

Bornholms Regionskommune
Politisk og Administrativt Sekretariat
Att.: Helge Clausen
Helge.clausen@brk.dk

Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. 3392 9300
Fax. 3393 2518
E-mail vfm@vfm.dk
www.vfm.dk

Bornholms Regionskommune rettede ved e-post af 24. juni 2008 henvendelse til det daværende Velfærdsministerium (nu Indenrigs- og Socialministeriet) med spørgsmål om, hvorvidt andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer kan gives adgang til at ytre sig på et åbent kommunalbestyrelsesmøde.

Dato: 13. januar 2010

Det daværende Velfærdsministerium besvarede kommunens henvendelse ved e-post af 26. juni 2008. Ministeriet tilkendegav i e-posten, at § 10, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse generelt fastsætter, at en kommunalbestyrelses møder er offentlige, men at mødeoffentligheden ikke indebærer en adgang for tilhørerne til at ytre sig under mødet. Dog vil kommunalbestyrelsen kunne give kommunalt ansatte eller særligt indkaldte adgang til at ytre sig med henblik på oplysningen af en sag.

J.nr. 2008-4505

Bornholms Regionskommune har herefter ved e-post af 6. januar 2009 anmodet det daværende Velfærdsministerium om en uddybning af ministeriets svar af 26. juni 2008.

Ved e-post af 22. april 2009 til Indenrigs- og Socialministeriet har Bornholms Regionskommune bragt sagen i erindring.

I anledning af Bornholms Regionskommunes fornyede henvendelser vil Indenrigs- og Socialministeriet i det følgende fremkomme med en uddybning af ministeriets e-post af 26. juni 2008 vedrørende kommunalbestyrelsens adgang til at tillade, at andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer ytrer sig på et åbent kommunalbestyrelsesmøde:

§ 10 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 696 af 27. juni 2008 med senere ændringer) har følgende ordlyd:

"Kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt på grund af sagens beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis dette bestemmes af kommunalbestyrelsen eller formanden.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan tillade personer, der er ansat i kommunens tjeneste, at overvære behandlingen af sager for lukkede døre. Kommunalbestyrelsen kan tilkalde andre personer til at overvære en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning.”

Det er i forarbejderne til bestemmelsen bl.a. anført, at:

”Bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige, dog således at visse sager efter kommunalbestyrelsens beslutning forhandles for lukkede døre, svarer til de gældende bestemmelser i købstadkommunallovens § 13, stk. 3, og landkommunallovens § 8, stk. 2, og § 23, stk. 3.

....

Endelig er i stk. 2 optaget en regel om kommunalbestyrelsens adgang til at tillade, at andre end medlemmerne overværer lukkede møder, men kredsen af sådanne personer er begrænset til kommunalt ansatte og andre sagkyndige. Det følger af den foreslåede regel, at sådanne ikke-medlemmer ikke har noget krav på at være til stede ved lukkede møder.

Kommunalbestyrelsens beslutning om adgang for ikke-medlemmer til at overvære lukkede møder kan træffes for det enkelte møde eller den enkelte sag, men bestemmelsen udelukker på den anden side ikke en mere generel vedtagelse om, at bestemte personer normalt overværer de lukkede møder. En sådan generel vedtagelse kan dog til enhver tid ændres eller tilbagekaldes af kommunalbestyrelsen.”

Der henvises til Folketingstidende, 1967-68, tillæg A, sp. 113f.

Lovens § 10, stk. 1, omhandler efter sin ordlyd alene, i hvilket omfang der kan gives andre end kommunalbestyrelsens medlemmer adgang til at overvære kommunalbestyrelsesmøder.

Der er efter Indenrigs- og Socialministeriets opfattelse ikke i forarbejderne holdpunkter for, at bestemmelsen skulle bygge på en forudsætning om, at andre end kommunalbestyrelsens medlemmer ikke måtte ytre sig på et offentligt møde. Det kan hertil bemærkes, at det ud fra en real betragtning ville være påfaldende, at en bestemmelse, der omhandler offentlighedens passive deltagelse i kommunalbestyrelsesmøder ud fra det formål at sikre offentlighedens kontrol og tillid til kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger, også skulle omhandle formen for kommunalbestyrelsens oplysning af en sag.

Lovens § 10, stk. 2, kan ydermere ikke efter Indenrigs- og Socialministeriets opfattelse antages udtømmende at regulere, i hvilket omfang der kan gives andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer adgang til at udtale sig under behandlingen af en sag. Efter sin ordlyd regulerer bestemmelsen alene retstilstanden for så vidt angår lukkede kommunalbestyrelsesmøder. Bestemmelsen tager således efter sin ordlyd ikke stilling til, i hvilket omfang der kan gives andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer adgang til at ytre sig under behandlingen af en sag på et åbent møde. Der er endvidere i lovens forarbejder ikke grundlag for at antage, at § 10, stk. 2, skulle bygge på en forudsætning om, at bestemmelsen finder tilsvarende anvendelse for åbne kommunalbestyrelsesmøder.

Det er således Indenrigs- og Socialministeriets opfattelse, at hverken lov om kommunernes styrelse § 10, stk. 1 og 2, eller lovens forarbejder giver svar på spørgsmålet om, i hvilket omfang en kommunalbestyrelse kan give andre end kommunalbestyrelsens medlemmer adgang til at ytre sig på et åbent møde.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang en kommunalbestyrelse kan give andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer adgang til at ytre sig på et åbent møde, må herefter afgøres ud fra lovgivningen i øvrigt, herunder almindelige retsgrundsætninger.

Efter almindelige retsgrundsætninger er udgangspunktet, at kommunalbestyrelsen som et kollegialt organ selv afgør, hvorledes og under hvilken form sagen skal oplyses, herunder om sagen skal oplyses ved en udtalelse fra andre end kommunalbestyrelsens medlemmer, der fremsættes på selve mødet. Der kan her henvises til Råd og Nævn, 1958, Bent Christensen, s.152f.

Hvorledes og under hvilken form en sag, der skal forelægges kommunalbestyrelsen, skal oplyses, er tillige reguleret af lov om kommunernes styrelse og almindelige kommunalretlige principper.

Det er således i lovens § 8, stk. 4, fastsat, at:

”Borgmesteren sørger for, at der så vidt muligt senest 4 hverdage inden kommunalbestyrelsens møder udsendes en dagsorden til medlemmerne, og at det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, så vidt muligt er tilgængeligt for medlemmerne mindst 3 hverdage inden mødet. Medlemmerne har med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, endvidere ret til at gennemse det fremlagte materiale sammen med personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen.”

Af bemærkningerne til § 8, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse af 1968 (lov nr. 223 af 31. maj 1968), som bl.a. fastsatte de dagældende bestemmelser om forberedelsen af en sag, der skal behandles i kommunalbestyrelsen, fremgår bl.a.:

”Det må fremhæves, at reglerne i stk. 3 ikke angiver, hvilket materiale og hvilke oplysninger, der skal foreligge, for at en sag er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunalbestyrelsen har et forsvarligt grundlag for sin beslutning. Det må imidlertid påhvile kommunalbestyrelsen og i særlig grad formanden at sørge for, at der tilvejebringes det fornødne materiale til den rette bedømmelse af de foreliggende sager, og det enkelte medlem må kunne protestere imod, at der træffes beslutning på utilstrækkeligt grundlag.”

Der henvises til Folketingstidende 1967-1968, Tillæg A, s. 112-113.

Af de almindelige bemærkninger til lov nr. 1092 af 29. december 1997, hvorved bl.a. de i den gældende § 8, stk. 4, angivne frister blev indført, fremgår bl.a.:

”Når fristerne ikke foreslås som obligatoriske i alle tilfælde, skyldes det hensynet til, at der på møderne kan medtages hastende sager og sager, hvortil der umiddelbart kan tages stilling. Endvidere skal der fortsat være mulighed for i særlige tilfælde at indkalde til ekstraordinære møder med kortere frist end 4 dage.”

Der henvises til Folketingstidende 1997-1998, tillæg A, s. 376.

Lovens § 8, stk. 4, medfører, at der ved behandlingen af en sag skal foreligge det oplysningsmateriale, der er nødvendigt for, at medlemmerne kan træffe deres beslutning på et forsvarligt grundlag, herunder fornødne udvalgsindstillinger. Spørgsmål om, hvorvidt der foreligger tilstrækkelige oplysninger i en sag, afgøres inden for vide rammer endeligt af kommunalbestyrelsen. Det er dog en almindelig kommunalretlig grundsætning, at en sag skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag. Officialprincippet indebærer, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at sørge for, at der foreligger det nødvendige oplysningsgrundlag, inden der skal træffes afgørelse i en sag.

Dette oplysningsgrundlag skal efter bestemmelsen 'så vidt muligt' være tilgængeligt mindst 3 dage inden kommunalbestyrelsesmødet. Den omstændighed, at sagsmateriale ikke forud for mødet har været tilgængeligt i den foreskrevne periode, er således ikke i sig selv tilstrækkelig til, at et medlem kan forlange, at sagen ikke undergives behandling og afstemning. Det må tillige kræves, at der er tale om akter eller oplysninger, der er nødvendige eller relevante for en stillingtagen til sagen.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, s. 36f og s. 574.

Som følge af det i lovens § 8, stk. 4, fastsatte krav om frist for fremlæggelse af det fornødne materiale til mødet sammenholdt med det almindelige kommunalretlige princip om tilvejebringelse af et forsvarligt beslutningsgrundlag, er det Indenrigs- og Socialministeriets opfattelse, at forberedelsen af en kommunalbestyrelses behandling af en sag på et givent møde normalt ikke kan tilrettelægges på en sådan måde, at det fornødne oplysningsgrundlag først etableres på selve mødet ved indhentelse af mundtligt afgivne oplysninger og informationer om sagen.

Dette forhold er imidlertid efter Indenrigs- og Socialministeriets opfattelse ikke til hinder for, at en sag, der behandles af kommunalbestyrelsen, på mødet supplerende kan oplyses gennem mundtlige tilkendegivelser fra sagkyndige, når dette er sagligt begrundet.

Sammenfattende er det således fortsat Indenrigs- og Socialministeriets opfattelse, at en kommunalbestyrelse i visse tilfælde vil kunne give kommunalt ansatte eller andre særligt tilkaldte adgang til at ytre sig med henblik på oplysningen af en sag også under den åbne del af et kommunalbestyrelsesmøde.

Det fremgik af Bornholms Regionskommunes henvendelse af 24. juni 2008, at kommunens spørgsmål om, hvorvidt andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer kan gives adgang til at ytre sig på et åbent kommunalbestyrelsesmøde, havde baggrund i overvejelser om muligheden for at afholde en ordinær generalforsamling i et aktieselskab i forbindelse med et kommunalbestyrelsesmøde.

I den anledning skal Indenrigs- og Socialministeriet for en god ordens skyld oplyse, at ministeriet hverken ved det tidligere Velfærdsministeriums e-mail af 26. juni 2008 eller ved nærværende brev har taget stilling til spørgsmålet om,

hvorvidt en ordinær generalforsamling i et aktieselskab kan afholdes i forbindelse med et kommunalbestyrelsesmøde.

Indenrigs- og Socialministeriet skal beklage den sene besvarelse.

Med venlig hilsen

Christian Vigh