

✓ Furesø Byråd
furesoe@furesoe.dk

21 NOV. 2007

Dato:
Kontor: Forvaltningsjuridisk kt.
J.nr.: 2004-2110/270-1

Sagsbeh.: CHV

Ved brev af 9. oktober 2003 med bilag anmodede Farum Byråd om Indenrigs- og Sundhedsministeriets stillingtagen til, hvorvidt ministeriet var enig i den retsopfattelse, som Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt havde givet udtryk for i en vejledende udtalelse af 8. september 2003. I udtalelsen anførte tilsynsrådet, at Farum Kommune ikke lovligt kunne afholde udgifter til advokatbistand til borgmester [redacted] i det omfang disse advokatudgifter var afholdt i forbindelse med partshøring af borgmester [redacted] vedrørende tilsynsmyndighedens overvejelser om at begære påtalerejsning efter den dagældende § 61 c i lov om kommunernes styrelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Ministeriet skal beklage den meget lange sagsbehandlingstid.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Farum Kommune (nu Furesø Kommune) lovligt kan afholde de advokatudgifter for daværende borgmester [redacted] der knytter sig til dennes besvarelse af partshøringerne fra det daværende tilsynsråd for Frederiksborg Amt i forbindelse med tilsynsrådets overvejelser om at begære påtalerejsning efter den dagældende § 61 c i lov om kommunernes styrelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved kopi af dette brev meddelt Statsforvaltningen Hovedstaden sin retsopfattelse.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets retsopfattelse.

Sagens baggrund:

Det daværende Tilsynsråd for Frederiksborg Amt rejste af egen drift en sag om den daværende Farum Kommunes betaling af 750.000 kr. til Kay Wilhelmsen A/S og 92.873,63 kr. til Landinspektørfirmaet Brühl & Boe for kloak og cykelsti m.v. ved ejendommen beliggende Paltholmvej 102, Farum. Tilsynsrådet rejste sagen med henblik på at undersøge, om kommunens udgifter var afholdt med bevilling, og om betalingerne var sket til den reelle pris.

Det fremgår endvidere, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt i brev af 22. maj 2003 sendte udkast til afgørelse til daværende borgmester [redacted] hvoraf det fremgik, at det var tilsynsrådets opfattelse, at [redacted] ved at udbetale de to ovennævnte beløb uden bevillingsmæssig hjemmel havde handlet i strid med § 31, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Det var tilsynsrådets opfattelse, at pligttilsidesættelsen var af en sådan grovhed, at der var grundlag for at begære påtale rejst efter den dagældende § 61 c, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Tilsynsrådet oplyste derfor, at rådet havde til hensigt at bede anklagemyndigheden om at rejse tiltale med påstand om straf over for daværende borgmester [redacted]. Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt anmodede om at modtage eventuelle bemærkninger vedrørende det fremsendte udkast til afgørelse fra daværende borgmester [redacted] senest den 28. maj 2003.

Herudover rejste Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt af egen drift en sag om den daværende Farum Kommunes indgåelse af erhvervslejekontrakt om ejendommen beliggende Gammelgårdsvej 88, Farum. Det fremgår i den forbindelse, at Farum Kommune som lejer udbetalte 2.709.933 kr. til dækning af leje, depositum og vandafgift til Milcom A/S som udlejer. Beløbet blev, efter det af byrådet oplyste, udbetalt uden bevillingsmæssig hjemmel.

Det fremgår endvidere, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt ved brev af 22. maj 2003 sendte udkast til afgørelse til daværende borgmester [redacted] hvoraf det fremgik, at det var tilsynsrådets opfattelse, at [redacted] ved at udbetale det ovennævnte beløb til Milcom A/S uden bevillingsmæssig hjemmel havde handlet i strid med § 31, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Det var dog ikke tilsynsrådets opfattelse, at pligttilsidesættelsen var af en sådan grovhed, at der var grundlag for at begære påtale rejst efter den dagældende § 61 c, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt anmodede om at modtage eventuelle bemærkninger vedrørende det fremsendte udkast til afgørelse fra daværende borgmester [redacted] senest den 28. maj 2003.

På baggrund af Tilsynsrådet for Frederiksborg Amts høringer af 22. maj 2003 i de to omhandlede sager søgte daværende borgmester [redacted] advokatbistand.

Ved brev af 10. juni 2003 besluttede Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt, at tilsynsrådet efter at have modtaget bemærkninger fra [redacted] advokat [redacted] ikke ville begære påtale rejst i sagen vedrørende udbetaling af beløb uden bevillingsmæssig hjemmel til Kay Wilhelmsen A/S og Brühl & Boe.

Ved brev af samme dato besluttede Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt, at tilsynsrådet ikke ville begære påtale rejst i sagen vedrørende udbetaling af beløb uden bevillingsmæssig hjemmel til Milcom A/S.

Ved brev af 26. juni 2003 til den daværende Farum Kommune anmodede advokat [redacted] om betaling for sin bistand i forbindelse med sagerne. .

Ved brev af 11. juli 2003 rettede daværende borgmester [redacted] henvendelse til Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt med anmodning om en vejledende udtalelse om, hvorvidt den daværende Farum Kommune kunne betale den omhandlede advokatreg-

ning. Af [redacted] henvendelse til Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt fremgår bl.a. følgende:

"Det er min bestemte opfattelse, at advokat [redacted] afregning for bistand skal betales af Farum Kommune, idet advokatbistanden blev ydet og skal afholdes som led i min embedsførelse som borgmester. Jeg mener, at dette standpunkt understøttes af, at statskassen i tilfælde af sager mod ministre afholder omkostningerne, når sagen drejer sig om ministrenes embedsførelse. Dette fremgår også af den omstændighed, at advokat [redacted] har stilet afregningen til Farum Kommune og ikke til mig personligt.

Jeg er naturligvis bekendt med, at Tilsynsrådet i sagerne under journal nr. 2003-613/343 om foreløbig vejledende udtalelse om advokatbistand og journal nr. 2003-613/352 om ekstern bistand til 12 byrådsmedlemmer, der stemte for Afviklingsaftalen af 18. juni 2003 med Farum Boldklub A/S har behandlet spørgsmålet om betaling af advokatudgifter, men sagernes faktiske omstændigheder er ikke sammenlignelige eller omfatter samme situation, som advokat [redacted] [redacted] advokatregning for bistand vedrører. ..."

Den 8. september 2003 udtalte Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt sig vejledende om den daværende Farum Kommunes mulighed for at betale daværende borgmester [redacted] [redacted] udgifter til advokatbistand. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Tilsynsrådet har i et brev af 12. februar 2003 overfor Farum Kommune tilkendegivet, at i de situationer, hvor Tilsynsrådet foretager partshøring af kommunalbestyrelsesmedlemmer i forbindelse med overvejelser om påtalebegæring efter lov om kommunernes styrelse § 61 c, stk. 2, er det Tilsynsrådets opfattelse, at der ikke af kommunen kan ydes økonomisk støtte til de berørte medlemmer til juridisk bistand.

Tilsynsrådet lagde i brevet af 12. februar 2003 vægt på, at en sådan økonomisk støtte fra kommunens side savner en kommunal interesse.

Det er i den situation det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems personlige interesser, der bliver berørt af en potentiel påtalebegæring. Der er således tale om et personligt ansvar for det berørte medlem af kommunalbestyrelsen, og ikke om et ansvar eller en interesse, som berører kommunen som sådan.

Uanset om de berørte medlemmer af kommunalbestyrelsen har truffet deres beslutning i deres egenskab af kommunalbestyrelsesmedlemmer finder Tilsynsrådet, at det eventuelle strafansvar er personligt og derved er kommunen uvedkommende, hvorfor der ikke kan ydes økonomisk støtte af kommunen til de pågældende medlemmer.

Tilsynsrådet skal endvidere gøre opmærksom på, at der i en situation, hvor der foretages partshøring om en overtrædelse af lov om kommunernes styrelse § 61 c, er en betydelig interessekonflikt mellem kommunens og det pågældende kommunalbestyrelsesmedlems interesser.

Kommunen vil således på baggrund af en overtrædelse af § 61 [c] eventuelt kunne have et erstatningsansvar mod det pågældende medlem.

...

Efter Tilsynsrådets opfattelse er der ikke en umiddelbar hjemmel til at en kommune dækker omkostningerne til advokatbistand i disse sager. ...

...
Tilsynsrådet er, som det fremgår, ikke af den opfattelse, at der er hjemmel i kommunalfuldmagten til, at der kan ydes advokatbistand i disse situationer.

Tilsynsrådet skal endvidere pege på, at det er kommunalbestyrelsesmedlemmets egen vurdering, om den pågældende ønsker at antage advokatbistand i forbindelse med partshøring i sager om overtrædelse af lov om kommunernes styrelse § 61 c.

Det gør efter Tilsynsrådets opfattelse ingen forskel, at det er borgmesteren i kommunen, der er involveret."

Ved brev af 9. oktober 2003 anmodede Farum Byråd om Indenrigs- og Sundhedsministeriets stillingtagen til, hvorvidt ministeriet var enig i den retsopfattelse, som Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt havde givet udtryk for i den vejledende udtalelse af 8. september 2003.

Ved brev af 27. november 2003 med bilag afgav Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets anmodning en udtalelse til sagen. I udtalelsen henholdt tilsynsrådet sig til rådets tidligere afgivne bemærkninger vedrørende advokatbistand. Tilsynsrådet anførte endvidere følgende:

"Tilsynsrådet skal i forlængelse af disse bemærkninger oplyse, at Tilsynsrådet har behandlet en lang række sager, hvor der har været foretaget partshøring af involverede medlemmer af Farum Byråd med henblik på eventuelt at rejse sager efter lov om kommunernes styrelse § 61 c.

Det er således Tilsynsrådets opfattelse, at såfremt man må nå frem til, at Farum Kommunes borgmester [redacted] udgifter til advokatbistand har en kommunal interesse, vil dette betyde, at Farum Kommune skal dække en lang række udgifter til advokater i forbindelse med de øvrige sager, som Tilsynsrådet har behandlet om medlemmer af Farum Byråds eventuelle overtrædelse af lov om kommunernes styrelse § 61 c.

...
Tilsynsrådet skal endvidere pege på, at såfremt man måtte nå frem til, at der er en kommunal interesse i at dække udgifter til advokatbistand i forbindelse med partshøringsfasen i sager om overtrædelse af lov om kommunernes styrelse § 61 c, vil dette naturligvis også betyde, at Farum Kommunes tidligere borgmester kan få dækket advokatomkostninger hertil.

Det er derfor Tilsynsrådets vurdering, at det kan få ikke ubetydelige økonomiske konsekvenser, såfremt man måtte nå frem til, at medlemmer af en kommunalbestyrelse kan få dækket advokatomkostninger i forbindelse med partshøring i sager om mulig overtrædelse af lov om kommunernes styrelse § 61 c."

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

1. Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan indledningsvis oplyse, at de tidligere for hvert amt nedsatte tilsynsråd er blevet nedlagt, jf. § 1, nr. 16, i lov nr. 381 af 28. maj 2003 om ændring af lov om kommunernes styrelse. Tilsynet med kommunerne varetages med virkning fra den 1. januar 2007 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende, jf. § 47, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 1060 af 24. oktober 2006). Det er således Statsforvaltningen Hovedstaden, der fører tilsyn med Furesø Kommune, hvori Farum Kommune indgår pr. 1. januar 2007.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans i forhold til de tidligere tilsynsråd, men ministeriet fører tilsyn med tilsynsrådene og kan af egen drift udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner, tilsynsrådene har udtalt sig om, jf. § 53 i lov om kommunernes styrelse, jf. § 6, stk. 9, i lov nr. 381 af 28. maj 2003.

2. § 61 c i lov om kommunernes styrelse var efter de dagældende regler, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 639 af 29. juni 2001, affattet således:

"§ 61 c. Et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Simpel uagtsom pligttilsidesættelse straffes dog ikke.

Stk. 2. Påtale efter stk. 1 kan kun ske efter tilsynsmyndighedens begæring. Et tilsynsråds afgø- relse herom kan ikke indbringes for indenrigsministeren."

Bestemmelsen i § 61 c, stk. 2, hvorefter strafferetlig påtale efter stk. 1 kun kunne ske efter tilsynsmyndighedens begæring, blev ophævet med virkning fra den 1. januar 2004 ved lov nr. 381 af 28. maj 2003.

Bestemmelsen i § 61 c, stk. 1, blev ved lov nr. 381 af 28. maj 2003 videreført som § 61 i lov om kommunernes styrelse.

3. I den foreliggende sag rettede Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt ved breve af 22. maj 2003 henvendelse til daværende borgmester [redacted] med henblik på parts- høring af borgmesteren, fordi tilsynsrådet var af den opfattelse, at [redacted] havde handlet i strid med § 31, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, og tilsynsrådet efter de dagældende regler agtede at begære påtalerejsning efter § 61 c, stk. 2, i lov om kom- munernes styrelse. Daværende borgmester [redacted] besvarede partshøringerne med bistand fra advokat [redacted].

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal indledningsvis bemærke, at vederlæggelse af medlemmer af kommunalbestyrelsen er udtømmende reguleret i §§ 16 og 34 i lov om kommunernes styrelse og de i medfør heraf fastsatte regler.

Der henvises til Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Christian Schönau, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 93.

Det forhold, at vederlagsreglerne indeholder en udtømmende regulering af kommunal- bestyrelsesmedlemmers vederlæggelse, indebærer, at det ikke er lovligt at vederlægge disse medlemmer på anden måde, end hvad der følger af vederlagsreglerne. Veder- lagsreglerne afskærer derimod ikke kommunen fra på anden måde, end hvad der føl- ger af vederlagsreglerne at afholde udgifter, medlemmerne af kommunalbestyrelsen

ellers selv ville hæfte for, såfremt afholdelsen af sådanne udgifter ikke har til formål at honorere de pågældende medlemmer.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har lagt til grund, at kommunens afholdelse af de i sagen omhandlede advokatudgifter ikke er sket med det formål at honorere daværende borgmester [redacted]. Vederlagsreglerne er således ikke til hinder for afholdelsen af de omhandlede udgifter til advokatbistand.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal endvidere bemærke, at såfremt en borgmester sigtes for at have begået en strafbar handling eller undladelse, må spørgsmålet om afholdelse af udgifter til dennes forsvarer anses for udtømmende reguleret ved retsplejelovens regler om rettens beskikkelse af forsvarer til sigtede. Det følgende vedrører således alene situationer, hvor afholdelsen af udgifter til en advokat ikke er reguleret af disse regler.

Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune er berettiget til at afholde de nævnte advokatudgifter i den i sagen omhandlede partshøringssituation, er dermed ikke reguleret i den skrevne lovgivning. Spørgsmålet skal derfor vurderes ud fra de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. Dette kriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer det kommunale fællesskab til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner. Hvor der i øvrigt er et lovligt kommunalt formål, indebærer den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person, ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig.

Der henvises til bl.a. Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret 2002, side 18 og 25 ff., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 691 ff., Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver 1987, side 68 ff og 118 ff, Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 43 f og 59 ff. og Inger Mogensen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 29 ff., men dog tilsyneladende noget anderledes Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 285 ff., særligt side 317 f.

I overensstemmelse hermed er det ministeriets opfattelse, at en kommune ikke lovligt kan yde økonomisk støtte i form af betalt advokatbistand til en borgmester i forbindelse med sagsanlæg mod denne, der ikke angår borgmesterens handlinger og optræden i forbindelse med varetagelse af borgmesterhvervet.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kan en kommune derimod efter omstændighederne have den fornødne kommunale interesse i at afholde udgifterne i forbindelse med sagsanlæg mod borgmesteren under forudsætning af, at sagsanlæg-

get angår borgmesterens handlinger og optræden i forbindelse med varetagelse af borgmesterhvervet.

Det bemærkes, at der dog efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse vil kunne forekomme tilfælde, hvor borgmesteren, uanset at vedkommende har handlet på kommunens vegne, i forbindelse hermed har truffet dispositioner, der klart er uden sammenhæng med varetagelsen af sine funktioner efter styrelsesloven. I sådanne situationer vil kommunen efter ministeriets opfattelse som udgangspunkt ikke lovligt kunne dække udgifter til advokatbistand til sager mod borgmesteren, der angår de pågældende dispositioner.

Der henvises herved til Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 21. september 1993 vedrørende lovligheden af en kommunes afholdelse af advokatudgifter i forbindelse med anlæg af injuriersøgsmål mod en borgmester i anledning af dennes udtalelser (1.k.j.nr. 1992/1071/207-1). Udtalelsen er gengivet i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 685-686, samt Inger Mogensen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 43-44.

Hvis borgmesteren har handlet på kommunens vegne i sin egenskab af borgmester og dermed under varetagelse af sine funktioner i henhold til den kommunale styrelseslov, og hvis borgmesterens handling ikke klart er uden sammenhæng hermed, må det efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse således antages, at kommunen har en kommunal interesse i den sag, sagsanlægget mod en borgmester vedrører, og dermed lovligt kan afholde udgifterne til advokatbistand i forbindelse med sagen.

Det bemærkes herved, at det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at kommunen vil have en kommunal interesse under de anførte betingelser uanset, at et sagsanlæg omhandler et personligt ansvar for borgmesteren.

En kommune kan således under de ovennævnte betingelser også have en kommunal interesse i tilsynsmyndighedens sag mod en borgmester vedrørende pålæg af tvangs bøder, anlæg af erstatningssag og begæring af påtale i en straffesag efter § 61 c i den dagældende lov om kommunernes styrelse.

Det er på den baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at den daværende Farum Kommune lovligt kunne afholde udgifter til ekstern advokatbistand i forbindelse med de omhandlede partshøringer fra tilsynsrådets side af daværende borgmester [redacted], såfremt de handlinger, der gav anledning til tilsynsrådets partshøring af [redacted] henhørte under [redacted] varetagelse af borgmesterhvervet og ikke klart var uden sammenhæng med hans borgmesterfunktioner efter styrelsesloven.

De handlinger, som gav anledning til partshøringerne, vedrører dels en sag om Farum Kommunes betaling af 750.000 kr. til Kay Wilhelmsen A/S og 92.873,63 kr. til Landinspektørfirmaet Brühl & Boe for kloak og cykelsti m.v., som kommunen tidligere havde bestilt vedr. ejendommen beliggende Paltholmvej 102, Farum, dels en sag om Farum Kommunes betaling af 2.709.933,65 kr. til dækning af leje, depositum og vandafgift i henhold til en erhvervslejekontrakt, som kommunen tidligere havde indgået om ejendommen beliggende Gammelgårdsvej 88, Farum. Det var tilsynsrådets opfattelse, at

██████████ ved at udbetale de omhandlede beløb uden bevillingsmæssig hjemmel havde handlet i strid med § 31, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at ██████████ dispositioner i denne forbindelse henhørte under hans varetagelse af borgmesterhvervet, og at disse i øvrigt ikke klart er uden sammenhæng med varetagelsen af hans funktioner efter styrelsesloven som borgmester. Ministeriet har herved blandt andet lagt vægt på, at ██████████ dispositioner havde karakter af opfyldelse af forpligtelser, kommunen tidligere havde påtaget sig.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at den daværende Farum Kommune havde den fornødne kommunale interesse i de omhandlede sager til lovligt at kunne dække advokatudgifterne i sagen mod daværende borgmester ██████████.

På den baggrund finder Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at Farum Kommune (nu Furesø Kommune) lovligt kan afholde de advokatudgifter for daværende borgmester ██████████ der knytter sig til dennes besvarelse af partshøringerne fra det daværende tilsynsråd for Frederiksborg Amt, herunder i forbindelse med tilsynsrådets overvejelser om at begære påtalerejsning efter den dagældende § 61 c i lov om kommunernes styrelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved kopi af dette brev meddelt Statsforvaltningen Hovedstaden sin retsopfattelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Med venlig hilsen


Christian Vigh