

Om behandlingen i to møder af ændringer af kommunalbestyrelsens forretningsorden

KL har telefonisk spurgt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, om kommunalbestyrelser, der ønsker at ændre deres forretningsorden, herunder for at tilpasse den [Vejledning nr. 9461 af 7. juni 2023 om normalforretningsorden for kommunalbestyrelser](#), er forpligtet til at følge vejledningens § 16, stk. 2, hvorefter sagen skal behandles i to ordinære kommunalbestyrelsesmøder. Spørgsmålet er telefonisk besvaret i overensstemmelse med nedenstående.

Regler og baggrund

Det følger af § 2, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse¹, at kommunalbestyrelsen selv vedtager sin forretningsorden. Bestemmelsen hidrører fra styrelsesloven fra 1968², hvis forarbejder alene angiver, at bestemmelsen svarer til det hidtil gældende³.

Bestemmelsen i normalforretningsordenens § 16, stk. 2, svarer i sit indhold til den samme bestemmelse i den tidligere normalforretningsorden fra 1969⁴. Den angiver, at ændringer i forretningsordenen skal vedtages i to ordinære kommunalbestyrelsesmøder.

Både den gældende og den tidligere normalforretningsorden har/havde karakter af en vejledning for kommunerne, der ikke i sig selv udgør bindende lovgivning. Hverken i den gældende vejledning om normalforretningsorden eller i det tidligere gældende cirkulære er angivelser af, om bestemmelsen er bindende for kommunalbestyrelserne. I den gældende vejledning er opregnet en række normalforretningsordensbestemmelser, som har karakter af uskrevne retsgrundsætninger. § 16, stk. 2, er ikke nævnt, men opregningen er ikke udtømmende og angiver efter sin ordlyd alene eksempler på retsgrundsætninger.

Spørgsmålet om to behandlinger af kommunalbestyrelsens forretningsorden ses ikke behandlet i Indenrigsministeriets praksis.

Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2022, behandler heller ikke spørgsmålet, men angiver s. 113 f. bl.a. generelt, at normalforretningsordenen trods sin ikke-bindende karakter i vidt omfang indeholder regler, der i forvejen er bindende for kommunerne, herunder som følge af bindende retsgrundsætninger.

Hos Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning 1, Kommunalbestyrelsen, 1988, fremgår s. 22 ff. af et afsnit benævnt "Forretningsorden" bl.a. følgende:

¹ [Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019.](#)

² Lov nr. 223 af 31. maj 1968.

³ Folketingstidende 1967-68, 2. samling, Tillæg A, sp. 109.

⁴ [Cirkulære om normalvedtægt og normalforretningsorden.](#)

”Kommunalbestyrelsens forretningsorden vedtages af kommunalbestyrelsen selv (Stl. § 2, stk. 3⁵), og den kan også ændres af kommunalbestyrelsen. I forretningsordenen optages bestemmelser vedrørende proceduren, og den vil således indeholde regler om udsendelse af dagorden, mødeledelse, sagernes behandling, afstemning samt indeholde fristbestemmelser. Regler om disse forhold er en nødvendighed, for at et kollegialt organ kan fungere. ... I praksis har man forstået loven på den måde, at kommunalbestyrelsen har pligt at tilvejebringe en skriftlig forretningsorden.

De grænser, inden for hvilke en kommunalbestyrelse må bevæge sig, når den vil fastsætte indholdet af sin forretningsorden, er ikke særlig vide. De anliggender, som det er nødvendigt at regulere, påtvinger sig så at sige af sig selv, og også med hensyn til indholdet af de enkelte bestemmelser vil nødvendigheden af at respektere almindelig principper for kollegiale organers procedure efterlade små variationsmuligheder. Fravigelser fra normalforretningsordenen vil derfor blive undtagelsen.

Forretningsordenen angiver de regler, der skal være gældende mellem kommunalbestyrelsen som organ og dens medlemmer. Den skal af den grund være tilgængelig for medlemmerne, ... Det er også forretningsordenens gyldighed i forhold til medlemmerne, der kan forklare, at der er en formel begrænsning i adgangen til at ændre i eller gøre tillæg til den én gang vedtagne forretningsorden (Fo. § 16. stk. 2), og kommunalbestyrelsen kan ikke uden enstemmighed fravige forretningsordenens forskrifter i en aktuel situation ved at ændre den med øjeblikkelig virkning. Et forslag herom vil ikke være et anliggende, der kan behandles uden at være optaget på den forud udsendte dagsorden.

Forretningsordenens regler tjener i vidt omfang til at beskytte det enkelte medlems mulighed for at gøre sin indflydelse gældende i kommunalbestyrelsen på lige fod med de øvrige medlemmer. Reglerne beskytter medlemmet som mindretal. En følge heraf er det, at flere af forretningsordenens regler kan fraviges, uden at det får betydning for beslutningens gyldighed, blot der ikke gøres indsigelse af et medlem. Det er imidlertid nødvendigt, at et medlem gør sin indsigelse gældende, inden beslutning er truffet.”

For så vidt angår kommunernes *styrelsesvedtægt* følger kravet om to behandlinger med mindst seks dages mellemrum udtrykkeligt af § 2, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Kravet blev indført ved lov nr. 210 af 16. maj 1984. Af lovens forarbejder⁶ fremgår om baggrunden herfor alene følgende:

”Da styrelsesvedtægten vedrører forhold, som er af væsentlig betydning i kommunestyret, bør det fremgå udtrykkeligt af loven – og ikke som i dag blot af vedtægten – at vedtægten og ændringer heri skal undergives to behandlinger i kommunalbestyrelsen.”

Dengang krævede loven indenrigsministerens godkendelse af styrelsesvedtægten i udvalgsstyrede kommuner. Dette krav blev ophævet ved lov nr. 220 af 5. april 1989.

Overvejelser

Det forhold, at man i 1984 fandt at burde, jf. ordet ”bør” i gengivelsen af forarbejderne ovenfor, lovfæste kravet om to behandlinger af styrelsesvedtægten, kan anføres at tale for, at kravet ikke forud herfor var et krav, der fulgte af lovgivningen, og dermed at dette tilsvarende stadig gælder for forretningsordenen. Det er imidlertid ikke henset til den anførte motivation nogen nødvendig slutning, idet begrundelsen også – og måske nærmere, jf. ordet ”udtrykkeligt” i forarbejderne ovenfor – kan læses sådan, at det blot ansås mest ordentligt at regulere spørgsmålet i den skrevne lov.

Som anført af Harder, og som det også fremgår af vejledningen om normalforretningsordenen, kræver fravigelse af visse af reglerne i forretningsordenen enighed i den konkrete situation, og når sådan enighed foreligger, er fravigelse fra reglerne ikke betænkelig. I vejledningen om normalforretningsordenen er nævnt, at dette gælder reglen om, at afstemning om ændringsforslag skal ske før afstemning om hovedforslaget, og afstemning om underændringsforslag skal ske før afstemning om ændringsforslag.

⁵ Nu lovens § 2, stk. 4.

⁶ Folketingstidende 1983-83, 2. samling, Tillæg A, sp. 1418 f.

Krav om enstemmighed for fravigelse af forretningsordenens regler i en enkelt sag vil som udgangspunkt ikke kunne ske ved i forbindelse med behandlingen af en konkret sag at foreslå en ændring af forretningsordenen. Dette skyldes, at det kræver enstemmighed i kommunalbestyrelsen, hvis et forslag skal behandles, selv om det ikke er sat på en dagsorden, der sammen med det fornødne materiale er udsendt senest 4 dage før mødet, jf. § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse.

§ 8, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse giver dog mulighed for, at kommunalbestyrelsens flertal kan beslutte, at et ikke rettidigt udsendt dagsordenspunkt i en sag, der ikke kan udsættes til kommunalbestyrelsens næste ordinære møde, kan behandles, selv om fristen i bestemmelsens stk. 4 ikke er overholdt⁷. Vurderer kommunalbestyrelsens flertal således, at et forslag om ændring af forretningsordenen, der fremsættes under et møde, har en sådan hastende karakter, kan forslaget således alligevel behandles mod mindretallets protest. Det vil dog efter omstændighederne med rette kunne anføres, at fremgangsmåden er omgåelse af den mindretalsbeskyttelse, der ligger i kravet om, at fravigelse af regler i forretningsordenen i en konkret sag kræver enstemmighed. Dette skyldes navnlig, at det formentlig kun vanskeligt uden henvisning til den konkrete sag, der begrunder ændringen af forretningsordenen, og som må forudsættes at være hastende, med rette vil kunne anføres, at ændringen af forretningsordenen ikke kan udsættes.

Hvis et forslag om ændring af forretningsordenen sættes på den inden for den i § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse angivne frist udsendte dagsorden, vil forslaget om ændring af forretningsordenen kunne behandles og vedtages på mødet af et flertal uanset et mindretals protester. Herefter vil den således ændrede forretningsorden kunne danne grundlag for behandlingen af en konkret sag på dagsordenen for det samme møde. I et sådant tilfælde vil det efter omstændighederne være vanskeligere at godtgøre, at baggrunden for ændringen af forretningsordenen var den konkrete sags behandling og dermed en omgåelse af mindretallets rettigheder i en konkret sag.

Et krav om to behandlinger af ændringer af kommunalbestyrelsens forretningsorden vil således efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse varetage hensynet til mindretallets beskyttelse i tilfælde, hvor et flertal måtte ønske at ændre processuelle regler om sagernes behandling af hensyn til en konkret sag. Et sådant krav vil også kunne modvirke, at der opstår spørgsmål om, hvorvidt noget sådant rent faktisk har været flertallets hensigt med at ændre forretningsordenen.

De hensyn, der er omtalt hos Harder, jf. citatet ovenfor, dvs. hensynet til et enkelt medlem eller et mindretal i kommunalbestyrelsen, taler dermed efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse med vægt for, at forretningsordenen efter sit indhold og formål er et dokument, der, som det fremgår af Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning, kun kan ændres ved to behandlinger i kommunalbestyrelsesmøder.

Konklusion

Henset til, at formålet med reglerne i kommunalbestyrelsens forretningsorden netop er at regulere beslutningsprocesserne i kommunalbestyrelsen, herunder at beskytte mindretallets rettigheder i den forbindelse, er Indenrigs- og Sundhedsministeriet på baggrund af det ovenfor anførte mest tilbøjeligt til at mene, at bestemmelsen i § 16, stk. 2, i bilaget til vejledningen om normalforretningsorden er udtryk for en retsgrundsætning, og at en ændring af normalforretningsordenen dermed først får gyldighed, når den er vedtaget af kommunalbestyrelsen på to ordinære kommunalbestyrelsesmøder.

⁷ Se om bestemmelsen Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2022, s. 161 ff.