

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammel Torv 22 1457 København K

TF 33 13 25 12

1989-59-42 J.nr. 1989-59-42 J.nr. 1989-59-42

Dato 20. April 1990

J. nr. 1989-59-42 j. nr. 1989-59-42

Besøgt af ombudsmanden den 20. April 1990

Hr. Martin Günter  
Frederiksholms Kanal 2, V  
1220 København K.

I tilslutning til tidligere brevveksling, senest Deres skrivelse af 27. februar 1990 vedrørende kommunalbestyrelsers adgang til at afgøre, hvorledes kommunale repræsentanter skal stemme i fælleskommunale organer, skal jeg meddele, at jeg nu har foretaget den endelige gennemgang af sagen.

I skrivelse af 26. oktober 1988 bad Overborgmesteren i København indenrigsministeren om at udtale sig om, hvorvidt en kommunalbestyrelse ved en flertalsbeslutning kan afgøre, hvorledes dens repræsentanter i et fællesorgan skal forholde sig ved afstemning om en sag i fællesorganet. Han henviste til, at spørgsmålet var "aktuelt i forbindelse med en konkret sag".

Ministerens svarede i skrivelse af 4. november 1988 på følgende måde:

"I denne anledning skal man oplyse, at det af § 2, stk. 1, i lov om Københavns Kommunes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 314 af 20. juni 1984 fremgår, at Københavns Kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Efter lovens § 10, stk. 3, træffes beslutninger, medmindre andet er bestemt, ved stemmeflertal.

Det forhold, at en kommunalbestyrelse ved at indtræde i et fællesskab har fraskrevet sig en del af sin kompetence, medfører ikke, at kommunalbestyrelsen herved er afskåret fra at træffe bestemmelse om, hvordan kommunalbestyrelsen ønsker kommunens interesser varetaget i fællesskabet. De medlemmer af fællesskabsorganet, som kommunalbestyrelsen har valgt, er interesserepræsentanter for kommunen.

Det er således antaget, at det, medmindre andet er bestemt, tilkommer kommunalbestyrelsen at afgøre, hvordan kommunalbestyrelsens repræsentant(er) skal varetage kommunens interesser i forbindelse

Im. / k.kt. 19 88 J.nr. 1070/0100-7

27/4-90 + Gøttrup

med afstemning om en sag i et fællesskabsorgan.

Det bemærkes, at kommunalbestyrelsens eventuelle beslutning om, hvorledes kommunens repræsentanter skal udøve deres stemmeret, også har bindende virkning for den eller de repræsentanter, som er udpeget af et mindretal i kommunalbestyrelsen. Også i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har udpeget andre medlemmer af kommunalbestyrelsen til et fællesskabsorgan, må sådanne medlemmer, efter Indenrigsministeriets opfattelse, være underkastet samme instruktionsbeføjelse fra kommunalbestyrelsen som dens medlemmer."

I Deres klage til mig har De dels bestridt indenrigsministerens udtalelse som en korrekt gengivelse af gældende ret, dels kritiseret, at ministeriet ikke har sørget for at tilvejebringe en lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet. De har herved henvist til udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1980, side 151ff., samt til, at ombudsmanden i den pågældende sag henstillede til Indenrigsministeriet at sørge for en sådan stillingtagen til spørgsmålet fra lovgivers side.

I den nævnte sag gav ombudsmanden udtryk for, at han var enig med Indenrigsministeriet i, at der kan anføres væsentlige reale hensyn til støtte for antagelsen om, at der gælder en grundsætning, hvorefter en kommunalbestyrelse har adgang til at give bundet mandat til kommunalbestyrelsens repræsentanter i fællesskabsorganer, selskabsorganer m.v., og at en sådan grundsætning ligeledes havde støtte i den juridiske litteratur. Samtidig pegede ombudsmanden på, at grundsætningen hverken havde klar lovgivningsmæssig støtte eller støtte i retspraksis eller i administrativ praksis. Han fandt det utilfredsstillende, at et spørgsmål af så principiel karakter vedrørende kommuners deltagelse i kommunale fællesskaber m.v. ikke lod sig besvare med større sikkerhed på grundlag af reglerne i den gældende styrelseslov. På denne baggrund henstillede han, at Indenrigsministeriet overvejede "...om det ikke måtte være rigtigst ved en kommende ændring af styrelsesloven at søge tilvejebragt en klar lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet."

I en udtalelse af 6. juli 1989 til mig har Indenrigsministeriet oplyst, at spørgsmålet om gennemførelsen af en udtrykkelig regulering af spørgsmålet i styrelsesloven har været overvejet i Indenrigsministeriets udvalg om ansvarsplacering i kommunestyret og

omtalt side 125-126 i udvalgets betænkning - betænkning nr. 996 om Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, 1980. Ministeriet redegjorde for de overvejelser, der havde været gjort i den anledning, på følgende måde:

....  
Det har i Indenrigsministeriet været overvejet at søge tilvejebragt en lovgivningsmæssig stillingtagen til den nævnte grundsætning i overensstemmelse med ombudsmandens henstilling herom. Problemstillingen har således været overvejet i udvalget om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, jf. den nævnte betænkning side 125-126. Det fremgår heraf, at udvalget fandt, at problemstillingen i praksis ikke altid ville være så klar, som det var tilfældet i den sag, der er omtalt i FOB 1980. F.eks. kan en sag under behandlingen i et fællesskabsorgan udvikle sig anderledes, end det er forudset i kommunalbestyrelsen, og repræsentanten kan da komme i en ubehagelig konfliktsituation, når både kommunalbestyrelsens og fællesskabets interesser skal tilgodeses. Undertiden må det anses for umuligt for kommunalbestyrelsen at give et bundet mandat, fordi dagsordenen for fællesskabets møde ikke er oplysende nok.

Det var på denne baggrund opfattelsen i udvalget om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, at det ville være vanskeligt at udforme en generel lovregel på området. Udvalget udtalte i denne forbindelse, at problemerne imidlertid ikke burde føre til, at man ophævede adgangen til at give bundet mandat, således at enhver repræsentant kunne stemme frit. Ved sin indtræden i fællesskabet havde den enkelte kommunalbestyrelse fraskrevet sig en del af sin kompetence og var henvist til ved afstemninger i fællesskabet at søge sine synspunkter gennemført gennem kommunens repræsentant(er) i fællesskabet. Det måtte derfor have formodningen for sig, at kommunalbestyrelsen, som i øvrigt har den afgørende indflydelse på kommunens anliggender, ved almindelig flertalsbeslutning måtte kunne bestemme, hvorledes kommunalbestyrelsen ønsker kommunens interesser varetaget i fællesskabsorganet.

Det var endvidere udvalgets opfattelse, at hvis man ophævede adgangen til at give bundet mandat, måtte man samtidig ændre de nuværende regler om valg af repræsentanter til fællesskabsorganer. I dag udpeges repræsentanterne ved forholdstalsvalg i overensstemmelse med § 25 i lov om kommunernes styrelse, men hvis repræsentanter, som er udpeget af mindretal i kommunalbestyrelsen, blev stillet frit, måtte man gå over til flertalsvalg. Det måtte imidlertid efter udvalgets opfattelse foretrækkes, at kommunalbestyrelsens mindretal fortsat får mulighed for at udpege repræsentanter til fællesskabsorganer, idet de herved kan følge arbejdet og gøre deres synspunkter gældende, både i kommunalbestyrelsen, inden der træffes beslutning, og under forhandlinger og afstemninger i fællesskabet i de tilfælde, hvor der ikke er givet bundet mandat.

Udvalget tilkendegav samtidig, at retten til at give bundet mandat formentlig bør være begrænset til tilfælde, hvor kommunens interesser skal varetages, mens bundet mandat ikke burde kunne gives i tilfælde, hvor fællesskabsorganets egne interesser drøftes.

Indenrigsministeriet er enig i de af udvalget tilkendegivne synspunkter, og ministeriet har således ikke fundet grundlag for at søge en lovgivningsmæssig stillingtagen tilvejebragt.

Indenrigsministeriet uddybede samtidig ministeriets opfattelse af den gældende retstilstand således:

"....  
Den anførte kommunalretlige grundsætning må vel antages at gælde, uanset om der i det pågældende selskabs vedtægter er indsat en bestemmelse om, at kommunens repræsentant(er) er bundet af kommunalbestyrelsens beslutninger, og uanset hvilke procedureregler - herunder eventuelle krav om 2 behandlinger i fællesskabsorganet - der er angivet i selskabets vedtægter. En eventuel udtrykkelig vedtægtsbestemmelse om bundet mandat kan normalt ikke anses for udtømmende at have gjort op med de tilfælde, hvor de i fællesskabet deltagende kommunalbestyrelser kan forpligte deres repræsentanter til at stemme i overensstemmelse med flertallets afgørelser. Der henvises herved til FOB 1980, side 160-161.

Som anført i ministeriets skrivelse af 4. november 1988 er det varetagelsen af kommunens interesser, der er afgørende for, om kommunalbestyrelsen kan give bundet mandat. Det er kommunalbestyrelsen, der afgør, om der i en konkret sag foreligger en interesse af en sådan betydning for vedkommende kommune, at kommunalbestyrelsen finder anledning til at træffe beslutning om, at kommunalbestyrelsens repræsentanter i fællesskabsorganet skal være forpligtet til ved stemmeafgivning at følge kommunalbestyrelsens vedtagelse.

.....  
Da der efter ministeriets opfattelse gælder en almindelig grundsætning om at kommunale repræsentanter ved afstemning i fællesskabsorganer er bundet af vedtagelser vedrørende stemmeafgivning, som de respektive kommunalbestyrelser måtte have truffet, har ministeriet kunnet give en generel besvarelse på den generelt holdte forespørgsel. Besvarelsen vedrører således alle kommunale fællesskaber. Det typiske er samarbejdsaftaler, der betegner sig som "kommunalt fællesskab" eller "interessentskab". Forbeholdet i ministeriets besvarelse ("medmindre andet er bestemt") sigter på de særlige tilfælde, hvor adgangen til at give bundet mandat måtte være begrænset som følge af bestemmelser i vedtægterne m.v. eller lovgivningen.

...."  
Specielt med henblik på Deres kritik af ministeriets skrivelse af 4. november 1988 bemærkede ministeriet følgende:

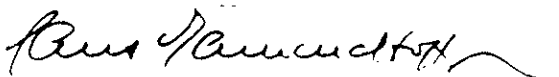
"...  
Der var ikke i overborgmester Egon Weidekamps skrivelse af 26. oktober 1988, som blev besvaret ved Indenrigsministeriets skrivelse af 4. november 1988, rejst spørgsmål om, under hvilke betingelser

FOB 1980.151 ff. Ombudsmanden gav i FOB 1980.151 blot i højere grad end Indenrigsministeriet i den foreliggende sag udtryk for retskildemæssig usikkerhed med hensyn til reglens indhold og grundlag, hvilket imidlertid må ses i sammenhæng med, at ombudsmanden ifølge ombudsmandslovens § 11 skal give bl.a. vedkommende minister underretning herom, såfremt han "bliver opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser". Det kan derfor ikke give mig grundlag for kritik, at ministeriet ikke fandt det påkrævet at tage samme forbehold i forbindelse med gengivelsen af retstilstanden som ombudsmanden i den nævnte sag.

Jeg har noteret mig, at spørgsmålet om lovregulering af adgangen til at pålægge kommunale repræsentanter bundet mandat i overensstemmelse med ombudsmandens henstilling har været nøje overvejet i Indenrigsministeriet. Det kan ikke give mig grundlag for bemærkninger, at ministeriet i lighed med udvalget om ansvarsplacering i kommunestyret - og med de anførte begrundelser - ikke fandt det muligt at formulere en generel regel herom.

De indsendte bilag vedlægges.

Med venlig hilsen



Hans Gammeltoft-Hansen

Kopi er samtidig sendt til:

Indenrigsministeriet.

De udlånte akter vedlægges.

Sag 1.kt. j.nr. 1070/0100-7/1988.

kommunalbestyrelsen kan give bundet mandat, men alene om kommunalbestyrelsens flertal kan afgøre, hvorledes dens repræsentanter skal stemme. I ministeriets skrivelse af 4. november 1988 er der i overensstemmelse hermed alene generelt taget stilling til, om kommunalbestyrelsens flertal kan give bundet mandat. Det bemærkes herved, at der ved varetagelse af kommunens interesser ikke gælder nogen kvalitative begrænsninger med hensyn til adgangen til at give bundet mandat, men i praksis vil det som ovenfor angivet særlig være aktuelt, når der er tale om en varetagelse af interesser, der er af væsentlig betydning for den pågældende kommune.

For så vidt det af Martin Günter i skrivelsen af 9. januar 1989 er anført, at kommunalbestyrelsen udtrykkeligt må træffe beslutning om, at kommunens medlem af fællesskabsorganet i den pågældende sag har fået bundet mandat, bemærkes, at Indenrigsministeriets udtalelse af 4. november 1988 ikke ses at være i uoverensstemmelse hermed, idet det i udtalelsen er anført, at det forudsættes, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorledes kommunens repræsentant(er) skal udøve deres stemmeret. Der foreligger således kun en bindende instruks for repræsentanten, hvis vedkommende kommunalbestyrelse af hensyn til varetagelsen af kommunens interesser udtrykkeligt har truffet beslutning om, hvorledes det pågældende medlem skal forholde sig ved afstemningen, eller hvis det følger af udtrykkelige bestemmelser herom i fællesskabsvedtægten, at kommunens repræsentant(er) er bundet af de beslutninger, som kommunalbestyrelsen har truffet.

I øvrigt bemærkes, at det af Indenrigsministeriets skrivelse af 4. november 1988 klart fremgår, at den alene vedrører det rejste spørgsmål om bundet mandat ved afstemninger i fællesskabsorganer, idet andre forhold såsom forhandlinger i fællesskabsorganer ikke er omtalt i skrivelsen.  
..."

Jeg skal herefter udtale følgende:

Indledningsvis skal jeg bemærke, at der er lang tradition for, at de kommunale tilsynsmyndigheder afgiver vejledende udtalelser på anmodning fra kommunerne vedrørende kommunalretlige spørgsmål, og at det derfor ikke kan give mig grundlag for kritik, at Indenrigsministeriet besvarede overborgmesterens helt generelt formulerede spørgsmål, samt at ministeriet valgte at udtale sig uden forinden at have indhentet nærmere oplysninger om den konkrete sag, som ifølge overborgmesteren havde givet anledning til forespørgslen.

Ministeriets beskrivelse af den gældende retstilstand svarer så vidt ses i hovedtræk til den opfattelse, ombudsmanden gav udtryk for i

# INDENRIGSMINISTERIET

Christiansborg Slotsplads 1, 1218 K - Tlf. 33 92 33 80 - Giro 5 52 55 00 - Telefax 33 11 12 39

København, den 4. november 1988

1.k. kl. nr. 1070/0100-7/1988  
Bedes anført ved henvendelse  
om sagen

jl/mhl

Overborgmester Egon Weidekamp

I skrivelse af 26. oktober 1988 til indenrigsministeren har De anmodet om oplysning om, hvorvidt en kommunalbestyrelse ved en flertalsbeslutning kan afgøre, hvorledes dens repræsentanter i et fællesorgan skal forholde sig i forbindelse med afstemning om en sag i fællesorganet.

I denne anledning skal man oplyse, at det af § 2, stk. 1, i lov om Københavns Kommunes styrelse, jf. lovekendtgørelse nr. 314 af 20. juni 1984, fremgår, at Københavns Kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Efter lovens § 10, stk. 3, træffes beslutninger, medmindre andet er bestemt, ved stemmeflertal.

Det forhold, at en kommunalbestyrelse ved at indtræde i et fællesskab har fraskrevet sig en del af sin kompetence, medfører ikke, at kommunalbestyrelsen herved er afskåret fra at træffe bestemmelse om, hvordan kommunalbestyrelsen ønsker kommunens interesser varetaget i fællesskabet. De medlemmer af fællesskabsorganet, som kommunalbestyrelsen har valgt, er interesserepræsentanter for kommunen.

Det er således antaget, at det, medmindre andet er bestemt, tilkommer kommunalbestyrelsen at afgøre, hvordan kommunalbestyrelsens repræsentant(er) skal varetage kommunens interesser i forbindelse med afstemning om en sag i et fællesskabsorgan.

Det bemærkes, at kommunalbestyrelsen eventuelle beslutning om, hvorledes kommunens repræsentanter skal udøve deres stemmeret, også har bindende virkning for den eller de repræsentanter, som er udpeget af et mindretal i kommunalbestyrelsen. Også i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har udpeget andre end medlemmer af kommunalbestyrelsen til et fællesskabsorgan, må sådanne medlemmer, efter Indenrigsministeriets opfattelse, være underkastet

samme instruktionsbeføjelse fra kommunalbestyrelsen som dens medlemmer.

Med venlig hilsen

Jann Larsen