

Folketingets Ombudsmand
post@ombudsmanden.dk

Slotsholmsgade 10
1216 København K
Telefon 72 28 24 00
oim@oim.dk

Sagsnr.
2017 - 429

Folketingets Ombudsmands anmodninger ved breve af 24. august 2016 og 23. januar 2017 vedrørende kommunale selvstyrehavne

Doknr.
460008

Folketingets Ombudsmand har ved breve af 24. august 2016 samt 23. januar 2017 rettet henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet vedrørende kommunale selvstyrehavnes retlige stilling. Der henvises til ombudsmandens jr. nr. 16/02656-13 og 16/04354-25.

Dato
19-04-2017

1. Folketingets Ombudsmands anmodninger

Ved brev af 24. august 2016 anmodede ombudsmanden det daværende Social- og Indenrigsministerium, nu Økonomi- og Indenrigsministeriet, om at overveje, hvorvidt ministeriet som overordnet myndighed i det kommunale og regionale tilsyn fandt anledning til at forholde sig principielt til, hvorvidt tilsynets kompetence omfatter kommunale selvstyrehavne.

Af brevet fremgår, at anmodningen har baggrund i Statsforvaltningens udtalelse af 9. august 2016, hvormed Statsforvaltningen meddelte ombudsmanden, at Statsforvaltningen som led i det kommunale og regionale tilsyn ikke har kompetence til at tage stilling til kommunale selvstyrehavnes dispositioner, herunder i forhold til offentlighedsloven.

Ved brev af 23. januar 2017 anmodede ombudsmanden videre Økonomi- og Indenrigsministeriet om at tage stilling til, om en kommunal selvstyrehavn er en del af den kommunale forvaltning eller en selvstændig forvaltningsmyndighed.

Af brevet fremgår, at anmodningen har baggrund i ovennævnte samt ombudsmandens behandling af tre konkrete sager vedrørende den kommunale selvstyrehavn Vejle Havns afslag på aktindsigt under henvisning til, at der efter havnens opfattelse var tale om et internt dokument efter offentlighedslovens § 23.

2. Statsforvaltningens udtalelser af 9. august 2016

Statsforvaltningen udtalte den 9. august 2016 til Folketingets Ombudsmand (Statsforvaltningens jr. nr. 2016-41760), at det ud fra en samlet vurdering er Statsforvaltningens opfattelse, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at antage, at det kommunale tilsyns kompetence omfatter dispositioner truffet af kommunale selvstyrehavne, herunder i medfør af offentlighedsloven.

Statsforvaltningen afgav udtalelsen på baggrund af en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand til Statsforvaltningen om et afslag på aktindsigt, som var meddelt af en kommunal selvstyrehavn, og udtalte bl.a. følgende:



"Det fremgår af havnelovens § 9, stk. 1, stk. 13 og stk. 14, at en selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, hvor havnebestyrelsen disponerer selvstændigt inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte overordnede økonomiske rammer, og hvor virksomheden skal være adskilt fra kommunens virksomhed både formue- og driftsmæssigt, administrativt og regnskabsmæssigt. Havnebestyrelsen for en selvstyrehavn kan støtte sin kompetence direkte på havnelovens § 9, stk. 2, 1. pkt. og har således ikke kun kompetence i kraft af delegation fra kommunalbestyrelsen. Virksomheden udøves dog under ansvar for kommunalbestyrelsen, og i bemærkningerne til loven er det anført, at kommunen hæfter for gæld, som havnen ikke kan betale.

Efter Statsforvaltningens opfattelse er det forbundet med nogen tvivl, hvorvidt kommunale selvstyrehavne er omfattet af det kommunale tilsyns kompetence.

Ud fra en samlet vurdering af lovgivning, litteratur og praksis på området er det Statsforvaltningens opfattelse, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at antage, at det kommunale tilsyns kompetence omfatter dispositioner truffet af kommunale selvstyrehavne, herunder dispositioner i medfør af offentlighedsloven. Det bemærkes herved, at det kommunale tilsyn hviler på muligheden for - herunder om fornødent ved brug af sanktioner over for kommunalbestyrelsesmedlemmer - at kunne gennemtvinge sin retsopfattelse over for den kommunale selvstyrehavns bestyrelse, hvilket forudsætter, at tilsynets kompetence kan fastslås med den tilstrækkelige klarhed.

Det anførte har ikke betydning for det forhold, at det kommunale tilsyn har kompetence i forhold til kommunalbestyrelsens udøvelse af sine beføjelser efter havneloven, herunder eksempelvis i forhold til kommunalbestyrelsens valg af havnebestyrelse, godkendelse af visse af havnebestyrelsens beslutninger, herunder ansættelse af havnechef, samt fastsættelse af de overordnede økonomiske rammer for havnens drift.

Anmodningen om aktindsigt i den konkrete sag (2016-41760) omhandler ikke kommunalbestyrelsens godkendelse af den nye havnedirektør som sådan, men alene den proces i selvstyrehavnens administrative forvaltning, der førte frem til ansættelsen af en ny havnedirektør. Det er derfor Statsforvaltningens opfattelse, at det kommunale tilsyns kompetence ikke omfatter den konkrete sag om aktindsigt, idet havnebestyrelsen i forhold relateret til havnens administration støtter sin selvstændige kompetence direkte på havnelovens § 9, stk. 2, 1. pkt.

Det bemærkes, at temaet i U1998.528, som der henvises til i Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse fra 2007 og i Folketingets Ombudsmands høringsbrev, var, hvorvidt en trafikhavn er en offentlig eller privat havn. Det fremgår af dommen, at havnen måtte betragtes som en særlig del af den kommunale forvaltning, og at kommunalbestyrelsen måtte have ansvaret for havnevæsenets kloakanlæg, som således var et offentligt kloakanlæg. Det fremgår endvidere, at dommen bl.a. hvilede på de præmisser, at der ikke var et krav i trafikhavneloven om, at havnen var administrativt adskilt fra kommunen, og at kommunalbestyrelsen gennem havneudvalget havde ansvaret for havnens drift. Disse præmisser er ændret i den nugældende havnelov. Det er Statsforvaltningens opfattelse, at dommen - under hensyn til dommens tema og de i øvrigt ændrede forudsætninger i loven - i sig selv ikke kan underbygge en formodning for, at det kommunale tilsyn omfatter selvstyrehavne.

Det bemærkes endvidere, at det forhold, at kommunemes lønningsnævns kompetence efter kommunestyrelseslovens § 67 udtrykkeligt også omfatter personale ved selvstyrehavne ikke kan tages som udtryk for, at det kommunale tilsyn har en tilsvarende kompetence over for selvstyrehavne. Statsforvaltningen bemærker herved, at bestemmelsen tværtimod indikerer, at personale ved kommunale selvstyrehavne ikke anses som "personale i kommunal tjeneste", idet de i givet fald ville have været omfattet af lønningsnævnets kompetence i medfør af § 67, stk. 1, 1. pkt. Hertil kommer, at lønningsnævnets kompetence også omfatter personalegrupper ved andre institutioner, som utvivlsomt ikke er omfattet af det kommunale tilsyns kompetence, blandt andet selvejende institutioner."

Der henvises til Statsforvaltningens udtalelse for så vidt angår Statsforvaltningens nærmere overvejelser.



Statsforvaltningen udtalte videre samme dato til en borger (Statsforvaltningens jr. nr. 2015-66694), at det er Statsforvaltningens opfattelse, at en kommunal selvstyrehavn er en særlig forvaltningsmyndighed, der ikke indgår som en del af den kommunale enhedsforvaltning.

Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Det er på ovennævnte baggrund sammenfattende Statsforvaltningens opfattelse, at en kommunal selvstyrehavn som Aarhus Havn er en sådan særlig forvaltningsmyndighed, der ikke kan betragtes som en del af den kommunale enhedsforvaltning.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at det fremgår af havnelovens § 9, stk. 1, og § 9, stk. 12-14, at en selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, hvor havnebestyrelsen disponerer selvstændigt inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte overordnede økonomiske rammer, og hvor virksomheden skal være adskilt fra kommunens virksomhed både formue- og driftsmæssigt, administrativt og regnskabsmæssigt.

Statsforvaltningen har endvidere lagt vægt på, at havnebestyrelsen for en selvstyrehavn kan støtte sin kompetence direkte på havnelovens § 9, stk. 2, 1. pkt., og således ikke kun har kompetence i kraft af delegation fra kommunalbestyrelsen."

Der henvises til Statsforvaltningens udtalelse for så vidt angår Statsforvaltningens nærmere overvejelser.

3. Økonomi- og Indenrigsministeriet som overordnet tilsynsmyndighed

Det kommunale og regionale tilsyn varetages af Ankestyrelsen med Økonomi- og Indenrigsministeriet som overordnet tilsynsmyndighed, jf. kapitel VI og VII i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 318 af 28. marts 2017).

Det kommunale og regionale tilsyns første instans blev overført til Ankestyrelsen fra Statsforvaltningen den 1. april 2017, jf. lov nr. 176 af 21. februar 2017.

Ministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Ankestyrelsen, men ministeriet kan af egen drift bl.a. tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om som tilsynsmyndighed, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Der henvises til § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

4. Ministeriets udtalelse

4.1. Kort om retsgrundlaget

Det kommunale og regionale tilsyns kompetenceområde

Det kommunale og regionale tilsyns kompetenceområde er fastlagt i § 47 i lov om kommunernes styrelse, der har følgende ordlyd:

"§ 47. Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, varetages af Ankestyrelsen."

I bemærkningerne til bestemmelsen anføres bl.a., at det kommunale og regionale tilsyns kompetence omfatter al virksomhed i en kommune, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne samt at virksomhed, der udøves af myndigheder med tilknytning til en kommune, men med selvstændig kompetence, ikke er omfattet af det kommunale og regionale tilsyns kompetence.

Der henvises til Folketingstidende 2002-03, Tillæg A, side 5687, for bemærkningernes nærmere beskrivelse af det kommunale og regionale tilsyns kompetence.



Efter regionslovens § 30 varetager Ankestyrelsen også tilsynet med regionerne, mens det følger af lovens § 31, at kapitel VI og VII i lov om kommunernes styrelse om tilsynet med kommunerne i øvrigt finder tilsvarende anvendelse for Ankestyrelsens tilsyn med regionerne.

Den kommunale enhedsforvaltning

Det følger af § 17, stk. 7, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsen drager omsorg for indretning af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale.

Bestemmelsen markerer, at administrationen er et led i styrelsessystemet med kommunalbestyrelsen som øverste organ. De enkelte administrative enheder i kommunen udgør således en forvaltningsmyndighed, for så vidt de afleder deres kompetence fra kommunalbestyrelsen. Dette udgør den såkaldte kommunale enhedsforvaltning.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, Hans B. Thomsen m.fl., side 193.

4.2. Ministeriets udtalelse vedr. Statsforvaltningens udtalelser af 9. august 2016

Økonomi- og Indenrigsministeriet kan tilslutte sig Statsforvaltningens vurdering af, at kommunale selvstyrehavne ikke er omfattet af det kommunale og regionale tilsyns kompetence.

Ministeriet er videre enig med Statsforvaltningen i, at en kommunal selvstyrehavn ikke kan anses som en del af den kommunale forvaltning, men må anses for en selvstændig forvaltningsmyndighed, herunder i forhold til offentlighedsloven.

Ministeriet skal i den forbindelse henvise til de grunde, som er anført af Statsforvaltningen i udtalelserne af 9. august 2016.

Ministeriet kan i den forbindelse bl.a. fremhæve – som også gjort af Statsforvaltningen – at det følger af havneloven (lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012 som ændret ved lov nr. 658 af 8. juni 2016), at en kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed (lovens § 9, stk. 1), at kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen skal varetage den kommunale selvstyrehavns interesser (lovens § 9, stk. 4), at havnebestyrelsen disponerer selvstændigt inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte rammer over anlægs- og driftsmidler (lovens § 9, stk. 12), at den kommunale selvstyrehavns daglige administration skal holdes adskilt fra kommunens (lovens § 9, stk. 13), at den kommunale selvstyrehavns midler skal være regnskabsmæssigt adskilt og at den kommunale selvstyrehavn skal aflægge bl.a. regnskab efter årsregnskabsloven (lovens § 9, stk. 14).

Ministeriet er opmærksomt på, at en kommunalbestyrelse efter havneloven også har visse beføjelser over for en kommunal selvstyrehavn og dennes havnebestyrelse. Kommunalbestyrelsen er således i havneloven tillagt visse generelle og konkrete beføjelser i forhold til styringen af en kommunal selvstyrehavn, herunder bl.a. udpegning af medlemmer til havnebestyrelsen (lovens § 9, stk. 2), godkendelse af bestyrelsesvedtægt og regnskaber samt beslutninger om optagelse af lån og om ansættelse og afskedigelse af havnechef (lovens § 9, stk. 3) og fastlæggelse af de overordnede økonomiske rammer (lovens § 9, stk. 12).

At kommunalbestyrelsen har visse generelle og konkrete beføjelser i forhold til styringen af en kommunal selvstyrehavn kan dog ikke efter ministeriets opfattelse medføre, at kommunale selvstyrehavne skal anses for omfattet af det kommunale og regionale tilsyns kompetence eller som en del af den kommunale forvaltning.



Kommunalbestyrelsens beføjelser skal således ses i sammenhæng med de oven for nævnte regler i havneloven om kommunale selvstyrehavne, herunder at det er havnens interesser, som kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen skal varetage efter lovens § 9, stk. 4, ligesom sådanne konkrete og generelle beføjelser ikke i sig selv efter ministeriets opfattelse kan medføre, at en ellers selvstændig virksomhed anses for omfattet af det kommunale og regionale tilsyns kompetence eller som en del af den kommunale forvaltning.

Ministeriet kan videre – som ligeledes gjort af Statsforvaltningen – bl.a. fremhæve, at det forhold, at kommunale selvstyrehavne udtrykkeligt er omtalt i § 67 i lov om kommunernes styrelse vedrørende Kommunernes Lønningsnævns kompetence, efter ministeriets opfattelse også taler for, at en kommunal selvstyrehavn ikke er omfattet af det kommunale og regionale tilsyns kompetence eller en del af den kommunale forvaltning.

Den udtrykkelige angivelse af, at kommunale selvstyrehavne er omfattet af det Kommunale Lønningsnævns kompetence ville således ikke have været nødvendig, hvis ansatte ved kommunale selvstyrehavne blev anset for kommunale ansatte og dermed som en del af den kommunale forvaltning.

Ministeriet har videre – som også omtalt af Statsforvaltningen – tidligere ved brev af 4. juni 2010 udtalt om § 68 i lov om kommunernes styrelse om offentligt udbud af kommunal fast ejendom, at kommunale selvstyrehavne ikke er omfattet heraf, herunder som følge af, at det er den kommunale selvstyrehavn og ikke den relevante kommune, der anses som ejer af den kommunale selvstyrehavns arealer. Udtalelsen kan findes på ministeriets resumedatabase (<http://resumedatabase.oim.dk/>).

Ministeriet kan endelig tilslutte sig Statsforvaltningens vurdering af, at UfR.1998.528Ø vedrørende den retlige stilling af en havn, der var organiseret som en trafikhavn efter den tidligere gældende lov om trafikhavne m.v., og således blev afsagt, før de nuværende regler om kommunale selvstyrehavne i havneloven i det væsentlige blev indført ved lov nr. 326 af 28. maj 2000, ikke kan føre til et andet resultat.

Kopi af dette brev er sendt til Ankestyrelsen og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet til orientering.

Med venlig hilsen
Christina Ekmann
Kontorchef

