

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

Dato: 09-08-2016

Vedr. Folketingets Ombudsmands dokumentnummer 16/02656-2/JV

Tilsynet

Svar på Folketingets Ombudsmands henvendelse af 22. juni 2016 om Tilsynets sagsnummer 2016-41760

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Folketingets Ombudsmand har ved brev af 22. juni 2016 vedrørende sagen 2016-41760, der omhandler et spørgsmål om aktindsigt, anmodet Statsforvaltningen om en udtalelse om spørgsmålet om, hvorvidt Hanstholm Havn, som er en kommunal selvstyrehavn, er en kommunal myndighed omfattet af Statsforvaltningens kompetence. Folketingets Ombudsmand har i den forbindelse anmodet Statsforvaltningen om at oplyse Folketingets Ombudsmand herom, hvis Statsforvaltningen på baggrund af høringen ønsker at genoptage sagen.

Sagsnummer.: 2016 - 41760

SAGSBEHANDLER:

Eva Sonne

Telefon: 7256 7000

EAN-Nr. 5798000362222

skriv til os via borger.dk

www.statsforvaltningen.dk

Resumé

De kommunale tilsynsmyndigheder – herunder de regionale statsforvaltninger – har afgivet flere udtalelser, der omhandler de kommunale selvstyrehavnes retlige status. Der kan imidlertid næppe udledes en klar praksis fra disse udtalelser, der i et vist omfang synes at divergere.

ÅBNINGS- OG TELEFONTIDER

findes på

www.statsforvaltningen.dk/kontakt

Statsforvaltningen har i lyset heraf og i lyset af Ombudsmandens høring fundet anledning til principielt at tage stilling til det kommunale tilsyns kompetence i forhold til kommunale selvstyrehavne.

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, 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.

På den baggrund finder Statsforvaltningen fortsat ikke grundlag for at behandle sagen 2016-41760.

Baggrunden for det omhandlede spørgsmål og Statsforvaltningens opfattelse er nærmere uddybet i det følgende.

Det kommunale tilsyns kompetence

Statsforvaltningens kompetence efter § 47 i den kommunale styrelseslov (lovbekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015) omfatter al virksomhed i kommunerne, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.

Statsforvaltningen har som tilsynsmyndighed over for kommunerne adgang til at gennemtvinge sin retsopfattelse over for kommunalbestyrelsen – herunder om fornødent ved brug af sanktioner over for medlemmer af kommunalbestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens §§ 50 a-d.

I Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen et al., 2. udgave, 2010, er det på s. 399-401 om det kommunale tilsyns kompetence anført, at blandt andet følgende ikke er omfattet af tilsynet:

- Selvejende institutioner eller private virksomheder, der udfører kommunale opgaver efter aftale med kommunerne
- Virksomhed, der drives i en privatretlig organisationsform, og som helt eller delvis er kommunalt ejet, medmindre der er tale om et kommunalt fællesskab omfattet af § 60 i kommunestyrelsesloven
- Virksomhed, der udøves af myndigheder med tilknytning til en kommune, men med selvstændig kompetence, f.eks. børn og unge-udvalg, folkeoplysningsudvalg, skolebestyrelser, huslejenævn og bevillingsnævn (samt den kommunale administration i egenskab af sekretariat for sådanne selvstændige myndigheder)

Kommunale selvstyrehavnes retlige status

Den første danske havnelov var trafikhavneloven fra 1976, som blev erstattet af trafikhavneloven fra 1990. Havneloven fra 1999 erstattede trafikhavneloven og er efterfølgende blevet ændret tre gange, senest i 2012.

Følgende fremgår af den nugældende havnelov (lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012):

”§ 9. En kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, som styres af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor havnen ligger.

Stk. 2. Havnens ledelse varetages af en havnebestyrelse, der vælges af kommunalbestyrelsen. Havnebestyrelsens medlemstal skal være ulige. Valget sker på kommunalbestyrelsens konstituerende møde og har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Havnebestyrelsen vælger en formand.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal efter havnebestyrelsens indstilling godkende bestyrelsesvedtægt og regnskaber samt beslutninger om optagelse af lån og om ansættelse og afskedigelse af havnechef.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen skal ved udøvelsen af deres kompetence varetage havnens interesser. Havnebestyrelsen er over for kommunalbestyrelsen ansvarlig for havnens drift og vedligeholdelse.

/.../

Stk. 12. Havnen drives således, at dens indtægter mindst dækker udgifterne. Kommunalbestyrelsen fastsætter de overordnede økonomiske rammer for havnens drift, og havnebestyrelsen disponerer selvstændigt inden for de fastsatte rammer over anlægs- og driftsmidler.

Stk. 13. Havnens daglige administration skal holdes adskilt fra kommunens.

Stk. 14. Havnens midler skal være regnskabsmæssigt adskilt fra kommunens, jf. dog stk. 16, 2. pkt. Havnen skal udarbejde resultatopgørelse og balance efter reglerne i årsregnskabsloven. Regnskabsaflæggelse i øvrigt skal foregå efter principperne i årsregnskabsloven. Revision af havnens regnskaber foretages af en af kommunalbestyrelsen valgt revisor.

/.../

Stk. 16. En kommunal selvstyrehavn skal overgå til at være en kommunal havn, når den i 5 på hinanden følgende år har haft et negativt driftsresultat efter renter, men før afskrivninger. Kommunalbestyrelsen kan dog i særlige tilfælde med transportministerens godkendelse beslutte i stedet at tilføre havnen ny kapital.”

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til forslag til lov om havne (L 1998/1 LSF 162), at en kommunal selvstyrehavn, som overgår til en kommunal havn, kommer til at indgå som en del af den kommunale forvaltning uden adskillelse fra kommunens økonomi i øvrigt med de forpligtelser, der følger deraf i henseende til havnen.

Det fremgår endvidere af de særlige bemærkninger til § 9, stk. 3, i ovennævnte lovforslag, at kommunalbestyrelsen godkender vedtægter, regnskab, optagelse af nye lån og ansættelse eller afskedigelse af havnechef efter indstilling fra havnebestyrelsen. Disse beføjelser vil ikke kunne delegeres til havnebestyrelsen. Derudover er det op til kommunalbestyrelsen at fastlægge omfanget af selvstyret. Den skal således beslutte, om den ønsker at delegerer godkendelse af eksempelvis større investeringsplaner, køb og salg af fast ejendom etc. Kommunalbestyrelsen kan til enhver tid tilbagekalde delegationen.

Derudover fremgår det af de særlige bemærkninger til § 9, stk. 7, i ovennævnte lovforslag, at kommunalbestyrelsen forudsættes at tildele en selvstyrehavn passende frihedsgrader til at fungere på et forretningsmæssigt grundlag. Havnens ledelse (havnebestyrelse og havnechef) skal selv i vidt omfang kunne disponere over havnens anlægs- og driftsmidler til formål, som særlig tjener havnens interesser, fastsætte takster og lægge budgetter. Havnens økonomi skal være adskilt fra kommunens. Da havnen er forankret i kommunen, vil kommunen dog hæfte for lån, som havnen ikke måtte kunne tilbagebetale. Havnen skal være selvfinansierende over tid og således i det mindste hvile i sig selv.

I Havnearealer – håndbog om rettigheder og pligter af Ellen Margrethe Basse og Kim Trenskow, 1. udgave, 2003, s. 64-67, fremgår følgende om selvstyrehavne som organiseringsform:

” ...

Havnen har som juridisk person selvstændige rettigheder og kan påtage sig forpligtelser. Ved havnelovens § 9, stk. 7 [§ 9, stk. 12, i den nugældende havnelov] fastslås det, at havnen skal drives, således at dens indtægter mindst dækker udgifterne. Af samme bestemmelse fremgår det, at havnebestyrelsen disponerer selvstændigt over anlægs- og driftsmidler inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte økonomiske rammer og andre betingelser for driften.

...

I relation til havnebestyrelser for kommunale selvstyrehavne er kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelser mindre [end i forhold til havnechefen for en kommunal havn, der udfører funktionen som daglig leder efter bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen og er at betragte som en embedsmand i den kommunale forvaltning]. Havnebestyrelsen kan støtte sin kompetence direkte på havnelovens § 9, stk. 2, 1. pkt. – den har ikke kun en kompetence i kraft af en delegation. Et havnebestyrelsesmedlem er kun undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger ved udøvelsen af hvervet for så vidt angår beslutninger, der efter deres karakter alene vedrører vedtagelse af kommunale havneopgaver. /.../

...”

I Havneloven med kommentarer af Niklas Korsgaard Christensen, 1. udgave, 2015, s. 81-94, er følgende anført om havnelovens § 9:

”Af lovens § 9, stk. 1, fremgår, at en kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed. En kommunal selvstyrehavn er altså i forhold til kommunen en selvstændig juridisk enhed med selvstændige rettigheder og mulighed for at påtage sig økonomiske forpligtelser.

...

Bestemmelsen [i § 9, stk. 3], angiver dermed kompetencefordelingen mellem kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen i den forstand, at der i medfør af lovens § 9, stk. 3, angives grænser for, hvilke forhold en havnebestyrelse henholdsvis kan og ikke kan foretage sig uden kommunalbestyrelsens godkendelse. /.../

...

Ud over de i loven fastsatte godkendelsesbeføjelser kan kommunalbestyrelsen gennem en havns vedtægter bestemme, i hvilken udstrækning havnens investeringer, erhvervelse af fast ejendom eller andre større økonomiske beslutninger skal godkendes af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan altså lade kompetencen til at træffe sådanne beslutninger tilkomme havnebestyrelsen, men kommunalbestyrelsen kan også bestemme, at beslutninger af en vis størrelsesorden forudsætter kommunalbestyrelsens godkendelse.

...

I bestemmelsen [i § 9, stk. 4] bekræftes herved det naturlige, at havnen er en selvstændig enhed i forhold til kommunen. Havnens midler skal derfor anvendes til formål, der tjener havnens – og ikke kommunens eller tredjemands – interesser. /.../

...

Bestemmelsen i lovens § 9, stk. 13, blev indsat ved ændringer af havneloven fra 2003. Baggrunden for vedtagelsen af bestemmelsen var, at det i praksis havde vist sig vanskeligt at afgøre, om beslutninger blev truffet af de kommunale selvstyrehavnes havneadministration eller af kommunernes tekniske forvaltning. Herved var der risiko for, at havnenes administration var sket under varetagelse af usaglige hensyn, idet administrationen af havnene ikke

nødvendigvis var sket med varetagelse af havnenes interesser for øje. Hensigten med bestemmelsen var derfor at understrege, at de kommunale selvstyrehavne skulle have en selvstændig administration til varetagelsen af de daglige opgaver vedrørende havnens drift.

...

Den regnskabsmæssige adskillelse [som fremgår af § 9, stk. 14] indebærer, at selvstyrehavne skal føre separat regnskab, bogholderi og aflægge separat regnskab. Formålet med bestemmelsens 1. pkt. er at sikre, at driften af de kommunale selvstyrehavne adskilles fra den kommunale drift. Bestemmelsens 1. pkt. skal således ses i sammenhæng med bestemmelsen i lovens § 9, stk. 13, hvoraf fremgår, at også havnens daglige administration skal holdes adskilt fra kommunens. Det har altså fra lovgivers side været ønsket klart at tilkendegive, at de kommunale selvstyrehavne har selvstændighed i forhold til kommunen, og at havnene skal adskilles fra kommunen. /.../

...”

Praksis med hensyn til de kommunale selvstyrehavnes retlige status

Det bemærkes indledningsvis, at de kommunale tilsynsmyndigheder – herunder de regionale statsforvaltninger – har afgivet flere udtalelser, der omhandler de kommunale selvstyrehavnes retlige status. Der kan imidlertid næppe udledes en klar praksis fra disse udtalelser, der i et vist omfang synes at divergere.

Det fremgår af pkt. 2.1.2.1 i vejledning om aktindsigt i miljøoplysninger (vejledning nr. 10564 af 14. juni 2006), at kommunale selvstyrehavne er særlige forvaltningsmyndigheder. Tilsvarende skriver Folketingets Ombudsmand således i FOB 2006.529 om § 1, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger:

” ...

Via henvisningen til offentlighedsloven omfattes alle statslige og kommunale forvaltningsmyndigheder, herunder særlige enheder, og hvad enten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd, eller særlige forvaltningsmyndigheder, som f.eks. kommunale selvstyrehavne. /.../

...”

Statsforvaltningen Syddanmark har i en udtalelse af 31. oktober 2007 om inhabilitet vurderet, at en kommunal selvstyrehavn ikke kan anses som en selvstændig juridisk person i forhold til kommunen, men derimod må anses som en særlig del af den kommunale forvaltning. Det fremgår af udtalelsen, at Statsforvaltningen Syddanmarks vurdering efter det oplyste er i overensstemmelse med en tidligere udtalelse, som Statsamtet Sønderjylland har afgivet i marts 2004.

Statsforvaltningen Midtjylland har i en senere udtalelse af 11. maj 2009 taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om ekstern eller intern overgivelse, når en kommune sender et dokument til en kommunal selvstyrehavn. Statsforvaltningen Midtjylland har under henvisning til følgende vurderet, at Ringkøbing-Skjern Kommune ikke var berettiget til at undtage et notat, som var sendt fra kommunen til dens selvstyrehavn, fra aktindsigt i medfør af den daværende offentlighedslovs § 7, stk. 1, nr. 1, der indholdsmæssigt svarer til den nugældende bestemmelse i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1:

” ...

Hvide Sande Havn er som selvstyrehavn en selvstændig virksomhed, der styres af kommunalbestyrelsen, jf. havnelovens § 9, stk. 1. I relation til offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1, er Hvide Sande Havn i forhold til kommunen ekstern. Ved kommunens oversendelse af finansieringsdokumentet til Hvide Sande Havn, har dokumentet altså efter statsforvaltningens opfattelse, mistet sin interne karakter efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1.

...”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, har i brev af 4. juni 2010 til Kommunernes Landsforening taget stilling til spørgsmålet om kommunale selvstyrehavne er omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udtalt følgende:

”...

/.../ For at fast ejendom kan anses for omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov, må dette efter ministeriets opfattelse forudsætte, at kommunen, for eksempel i tinglysningsmæssig henseende, er registreret som ejer af den pågældende ejendom, medmindre der er faste holdpunkter for at antage, at § 68 alligevel finder anvendelse.

...

Spørgsmålet er, om det forhold, at kommunalbestyrelsen har en række styringsmæssige beføjelser over for havnen, indebærer, at salg af havnens faste ejendomme alligevel er omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov.

Det følger således af havnelovens § 9, stk. 1, at en kommunal selvstyrehavn styres af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor havnen ligger, og af bemærkningerne hertil, at kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for havnen. Endvidere peger det anførte i bemærkningerne til havnelovens § 9, stk. 3, hvorefter kommunalbestyrelsen selv beslutter, om den ønsker at delegerer godkendelse af for eksempel køb og salg af fast ejendom til havnebestyrelsen, i retning af, at § 68 om udbud af kommunens faste ejendomme finder anvendelse, i hvert fald for så vidt angår beslutninger om salg af fast ejendom, som ikke er delegeret til havnebestyrelsen. Hertil kommer det anførte i bemærkningerne til § 9, stk. 8, om, at kommunen hæfter for lån, som havnen ikke måtte kunne tilbagebetale.

Det følger dog samtidigt af havnelovens § 9, stk. 1 og 9 [nuværende § 9, stk. 1 og 13], at en kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed med en selvstændig administration, der varetager de daglige opgaver vedrørende havnens drift. En kommunal selvstyrehavn, herunder havnebestyrelsen, er således ikke en del af den almindelige kommunale forvaltning. Dette er tydeliggjort i forbindelse med ændringen i 2003 af havnelovens § 9, som indebærer, at havnens daglige administration skal holdes adskilt fra kommunens, jf. havnelovens § 9, stk. 9 [nuværende § 9, stk. 13]. Dertil kommer, at havnens midler skal være regnskabsmæssigt adskilt fra kommunens, jf. havnelovens § 9, stk. 10 [nuværende § 9, stk. 14].

Endvidere må det lægges til grund, at havnelovens § 9, stk. 8 [nuværende § 9, stk. 12], hvorefter havnebestyrelsen inden for de fastsatte rammer selvstændigt disponerer over havnens anlægsmidler, også omfatter fast ejendom.

Det kan på baggrund af ovenstående efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse således give anledning til nogen tvivl, hvorvidt en kommunal selvstyrehavn er omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder imidlertid på baggrund af de rammer, som er fastlagt i havneloven for selvstyrehavne, jf. ovenfor, og [en udtalelse fra Trafikministeriet]ikke fuldt grundlag for at antage, at selvstyrehavne er omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov.

...”

Statsforvaltningen har i en udtalelse af 15. december 2014 om Hanstholm Havn vurderet, at det falder uden for Statsforvaltningens kompetence at føre tilsyn med en selvstændig virksomhed, herunder en kommunal selvstyrehavn, da Statsforvaltningens tilsyn i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 alene omfatter den kommunale virksomhed, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.

I forbindelse med behandlingen af sagen 2016-41760 har Statsforvaltningen ikke fundet grundlag for at fravige den praksis, som fremgår af udtalelsen af 15. december 2014. I forlængelse heraf har Statsforvaltningen ved brev af 31. maj 2016 afvist at behandle en klage fra TV MIDTVEST over Hanstholm Havns afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven.

Særligt om landsretsdommen UfR 1998.528

Folketingets Ombudsmand har i forbindelse med sin høring peget på UfR 1998.528, som Statsforvaltningen Syddanmark tillige henviste til i sin udtalelse af 31. oktober 2007.

Sagen drejede sig om, hvorvidt et firma, der ejede en erhvervsbygning på et lejet areal af Odense Havnevæsens område, var forpligtet til at betale en andel af de udgifter, som Odense Havnevæsen i 1989-91 havde afholdt i forbindelse med en reovering af kloakanlægget på havneområdet.

Hovedspørgsmålet under sagen var, om Odense Havn var en offentlig havn eller en privat havn, og dermed, om havnens kloakanlæg var et offentligt eller privat anlæg.

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.

Under henvisning til den nugældende havnelovs § 9, stk. 2, og § 9, stk. 3, bemærkes det, at ledelsen af en kommunal selvstyrehavn varetages af en havnebestyrelse, og at havnens administration skal være adskilt fra kommunens.

Særligt om kommunestyrelseslovens § 67

I ovennævnte landsretsdom henvises der under rettens bemærkninger til kommunestyrelseslovens § 67, som har følgende ordlyd:

”§ 67. Bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunal tjeneste skal godkendes af det i stk. 2 nævnte lønningsnævn. Nævnet skal endvidere godkende bestemmelser om løn- og ansættelsesforhold for personale ved kommunale selvstyrehavne, jf. lov om havne, personale ansat i trafikselskaber, jf. lov om trafikselskaber, samt tjeneste-

mandslignende ansatte ved privatbanerne. Økonomi- og indenrigsministeren kan bestemme, at også løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale ved selvejende institutioner, med hvilke kommuner indgår overenskomst med henblik på opfyldelsen af dem i lovgivningen pålagte forpligtelser, skal godkendes af nævnet. Nævnet kan beslutte, at antallet af stillinger i nærmere angivne personalegrupper, der i øvrigt er omfattet af nævnets godkendelsesbeføjelse, skal forelægges nævnet til godkendelse."

Følgende fremgår af § 1, stk. 1, i bekendtgørelse om kommunernes lønningsnævn (bekendtgørelse nr. 1416 af 1. december 2015):

"§ 1. Lønningsnævnet godkender bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold for:

- 1) Personale ansat i kommuner og kommunale fællesskaber.
- 2) Personale ved kommunale selvstyrehavne, jf. lov om havne.
- 3) Personale ved selvejende dagtilbud, fritidshjem og klubtilbud m.v., med hvilke kommuner indgår driftsaftale i henhold til bestemmelserne i dagtilbudsloven.
- 4) Personale ved selvejende døgninstitutioner samt selvejende bo-, behandlings-, beskæftigelses-, samværs- og aktivitetstilbud efter lov om social service, med hvilke kommuner indgår driftsaftale i henhold til bestemmelserne i lov om social service.
- 5) Personale ansat i trafikelskaber, jf. lov om trafikelskaber.
- 6) Tjenestemandslignende ansatte ved privatbanerne."

I Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen et al., 2. udgave, 2010, er der på s. 410 anført følgende om bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 67:

"Statsforvaltningen vil tillige kunne reagere, såfremt en kommune over for kommunalt ansat personale har fastsat løn- og ansættelsesvilkår, der ikke er godkendt af Kommunernes Lønningsnævn, jf. § 67 i lov om kommunernes styrelse."

Endvidere er der i samme værk på side 614 om kommunestyrelseslovens § 67, stk. 1, 2. pkt., anført følgende om kommunale selvstyrehavne:

"Ved havneloven, jf. § 24 i lov nr. 326 af 28. juni 1999, blev lønningsnævnets kompetence ændret til også at omfatte personale ansat i kommunale selvstyrehavne, således som det hidtil havde været tilfældet for personalet ved kommunalt styrede trafikhavne, jf. bestemmelsens 1. pkt. En kommunal selvstyrehavn er en i forhold til kommunen selvstændig forvaltningseenhed, som ledes af en havnebestyrelse, der vælges af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvori havnen ligger, jf. havnelovens § 9. Derimod er personale ansat i en havn, der drives af en helt eller delvis ejet kommunalt aktieselskab, ikke omfattet."

Det må således konstateres, at personale ved kommunale selvstyrehavne ikke i den kommunale styrelseslov § 67 er omfattet af begrebet "personale i kommunal tjeneste" i bestemmelsens stk. 1, 1. pkt., idet personale ved kommunale selvstyrehavne er selvstændigt reguleret i bestemmelsens 2. pkt. Endvidere omfatter tilsynets kompetence efter Statsforvaltningens opfattelse ikke spørgsmålet om, hvorvidt løn- og ansættelsesvilkår for personale ved kommunale selvstyrehavne er godkendt af lønningsnævnet.

Særligt om Aarhus Kommunes notat af 18. februar 2013

Folketingets Ombudsmand har i forbindelse med sin høring tillige henledt Statsforvaltningens opmærksomhed på et notat af 18. februar 2013 med titlen "En kommunal selvstyrehavns retlige status i forhold til kommunen", som er udarbejdet af Aarhus Kommune og er tilgængeligt på kommunens hjemmeside. Af notatet fremgår det, at kommunen er af den opfattelse, at den kommunale

selvstyrehavn Aarhus Havn er en del af den juridiske person Aarhus Kommune, og at interne dokumenter udvekslet mellem Aarhus Havn og Aarhus Kommune dermed kan undtages fra aktindsigt.

Statsforvaltningen kan i den forbindelse oplyse, at ovennævnte notat indgår på en lige afsluttet tilsynssag med sagsnummer 2015-66694 i Statsforvaltningen.

Statsforvaltningen har anmodet Aarhus Kommune om at genoptage behandlingen af pågældende sag om aktindsigt efter offentlighedsloven. Da en kommunal selvstyrehavn efter Statsforvaltningens opfattelse ikke kan betragtes som en del af den kommunale enhedsforvaltning, har kommunen ikke været berettiget til at undtage et af den kommunale forvaltning udarbejdet og til selvstyrehavnen udleveret notat fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter.

Statsforvaltningen er således uenig i konklusionen i kommunens notat af 18. februar 2013.

Udtalelsen af dags dato vedhæftes til Folketingets Ombudsmands orientering.

Statsforvaltningens konklusion

De kommunale tilsynsmyndigheder – herunder de regionale statsforvaltninger – har afgivet flere udtalelser, der omhandler de kommunale selvstyrehavnes retlige status. Der kan imidlertid næppe udledes en klar praksis fra disse udtalelser, der i et vist omfang synes at divergere.

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 selvstyrehavnen 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 kommunernes 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.

På den baggrund finder Statsforvaltningen fortsat ikke grundlag for at behandle sagen 2016-41760.

En kopi af denne udtalelse er fremsendt til Social- og Indenrigsministeriet til orientering.

Med venlig hilsen



Hanne Villumsen
Kontorchef

Fortegnelse over vedhæftede bilag

- a) Akterne i sagen 2016-41760
- b) Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 31. oktober 2007 om inhabilitet
- c) Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 11. maj 2009 om aktindsigt i dokumenter sendt fra en selvstyrehavn til kommunen
- d) Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 4. juni 2010 om kommunestyrelseslovens § 68 i relation til selvstyrehavne
- e) Statsforvaltningens udtalelse af 15. december 2014 om Tilsynets kompetence i forhold til selvstyrehavne
- f) U1998.528
- g) Aarhus Kommunes notat af 18. februar 2013 om kommunale selvstyrehavnes retlige status
- h) Statsforvaltningens udtalelse i sagen 2015-66694 af d.d. om, hvorvidt der i offentlighedslovens forstand er tale om intern eller ekstern overgivelse, når en kommunal forvaltning sender et dokument til den kommunale selvstyrehavn