet.

4. Spørgsmålet er herefter, om det forhold, at udstyret skal anvendes til valgkamp, ændrer vurderingen af lovligheden efter § 16, stk. 11, 2, pkt., i lov om kommunernes styrelse i forhold til, at det anvendes til privat brug.

For, at udstyr stillet til rådighed efter § 16, stk. 11, i lov om kommunernes styrelse, der kan bruges privat, også kan bruges til valgkamp, taler følgende forhold:

- For kommunen, herunder dens ressourceforbrug, er der ingen forskel på, til hvilke formål udstyret anvendes, herunder om det anvendes privat eller til valgkamp, og grundlaget for anvendelsen af udstyret er lovens § 16, stk. 11, der er en vederlagsbestemmelse, som netop skal regulere, hvordan kommunen må bruge sine ressourcer til økonomisk fordel for medlemmerne.
- Det vil i visse tilfælde være vanskeligt i praksis at skelne mellem brug af udstyret til valgkamp og i privat sammenhæng. Det gælder ikke mindst for så vidt angår brug af en telefon. Dermed vil det også være vanskeligt at håndhæve en sådan skelnen.

Imod, at udstyr stillet til rådighed efter § 16, stk. 11, i lov om kommunernes styrelse, der kan bruges privat, også kan bruges til valgkamp, taler følgende forhold:

- Det kommunale embedsværk skal være partipolitisk neutralt og må ikke medvirke ved f.eks. valgkamp – eller yde andet end rent teknisk bistand i forbindelse med kommunalbestyrelsens konstituering. Se herom pkt. 4 i bilag 13 til Bo Schmidt Udvalgets rapport ”Embedsmanden i det moderne folkestyre” (side 373). Se også Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 30. juni 2017, resumédata-basen 17.1.1., s. 64.
- Der er et særligt demokratisk hensyn til ligebehandling af kandidater og partier, der stiller op til et valg for så vidt angår deres muligheder for at føre valgkamp.

Se herom Højesterets dom gengivet i UfR 1960, side 33. Sagen vedrørte et tilfælde, hvor et til folketingsvalget opstillingsberettiget parti forud for et folketingsvalg var blevet nægtet deltagelse i en afsluttende debatudsendelse i statsligt TV, som alle de i Folketinget repræsenterede partier deltog i. Landsrettens begrundelse i sagen, som blev tiltrådt af Højesteret, lød:

”Ved sagens pådømmelse findes det at måtte lægges til grund, at den stedfundne diskussion i radioen aftenen før valget i forbindelse med transmissionen i fjernsynet har været af stor agitationsmæssig betydning over for vælgerne både i henseende til tidspunktet for udsendelsen og selve iscenesættelsen af denne. Det for et demokratisk samfund afgørende hensyn til en ligelig behandling af alle de i folketingsvalget deltagende partier - et hensyn, som det i særlig grad må påhvile forvaltningen af statsradiofonien at udvise -



måtte derfor føre til, at ikke et enkelt af disse partier blev udelukket fra en udsendelse, hvori i øvrigt alle de andre partier deltog.

Idet sagsøgerne efter valglovens § 23 har været berettiget til deltagelse i valget den 14. maj 1957 sammen med de partier, der da fandtes i folketinget, og da der ikke i sagens oplysninger er grundlag for at fastslå, at afgørende praktiske vanskeligheder for sagsøgernes deltagelse i den pågældende radioudsendelse har foreligget, findes sagsøgte, der har ansvaret for de i så henseende truffede dispositioner, at have været ubeføjet til at afskære sagsøgerne fra deltagelse i udsendelsen. Der vil herefter være at give dom som nedenfor anført.”

- På nationalt niveau antages det, at embedsværket under valgkamp skal være særligt opmærksomt på, at rådgivning og bistand er og fremtræder som partipolitisk neutral. For så vidt angår ministres særlige rådgivere stiller kravet om partipolitisk neutralitet sig generelt anderledes end for det almindelige embedsværk, men til gengæld er de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår sådan, at de ikke kan virke i ministeriet under en valgkamp, men opsiges og fritstilles (med øjeblikkelig virkning) på dagen, hvor der udskrives valg til Folketinget. Se herom betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 38 f og 47 f. Når en særlig rådgiver fritstilles og skal forlade ministeriet, vil dette også indebære, at vedkommende skal have inddraget telefon og it-udstyr m.v., der er stillet til rådighed af ministeriet til benyttelse alene for erhvervsmæssig brug. Se herom Vejledning om ansættelse og opsigelse af særlige rådgivere, Moderniseringsstyrelsen, september 2018, s. 7.

Reglerne om særlige rådgivere på nationalt niveau kan ikke umiddelbart overføres på kommunalpolitikere. Dette skyldes både forskel i hverv og opgaver og det forhold, at kommunalbestyrelsen under en valgkamp fortsat udøver sine kommunale opgaver som kommunens øverste myndighed, og medlemmerne derfor af hensyn til den fortsatte varetagelse af deres kommunale hverv fortsat har brug for deres telefon og it-udstyr. Reglerne på nationalt niveau er imidlertid udtryk for, at der gælder skærpede krav for embedsværkets neutralitet i forbindelse med valgkamp.

Den kommunale forvaltning må som anført i almindelighed ikke yde bistand til medlemmerne til partipolitisk formål, herunder til valgkamp. Som begrundelse herfor kan – svarende til begrundelsen for, at forvaltningen ikke må yde bistand til medlemmernes private aktiviteter – anføres, at dette ikke har et kommunalt formål og derfor ligger uden for det, som forvaltningen skal beskæftige sig med. Se herom ovenfor pkt. 1 og ovennævnte udtalelse fra Økonomi- og Indenrigsministeriet s. 61. Dette gælder dog – som det fremgår – lige for private formål og partipolitiske formål og kan således ikke i sig selv begrunde, at udstyr stillet til rådighed efter § 16, stk. 11, i lov om kommunernes styrelse ikke kan anvendes til valgkamp, når det på visse betingelser godt kan anvendes til andre ikke-kommunale formål.

Både på kommunalt og nationalt niveau gælder der dog, jf. de ovenfor nævnte henvisninger, særlige krav til embedsværkets partipolitiske neutralitet, som på det nationale plan er kommet til udtryk ved bl.a. skærpede krav i forbindelse med valgkamp, og som på kommunalt plan kan ses udtrykt i bl.a. forbuddet imod andet end teknisk hjælp til konstitueringen. Dette taler for, at der også for medlemmers brug af udstyr stillet til rådighed efter § 16, stk. 11, i lov om kommunernes styrelse, gælder strengere regler for brug i valgkamp end for privat brug.



Hertil kommer det særlige hensyn til ligebehandling af kandidater og partier, der stiller op til et valg, for så vidt angår deres muligheder for at føre valgkamp, som er kommet til udtryk i ovennævnte højesteretsdom.

Det fremgår af en kommentar til dommen, at den er meget konkret, og at den alene angår den i agitationsmæssig henseende særligt betydningsfulde udsendelse, der fandt sted aftenen før valget, og at sondringen mellem nye og gamle partier ved denne lejlighed var uberettiget. Det anføres, at der ikke ved dommen er taget stilling til, om denne sondring eller andre sondringer mellem partierne, f.eks. efter størrelse, altid, altså også i mindre betydningsfulde henseender, vil være uberettiget.¹

Endelig udelukker dommens formulering ikke, at praktiske forhold (afgørende praktiske vanskeligheder) havde kunnet berettige den foretagne forskelsbehandling mellem partierne.

Der er ingen tvivl om, at det som udgangspunkt ikke kan være sagligt begrundet at skelne mellem behandlingen af partier eller kandidater med hensyn til deres muligheder for at komme til orde i en valgkamp efter, om de i forvejen er repræsenteret i kommunalbestyrelsen.

Anvendelse af it-udstyr m.v. kan være af væsentlig betydning for et medlems valgkamp. Det gælder generelt, men i særlig grad i forbindelse med coronakrisen. Kommunalbestyrelsesmedlemmers brug i valgkamp af it-udstyr m.v. stillet til rådighed af kommunen for hvervet vil stille et kommunalbestyrelsesmedlem uden andet udstyr til sin rådighed afgørende bedre med hensyn til at føre digital valgkamp end en anden kandidat, der ikke er kommunalbestyrelsesmedlem, og som heller ikke har andet udstyr til sin rådighed.

På denne baggrund finder Indenrigs- og Boligministeriet, at forholdet er af en sådan agitationsmæssig betydning, at brugen af it-udstyr m.v. stillet til rådighed efter § 16, stk. 11, i lov om kommunernes styrelse til valgkamp er uberettiget. Ministeriet finder ikke, at det praktiske forhold, at det i nogle tilfælde vil være vanskeligt at skelne mellem privat brug og brug til valgkamp, bør føre til, at brugen – trods den forskelsbehandling af kandidater som den indebærer – alligevel ikke er uberettiget. Ministeriet lægger herved bl.a. vægt på, at det i vidt omfang, og navnlig for så vidt angår brug af it-udstyr m.v. til møder, vil være muligt at skelne mellem de forskellige typer af brug.

Indenrigs- og Boligministeriet lægger i forbindelse med sin samlede vurdering vægt på, at kommunen og den kommunale forvaltning har pligt til at agere partipolitisk neutralt, og at der i forbindelse med valgkampsaktiviteter må være særlig opmærksomhed herom.

Konklusion

It-udstyr m.v., der er stillet til rådighed efter § 16, stk. 11, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, kan på de vilkår, der fremgår af udtalelsen fra 2014 om brug af telefon, anvendes til private formål, men kan ikke anvendes som led i valgkamp, fordi dette vil udgøre en uberettiget forskelsbehandling mellem kandidater, der i forvejen er medlemmer af kommunalbestyrelsen, og dem, der ikke er det. Indenrigs- og Boligministeriet er opmærksomt på, at det i nogle tilfælde kan være vanskeligt i praksis at skelne imellem privat brug og brug i valgkamp, men dette praktiske forhold berettiger efter ministeriets opfattelse ikke brug som led i valgkamp.

¹ Højesteretsdommer Th. Gjerulff i Tidsskrift for Rettsvitenskap 1960, s. 247-249 - Bogudgaven s. 288.