

Lovforslag nr. L 109. Fremsat den 19. februar 2002 af Ole Stavad (S), Thomas Adelskov (S), Inger Bierbaum (S), Klaus Hækkerup (S), Karen J. Klint (S), Jeppe Kofod (S), Jørn Pedersen (S) og Arne Toft (S)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse

(Fritagelse af borgmester for kommunale hverv under visse undersøgelser)

§ 1

I lov om kommunernes styrelse, jf. lovbe-
kendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001, fortages
følgende ændringer:

1. Efter § 66 indsættes som ny paragraf:

»§ 66 a. Indenrigs- og sundhedsministeren kan i en periode på op til 3 måneder fritage for-
manden for kommunalbestyrelsen for dennes kom-
munale hverv og overdrage hvervet som for-
mand for kommunalbestyrelsen til næstfor-
manden, såfremt formanden med rimelig grund er
mistænkt for overtrædelse af bestemmelserne i
straffelovens 16. kapitel: »Forbrydelser i offent-
lig tjeneste eller hverv m.v.«, eller §§ 276 og
278–283 om visse formueforbrydelser, når mis-
tanken er rettet mod handlinger eller undladelser
i forbindelse med formandens udførelse af opgaver
efter denne lov.

Stk. 2. Det er en betingelse for at anvende stk. 1, at der af kommunalbestyrelsen eller af statslige myndigheder er truffet beslutning om at iværksætte en undersøgelse af de i stk. 1 nævnte forhold, og at fritagelsen af en formand for dennes kommunale hverv må antages at være af væsentlig betydning for undersøgelsen.

Stk. 3. Indenrigs- og sundhedsministeren meddeler formanden og næstformanden for kommunalbestyrelsen samt for primærkommunernes vedkommende tillige formanden for tilsynsrådet i det pågældende amt sin beslutning, der træder i kraft med øjeblikkelig virkning fra det tidspunkt, hvor næstformanden har fået meddelelsen om

overdragelsen af hvervet som formand. Indenrigs- og sundhedsministeren ophæver fritagelsen, når betingelserne herfor ikke længere foreligger og senest efter 3 måneder, jf. dog stk. 4.

Stk. 4. Såfremt indenrigs- og sundhedsministeren vurderer, at betingelserne i stk. 2 fortsat vil være opfyldt efter 3-måneders-periodens udløb, retter indenrigs- og sundhedsministeren inden udløbet af 3-måneders-perioden henvendelse til kommunalbestyrelsen herom. Kommunalbestyrelsen afgør herefter ved skriftlig afstemning, om kommunalbestyrelsen er enig eller uenig i indenrigs- og sundhedsministerens vurdering. Såfremt et flertal i kommunalbestyrelsen er enig i vurderingen, foretages nyt valg af formand i et efterfølgende kommunalbestyrelsesmøde for resten af kommunalbestyrelsens funktionstid efter reglerne i § 24, stk. 1. Såfremt kommunalbestyrelsens flertal ikke er enig i vurderingen, genindtræder formanden i sit hverv.

Stk. 5. Når indenrigs- og sundhedsministeren har meddelt sin beslutning efter stk. 3, indkalder den fungerende formand for kommunalbestyrelsen den hidtidige formands stedfortræder til midlertidigt at tage sæde i kommunalbestyrelsen. Den hidtidige formand oppebærer de faste vederlag som medlem af og formand for kommunalbestyrelsen i den periode, hvor formanden er midlertidigt fritaget for sine kommunale hverv. Den hidtidige formand genindtræder som medlem af kommunalbestyrelsen fra og med det møde, hvor kommunalbestyrelsen skal træffe en beslutning om en eventuel vurdering fra inden-

rigs- og sundhedsministeren, jf. stk. 4, og i alle sine kommunale hverv fra det tidspunkt, hvor indenrigs- og sundhedsministeren har ophævet fritagelsen, jf. stk. 3, 2. pkt., eller hvor kommunalbestyrelsen har erklæret sig uenig i en eventuel vurdering fra indenrigs- og sundhedsministeren, jf. stk. 4, 4. pkt.«

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Stk. 2. Loven har virkning for forhold, der på tidspunktet for lovens ikrafttræden eller senere opfylder betingelserne i § 66 a, stk. 1 og 2.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Borgmestre har en stærkere beskyttelse mod at blive afsat end nogen anden i det politiske liv. Når først en konstituering er gennemført i en kommune, og borgmesteren er valgt, kan ingen afsætte borgmesteren i den kommende valgperiode på 4 år, medmindre borgmesteren groft eller gentagne gange har vægret sig ved at udføre sine opgaver, jf. styrelseslovens § 66, stk. 2 og 3.

At borgmestre nyder en særlig beskyttelse, er et vigtigt fundament for den kommunale stabilitet. Det er på denne måde sikret, at politisk uenighed inden for det flertal, der har valgt borgmesteren ved konstitueringen, eller nye politiske konstellationer i løbet af valgperioden ikke kan skabe uro og usikkerhed om borgmesterposten.

Borgmesterposten er det helt centrale embede i det kommunale demokrati. Borgmesteren er typisk den eneste politiker i en kommune, der vederlægges med det, der svarer til en fuldtidsløn. Borgmesteren er tillagt en lang række beføjelser. Herunder er borgmesteren den øverste chef for den kommunale administration.

Socialdemokratiet mener, at det er vigtigt at fastholde, at borgmestre under normale forhold ikke kan afsættes i den faste valgperiode på 4 år.

Der kan dog opstå helt særlige og ekstraordinære tilfælde, hvor den vidtgående borgmesterbeskyttelse kan risikere at blive udnyttet til at dække over en borgmesters konkrete dispositioner og handlinger i stedet for at være en beskyttelse af embedet, uden at nogen i dag har mulighed for at gribe ind. Derfor bør der skabes en hjemmel til i sådanne helt ekstraordinære situationer at kunne indsætte en anden i borgmesterens sted i en begrænset periode.

Forslagets hovedindhold

Det foreslås derfor at indsætte en bemyndigelse i lov om kommunernes styrelse til indenrigs- og sundhedsministeren om at kunne indsætte (1.) viceborgmesteren i borgmesterembedet i en kommune i en be-

grænset periode på op til 3 måneder. Den valgte borgmester erstattes i kommunalbestyrelsen af sin stedfortræder i den pågældende periode.

Efter periodens udløb indtræder den valgte borgmester som hovedregel igen i kommunalbestyrelsen og i borgmesterembedet.

Såfremt det problem, der nødvendiggjorde, at indenrigs- og sundhedsministeren indsatte (1.) viceborgmesteren i embedet, efter ministerens vurdering fortsat gør den valgte borgmesters udøvelse af borgmestergerningen problematisk efter tre måneder, kan ministeren inden 3-måneders-periodens udløb rette henvendelse til kommunalbestyrelsen og anmode om dennes vurdering af den valgte borgmesters tilbagevenden.

Såfremt der ikke ved en skriftlig afstemning er et flertal i kommunalbestyrelsen, der tilslutter sig indenrigs- og sundhedsministerens vurdering, genindtræder den valgte borgmester i embedet.

Viser resultatet af afstemningen derimod, at et flertal erklærer sig enig med indenrigs- og sundhedsministeren, skal der vælges en ny borgmester for den resterende del af valgperioden.

Den ved konstitueringen valgte borgmester deltager i afstemningen foranlediget af henvendelsen fra indenrigs- og sundhedsministeren.

I den periode, hvor den valgte borgmester er fritaget for sine kommunale hverv, opbevarer denne fortsat faste vederlag. I de tilfælde, hvor den valgte borgmester ikke genindtræder som borgmester, opgøres efter vederlag og pension fra det tidspunkt, hvor der er valgt en ny borgmester.

Bemyndigelsens anvendelsesområde

Den foreslåede bemyndigelse til indenrigs- og sundhedsministeren forventes kun anvendt i meget sjældne tilfælde og sandsynligvis med mange års mellemrum. Den må alene tages i anvendelse i helt særlige situationer, hvor en borgmesters forbliven i embedet kan vanskeliggøre eller hindre undersøgelse af et forløb, hvor borgmesteren i sit hverv som borgmester med rimelig grund er mistænkt for overtrædelse af

nøje præciserede bestemmelser i straffelovgivningen. Der er tale om bestemmelser om forbrydelser i offentlig tjeneste og om formueforbrydelser, når disse er begået i funktionen som borgmester.

Bemyndigelsen tilsigter et så begrænset anvendelsesområde, at den ikke risikerer at blive anvendt til indgriben i det normale kommunale selvstyre og demokrati.

Konstituering af viceborgmester

Baggrunden for at forpligte indenrigs- og sundhedsministeren til at konstituere (1.) viceborgmesteren, hvis bemyndigelsen bringes i anvendelse, er et ønske om i størst mulig udstrækning at respektere det lokale demokrati og den konstituering, som fandt sted efter nyvalg. Det vil endvidere være naturligt at overlade opgaven til viceborgmesteren, da perioden ikke kan strække sig ud over 3 måneder, og da der på den måde kan reageres hurtigt og på et objektivt grundlag i en vanskelig situation.

Mulighed for valg af ny borgmester for resten af valgperioden

Normalt vil de forhold, som kan begrunde anvendelse af bemyndigelsen, kunne afklares inden for 3 måneder. Det kan dog ikke afvises, at der i disse helt ekstraordinære situationer kan opstå så store problemer, at der bør være en mulighed for at vælge en ny borgmester for den resterende del af valgperioden.

Denne mulighed er foreslået i stedet for at forlænge perioden på maksimalt 3 måneder. En forlængelse af perioden risikerer at skabe yderligere usikkerhed i en situation, hvor der mere end noget andet vil være brug for afklaring og stabilitet i kommunens øverste ledelse.

Skal muligheden for at vælge en ny borgmester tages i anvendelse, forudsætter det, at der både er et ønske herom hos et flertal i kommunalbestyrelsen, og at indenrigs- og sundhedsministeren skønner, at det er ønskeligt af hensyn til efterforskningen. Er begge forudsætninger opfyldt, foretages valg af ny borgmester.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Det er et væsentligt udgangspunkt for det kommunale selvstyres funktion, at de valg, der er foretaget i det konstituerende møde, gælder for hele kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Den ændring, der tilsigtes gennemført ved lovforslaget, omhandler derfor kun sådanne helt usædvanlige situationer, der ikke har

relation til den politiske meningsdannelse og -udøvelse i kommunalbestyrelsen.

Da formanden for kommunalbestyrelsen er øverste daglige leder af kommunens administration, kan det være uholdbart, at borgmesteren fastholder sit hverv i en periode, hvor der tilrettelægges og gennemføres undersøgelser hvilende på rimelig begrundet mistanke om lovovertrædelser begået i funktionen som borgmester.

De lovovertrædelser, der er omfattet af bestemmelsen om adgang til midlertidig fritagelse af borgmesteren for dennes kommunale hverv, er i stk. 1 begrænset til de bestemmelser i straffeloven, der omhandler forbrydelser udført i offentlig tjeneste eller hverv, og til formueforbrydelser, der er begået af borgmesteren i dennes hverv som borgmester. Det er altså ikke muligt at anvende bestemmelsen til at gennemføre fritagelser med henvisning til anden lovgivning, til andre straffelovsbestemmelser eller til handlinger foretaget af borgmesteren som privatperson. Disse forhold er alene omfattet af bestemmelserne om tab af valgbarhed.

Der vil i de sjældne situationer, hvor der overhovedet vil kunne tænkes at foreligge en situation omfattet af den foreslåede bestemmelse, være tale om relativt hastende sager, hvor det gælder om på et så tidligt tidspunkt som muligt at få overdraget ansvaret for den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Der er derfor med lovforslaget lagt op til, at den person, der af kommunalbestyrelsen er valgt til viceborgmester – og i kommuner, hvor der er to viceborgmestre, 1. viceborgmesteren – får overdraget hvervet som fungerende borgmester i en periode på maksimalt 3 måneder. Det er hensigtsmæssigt, at det på alle måder er ganske objektivt, hvem der i en sådan situation får overdraget hvervet som fungerende borgmester.

I stk. 2 fastlægges betingelserne for anvendelsen af adgangen til midlertidig fritagelse af borgmesteren for sit hverv. Der skal af kommunalbestyrelsen selv eller af statslige myndigheder være truffet beslutning om at iværksætte en undersøgelse af de forhold, der har givet anledning til rimelig mistanke rettet mod borgmesteren. Derudover skal fritagelsen være af væsentlig betydning for tilrettelæggelsen og gennemførelsen af undersøgelsen. Denne betingelse er velkendt fra den almindelige strafferetspleje.

Indenrigs- og sundhedsministerens beslutning skal efter den foreslåede bestemmelse i stk. 3 meddeles borgmesteren og næstformanden for kommunalbestyrelsen (viceborgmesteren). Såfremt der er tale om en primærkommune, meddeler indenrigs- og sundhedsministeren tillige formanden for tilsynsrådet i det amt, hvori den pågældende kommune er beliggende, sin

beslutning. Beslutningen træder i kraft med virkning fra det øjeblik, viceborgmesteren har modtaget indenrigs- og sundhedsministerens meddelelse om overdragelsen af hvervet som midlertidig borgmester.

Når betingelserne for en fritagelse af borgmesteren for dennes hverv ikke længere er til stede, skal indenrigs- og sundhedsministeren uden ophold ophæve beslutningen. Det sker i de tilfælde, hvor den rimelige mistanke ikke kan bekræftes, og i tilfælde, hvor undersøgelsen har nået et sådant stade, at der er klarhed over de bevisligheder, som kan tilvejebringes gennem dokumenter eller afhøringer, hvor borgmesteren ville have kunnet øve en indflydelse.

Af hensyn til muligheden for at genskabe stabilitet i kommunens øverste ledelse, er det hensigtsmæssigt at begrænse den periode, hvor en kommune ledes af en fungerende borgmester. Der er derfor i lovforslaget lagt op til en periode på maksimalt tre måneder. Det kan ikke udelukkes, at der kan være situationer, hvor en borgmesters tilbagevenden efter tre måneder må vurderes fortsat at kunne vanskeliggøre undersøgelsen. Der er derfor i stk. 4 indsat en bestemmelse, hvorefter indenrigs- og sundhedsministeren kan rette henvendelse til kommunalbestyrelsen, såfremt indenrigs- og sundhedsministeren har den vurdering, at betingelserne i stk. 2 om fritagelse stadig vil være opfyldt efter 3-måneders-periodens udløb.

Såfremt indenrigs- og sundhedsministeren retter en sådan henvendelse til kommunalbestyrelsen, skal denne afgøre, om man er enig eller uenig i indenrigs- og sundhedsministerens vurdering af vilkårene for den videre undersøgelse. Afgørelsen træffes i et møde ved en skriftlig afstemning med stemmeflerhed. Der er ikke tavshedspligt om egen stemmeafgivning. Det er i stk. 5 fastsat, at den hidtidige borgmester genindtræder som medlem af kommunalbestyrelsen fra og med det kommunalbestyrelsesmøde, hvor denne afgørelse skal træffes.

Hvis kommunalbestyrelsens flertal er enig i vurderingen fra indenrigs- og sundhedsministeren, er den hidtidige formand dermed fritaget for sit hverv som formand for resten af kommunalbestyrelsens funktionstid, og den fungerende borgmester skal indkalde til en nyt møde i kommunalbestyrelsen med henblik på at gennemføre nyt valg af borgmester. Valget sker efter reglerne i § 24, stk. 1, og ledes af den fungerende borgmester.

Hvis der ikke er flertal i kommunalbestyrelsen for at erklære sig enig i vurderingen, genindtræder den hidtidige borgmester i alle sine kommunale funktioner.

Med denne fremgangsmåde er der sikret, at det er de kommunale repræsentanter, der efter ekstern vurdering fra indenrigs- og sundhedsministeren har den endelige beslutning.

I stk. 5 er bestemmelserne om den hidtidige borgmesters forhold samlet. Den hidtidige borgmester udtræder uden ansøgning midlertidigt af kommunalbestyrelsen, såfremt indenrigs- og sundhedsministeren har truffet beslutning om borgmesterens fritagelse for kommunale hverv efter stk. 1. Dette indebærer, at der skal indkaldes stedfortræder i kommunalbestyrelsen efter reglerne herom.

Den hidtidige borgmester oppebærer de faste vederlag for de hidtidige arbejdsopgaver i kommunalbestyrelsen, mens der ikke udbetales mødehonorarer, diæter m.v., der kan være knyttet til deltagelsen i de enkelte møder. Eftervederlag og pension beregnes på grundlag af de udbetalte vederlag og for en funktionsperiode, hvori en midlertidig fritagelsesperiode medtages. Såfremt den hidtidige borgmester ikke genindtræder som borgmester, beregnes eftervederlag m.v. fra det tidspunkt, hvor der er foretaget valg af ny borgmester.

En beslutning efter bemyndigelsen i stk. 1 vil indebære, at en borgmester øjeblikkeligt ophører i sine funktioner som såvel medlem af kommunalbestyrelsen som borgmester m.v. Genindtræden som medlem af kommunalbestyrelsen finder sted enten ved ophævelse af beslutningen efter stk. 1 eller fra og med det kommunalbestyrelsesmøde, hvori der skal træffes afgørelse om en eventuel vurdering fra indenrigs- og sundhedsministeren umiddelbart før udløbet af den maksimale midlertidige fritagelsesperiode på 3 måneder. Genindtræden som borgmester finder sted enten ved ophævelsen af beslutningen efter stk. 1 eller på det kommunalbestyrelsesmøde, hvor kommunalbestyrelsen har erklæret sig uenig i indenrigs- og sundhedsministerens vurdering af vilkårene for den videre undersøgelse.

Til § 2

Loven skal træde i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende. Lovens bestemmelser kan anvendes i de situationer, hvor betingelserne er opfyldt for at fritage en borgmester for dennes hverv på tidspunktet for lovens ikrafttræden eller senere.

Til lovforslag nr. L 109. Skriftlig fremsættelse (19. februar 2002)

Ole Stavad (S):

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse. (Fritagelse af borgmester for kommunale hverv under visse undersøgelser).

(Lovforslag nr. L 109).

Lovforslaget har til formål at åbne mulighed for i op til 3 måneder at fritage en borgmester for hvervet som borgmester, når det må antages at være af væsentlig betydning for undersøgelsen af nærmere angivne strafbare forhold. Det er en forudsætning for at benytte bestemmelsen, der er udformet som en bemyndigelse til indenrigs- og sundhedsministeren, at der med rimelig grund er mistanke om lovovertrædelser, der inddrager borgmesteren i dennes egenskab af borgmester.

I den periode, hvor borgmesteren fritages for hvervet, indtræder viceborgmesteren i borgmesterembedet.

Skønner indenrigs- og sundhedsministeren forud for 3-måneders-periodens udløb, at hensynet til undersøgelsen fortsat efter 3-måneders-perioden gør det påkrævet, at borgmesteren ikke genindtræder i hvervet som borgmester, åbnes der mulighed for at vælge en ny borgmester for den resterende del af valgperioden. Det forudsætter, at et flertal i kommunalbestyrelsen erklærer sig enig i ministerens vurdering. En ny borgmester for den resterende del af valgperioden

vælges af kommunalbestyrelsen efter de sædvanlige regler.

Er der ikke et flertal i kommunalbestyrelsen, der erklærer sig enig i ministerens vurdering, genindtræder den valgte borgmester i embedet.

Socialdemokratiet vurderer, at den foreslåede lovbestemmelse kun vil finde anvendelse i ganske få situationer, sandsynligvis med års mellemrum. Alligevel skønnes det nødvendigt at indføre en sådan generel bestemmelse i lovgivningen med baggrund i det forløb, som i øjeblikket afdækkes i Farum Kommune. Forløbet har dokumenteret, at den omfattende borgmesterbeskyttelse i sjældne situationer kan skabe tvivl om, hvorvidt en effektiv og uvildig undersøgelse overhovedet er mulig, når der rejses mistanke om særdeles alvorlige forhold, der omfatter borgmesteren som en helt central person.

Socialdemokratiet har lagt vægt på, at den foreslåede bestemmelse er helt generel og ikke retter sig imod nogen enkeltkommune, og at den kun kan tages i anvendelse, når en række objektive betingelser som minimum er opfyldt.

Det anbefales, at Folketingets behandling af lovforslaget gennemføres hurtigst muligt, og at der dispenseres fra reglen i Folketingets forretningsorden om, at der skal gå 30 dage fra lovforslagets fremsættelse til dets vedtagelse.

Idet jeg i øvrigt henviser til bemærkningerne til lovforslaget, skal jeg anbefale lovforslaget til Folketingets grundige og velvillige behandling.