

6 JULI 1989

1.k.

1070/0100-7/1988

j1/eot

1. Folketingets Ombudsmand
Gammel Torv 22
1487 København K

I skrivelse af 20. januar 1989 (j.nr. 1989-59-42) har ombudsmanden anmodet om en udtalelse i anledning af, at Martin Günther, Frederiksholms Kanal 2, 5., 1220 København K, i skrivelse af 9. januar 1989 har klaget over Indenrigsministeriets udtalelse i skrivelse af 4. november 1988 til overborgmesteren i Københavns Kommune.

I skrivelsen af 20. januar 1989 har ombudsmanden endvidere anmodet om en nærmere generel beskrivelse af de kommunale fællesskaber, som brevvekslingen vedrører, herunder hvorvidt Københavns Kommunes deltagelse i fællesskaberne har krævet eller vil kræve Indenrigsministeriets godkendelse. Endvidere har ombudsmanden anmodet om en oversigt over de fællesskaber, som Københavns Kommune for tiden deltager i. Endelig er der anmodet om oplysning om, hvilken konkret sag der var anledning til brevvekslingen samt om udlån af sagen akter.

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende: Indenrigsministeriet har i den nævnte skrivelse af 4. november 1988 givet udtryk for, at det, medmindre andet er bestemt, antages at tilkomme kommunalbestyrelsen at afgøre, hvorledes kommunalbestyrelsens repræsentant(er) skal varetage kommunens interesser i forbindelse med afstemning om en sag i et fællesskabsorgan.

Denne opfattelse er - i overensstemmelse med teorien - baseret på en almindelig kommunalretlig grundsætning om, at det er kommunalbestyrelsens flertal, der træffer bestemmelse om, hvorledes der skal disponeres i kommunens anliggender. Angående den nævnte grundsætning henvises til Preben Espersen og Erik Harder:

Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 5. rev. udg. (1984), side 207-208, og betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 122-123, samt til Preben Espersen: De kommunale beslutninger, 2. del, (1973), side 100-101, og samme: Beslutning og samtykke (1974), side 209-211, samt Kurt Nielsen: Ugeskrift for Retsvæsen 1973 B, side 332.

Endvidere henvises til, at ombudsmanden i en tidligere sag om bundet mandat, jf. FOB 1980, side 163, har erklæret sig enig med Indenrigsministeriet i, at der kan anføres væsentlige reale hensyn til støtte for antagelsen af, at der gælder en grundsætning om, at kommunale repræsentanter ved afstemning i fællesskabsorganer er bundet af vedtagelser vedrørende stemmeafgivning, som de respektive kommunalbestyrelser måtte have truffet.

I den nævnte sag henstillede ombudsmanden til ministeriets overvejelse, om det ikke måtte være rigtigst ved en kommende ændring af styrelsesloven at søge tilvejebragt en klar lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet.

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.

Den anførte kommunalretlige grundsætning må 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.

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 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, hvorle-

des 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.

For så vidt angår ombudsmandens anmodning om en nærmere generel beskrivelse af de kommunale fællesskaber, som brevvekslingen vedrører, samt oplysning om, hvilken konkret sag der var anledning til brevvekslingen, bemærkes, at det af overborgmesterens skrivelse af 26. oktober 1988 fremgår, at det "af og til har været drøftet, hvorvidt en kommunalbestyrelse ved en flertalsbeslutning kan afgøre, hvorledes dens repræsentanter skal forholde sig", og at "spørgsmålet imidlertid nu (er) aktuelt i forbindelse med en konkret sag". Det var ikke i skrivelsen oplyst, hvilken konkret sag der var tale om. Ministeriet er imidlertid bekendt med, at spørgsmålet om bundet mandat har været rejst i forbindelse med behandlingen af vedtægterne for I/S Lynettefællesskabet.

Da der efter ministeriets opfattelse gælder en almindelig grundsætning om, at kommunale repræsentanter ved afstemning i fællesskabsorganer er bundet af vedtagelser vedrørende stemmefgivning, 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.

- ./. Der vedlægges en oversigt over kommunale fællesskaber, som Københavns Kommune deltager i, og som er godkendt af Indenrigsministeriet.
- ./. Endvidere vedlægges akterne i sagen om Egon Weidekamps forespørgsel om kommunalbestyrelsen kan give bundet mandat.

Med venlig hilsen
 Emil le Maire