



Stemmeafgivning i kommunalt fællesorgan

FOB nr. 80.151

Ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at kritisere indenrigsministeriets opfattelse, hvorefter en kommunalbestyrelse kan give kommunens repræsentanter i I/S Fynsværkets repræsentantskab bindende direktiver med hensyn til stemmeafgivningen i en konkret sag. Henstillet til indenrigsministeriets overvejelse - såfremt spørgsmålet ikke forholdsvis hurtigt afklares under en retssag - om det ikke måtte være rigtigst ved en kommende ændring af den kommunale styrelseslov at søge tilvejebragt en klar lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet.

(J. nr. 1979-1386-42).

A, der var rådmand i Odense kommunes magistrat klagede over indenrigsministeriets stillingtagen i skrivelse af 15. november 1979 til spørgsmålet om kommunalbestyrelsens adgang til at give kommunens repræsentanter i I/S Fynsværkets repræsentantskab bindende direktiver med hensyn til stemmeafgivningen i en konkret sag.

Den 29. oktober 1980 skrev jeg således til A:

»I skrivelser af 26. november 1979 og 16. januar 1980 klagede De, der er rådmand i Odense kommunes magistrat, over, at indenrigsministeriet i skrivelse af 15. november 1979 meddelte Odense byråd, at ministeriet var af den opfattelse, at byrådet kunne træffe bestemmelse om, hvorledes byrådets repræsentanter i I/S Fynsværket skulle udøve deres stemmeret i Fynsværkets repræsentantskab i en sag vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Fynsværket skulle udmeldes af Dansk Arbejdsgiverforening.

...

Det fremgår af de foreliggende oplysninger, at Odense kommune er interesseret i I/S Fynsværket, der er et elforsyningsselskab. De øvrige interessenter er 3 kommunale elværker (Fåborg, Nyborg og Middelfart kommuner) og 5 private elforsyningsselskaber. Fynsværkets repræsentantskab består af 47 medlemmer, hvoraf Odense kommune råder over 18, mens de kommunale elværker råder over 5, og de private elforsyningsselskaber råder over 24.

I skrivelse af 17. april 1979 til tilsynsrådet for Fyns amt - i ... (en) anden sag - meddelte indenrigsministeriet bl. a., at ministeriet var af den opfattelse, at det tilkommer byrådet - i den pågældende sag Nyborg byråd - ved almindelig flertalsbeslutning at bestemme, hvorledes byrådet ønsker kommunens interesser i Fynsværkets repræsentantskab varetaget. Sagen angik Fynsværkets indkøb af kul i Den sydafrikanske Republik.

På Odense byråds møde den 25. april 1979 stillede byrådsgruppe A forslag om, at byrådet sendte et forslag til Fynsværkets repræsentantskabsmøde i november 1979 om, at Fynsværket skulle udmeldes af Dansk Arbejdsgiverforening snarest muligt (byrådsdagsordenen for den 25. april 1979, punkt 36).

I et notat af 24. april 1979 om forslaget, der er udarbejdet af byrådssekretariatet, er bl. a. anført følgende om baggrunden for forslaget:

»...

II. I byrådsmødet den 28/1 1974 (pkt. 12) forelå fra gruppe A følgende ændringsforslag til § 3 i Fynsværkets vedtægter:

»Fynsværket kan ikke være medlem af en organisation, som direkte eller indirekte kan påføre værket standsning eller begrænsning af driften.«

Dette ændringsforslag blev vedtaget med 15 stemmer mod 13.

Under en forhandling mellem borgmesteren og Fynsværkets formand blev ændringsforslaget imidlertid frafaldet for ikke at blokere hele vedtægtsforslaget, men således at formanden for repræsentantskabsmødet skulle erklære, at bestyrelsen ville overveje organisationsforholdet.

III. *Angående beslutningsproceduren ifølge Fynsværkets vedtægter.*

a. Forslaget i 1974 var stillet som ændringsforslag til vedtægterne, og ifølge disses § 4, stk. 9 og 10 (reglerne er gengivet nedenfor), kræves der 2 behandlinger i repræsentantskabet - med mellemliggende behandling i interessenternes kompetente forsamlinger - og en vedtagelse med *2/3 flertal* af de mødte repræsentanter.

Repræsentanterne er ved stemmeafgivelsen i et sådant spørgsmål bundet af deres kompetente forsamlingers afgørelse.

b. Det nu foreliggende forslag er ikke stillet som ændringsforslag til vedtægterne, og spørgsmålet kan derfor afgøres ved *simpelt stemmeflertal* af de mødte repræsentanter.

For så vidt angår vedtægtsændringer og andre spørgsmål, der kun kan afgøres af repræsentantskabet, siges det udtrykkeligt i § 4, stk. 10, at *repræsentanterne* i disse spørgsmål er *bundet af deres kompetente forsamlingers afgørelse*.

Organisationsforhold er ikke nævnt blandt disse særlige spørgsmål, men såfremt et forslag af anden karakter har været behandlet i en kommunalbestyrelse, må det formentlig også binde alle de kommunale repræsentanter, i alt fald hvis kommunalbestyrelsen udtrykkelig vedtager dette (jfr. Preben Espersen: »De kommunale beslutninger« II, s. 101).

Ved skrivelse af 17. april 1979 har indenrigsministeriet i en sag vedrørende Fynsværket, behandlet i Nyborg byråd, truffet afgørelse i overensstemmelse med foranstående.

...«

På byrådsmødet den 25. april 1979 blev det vedtaget (med 14 stemmer mod 8) at anmode magistratens 5. afdeling om en udtalelse.

I skrivelse af 3. maj 1979 til tilsynsrådet for Fyns amt anmodede Odense magistrat om tilsynsrådets bemærkninger til notatets afsnit III. Magistraten oplyste, at der i forbindelse med behandlingen af sagen var rejst spørgsmål om, hvorvidt de enkelte repræsentantskabsmedlemmer ved forslagets behandling i Fynsværkets repræsentantskab i et sådant spørgsmål ville være bundet af den stilling, deres kompetente forsamlinger havde taget hertil.

Med skrivelse af 14. juni 1979 forelagde tilsynsrådet sagen for indenrigsministeriet, idet tilsynsrådet - i modsætning til indenrigsministeriets standpunkt i ministeriets skrivelse af 17. april 1979 til Nyborg byråd i den nævnte anden

sag - fandt, at spørgsmålet måtte besvares benægtende. Tilsynsrådet anførte bl. a. følgende:

»...

Tilsynsrådet er opmærksom på, at man af bestemmelsen i [grundlovens § 56](#) alene kan slutte, at *vælgerne* ikke kan forpligte et *folketingsmedlem* til at handle på en bestemt måde, men tilsynsrådet anser det for lidet stemmende med princippet i denne grundlovsbestemmelse, at det ved en simpel flertalsbeslutning i kommunalbestyrelsen skal kunne bestemmes, hvorledes den kommunen tilhørende stemmeret skal udøves i repræsentantskabet, idet et sådant standpunkt vil kunne bringe et kommunalbestyrelsesmedlem i den konfliktsituation, at han i fællesorganet skal stemme imod sin overbevisning.

Standpunktet må dernæst anses for mindre vel foreneligt med bestemmelsen i § 25, stk. 1, i loven om kommunernes styrelse, hvis formål må antages at være at sikre de i styrelseslovens § 24, stk. 3, omhandlede grupper en forholdsmæssig repræsentation i det organ, hvori kommunalbestyrelsen skal repræsenteres ved 2 eller flere medlemmer.

Hertil kommer, at der, så vidt ses, ikke haves sanktioner imod det kommunalbestyrelsesmedlem, der afgiver sin stemme i fællesskabsorganet i strid med kommunalbestyrelsens pålæg.

Man er opmærksom på, at Preben Espersen: De kommunale beslutninger, 2. del, 1973, side 100, er tilbøjelig til at antage, at det enkelte medlem ved afstemninger i fællesskabsorganet er bundet af vedtagelser vedrørende fællesskabsanliggender, som den kommunalbestyrelse, hvortil han hører, måtte have truffet, men tilsynsrådet kan ikke tiltræde forfatterens udgangspunkt, som er, at de medlemmer af kommunalbestyrelsen, der er udpeget som medlemmer af fællesskabsorganet, *optræder i konkurrence med interesserepræsentanter for de øvrige deltagende kommuner*. Formodningen synes snarere at måtte være for, at den stilling, de forskellige kommuners repræsentanter indtager i fællesskabsorganet, vil afhænge af deres politiske tilhørsforhold.

...«

I skrivelse af 30. juli 1979 til tilsynsrådet meddelte indenrigsministeriet følgende:

»...

Spørgsmålet om, i hvilken udstrækning kommunalbestyrelsesmedlemmer er bundet af kommunalbestyrelsens beslutning ved udførelsen af hverv som medlem af udvalg, kommissioner, bestyrelser o. lign., hvortil de er valgt af kommunalbestyrelsen, må efter indenrigsministeriets opfattelse besvares ud fra en vurdering af den konkrete situation.

Man er enig med tilsynsrådet i, at udgangspunktet for besvarelsen af spørgsmålet må være, at det ved styrelseslovens § 25, stk. 1, om forholdstalsvalg i disse situationer er tilsigtet at give mindretalsgrupper i kommunalbestyrelsen mulighed for at øve indflydelse på de beslutninger, der træffes i de pågældende udvalg, kommissioner, bestyrelser o. lign.

Heroverfor står imidlertid et almindeligt, gældende princip om, at det må være kommunalbestyrelsens flertal, der træffer bestemmelse om, hvorledes der skal disponeres over kommunens aktiver.

Efter indenrigsministeriets praksis i forbindelse med godkendelse af vedtægter for kommunale fællesskaber bl. a. vedrørende elforsyning stilles der krav om, at en række væsentlige spørgsmål gøres til genstand for 2 behandlinger i fællesskabets repræsentantskab med mindst 2 måneders mellemrum, såle-

des at de enkelte repræsentantskabsmedlemmer før 2. behandling kan forelægge spørgsmålet i vedkommende interessents kompetente forsamling, altså for kommunernes vedkommende kommunalbestyrelsen. Det antages, at kommunernes repræsentanter med hensyn til disse spørgsmål er bundet ved kommunalbestyrelsens afgørelse.

En lignende bestemmelse er indeholdt i vedtægterne for I/S Fynsværket.

Under hensyn hertil og til, at der i den foreliggende situation er tale om et spørgsmål, som vil kunne få vidtrækkende konsekvenser både af økonomisk og forsyningsmæssig karakter for I/S Fynsværket og dermed for Odense kommune, er det indenrigsministeriets opfattelse, at Odense byråd i den foreliggende situation ved en flertalsbeslutning må kunne bestemme, hvorledes de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers stemmeret skal udøves også for den eller de repræsentanters vedkommende, som er udpeget af et mindretal i byrådet. Ministeriet har herved tillige lagt vægt på, at I/S Fynsværket må karakteriseres som et egentligt kommunalt fællesskab.

Mindretalsrepræsentanter i et udvalg, kommission, bestyrelse og lignende må i disse situationer henvises til at gøre deres indflydelse gældende under forhandlingerne om spørgsmålet i den pågældendes egen kommunalbestyrelse, ligesom de ikke kan være afskåret fra under forhandlingerne i selve udvalget, kommissionen eller bestyrelsen at tilkendegive deres personlige stilling til sagen.«

I skrivelse af 4. september 1979 til Odense magistrat redegjorde tilsynsrådet for rådets opfattelse, og for den opfattelse, som indenrigsministeriet havde givet udtryk for i skrivelserne af 30. juli 1979.

Tilsynsrådet meddelte, at tilsynsrådet på møde den 30. august 1979 havde vedtaget at fastholde rådets standpunkt. Tilsynsrådet meddelte videre følgende om baggrunden for rådets standpunkt:

»...

Tilsynsrådet har herved gået ud fra, at der med stiftelsen af I/S Fynsværket er skabt et selvstændigt fællesskabsorgan, og at formodningen - til sikring af dets funktionsdygtighed - må være for, at dette organ inden for rammerne af vedtægten, herunder kommunalbestyrelsesbeslutningen i medfør af vedtægten, er i stand til at bestyre fællesskabets anliggender.

Tilsynsrådet må herefter anse de enkelte repræsentanter for ubundne i hvert fald *uden for* de tilfælde, hvor fællesskabsvedtægten indeholder udtrykkelig bestemmelse om, at repræsentanterne ved stemmeafgivelsen kan bindes af deres kompetente forsamlingers afgørelse.

Uanset det af indenrigsministeriet anførte om, at spørgsmålet om et fortsat medlemskab af Dansk Arbejdsgiverforening vil kunne få vidtrækkende konsekvenser både af økonomisk og forsyningsmæssig karakter for I/S Fynsværket og dermed for Odense kommune, er tilsynsrådet således tilbøjeligt til at slutte modsætningsvis fra de indledningsvis citerede bestemmelser i vedtægterne for I/S Fynsværket, (jfr. nedenfor), hvorefter en række væsentlige spørgsmål, hvorunder udtrykkeligt er nævnt Fynsværkets medlemskab af Elsam, skal gøres til genstand for 2 behandlinger i fællesskabets repræsentantskab med mindst én måneds mellemrum, således at de enkelte repræsentantskabsmedlemmer før 2. behandling kan forelægge spørgsmålet i vedkommende interessents kompetente forsamling, og hvorefter kommunernes repræsentanter med hensyn til disse spørgsmål er bundet ved vedkommende kommunalbestyrelses afgørelse.

Særligt for så vidt indenrigsministeriet har gjort gældende, at mindretalsrepræsentanter i et udvalg, kommission, bestyrelse og lignende i disse situationer må henvises til at gøre deres indflydelse gældende under forhandlingerne om spørgsmålet i de pågældendes egen kommunalbestyrelse, og at de ikke kan være afskåret fra under forhandlingerne i selve udvalget, kommissionen eller bestyrelsen at tilkendegive deres personlige stilling til sagen, bemærkes, at tilsynsrådet må holde for, at en adgang til at fremføre egen opfattelse ikke er af stor værdi, hvis samtlige medlemmer i fællesskabsorganet møder med bundne mandater.

Tilsynsrådet har endvidere hæftet sig ved, at indenrigsministeriet ikke har bestridt, at der ikke rådes over sanktionsmidler over for kommunale repræsentanter, der stemmer på anden måde, end det er blevet dem pålagt, en omstændighed, som vel ikke i sig selv kan være afgørende for besvarelsen af det af magistratsafdelingen stillede spørgsmål, men dog skønnes at være af ikke uvæsentlig betydning.

Endelig ses der ikke at eksistere sanktionsmuligheder over for uvillige medlemmer, der undlader at møde frem, fordi de af deres respektive kommunalbestyrelser er blevet pålagt at stemme på anden måde, end de selv ville have stemt.

...«

Med skrivelse af 25. september 1979 forelagde Odense byråd sagen for indenrigsministeriet.

Den 24. oktober 1979 tiltrådte byrådet forslaget fra byrådsgruppe A om, at byrådet over for Fynsværkets repræsentantskab fremsatte forslag om at udmelde Fynsværket af Dansk Arbejdsgiverforening.

Byrådet tiltrådte endvidere et forslag fra et byrådsmedlem om, at byrådet skulle pålægge sine repræsentanter i Fynsværkets repræsentantskab at stemme for udmeldelse af Dansk Arbejdsgiverforening på Fynsværkets kommende repræsentantskabsmøde.

Begge forslag blev vedtaget med 15 stemmer (gruppe A, K og F) imod 10 (gruppe C, V, B og Z).

I skrivelse af 6. november 1979 til Fynsværket anmodede Odense byråd om, at forslaget om Fynsværkets udmeldelse af Dansk Arbejdsgiverforening måtte blive optaget på dagsordenen for det kommende repræsentantskabsmøde den 27. november 1979. Byrådet underrettede samtidig de byrådsmedlemmer, der var valgt til medlem af repræsentantskabet herom, og bemærkede, at indenrigsministeriet endnu ikke havde besvaret byrådets skrivelse af 25. september 1979.

I skrivelse af 15. november 1979 til Odense byråd meddelte indenrigsministeriet bl. a. følgende:

»...

Bestemmelsen i vedtægternes § 4, stk. 9 og 10, hvorefter en række vigtigere beslutninger kræver en særlig behandling i repræsentantskabet, og hvorefter de enkelte kommuners repræsentanter med hensyn til stemmeafgivningen som nævnt er bundet ved vedkommende kommunalbestyrelses beslutning, er udtryk for, at der i forbindelse med etableringen af det kommunale fællesskab bl. a. er sikret den enkelte kommune en rimelig indflydelse i fællesskabet.

Herved er der af hensyn til det almindelige kommunalretlige princip om, at vedkommende kommunalbestyrelses flertal har den afgørende indflydelse på

kommunens forhold udadtil, sket en begrænsning af fællesskabsorganets kompetence til fordel for bl. a. de enkelte deltagende kommuner.

I det foreliggende tilfælde er der som nævnt tale om et spørgsmål, der kan få vidtrækkende konsekvenser både af økonomisk og forsyningsmæssig karakter for Odense kommune. Efter indenrigsministeriets opfattelse må den af tilsynsrådet fremhævede formodning om fællesskabsorganets kompetence i et sådant tilfælde vige for de hensyn, der har givet sig udtryk i bestemmelserne i I/S Fynsværkets vedtægter § 4, stk. 9 og 10. Det er efter indenrigsministeriets opfattelse ikke antageligt, at byrådet i et så vigtigt spørgsmål udsættes for, at den stemmevægt, som ved fællesskabets stiftelse er tillagt det, udnyttes i strid med byrådets flertals opfattelse, alene fordi bestemmelserne i § 4, stk. 9 og 10, i fællesskabets vedtægter ikke omfatter den foreliggende situation.

Tilsynsrådet har endvidere givet udtryk for, at der ikke haves nogen sanktionsmulighed over for de medlemmer af en kommunalbestyrelse, der stemmer på en anden måde, end det er blevet dem pålagt, eller som undlader at møde frem, fordi de af deres respektive kommunalbestyrelser er blevet pålagt at stemme på en anden måde, end de selv ville have stemt. Hertil skal man bemærke, at den omstændighed, at retsregler anses for vanskelige at retshåndhæve, ikke betager dem deres karakter af gældende ret.

Indenrigsministeriet finder således efter fornyet overvejelse af spørgsmålet ikke grundlag for at ændre den opfattelse, som ministeriet tilkendegav i skrivelse af 30. juli 1979 til tilsynsrådet, og hvorefter Odense byråd i den foreliggende situation med bindende virkning kan træffe bestemmelse om, hvorledes dets repræsentanter i I/S Fynsværket skal udøve deres stemmeret.

...«

Med skrivelse af 20. november 1979 sendte byrådssekretariatet en kopi af indenrigsministeriets skrivelse af 15. november 1979 til byrådets repræsentanter i Fynsværkets repræsentantskab.

I skrivelser af 22. november 1979 til byrådets repræsentanter i Fynsværkets repræsentantskab (og disses suppleanter) meddelte borgmesteren i Odense, at han forventede, at byrådets repræsentanter loyalt ville følge byrådets vedtagelser ved afstemningen i repræsentantskabet vedrørende forslaget om udmeldelse af Dansk Arbejdsgiverforening.

Det er oplyst over for mig, at forslaget ikke kom til realitetsdrøftelse på repræsentantskabsmødet den 27. november 1979, men er blevet sat i bero på afgivelsen af min udtalelse i anledning af Deres klage.

I Deres klage af 26. november 1979 til mig oplyste De, at De og Deres gruppe finder det i strid med Deres demokratiske rettigheder, at et flertal i byrådet skulle kunne binde Deres standpunkt i Fynsværkets repræsentantskab. De henviste til den foreliggende brevveksling.

Med skrivelse af 16. januar 1980 til mig sendte De et notat af december 1979, der belyste Deres standpunkt.

I notatet er anført følgende:

»Udgangspunktet må være det almindeligt anerkendte og gældende princip, at medlemmer af kommunale råd - på samme måde som folketingets medlemmer - ikke er bundet af nogen forskrift fra deres vælgere eller parti, men står frit med hensyn til, hvilken stilling de vil indtage ved afstemninger i rådet.

Den frihed, der gælder for det enkelte medlem af et kommunalt råd, har han også i sin egenskab som medlem af udvalg, kommissioner og lignende.

Som en konsekvens af dette kan nævnes et tilfælde, hvor en gruppe, der rådede over et flertal i byrådet, havde indvalgt to medlemmer i et udvalg, men hvor det ene medlem ikke ønskede at følge gruppens henstilling om at vælge det andet som formand for udvalget. Her kunne byrådet ikke ved en flertalsbeslutning fratage det pågældende medlem hans plads i udvalget.

(A) er af Odense byråd indvalgt i Fynsværkets repræsentantskab efter den sædvanlige d'Hondtske metode.

Interessenterne i Fynsværket er dels kommuner, dels private elforsyningselskaber.

Fynsværkets vedtægter, der er vedtaget af disse interessenter, har helt klart defineret de afgørelser, hvor repræsentanterne er bundet af deres kompetente forsamlingers afgørelse. Der henvises til vedtægternes § 4, litra 9 og litra 10, 3. og 4. afsnit.

Det drejer sig om afgørelser, der på afgørende vis kan ændre Fynsværkets status.

Ved alle andre afgørelser, der afgøres ved simpel stemmeflerhed, jfr. § 4, litra 10, 2. afsnit, er repræsentanterne frit stillet.

Ved repræsentanternes valg af Fynsværkets bestyrelse, er det endvidere i § 5, litra 1, bestemt, at repræsentanterne kan opdele sig i grupper og foretage valget efter den d'Hondtske metode.

De kommunale interessenter - herunder Odense kommune - har således ved deres vedtagelse af vedtægterne accepteret, at repræsentanterne ved alle andre afgørelser end de i § 4, litra 9 a-e samt 9 g anførte må være frit stillede ved deres stemmeafgivning.

Såfremt man nu tænkte sig, at alle kommunale interessenter ved flertalsbeslutninger ville binde deres valgte repræsentanter, ville dette for det første være i strid med anerkendte principper, jfr. indledningen, men det ville også i realiteten betyde en ændring af Fynsværkets vedtægter, der netop gennem sin valg måde til repræsentantskabet og bestyrelse bygger på, at samtlige forbrugeres synspunkter skal have mulighed for at kunne gøre sig gældende.

Hertil kommer, at det foreliggende konkrete spørgsmål, nemlig om Fynsværket skal være medlem af Arbejdsgiverforeningen eller ikke - er et administrativt spørgsmål, som bestyrelsen imidlertid har lagt frem til repræsentantskabets afgørelse, formentlig ud fra den betragtning, at det i realiteten er et rent politisk spørgsmål.

Når dette er tilfældet, er der så meget desto mere grund til at værne om repræsentanternes frie og uafhængige afstemningsret.

Hertil kommer endeligt, at en afgørelse af dette spørgsmål i repræsentantskabet ikke ville kunne kræves omstødt af Odense kommune under henvisning til, at nogle af dens repræsentanter måtte have stemt imod et byrådsflertal.«

Til brug for afgivelsen af den udtalelse, jeg anmodede tilsynsrådet for Fyns amt om, indhentede tilsynsrådet en udtalelse af 18. januar 1980 fra Fynsværket. I skrivelsen redegjorde selskabet bl. a. for rækkevidden af bestemmelserne i § 4, stk. 9 og 10, i vedtægterne for Fynsværket og bemærkede i forbindelse hermed følgende:

»...

Af vedtægterne fremgår det således klart, at hverken Fynsværkets medlemskab af Dansk Arbejdsgiverforening eller spørgsmålet om indkøb af kul i Den

sydafrikanske Republik anses for at være »vidtrækkende i økonomisk og forsyningsmæssig henseende« for den enkelte interessent.

Direkte forespurgt mener Fynsværkets ledelse heller ikke, at medlemskabet af Dansk Arbejdsgiverforening har *vidtrækkende* betydning, hverken i økonomisk eller forsyningsmæssig henseende.

Vi betragter medlemskabet af Dansk Arbejdsgiverforening som en ren praktisk foranstaltning, der medvirker til sammen med fagforeningerne at udarbejde de hovedoverenskomster, hvorefter der samarbejdes, og som er behjælpelige med at løse de lokale problemer, der har tilbøjelighed til at gå i hårdknude, og dermed være med til at true forsyningssikkerheden.

Strejke og lock-out på grund af medlemskabet af Dansk Arbejdsgiverforening kan kun blive aktuelt i forbindelse med indgåelse af de p.t. 2-årige hovedoverenskomster, og man må i så fald nok forvente et omgående lovindgreb, hvis de danske elværker strejke- eller lock-outtrammes.

Med hensyn til de forsyningsmæssige og økonomiske konsekvenser ved at ophøre med kulindkøb i Den sydafrikanske Republik, er det vor vurdering, at disse konsekvenser ikke kan sammenlignes med medlemskabet af Dansk Arbejdsgiverforening.

Alene det, at Elsam som en af verdens største kulimportører afskæres fra at handle med verdens absolut største kuleeksportør, vil begrænse mulighederne for overhovedet at få kul nok, og samtidig må det forventes, at dette vil betyde indkøb af betydeligt dyrere kul med temmelig store økonomiske konsekvenser til følge.

Skulle vi umiddelbart sammenligne de økonomiske og forsyningsmæssige konsekvenser ved at fortsætte/ophøre med kulindkøb i Den sydafrikanske Republik med konsekvenserne i forbindelse med udmeldelse/fortsatte medlemskab af Dansk Arbejdsgiverforening i relation til, om de enkelte repræsentantskabsmedlemmer skulle stemme frit eller med bundet mandat fra deres respektive kompetente forsamlinger, ville vor indstilling være, at såfremt man ikke skulle stemme med bundet mandat i spørgsmålet om fortsættelse/ophør med kulindkøb i Den sydafrikanske Republik, så vil der være endnu mindre grund til at gøre det i spørgsmålet om medlemskab af Dansk Arbejdsgiverforening.

En beslutning om, at Fynsværket udtræder/forbliver som medlem af Elsam, vil absolut have vidtrækkende økonomiske og forsyningsmæssige konsekvenser, hvorfor dette, som det også fremgår af Fynsværkets vedtægter, skal gøres til genstand for 2 behandlinger, hvor afstemning ved 2. behandling finder sted med bundet mandat.

...«

I skrivelsen af 6. februar 1980 til Odense byråd rejste rådmanden for Odense magistrats 5. afdeling (der ligeledes er valgt af byrådet som medlem af Fynsværkets repræsentantskab) spørgsmålet om, hvorvidt en rådmand, der som medlem af magistraten ifølge styrelsesvedtægten for Odense kommune § 13 bl. a. skal udføre byrådets beslutninger, kan bindes i højere grad ved afstemninger i Fynsværkets repræsentantskab end de øvrige af byrådet valgte repræsentanter, herunder om rådmanden for magistratens 5. afdeling, hvorunder el- og varmforsyning hører, skulle indtage en særstilling.

I skrivelsen af 15. februar 1980 til tilsynsrådet anførte Odense byråd bl. a., at byrådets flertal var af den opfattelse, at Fynsværkets medlemskab af Dansk Arbejdsgiverforening var et spørgsmål, som ville kunne få vidtrækkende konsekvenser både af økonomisk og forsyningsmæssig karakter for Fynsværket

og dermed for Odense kommune, nemlig for så vidt som dette medlemskab kunne have afgørende indflydelse på arbejdsforholdene og dermed på værket's drift.

Byrådet anførte videre, at byrådet ikke fandt det muligt at vurdere forholdet mellem disse konsekvenser og konsekvenserne af en beslutning om, at Fynsværket ophørte/fortsatte med at indkøbe kul fra Den sydafrikanske Republik, eller en beslutning om, at Fynsværket udtrådte/forblev som medlem af det jysk-fynske elsamarbejde, ELSAM.

Endelig oplyste byrådet, at byrådet ikke havde nogen bemærkninger til bl.a. Fynsværkets skrivelse af 18. januar 1980.

I skrivelsen af 28. marts 1980 til indenrigsministeriet anførte tilsynsrådet bl. a. følgende:

»...

1. Medens indenrigsministeriet i skrivelse ... af 17. april 1979 ..., der havde klaget over, at borgmesteren i Nyborg havde nægtet at lade et af ham stillet forslag, der vedrørte I/S Fynsværkets indkøb af kul fra Den sydafrikanske Republik, komme til afstemning, uden forbehold af nogen art har udtalt, at det tilkommer byrådet ved almindelig flertalsbeslutning at bestemme, hvorledes byrådet ønsker kommunens interesser i Fynsværkets repræsentantskab varetaget, synes ministeriet i sine skrivelser af 30. juli og 15. november 1979 at have lagt afgørende vægt på, at spørgsmålet om Fynsværkets fortsatte medlemskab af Dansk Arbejdsgiverforening er et spørgsmål, som vil kunne få vidtrækkende konsekvenser både af økonomisk og forsyningsmæssig karakter for I/S Fynsværket og dermed for Odense kommune.

Tilsynsrådet har i skrivelse af 21. december 1979 bedt Odense byråd om en udtalelse til belysning af den af indenrigsministeriet anlagte konsekvensbetragtning. Tilsynsrådet har herunder bedt oplyst, om konsekvenserne af I/S Fynsværkets udmeldelse/fortsatte medlemskab af Dansk Arbejdsgiverforening tør antages at være mere eller mindre vidtrækkende i økonomisk og forsyningsmæssig henseende end en beslutning om, at I/S Fynsværket ophører/fortsætter med at indkøbe kul fra Den sydafrikanske Republik, eller en beslutning om, at I/S Fynsværket udtræder/forbliver som medlem af Det jysk-fynske elsamarbejde, ELSAM. Tilsynsrådet udbad sig samtidig en tilsvarende udtalelse fra direktionen for I/S Fynsværket.

Odense byråd har i skrivelse af 15. februar 1980 ... bekræftet, at byrådets flertal er af den opfattelse, at I/S Fynsværkets medlemskab af Dansk Arbejdsgiverforening er et spørgsmål, som vil kunne få de af ministeriet nævnte konsekvenser, nemlig for så vidt som dette medlemskab kan have afgørende indflydelse på arbejdsforholdene og dermed på værket's drift.

Odense byråd har derimod ikke fundet det muligt at vurdere forholdet mellem disse konsekvenser og konsekvenserne af de andre nævnte beslutninger.

Direktionen for I/S Fynsværket har svaret i skrivelse af 18. januar 1980 ..., hvortil henvises.

Odense byråd har ikke haft bemærkninger til denne skrivelse.

2. I sin bog »Nævn og råd«, 1958, opstiller Bent Christensen, side 211, en almindelig regel om, at folkerepræsentanter, af forfatteren defineret som repræsentanter valgt af folketing og kommunalbestyrelser, skal handle efter deres overbevisning.

3. Da de af Odense byråd foretagne valg af medlemmer til at indtræde i I/S Fynsværkets repræsentantskab har virkning for byrådets funktionsperiode, jfr.

§ 17, stk. 3, 2. pkt., i loven om kommunernes styrelse, anser tilsynsrådet det for utvivlsomt, at en ikke-overholdelse af et bundet mandat ikke vil røkke ved de pågældendes medlemskab, jfr. herved Kurt Nielsen i Ugeskrift for Retsvæsen, 1973, afdeling B, side 332, og ikke vil bevirke, at den beslutning, repræsentantskabet træffer, bliver ugyldig.

...

4. Særlig med hensyn til det af rådmand (B) i skrivelse af 6. februar 1980 ... rejste spørgsmål skal man bemærke, at det forekommer tilsynsrådet klart, at den rådmand, der forestår Odense magistrats 5. afdeling, i relation til det af Odense byråd den 24. oktober 1979 meddelte pålæg ikke har en anden retsstilling end klageren i nærværende sag, der forestår Odense magistrats 2. afdeling, eller de øvrige af byrådet valgte medlemmer af I/S Fynsværkets repræsentantskab.

...«

I udtalelsen af 8. juli 1980 til mig anførte indenrigsministeriet bl. a. følgende:

»...

Rådmand (A) gør gældende, at han af Odense byråd ved forholdstalsvalg (den d'Hondtske metode) er indvalgt i I/S Fynsværkets repræsentantskab, og tilsynsrådet anfører i denne forbindelse, at de af byrådet valgte repræsentanter er valgt for byrådets funktionsperiode, jfr. § 17, stk. 3, 2. pkt., i den kommunale styrelseslov, og at rådet anser det for tvivlsomt, at en ikke-overholdelse af et bundet mandat ikke vil kunne få indflydelse på et medlems repræsentantskabshverv.

Indenrigsministeriet er enig heri, idet bemærkes, at den omstændighed, at en kommunalbestyrelse således ikke har nogen sanktionsmulighed over for et medlem, der afgiver sin stemme i et repræsentantskab, hvori det er indvalgt, i strid med kommunalbestyrelsens vedtagelse også gør sig gældende i en situation, hvor interessentskabets vedtægter foreskriver, at medlemmet er bundet af den kompetente forsamlings - her byrådets - afgørelse, jfr. I/S Fynsværkets vedtægter § 4, punkt 10, stk. 3 og 4.

Rådmand (A) gør endvidere gældende, at såfremt alle kommunale interessenter ved flertalsbeslutning ville binde deres valgte repræsentanter til at stemme i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutning, ville der i realiteten være tale om en ændring af I/S Fynsværkets vedtægter, der gennem sin valg måde til repræsentantskabet og bestyrelsen bygger på, at samtlige forbrugeres synspunkter skal have mulighed for at gøre sig gældende.

Hertil bemærkes, at det er rigtigt, at vedtægterne for I/S Fynsværket for så vidt angår valg til repræsentantskabet sikrer alle interessenter indflydelse derved, at hver interessent mindst får 1 repræsentant og iøvrigt repræsenteres i forhold til udnyttelsen af fællesskabet. Baggrunden for repræsentantskabets sammensætning er netop at sikre de enkelte interessenter - herunder kommunerne - en passende indflydelse på fællesskabets forhold, en indflydelse, der imidlertid ville kunne gøres illusorisk, såfremt der ikke i vigtigere anliggender var mulighed for, at en kommunalbestyrelse kunne give sine medlemmer direktiv om, hvorledes de skal stemme.

Man henleder iøvrigt opmærksomheden på, at bestemmelsen i vedtægternes § 4, stk. 9, tillægger repræsentantskabet en meget vidtgående kompetence vis à vis de enkelte interessenter, selv med de begrænsninger heri, der er indeholdt i stk. 10 om kvalificeret majoritet og 2 behandlinger m.v. Efter indenrigsministeriets opfattelse måtte karakteren af de fleste af de i stk. 9 angivne beslutninger som udgangspunkt tilsige, at der blev tillagt de enkelte interes-

senter - for de kommunale interessenters vedkommende: de pågældende kommunalbestyrelses flertal - adgang til at nedlægge veto imod de pågældende beslutninger. Den omstændighed, at man - af hensyn til fællesskabets funktionsdygtighed - har afstået fra en sådan veto, men søgt at tilgodese de enkelte interessenters interesser gennem bestemmelserne om kvalificeret majoritet og 2 behandlinger, incl. det dertil hørende bundne mandat, kan således efter indenrigsministeriets opfattelse ikke anføres som argument imod, at et af interessenternes kompetente organ også i andre tilfælde, hvor der er tale om vigtige beslutninger, skulle være afskåret fra at give sine medlemmer af repræsentantskabet »bundet mandat«.

Det er indenrigsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om retsforholdet mellem en kommunalbestyrelse og de af denne udpegede medlemmer af et fællesskabs bestyrelse først og fremmest reguleres af den kommunale styrelseslovgivning. Man finder det i bedste fald tvivlsomt, om der overhovedet kan gøres fravigelse herfra i de regler, der aftales som gældende for fællesskabet, og man skal i denne forbindelse tilføje, at lige så lidt som vedtægten for I/S Fynsværket - og efter indenrigsministeriets opfattelse med rette - indeholder forskrifter med hensyn til fremgangsmåden m.v. ved interessenternes udpegelse af medlemmerne af repræsentantskabet, lige så lidt er der grundlag for at formode, at der med bestemmelsen i § 4, stk. 10, om det bundne mandat er tilsigtet nogen regelfastsættelse vedrørende forholdet mellem interessenternes kompetente organer og de af disse udpegede repræsentantskabsmedlemmer i andre end de i § 4, stk. 9, omhandlede tilfælde.

Når indenrigsministeriet i den af tilsynsrådet omtalte sag fra Nyborg, der vedrørte byrådets stillingtagen til et forslag vedrørende I/S Fynsværkets indkøb af kul fra Sydafrika, tilkendegav, at det tilkommer byrådet ved almindelig flertalsbeslutning at bestemme, hvorledes byrådet ønsker kommunens interesse i I/S Fynsværkets repræsentantskab varetaget, må denne udtalelse således ses på baggrund af den ovenfor nævnte formodning om forholdet mellem byrådet som kompetent organ og de af dette udpegede repræsentanter.

Efter ministeriets opfattelse må det således være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre, om der i det enkelte tilfælde foreligger en interesse af så vidtgående betydning for vedkommende kommune, at kommunalbestyrelsen finder anledning til at træffe beslutning om at binde kommunalbestyrelsens medlemmer til en bestemt stemmeafgivning i et fællesskabsorgan, i hvilket kommunen er repræsenteret.

Indenrigsministeriet mener ikke, at der herved opstår risiko for, at de etablerede fællesskabsorganer ikke kan fungere, idet de enkelte kommunalbestyrelser af hensyn til det ønskelige i at sikre fællesskabets funktionsdygtighed må formodes at ville være tilbageholdende med at pålægge medlemmerne at stemme på en bestemt måde.

For så vidt angår det af rådmand (B) i skrivelse af 6. februar 1980 rejste spørgsmål, kan indenrigsministeriet for sit vedkommende henholde sig til det af tilsynsrådet for Fyns amt i skrivelse af 28. marts 1980 anførte.

...«

Jeg skal herefter udtale følgende:

1. Den foreliggende sag vedrører spørgsmålet om en kommunalbestyrelses adgang til at give kommunens repræsentanter i I/S Fynsværkets repræsentantskab bindende direktiver med hensyn til stemmeafgivningen i

en konkret sag. I/S Fynsværket er ifølge vedtægterne organiseret som et interessentskab, hvori både en række kommuner og private elforsynings-selskaber er interessenter.

Indenrigsministeriet har i skrivelsen af 30. juli 1979 til tilsynsrådet for Fyns amt givet udtryk for, at I/S Fynsværket efter indenrigsministeriets opfattelse må karakteriseres som et egentligt kommunalt fællesskab. Denne opfattelse synes dog ikke at være stemmende med, hvad der almindeligvis antages i den juridiske litteratur, hvor egentlige kommunale fællesskaber kun antages at omfatte organer med ren kommunal deltagelse, jfr. således Preben Espersen: »Beslutning og Samtykke« (1974), s. 174 ff, navnlig s. 222, og samme forfatter i »De kommunale Beslutninger«, bind 2 (1973), s. 103, samt Erik Harder: »Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver og Tilsyn« (1979), s. 359 f (hvorimod interessentskabsdannelser som den foreliggende betegnes som kommunale fællesskaber i kommunallovkommissionens betænkning nr. 420/1966, s. 165 f).

Spørgsmålet om, hvorvidt et interessentskab som I/S Fynsværket bør karakteriseres som et egentligt kommunalt fællesskab eller ej, synes først og fremmest at have betydning for, om godkendelse af interessentskabsdeltagelsen skal ske med hjemmel i den kommunale styrelseslovs § 60 eller på andet grundlag (navnlig styrelseslovens § 57). Jeg finder derimod ikke, at spørgsmålet om, hvorledes I/S Fynsværket retligt bør karakteriseres, kan tillægges afgørende betydning for spørgsmålet om de enkelte kommunalbestyrelses adgang til at give kommunens repræsentanter bindende mandat med hensyn til stemmeafgivningen i en bestemt sag.

2. Hverken den kommunale styrelseslov eller de administrative forskrifter, der er udstedt i henhold til denne lov, indeholder udtrykkelige bestemmelser om en kommunalbestyrelses adgang til at binde kommunalbestyrelsens repræsentanter i et selskabsorgan (i det foreliggende tilfælde Fynsværkets repræsentantskab) ved afstemninger i organet.

Nogen sikker besvarelse af spørgsmålet om en sådan beslutnings lovlighed kan således efter min opfattelse ikke udledes af bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 25, stk. 1, om kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende, jfr. nærmere nedenfor.

Derimod indeholder Fynsværkets vedtægter, der er godkendt af indenrigsministeriet, bl. a. følgende bestemmelser:

§ 4, punkt 9:

»Under repræsentantskabets afgørelse hører endvidere:

- a. Ændring af Fynsværkets vedtægter.
- b. Optagelse af nye interessenter.
- c. Fusion mellem interessenter.
- d. Indgåelse af samarbejde med andre elforetagender, herunder Fynsværkets medlemskab af ELSAM samt ændringer i overenskomsten for ELSAM.
- e. Godkendelse af de maksimale beløb, for hvilke lån kan optages, medens bestyrelsen optager de enkelte lån.
Lån, der optages af ELSAM, og som Fynsværket i kraft af sit medlemskab heraf er garant for, skal dog ikke godkendes af repræsentantskabet.
- f. Fastsættelse af honorarer til bestyrelsen.
- g. Opløsning af Fynsværket.«

§ 4, punkt 10:

»Repræsentantskabet er beslutningsdygtigt, når et flertal af repræsentanterne er til stede. Repræsentantskabets afgørelser i spørgsmål af de i punkt 9 nævnte kategorier er kun gyldige, når de er truffet med tilslutning af mindst 2/3 af de mødte repræsentanter.

Alle andre spørgsmål afgøres ved simpel stemmeflerhed. Ved opgørelse af stemmeresultater ses bort fra blanke stemmer.

Spørgsmål vedrørende punkt 9 a-e samt 9 g skal gøres til genstand for 2 behandlinger i repræsentantskabet med mindst 1 måneds mellemrum, således at repræsentanterne før 2. behandling kan forelægge spørgsmålene i interessenternes kompetente forsamlinger.

Repræsentanterne er med hensyn til stemmeafgivelse i disse spørgsmål bundet af deres kompetente forsamlingers afgørelse.«

§ 4, punkt 12:

»Ændring af Fynsværkets vedtægter (punkt 9 a) skal forelægges indenrigsministeriet til godkendelse. Det samme gælder beslutning om opløsning af Fynsværket (punkt 9 g), såfremt beslutningen ikke er enstemmig. Endvidere må der ikke uden indenrigsministeriets samtykke optages lån (punkt 9 e) eller erhverves, pantsættes eller afhændes fast ejendom.«

§ 5, punkt 1:

»Til at varetage ledelsen af Fynsværkets anliggender vælger repræsentantskabet blandt sine medlemmer en bestyrelse bestående af 9, hvoraf Odenses repræsentanter vælger 4 og de øvrige interessenters repræsentanter 5.

For så vidt Odenses og de øvrige interessenters repræsentanter ved valget af bestyrelsesmedlemmer hver for sig opdeler sig i grupper, bestem-

mes antallet af bestyrelsesmedlemmer, som hver gruppe kan vælge, efter den d'Hondtske metode, idet formand og næstformand besætter hver et mandat i den gruppe, hvortil han hører.

...«

Som det fremgår heraf, indeholder vedtægterne direkte bestemmelse om, at nogle nærmere opregnede (i § 4, pkt. 9 a-e og g) beslutninger skal undergives en særlig behandling, hvorfor de enkelte interessenters (kommuners) repræsentanter med hensyn til stemmeafgivningen i repræsentantskabet er bundet ved vedkommende interessents kompetente organs (kommunalbestyrelsens) beslutning.

Det fremgår videre, at indenrigsministeriets godkendelse skal indhentes ved de mest vidtgående beslutninger (de i § 4, pkt. 12, nævnte). De ovennævnte bestemmelser i Fynsværkets vedtægter er i overensstemmelse med de krav, indenrigsministeriet i almindelighed stiller i forbindelse med godkendelse af vedtægter for fællesskaber vedrørende elforsyning. Jeg henviser herved til kommunallovkommissionens betænkning nr. 420/1966, Kommuner og kommunestyre, s. 165-166.

Spørgsmålet er, hvorvidt de nævnte udtrykkelige vedtægtsbestemmelser må forstås således, at de udtømmende har gjort op med de tilfælde, hvor de deltagende kommuners kommunalbestyrelser kan forpligte deres repræsentanter til at stemme i overensstemmelse med flertalsafgørelser i de pågældende kommunalbestyrelser.

Jeg finder at måtte være enig med indenrigsministeriet i, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at anlægge en sådan fortolkning af vedtægtsbestemmelserne. Jeg må herved lægge vægt på, at vedtægtskravene om bundet mandat er udtryk for, hvilke krav i så henseende der af *tilsynsmyndigheden* må stilles som betingelse for at godkende en kommunes deltagelse i et interessentskab som det foreliggende - som følge af de begrænsninger af de enkelte kommuners beslutningsfrihed, som interessentskabsdeltagelsen indebærer. Der måtte efter min opfattelse kræves særlige holdepunkter - som efter det oplyste ikke findes - for at antage, at det med sådanne vedtægtskrav havde været tanken at afskære en - iøvrigt lovligt bestående - adgang for den enkelte *kommunalbestyrelse* til i en konkret sag at binde repræsentanternes stemmeafgivning. Omvendt finder jeg heller ikke, at de nævnte vedtægtskrav kan give væsentlig støtte for en antagelse af, at en sådan adgang tilkommer kommunalbestyrelserne. Det må herved ligeledes tages i betragtning, at der er tale om krav fra tilsynsmyndigheden som betingelse for at godkende fællesskabsindgåelsen (og hvor der i et vist omfang kan være tale om at fravige styrelseslovgivningens almindelige regler og principper, jfr. herved navnlig

Preben Espersen: »Beslutning og Samtykke«, s. 180 f, med henvisning til kommunallovkommissionens betænkning s. 170). Jeg finder endvidere at måtte lægge vægt på, at der i de vedtægtsbestemte tilfælde af bundet mandat er foreskrevet særlige proceduremæssige krav (2 behandlinger i repræsentantskabet og 1 (forudsat) mellemliggende behandling i de pågældende kommunalbestyrelser).

3. Efter min opfattelse må det være mest nærliggende at tage udgangspunktet for besvarelsen af det foreliggende problem i bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 25, stk. 1, hvorefter »kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende foretages som forholdstalsvalg«.

Jeg forstår, at såvel tilsynsrådet for Fyns amt som indenrigsministeriet er enige heri.

Som allerede nævnt finder jeg ikke, at en almindelig bestemmelse om anvendelse af forholdstalsvalg ved en offentlig kollegial myndigheds udpegning af 2 eller flere medlemmer til udvalg, bestyrelser o.s.v. (hvor og så andre end repræsentanter for det pågældende kollegiale organ har sæde) med sikkerhed kan fortolkes således, at det kollegiale organ er afskåret fra at give generelle eller konkrete »tjenestebefalinger« med hensyn til repræsentanternes stemmeafgivning.

Efter min opfattelse må det dog ud fra retlige eller retligt prægede synspunkter forekomme bedst stemmende med sådanne bestemmelser, at begrænsninger af repræsentanternes handlefrihed (i forbindelse med stemmeafgivelser) kun kan anerkendes, for så vidt der foreligger et særligt retsgrundlag herfor. Dette synes i særlig grad at måtte gælde i tilfælde, hvor det kollegiale organ er sammensat af folkevalgte medlemmer. En tilsvarende problemstilling vil således også kunne tænkes i forbindelse med folketingets eller et menighedsråds valg af medlemmer til hverv, jfr. herved henholdsvis grundlovens § 52 og menighedsrådslovens § 15, stk. 7. Det må herved for det første tillægges betydning, at der for folkevalgte medlemmer af offentlige kollegiale organer gælder en særlig tradition for meningsfrihed, der for folketingsmedlemmers vedkommende har et udtrykkeligt retsgrundlag i grundlovens § 56. Med henvisning hertil antager Bent Christensen således i »Nævn og Råd« (1958), s. 211, at nævnsmedlemmer valgt af folketing og kommunalbestyrelser ikke kan bindes af befalinger fra de organer, der har udpeget dem (»... det følger af den almindelige regel om, at folkerepræsentanter skal handle efter deres overbevisning«), jfr. herved også det, der er anført i tilsynsrådets skrivelse af 14. juni 1979 til indenrigsministeriet. Til støtte for det anførte taler efter min opfattelse også reale betragtninger med hensyn til indholdet af retten til repræsentation, idet denne bliver af mere formel karakter,

såfremt det antages, at repræsentanternes stemmeafgivning kan bindes ved flertalsbeslutninger truffet af det repræsenterede organ.

Noget udtrykkeligt retsgrundlag for en kommunalbestyrelses adgang til at give bundet mandat til kommunalbestyrelsens repræsentanter i fællesskabsorganer, selskabsorganer o.s.v. findes - bortset fra de vedtægtsbestemte tilfælde - som nævnt ikke. Det er imidlertid indenrigsministeriets opfattelse, at det fornødne retsgrundlag herfor kan søges i en almindelig kommunalretlig grundsætning omkring kommunernes deltagelse i kommunale fællesskaber, interessentskaber med videre. Jeg har forstået denne grundsætnings indhold og begrundelse på følgende måde:

Loven om kommunernes styrelse bygger på det almindelige synspunkt, at kommunalbestyrelserne har det retlige og politiske ansvar for de anliggender, som det tilkommer kommunen at træffe beslutning om, herunder forvaltningen af kommunens aktiver. En fravigelse af dette almindelige synspunkt, der indebærer begrænsninger af kommunalbestyrelsernes beslutningsfrihed på bestemte områder, kræver hjemmel i styrelseslovgivningen og kan i reglen kun ske med tilslutning fra tilsynsmyndigheden. Sådant hjemmel for så vidt angår kommunernes deltagelse i fællesskaber findes nu i styrelseslovens § 60 (eventuelt § 57 for så vidt angår tilfælde, hvor ikke alle deltagere i fællesskabet er kommuner).

Deltagelsen i kommunale fællesskaber nødvendiggør i sig selv alene begrænsninger af de enkelte kommuners beslutningskompetence af hensyn til de *øvrige deltagere i fællesskabet*. De nævnte almindelige synspunkter med hensyn til kommunalbestyrelsernes retlige og politiske ansvar for kommunens anliggender må indebære en formodning for, at fællesskabsdeltagelsen kun er forbundet med sådanne kompetencebegrænsninger. En antagelse af, at *et mindretal i kommunalbestyrelsen* - som følge af bestemmelsen i styrelseslovens § 25 - skulle have krav på at råde over en del af de stemmer, der tilkommer kommunen i fællesskabsorganet, ville være udtryk for en reel fravigelse af princippet om, at det alene tilkommer kommunalbestyrelsens flertal at træffe beslutning på kommunens vegne udadtil. En sådan ændring af den interne kommunale beslutningsproces - som fællesskabsdeltagelsen ikke i sig selv nødvendiggør - må give anledning til væsentlige principielle betænkeligheder. Det er da også på baggrund af sådanne betænkeligheder, at godkendelsen af fællesskabsaftaler i et vist omfang er gjort betinget af, at vedtægterne indeholder regler om, at de kommunale repræsentanter ved afstemningen om nærmere angivne spørgsmål skal være bundet af de respektive kommunalbestyrelses afgørelser herom. Bestemmelsen i styrelseslovens § 25 (og tilsvarende bestemmelser i de tidligere kommunale styrelseslove) er ikke blevet anset for at være til hinder for sådanne krav om bundet mandat, der stilles af *tilsynsmyndighederne*. På tilsvarende

måde bør den nævnte bestemmelse heller ikke antages at være til hinder for, at de *enkelte kommunalbestyrelser* giver bindende forskrifter til kommunens repræsentanter om stemmeafgivningen i (andre) spørgsmål, som er af væsentlig betydning for kommunen.

Om det retlige grundlag for at antage, at der gælder en almindelig grundsætning som den nævnte, skal jeg bemærke følgende:

Noget klart lovgivningsmæssigt grundlag for grundsætningen synes ikke at foreligge. Jeg bemærker i denne forbindelse, at kommunallovskommissionens betænkning (nr. 420/1966) som nævnt alene omtaler de krav med hensyn til bundet mandat, der af *tilsynsmyndighederne* er stillet som betingelse for at godkende fællesskabsaftaler, og som må opfattes som et alternativ til mere vidtgående krav om, at visse fællesskabsdispositioner kræver samtykke fra samtlige deltagende kommuner. Kommunallovskommissionen omtaler derimod ikke, at der skulle gælde en almindelig grundsætning om, at de enkelte kommunalbestyrelser kan binde deres repræsentanters stemmeafgivning efter et skøn i det enkelte tilfælde med hensyn til afstemningens betydning for kommunen. Forarbejderne til den kommunale styrelseslov indeholder heller ikke i øvrigt nogen støtte for grundsætningen.

Spørgsmålet har for så vidt ses ikke været genstand for domstolsafgørelser.

Efter de foreliggende oplysninger synes grundsætningen heller ikke at kunne støttes på nogen længerevarende fast administrativ praksis. Udover den foreliggende sag samt den sag, der blev forelagt indenrigsministeriet af Nyborg byråd (vedrørende Fynsværkets indkøb af kul i Sydafrika) foreligger således alene følgende oplysninger om administrativ praksis:

I skrivelser af 1. juni 1950 (utrykt) og 20. september 1960 (Ministerialtidende 1960, s. 515) har indenrigsministeriet givet udtryk for, at det tilkommer en kommunalbestyrelses flertal at bestemme, hvorledes stemmeretten for aktier, der tilhører kommunen, skal udøves. Indenrigsministeriet har i den sidstnævnte skrivelse tillige givet udtryk for, at kommunens repræsentanter (i tilfælde, hvor kommunen er eneindehaver eller deltager i aktieselskabet) må anses for forpligtet til at vælge selskabets bestyrelse efter forholdstalsvalgmetoden. De nævnte afgørelser kan efter min opfattelse ikke tillægges væsentlig betydning i den foreliggende henseende, sammenlign dog herved Preben Espersen: »Beslutning og Samtykke«, s. 210.

Indenrigsministeriet har endvidere i en utrykt skrivelse af 26. juni 1974 givet udtryk for den opfattelse, at det måtte påhvile et byråd forud for afholdelsen af valg til hvervenerne som formand og næstformand for et kraftværks repræsentantskab ved almindelig stemmeflerhed at beslutte, om det skulle pålægge de af byrådet valgte repræsentanter at foreslå og stemme på en bestemt kandidat ved de nævnte valg.

Indenrigsministeriet har telefonisk oplyst over for en af mine medarbejdere, at der ikke foreligger yderligere administrativ praksis af betydning for det rejste spørgsmål.

Derimod synes det i den juridiske litteratur - i det omfang spørgsmålet er omtalt - at være den almindelige opfattelse, at de kommunale repræsentanter ved afstemninger i fællesskabsorganet er bundet af vedtagelser vedrørende stemmeafgivningen, som de respektive kommunalbestyrelser måtte have truffet. Jeg henviser herved til Preben Espersen: »De kommunale beslutninger«, 2. del, (1973), s. 100-01, og samme, »Beslutning og samtykke« (1974), s. 210-11, samt Kurt Nielsen i »Ugeskrift for Retsvæsen«, 1973 B, s. 332.

Hertil kommer, at jeg må være enig med indenrigsministeriet i, at der kan anføres væsentlige reale hensyn til støtte for antagelsen af, at der gælder en grundsætning som den nævnte, jfr. herved det der er anført ovenfor.

På denne baggrund finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere den opfattelse, som indenrigsministeriet har givet udtryk for i skrivelserne af 15. november 1979 til Odense byråd. Jeg må som nævnt være enig med indenrigsministeriet i, at vedtægterne for Fynsværket ikke kan anses for udtømmende at fastlægge, hvornår kommunale repræsentanter er forpligtet til ved deres stemmeafgivning at følge kommunalbestyrelsens vedtagelser. Jeg må ligeledes være enig med indenrigsministeriet i, at det forhold, at der ikke er sanktionsmuligheder over for medlemmer, der afgiver deres stemme i strid med kommunalbestyrelsens vedtagelse, ikke kan tillægges større betydning for spørgsmålet. Indenrigsministeriets opfattelse, at der i det foreliggende tilfælde er tale om en disposition af en sådan betydning, at grundsætningen med rimelighed kan anvendes, giver mig heller ikke anledning til bemærkninger.

Den endelige afgørelse af spørgsmålet hører under domstolene.

Jeg skal dog samtidig bemærke følgende:

Efter min opfattelse er det utilfredsstillende, at et spørgsmål af så principiel karakter vedrørende kommuners deltagelse i kommunale fællesska-

ber med videre ikke lader sig besvare med større sikkerhed på grundlag af reglerne i den gældende styrelseslov. Jeg har derfor henstillet til indenrigsministeriets overvejelse - såfremt spørgsmålet ikke forholdsvis hurtigt afklares under en retssag - om det ikke måtte være rigtigst ved en kommende ændring af styrelsesloven at søge tilvejebragt en klar lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet.

Jeg har udbedt mig underretning om udfaldet af indenrigsministeriets overvejelser vedrørende spørgsmålet.

Jeg vil gøre folketingets retsudvalg bekendt med min henstilling.«

Ved skrivelse af 8. december 1980 gjorde indenrigsministeriet mig bekendt med indenrigsministerens besvarelse den 4. december 1980 af et spørgsmål (nr. 255) i folketinget. Ministeren udtalte følgende:

»...

Indenrigsministeriet har på baggrund af ombudsmandens henstilling taget spørgsmålet op til overvejelse.

Ministeriet er imidlertid ikke i stand til at afslutte sine overvejelser så hurtigt, at et eventuelt forslag til lovbestemmelse kan indarbejdes i den ændring af styrelsesloven, som for tiden behandles i folketinget. Det skyldes for det første, at der - som det også fremhæves af ombudsmanden - er tale om et spørgsmål af meget principiel karakter. Hertil kommer, at der i givet fald skal tilgodeses flere - til dels modstridende - hensyn ved formulering af en generel retsregel på området, hvilket kan volde betydelige vanskeligheder.

Jeg finder derfor, at der må foretages dybtgående principielle overvejelser i ministeriet af mulighederne for en lovmæssig regulering. Såfremt det viser sig muligt at lovgive om spørgsmålet, bør den endelige udformning af en retsregel af så principiel karakter i hvert fald forhandles med de kommunale organisationer.

Jeg er som udgangspunkt enig med ombudsmanden i, at det altid er ønskeligt at klargøre retstilstanden mest muligt. Som det fremgår af ovenstående er det imidlertid ikke muligt på nuværende tidspunkt at udtale noget om, hvorvidt der på dette specielle område kan udarbejdes en generel lovbestemmelse.«